

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1132

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato DAMIANO

Modifiche al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e altre disposizioni concernenti la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza trasformati in persone giuridiche private, nonché di tutela previdenziale dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione

Presentata il 3 giugno 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il sistema previdenziale dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione si caratterizza per l’originalità della formula giuridica adottata per gli organismi deputati a garantirne obbligatoriamente l’assicurazione in caso di invalidità e di vecchiaia, come previsto dall’articolo 38 della Costituzione.

Il settore vanta un’esperienza ormai quindicennale per le casse di « prima generazione » (privatizzate in base al decreto legislativo n. 509 del 1994) e ultradecennale per quelle di « seconda generazione » (costituite con il decreto legislativo n. 103 del 1996). La valutazione complessiva di tale esperienza è positiva, sebbene le casse si siano trovate a operare in un contesto

di incertezza normativa. Le categorie professionali interessate hanno registrato una dinamica demografica e reddituale mediamente sostenuta, con conseguente beneficio per le rispettive casse di previdenza. Le relative gestioni hanno assunto caratteri di sempre maggiore complessità, anche derivanti dall’accumulo delle riserve e da fattori esogeni quali — tra l’altro — le modifiche dei requisiti di accesso all’esercizio della professione, la mobilità interprofessionale e la crescente longevità degli associati.

È opportuno che le casse possano assolvere i compiti assegnati dalla Carta costituzionale allo Stato — e da questi devoluti alle associazioni e alle fondazioni — in un contesto favorevole, più definito e sta-

bile. Ciò induce a ritenere giunto il momento di procedere a un riassetto organico della disciplina da perseguire attraverso uno specifico intervento legislativo in coerenza con le linee guida contenute nel « *Memorandum* » sottoscritto l'8 aprile 2008 tra il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e l'Associazione degli enti previdenziali privati (AdEPP).

In tale ottica, con la presente proposta di legge si intende affrontare e disciplinare quei temi e quelle criticità individuati nel richiamato documento di indirizzo sottoscritto con le associazioni professionali, al fine di assicurare il rafforzamento degli istituti previdenziali e dei margini di efficienza e di trasparenza delle gestioni, nell'interesse del miglioramento e dell'estensione delle prestazioni per gli associati.

Pertanto, tenendo conto del notevole ampliamento dell'autonomia delle casse, riconosciuta dall'articolo 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che ha rimosso ogni vincolo all'adozione di modifiche statutarie e regolamentari, deliberate in piena autonomia dalle casse — autonomia che, peraltro, discende direttamente dalla devoluzione della funzione previdenziale a « organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato », come previsto dall'articolo 38 della Costituzione, esclusi da ogni forma di contributo pubblico diretto o indiretto, e per cui, coerentemente, resta pubblica la natura dell'attività da loro esercitata — si prevede che le singole casse adottino appositi regolamenti, integrativi o sostitutivi di quelli già esistenti, volti a disciplinare, tra l'altro, le regole di contabilità e di redazione dei bilanci di esercizio e preventivi; il limite massimo del numero dei componenti dei rispettivi organi di amministrazione e di controllo, le modalità di elezione, i rispettivi poteri e il contenuto del requisito di professionalità, in analogia ai soggetti che svolgono funzioni di amministratore, direzione e controllo presso le forme pensionistiche complementari; i criteri e i limiti negli investimenti delle risorse gestite nell'interesse degli iscritti; le modalità di assegnazione, tramite procedure di evi-

denza pubblica, di lavori, servizi e forniture; la responsabilità amministrativa dei componenti degli organi di gestione; la disciplina dei casi di conflitto di interessi.

Ma anche sul fronte dei controlli attualmente esercitati dallo Stato nei confronti delle casse si rende necessaria un'azione di semplificazione e di specializzazione: in particolare, si prevede che i controlli esercitati dai Ministeri competenti riguardino il profilo della legittimità e siano basati su metodi di analisi complessivi, di livello aggregato, mentre per quanto attiene gli investimenti si considera l'evoluzione della funzione ministeriale verso un modello collaborativo, finalizzato alla ricerca dei fattori di maggiore criticità. Pertanto i controlli dovranno essere indirizzati a verificare la sostenibilità finanziaria del debito previdenziale nel medio e lungo periodo, avuto riferimento ai trent'anni previsti dalla normativa vigente. Per tale motivo, i costi e i ricavi saranno visti in un orizzonte temporale più ampio, mediante l'adozione di bilanci « di mandato » pluriennali.

Per quanto attiene l'attuale regime fiscale delle casse si rileva come esso si basi su un sistema che prevede un'esenzione dei contributi versati, una tassazione dei redditi di capitale accumulati in capo alle casse stesse e una tassazione delle prestazioni erogate (ETT). Tale sistema determina una doppia tassazione in capo agli iscritti alle casse nonché una disparità di trattamento, in quanto la tassazione sui rendimenti avviene con le aliquote proprie dei singoli strumenti che vengono utilizzati per l'impiego delle risorse. Il particolare momento economico e finanziario non consente di passare immediatamente a un sistema fiscale di ETT, ossia con la sola tassazione delle prestazioni e con l'esenzione di contributi e di rendimenti della gestione. Si propone pertanto di realizzare, almeno in una prima fase, un'equiparazione con il sistema di tassazione della previdenza complementare, anch'essa gestita da organismi di natura privata. Tale soluzione appare, peraltro, avvalorata dal fatto che le casse si trovano a gestire forme obbligatorie di previdenza.

Al fine di assicurare stabilità finanziaria e certezza dei trattamenti previdenziali si prevede l'istituzione di un fondo di garanzia fra le casse, mutuando l'esperienza già esistente nei settori bancario e assicurativo, a tutela degli iscritti e dei pensionati. Tale fondo sarà finanziato direttamente dalle casse stesse, con la finalità di fare fronte a interventi straordinari in caso di insolvenza o di non sufficiente copertura delle riserve necessarie al pagamento delle prestazioni. Si prevede che il fondo sia attivato soltanto *ex post*: le risorse accantonate nel tempo rimarranno nella disponibilità delle singole casse. Tale fondo potrà essere utilizzato per provvedere al riequilibrio finanziario dell'associazione o della fondazione nei casi di cui al comma 5 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 509 del 1994.

Si prevede, inoltre, la conferma della previsione normativa contenuta nel comma 36 dell'articolo 1 della legge n. 243 del 2004 riguardo gli accorpamenti tra casse. In tale senso gli eventuali accorpamenti resteranno possibili su base esclusivamente volontaria, per determinazione congiunta delle casse stesse, prevedendo altresì la possibilità di inclusione nelle casse di altre categorie professionali, prive di protezione previdenziale pensionistica. Tali processi saranno favoriti dalla previ-

sione dell'esenzione da imposte e da tasse sugli atti corrispondenti.

Per favorire l'adeguatezza delle prestazioni si prevede il parziale utilizzo ai fini pensionistici di quanto versato del contributo integrativo, secondo modalità e limiti stabiliti in sede di modifica regolamentare. Le finalità redistributive dovranno comunque riguardare una molteplicità di generazioni di iscritti e la modalità di calcolo della maggiore quota di pensione sarà obbligatoriamente contributiva. Contestualmente, da un lato si propone, in favore delle casse costituite ai sensi del decreto legislativo n. 103 del 1996, la rimozione dei massimali di reddito imponibile ai fini previdenziali, di cui al comma 18 dell'articolo 2 della legge n. 335 del 1995, nonché il parziale utilizzo delle eccedenze di gestione, secondo modalità e limiti stabiliti da ciascuna cassa. Dall'altro lato si riconosce una maggiore autonomia nella determinazione delle aliquote contributive in favore delle casse che adottano il metodo di calcolo contributivo delle prestazioni ovvero che avviano il tendenziale passaggio a tale metodo, mediante la correlazione delle variazioni in aumento della contribuzione soggettiva (a carico del professionista) e integrativa (a carico della committenza) in un rapporto di 2,5:1.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Associazioni e fondazioni di previdenza).

1. Le associazioni e le fondazioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, di seguito denominati « enti », sono enti senza scopo di lucro predisposti dallo Stato ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione, hanno personalità giuridica di diritto privato, assolvono alla tutela previdenziale obbligatoria in favore dei soggetti iscritti e hanno autonomia normativa, gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti e nei limiti fissati dalle disposizioni di legge, in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta.

2. Gli enti sono esclusi da ogni forma di intervento finalizzato ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. L'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, riporta gli enti per finalità di natura statistico-economica.

ART. 2.

(Regolamenti).

1. Gli enti provvedono, entro tre mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2, nell'esercizio della loro autonomia statutaria, ad adottare appositi regolamenti riguardanti i seguenti oggetti:

a) le modalità di attuazione dello statuto;

b) la disciplina dei contributi e delle prestazioni;

c) le regole di contabilità e di redazione dei bilanci di esercizio e preventivi;

d) il limite massimo del numero dei componenti dei rispettivi organi di amministrazione e di controllo, le modalità di elezione, i rispettivi poteri e il contenuto del requisito di professionalità, in analogia ai soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le forme pensionistiche complementari;

e) i criteri e i limiti negli investimenti delle risorse gestite nell'interesse degli iscritti;

f) le modalità di assegnazione, tramite procedure di evidenza pubblica, di lavori, servizi e forniture;

g) la responsabilità amministrativa dei componenti degli organi di gestione;

h) la disciplina dei casi di conflitto di interessi;

i) le modalità di attivazione del procedimento amministrativo e di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

2. Con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, sentiti gli enti interessati, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono definite le linee guida dei regolamenti di cui al comma 1 del presente articolo.

3. I regolamenti di cui al comma 1 nonché quelli adottati dagli enti sui medesimi oggetti prima della data di entrata in vigore della presente legge sono sottoposti alle procedure di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509.

4. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1 del presente articolo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, provvede alla nomina di un commissario straordinario con il compito

di adottare i regolamenti di cui al citato comma 1 del presente articolo.

ART. 3.

(Vigilanza).

1. Al fine di rendere più efficace e tempestiva l'azione del Governo, anche tenuto conto dei nuovi compiti previsti dalla presente legge, i Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze provvedono, in relazione alle rispettive amministrazioni, con propri decreti, all'istituzione di apposite direzioni ministeriali preposte alla vigilanza degli enti. Con i medesimi decreti sono disposte le opportune forme di coordinamento delle direzioni dei Ministeri interessati.

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, è inserito il seguente:

« 2-bis. Il procedimento di approvazione deve essere concluso entro sessanta giorni dalla data di ricezione per gli atti di cui alla lettera *a*) del comma 2 ed entro trenta giorni dalla data di ricezione per gli atti di cui alla lettera *b*) del medesimo comma 2. Decorsi inutilmente tali termini ogni atto relativo diventa esecutivo. Entro gli stessi termini sono formulati eventuali motivati rilievi, con il rinvio degli atti al nuovo esame da parte degli organi di amministrazione ».

ART. 4.

(Sostenibilità finanziaria).

1. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con i Ministri di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e sentiti gli enti interessati, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono individuati i parametri necessari per la valutazione di stabilità delle gestioni previdenziali, di cui all'articolo 3, comma 12, della legge 8

agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni.

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono altresì disciplinate le modalità di redazione dei bilanci pluriennali di mandato al fine di consentire agli enti una maggiore efficienza della gestione dei profili di rischio e di rendimento negli investimenti attraverso la valutazione degli impegni di lungo periodo a carico delle categorie assicurate.

ART. 5.

(Fiscalità).

1. Agli enti si applica il regime tributario di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e successive modificazioni.

2. Agli enti che stipulano fra loro accordi di tipo consortile, finalizzati al perseguimento di una maggiore efficienza gestionale attraverso l'utilizzo congiunto della medesima struttura o attività di servizio, inerenti uno o più funzioni, è riconosciuto un trattamento fiscale di miglior favore.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri e le modalità di attuazione del presente articolo.

ART. 6.

(Modifiche al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509. Istituzione di un fondo di garanzia).

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

a) il comma 5 dell'articolo 2 è sostituito dal seguente:

« 5. In caso di persistenza dello stato di disavanzo economico e finanziario dopo tre anni dalla nomina del commissario, e accertata l'impossibilità da parte dello stesso di poter provvedere al riequilibrio

finanziario dell'associazione o della fondazione, anche a seguito dell'intervento del fondo di garanzia di cui all'articolo 2-bis, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri di cui all'articolo 3, comma 1, è nominato un commissario liquidatore al quale sono attribuiti i poteri previsti dalle norme vigenti in materia di liquidazione coatta, in quanto applicabili »;

b) dopo l'articolo 2 è inserito il seguente:

« ART. 2-bis. — (*Fondo di garanzia*). — 1. Al fine di assicurare la stabilità finanziaria delle associazioni e delle fondazioni nell'interesse degli iscritti, è istituito un fondo di garanzia tra gli enti di cui all'articolo 1, con personalità giuridica e con gestione autonoma, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze.

2. I singoli enti riservano una quota delle risorse finanziarie gestite quale partecipazione al fondo di garanzia. Tali quote rimangono nella disponibilità dei singoli enti fino al richiamo effettuato dal medesimo fondo.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con i Ministri di cui all'articolo 3, con proprio decreto determina i criteri e i limiti degli interventi del fondo di garanzia, nonché l'entità delle contribuzioni a esso dovute da parte degli enti di cui all'articolo 1, in rapporto all'ammontare delle risorse assistite dalla garanzia.

4. L'organizzazione interna e il funzionamento del fondo di garanzia sono disciplinati da un apposito statuto, approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

5. Gli interventi di garanzia del fondo di cui al comma 1 sono assistiti dalla garanzia di ultima istanza dello Stato, secondo criteri, condizioni e modalità stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze. La garanzia dello Stato è inserita nell'elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze

ai sensi dell'articolo 31 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Ai relativi eventuali oneri si provvede ai sensi dell'articolo 26, comma 2, della citata legge n. 196 del 2009, con imputazione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ».

ART. 7.

(Modifica all'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 243, in materia di accorpamento degli enti).

1. Il comma 36 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 243, è sostituito dai seguenti:

« 36. Le associazioni e le fondazioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, possono accorparsi fra loro, nonché includere altre categorie professionali, anche non regolamentate, che risultino prive di una protezione previdenziale pensionistica obbligatoria, alle condizioni di cui all'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 103 del 1996.

36-bis. Gli atti finalizzati al conseguimento delle operazioni di cui al comma 36 sono esenti da imposte e da tasse ».

ART. 8.

(Adeguatezza delle prestazioni).

1. Al fine di assicurare trattamenti pensionistici maggiormente adeguati gli enti possono adottare variazioni in aumento di carattere permanente delle aliquote contributive, attraverso il contestuale incremento dell'aliquota soggettiva e dell'aliquota integrativa, nel rapporto di due virgola cinque a uno.

2. La percentuale di contributo integrativo eccedente la misura del 2 per cento, derivante dalla variazione di cui al comma 1, può essere utilizzata dagli enti per finalità previdenziali, tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni.

3. Le deliberazioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo sono sottoposte ad approvazione ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509.

ART. 9.

(Previdenza complementare).

1. Alle forme pensionistiche complementari istituite dagli enti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, possono aderire i soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione non iscritti agli enti promotori nonché gli iscritti alle associazioni delle professioni non regolamentate di cui all'apposito elenco tenuto presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

2. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con proprio decreto, determina i criteri e le modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari di cui al comma 1 del presente articolo.

ART. 10.

(Mutualità fra gli iscritti).

1. Gli enti possono istituire prestazioni di natura solidaristica in favore dei propri iscritti, comprese forme di integrazione del reddito per sospensione o per cessazione dell'attività professionale, previa valutazione di congruità attuariale fra gli impegni di spesa derivanti e le risorse esplicitamente individuate e destinate alla copertura degli impegni stessi.

2. I regolamenti che disciplinano le prestazioni di cui al comma 1 del presente articolo sono sottoposti ad approvazione ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509.

ART. 11.

(Massimale contributivo).

1. Le disposizioni dell'articolo 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di fissazione di un massimale annuo della base contributiva e pensionabile non si applicano agli enti istituiti ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103.

ART. 12.

(Componenti degli organi di indirizzo).

1. Allo scopo di assicurare una maggiore economicità all'azione amministrativa degli enti, all'articolo 6, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, la parola: « mille », ovunque ricorre, è sostituita dalla seguente: « duemila ».

€ 1,00



17PDL0015740