

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4495

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DI SALVO, GALATI, DI GIOIA

Disciplina degli enti previdenziali privati

Presentata il 17 maggio 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il settore della previdenza relativa ai liberi professionisti, gestita da enti previdenziali privati, è stato normato da più di venti anni, sia per le casse che già esistevano nella forma di enti pubblici (cosiddette casse privatizzate), in base al disposto del decreto legislativo n. 509 del 1994, sia per quelle costituite direttamente in forma di persone giuridiche private, ai sensi del decreto legislativo n. 103 del 1996.

A distanza di un adeguato periodo di tempo occorre procedere a una revisione del sistema, al fine di apportare opportuni adeguamenti ed eliminare le incertezze normative che in tale periodo di tempo si sono prodotte. L'obiettivo del riordino è garantire l'autonomia delle casse, facendo sì che esse possano assolvere nel settore previdenziale la funzione pubblica di rilevanza costituzionale individuata dall'articolo 38, tutelando i diritti degli assicurati a usu-

fruire delle prestazioni previdenziali in un quadro di sostenibilità finanziaria e di solidità economico-finanziaria delle casse.

La scelta del legislatore nel biennio 1994-1996 era stata dettata da due principali esigenze.

Innanzitutto vi era l'esigenza di realizzare un assetto organizzativo di tale settore previdenziale più aderente alla realtà fattuale e giuridica del lavoro libero-professionale, organizzato in ordini e collegi professionali o albi i cui iscritti svolgono attività libero-professionale, a differenza della previdenza pubblica che concerne il lavoro subordinato. Da qui la scelta di prevedere un sistema di primo pilastro (previdenza obbligatoria) gestito da enti operanti nelle forme del diritto privato.

Il secondo motivo fondamentale è stato quello di rispondere all'esigenza di organizzare il settore contenendo gli oneri per la finanza pubblica, in un momento di crisi

finanziaria per lo Stato, escludendo l'insorgenza di eventuali oneri per il settore pubblico inteso in senso allargato. Da qui il riconoscimento della natura privata degli enti, a fronte dell'affermazione del divieto per tali enti, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 509 del 1994, di ricevere finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario.

Tali esigenze permangono inalterate a venti anni di distanza.

La natura giuridica privata si deve sostanziare in un assetto organizzativo caratterizzato da autonomia normativa, gestionale, finanziaria e contabile, nonché dall'applicazione delle regole civilistiche per il funzionamento degli enti, in considerazione della loro natura di persone giuridiche private.

Al medesimo tempo il perseguimento della funzione pubblica, riconducibile all'articolo 38 della Costituzione, legittima, senza compromettere la natura privatistica degli enti, la sussistenza di una serie di poteri pubblicistici che lo Stato può adoperare nei confronti degli enti, in termini di controlli e atti autorizzativi, di vigilanza e di interventi in situazione di crisi economico-finanziaria degli enti.

L'esperienza maturata rivela che, rispetto a un quadro normativo già sufficientemente chiaro negli anni '90 circa la piena compatibilità tra natura giuridica privata ed esercizio di funzioni pubbliche, vi sia stato un costante processo che si può definire di « ripublicizzazione » delle casse previdenziali private, che si è realizzato sia in sede legislativa, essenzialmente per esigenze di un più ampio processo di allargamento della base imponibile rilevante per la finanza pubblica nel quadro del controllo della spesa pubblica, che in ambito amministrativo e giurisprudenziale.

Dal punto di vista legislativo nell'ultimo decennio moltissime norme in materia di previdenza e di finanza pubblica hanno contribuito a definire per le casse un quadro normativo diverso dall'originario disegno del legislatore.

Per il « fenomeno della ripublicizzazione », sul piano legislativo, decisivo è stato l'effetto dell'inserimento delle casse all'in-

terno dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, annualmente pubblicato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in applicazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, « Legge di contabilità e finanza pubblica ». L'elenco costituisce l'ambito soggettivo di applicazione non solo di norme di finanza pubblica ma anche di norme di carattere ordinamentale, ai fini della configurazione come pubblici di enti diversi. Tale normativa nazionale discende da una normativa europea, prima il regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, allegato A, capitolo 2, paragrafi 2.68 e 2.69, (SEC '95), poi il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali – SEC 2010 definito nel regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, pubblicato il 26 giugno 2013, risultato di una stretta collaborazione fra l'Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) e i Ministeri responsabili della contabilità nazionale degli Stati membri, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (2008 SNA). Indipendentemente dalla loro natura giuridica (pubblica o privata) sono considerati enti appartenenti al settore pubblico allargato, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, dal punto di vista finanziario, i soggetti inseriti nell'elenco, classificati nel settore SI 3 come pubbliche amministrazioni sulla base di criteri prevalentemente economici, indipendentemente dal regime giuridico di riferimento.

L'inclusione delle casse nell'indice dell'ISTAT ha dato luogo a un contenzioso in sede di giurisdizione amministrativa; l'ISTAT ha ritenuto che anche le casse previdenziali private dovessero essere incluse in tale elenco, fondando l'inclusione nel conto consolidato in base all'applicazione dei criteri di classificazione adottati da Eurostat, che tengono conto dei citati criteri economici e anche dell'esistenza di un potere di direzione e controllo da parte dello Stato; avverso tale decisione l'Asso-

ciazione degli enti previdenziali privati e alcune casse hanno presentato ricorso, poi accolto con sentenza del tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio, sezione III-*quater* n. 1938/2008, che ha stabilito la cancellazione delle casse dall'elenco; successivamente, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 06014/2012REG, ha annullato la sentenza del TAR, ritenendo prevalente la natura pubblicistica di tali enti e legittima l'inclusione delle stesse nell'elenco dell'ISTAT, considerando che « la trasformazione operata dal decreto legislativo n. 509 del 1994 ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli Enti in esame, che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico, costituendo la privatizzazione una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo »; la predetta sentenza del Consiglio di Stato ha riconosciuto che la vigente normativa, in particolare l'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 509 del 1994, prevede un potere di ingerenza e di vigilanza ministeriale, che costituisce uno dei principali elementi da cui discende, secondo il Consiglio di Stato, la stessa permanenza della natura pubblicistica degli enti in questione.

In sede normativa il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, ha segnato l'inizio del ricorso sistematico all'elenco dell'ISTAT come ambito soggettivo di applicazione di molte disposizioni di finanza pubblica; l'articolo 9 del decreto-legge ha previsto che per tutti gli enti iscritti nell'elenco ISTAT la retribuzione economica individuale dei dipendenti fosse mantenuta invariata rispetto ai valori del 2010, anche per la parte accessoriata. Tali norme sono state prorogate anche per l'anno 2014 dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 122 del 2013.

Molti altri provvedimenti hanno utilizzato nel medesimo senso l'indice dell'ISTAT: il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, ha reso applicabili a tutte le amministrazioni incluse nell'elenco ISTAT, com-

prese quindi le casse di previdenza privata, le nuove norme in materia di adeguamento e armonizzazione dei documenti contabili delle amministrazioni pubbliche, con una riclassificazione e rilettura dei bilanci civilistici adottati, per favorire il raccordo della disciplina contabile nazionale con quella europea ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita; la legge 7 aprile 2011, n. 39, ha introdotto ulteriori cambiamenti in materia di adeguamento del ciclo e degli strumenti della programmazione economica e finanziaria dell'Italia alle nuove regole europee riguardanti il Patto di stabilità e crescita, fino a quel momento fondato sulla sorveglianza *ex post* delle politiche di bilancio, disponendo il passaggio dal bilancio di cassa a un sistema misto « competenza e cassa » a carattere programmatico; un altro effetto rilevante è stato quello dell'applicazione della normativa in materia di *spending review*, mirata alla definizione dei fabbisogni *standard* dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato: il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con i Ministeri interessati, il compito di predisporre un ciclo di *spending review* mirata alla definizione dei « costi *standard* » dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, con obiettivi di riduzione delle spese relative di ciascun Ministero ed ente pubblico sino al 2016; il decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, ha reso più stringente il ricorso per le pubbliche amministrazioni a procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, per ridurre la spesa per consumi intermedi e acquisti, con il ricorso alle convenzioni o accordi quadro della Consip Spa e ai sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico.

Successivamente, l'articolo 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha imposto alle amministrazioni incluse nell'elenco dell'ISTAT l'obbligo di ridurre del 5 per cento nell'anno 2012 e del 10 per cento a decorrere

dall'anno 2013 – prendendo quale parametro di riferimento l'anno 2010 – la spesa sostenuta per consumi intermedi, disponendo il riversamento ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato di tali risparmi. Questa disposizione è stata integrata successivamente dall'articolo 50 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che ha aumentato la riduzione di un ulteriore 5 per cento, per un totale di 15 per cento. Si evidenzia peraltro che la recente sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 2017 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato articolo 8, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno.

Tale processo di ripubblicizzazione non è stato tuttavia univoco, in quanto accanto a queste disposizioni ne sono state introdotte altre derogatorie alla disciplina pubblicistica descritta, nel senso di salvaguardare aspetti del regime giuridico privatistico, quali: l'articolo 10-*bis* del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, che ha consentito alle casse di destinare i risparmi di gestione nella spesa sostenuta per consumi intermedi a interventi di *welfare*, di assistenza, di promozione e sostegno al reddito dei professionisti iscritti e per anticipare l'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro; l'articolo 1, comma 8-*bis*, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ha stabilito la non applicabilità alle casse delle disposizioni concernenti l'obbligo di ridurre la spesa per consulenze nella pubblica amministrazione; l'articolo 1, comma 417, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che prevede che le casse possano assolvere alle disposizioni vigenti in materia di contenimento della spesa dell'apparato amministrativo effettuando un riversamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno, pari al

15 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010.

In sede amministrativa va ricordato come nel corso di audizioni presso la Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale la Ragioneria generale dello Stato abbia affermato che i relativi risultati di bilancio delle casse private presentano effetti sui saldi di finanza pubblica e, in particolare, sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione; secondo la tesi della Ragioneria dello Stato, il rispetto dei limiti imposti dall'articolo 81 della Costituzione in materia di obbligo di copertura finanziaria comporta la necessità che le modifiche di natura regolamentare e statutaria adottate dagli enti debbano necessariamente prevedere, qualora determinino effetti negativi in termini di indebitamento netto per le regole di Eurostat, l'adozione contestuale di misure compensative, onde assicurare l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica; ciò anche sulla base della giurisprudenza della Corte di cassazione del 2009, che nell'individuare i limiti posti dal processo di delegificazione del decreto legislativo n. 509 del 1994 ha chiarito che, al pari delle disposizioni di legge nelle stesse materie, le delibere adottate nell'ambito dell'autonomia degli enti previdenziali di diritto privato devono rispondere ai limiti costituzionali.

Da tali contraddittorietà normative e interpretative emerge con chiarezza la necessità di procedere a un riordino della legislazione relativa alle casse.

L'articolo 2 della presente proposta di legge definisce con chiarezza il regime giuridico degli enti gestori della previdenza, siano essi strutturati come associazioni o fondazioni, ribadendone la natura giuridica di persone giuridiche di diritto privato, ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000. In forza di tale natura giuridica agli enti è riconosciuta autonomia statutaria, regolamentare, gestionale, organizzativa e contabile, nel rispetto dei principi e dei limiti stabiliti dalla presente proposta di legge. In materia di bilancio si precisa, con

l'articolo 6, commi 3 e 4, la natura civilistica dei documenti contabili e si stabiliscono modalità più agevoli per la redazione di un bilancio comparabile con i bilanci pubblici per la sola esigenza di consentire il monitoraggio complessivo dei flussi finanziari del sistema previdenziale.

La proposta di legge, partendo dalla precisazione di tale natura giuridica, afferma un netto principio di separazione del comparto della previdenza privata da quello della previdenza e della finanza pubblica, che vale in duplice direzione: 1) al fine di evitare che la gestione delle casse possa produrre eventuali oneri a carico della finanza pubblica, affermando il principio che gli enti sono esclusi da ogni forma di finanziamenti pubblici, siano essi diretti o indiretti, o di altri ausili pubblici di carattere finanziario comunque denominati, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali; 2) al fine di superare le incertezze interpretative e le contraddittorietà emerse in sede legislativa, precisando che gli enti sono esclusi da ogni forma di intervento finalizzato ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; pertanto l'eventuale inclusione degli enti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate dall'Istituto nazionale di statistica, può avere una valenza esclusiva per finalità di natura statistico-economica, rispetto al computo dell'indebitamento complessivo della finanza pubblica nell'ambito di Eurostat, ma non può determinare la produzione degli effetti pubblicistici in precedenza descritti per effetto di rinvii previsti da normative successive.

Il tema dell'applicazione della normativa relativa agli enti pubblici, anche al di là delle esigenze del risanamento della finanza pubblica, che tante controversie ha suscitato anche in sede giurisprudenziale, è disciplinato dal comma 5 del citato articolo 2, che sancisce il principio della non applicabilità della normativa relativa agli enti pubblici agli enti previdenziali privati, fatta salva l'applicazione delle norme della proposta di legge in materia di controlli, vigilanza e risoluzione delle situazioni di crisi

economico-finanziarie, finalizzate a garantire nell'interesse primario degli iscritti la trasparenza gestionale, la solidità finanziaria e la solvibilità degli stessi.

Il profilo della natura giuridica degli enti è pienamente compatibile, in coerenza con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale — segnatamente dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 248 del 1997, che ha ribadito che la trasformazione degli enti previdenziali privatizzati, ai sensi del decreto legislativo n. 509 del 1994, ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza e di assistenza svolta dagli enti, con l'esercizio di funzioni di interesse pubblico da parte di tali enti.

Il parametro di riferimento è rappresentato dall'articolo 38 della Costituzione, che riconosce il diritto di tutti i lavoratori a che « siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria ».

L'interesse pubblico in tale ambito legittima la sussistenza di un esteso apparato di prescrizioni volte a impedire preventivamente il verificarsi di eventuali anomalie gestionali o di problemi per l'equilibrio economico-finanziario degli enti.

Il capo II della proposta di legge individua i criteri di corretta gestione degli enti e affronta il tema delle irregolarità gestionali che possono determinare illeciti gestionali o situazioni di sofferenza tali da comprometterne la sostenibilità finanziaria.

L'obiettivo della sostenibilità finanziaria e dell'equilibrio di bilancio è perseguito attraverso tre misure fondamentali: il rispetto delle risultanze del bilancio tecnico-attuariale, ai cui equilibri di lungo periodo per la solvibilità dell'ente devono conformarsi le scelte gestionali annuali; il mantenimento di una riserva legale in misura non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere; l'individuazione di criteri in materia di investimenti finanziari, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, che salva l'autonomia gestionale, risponde alla logica di salvaguardare la

solidità patrimoniale degli enti ed evitare il prodursi di situazioni di rischio finanziario, per l'interesse pubblico di evitare il prodursi di situazioni di squilibrio finanziario, attesa la rilevanza complessiva degli investimenti dell'intero settore della previdenza privata che gestisce e investe un patrimonio totale di circa 70 miliardi di euro.

La legittimità della gestione, valutata in rapporto al rispetto delle prescrizioni di legge, dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti e delle prescrizioni contenute nei decreti dei Ministri vigilanti, costituisce un elemento rilevante e limitativo dell'autonomia degli enti, consentendo, nel caso di gravi violazioni imputabili agli organi direttivi, l'avvio di una procedura per la sospensione degli organi direttivi, l'eventuale loro sostituzione e la nomina di un Commissario straordinario, il quale adotta i provvedimenti necessari per salvaguardare la legittimità e la correttezza della gestione.

Anche il caso di grave disavanzo economico-finanziario prevede l'intervento pubblico, che porta a un commissariamento dell'ente e nei casi di accertata impossibilità, per tre esercizi finanziari consecutivi, a raggiungere il riequilibrio dei conti alla liquidazione dello stesso.

Per tali situazioni di grave crisi economica l'articolo 9 prevede l'istituzione di un Fondo di garanzia tra gli enti, senza oneri o garanzie pubbliche a carico del bilancio dello Stato. Il Fondo è previsto come sistema di mutualità tra tutti gli enti previdenziali privati, nella forma di un accantonamento che in caso di non utilizzo rimane a bilancio di ciascun ente, sotto forma di accantonamento, nella percentuale decisa con decreto dei Ministri vigilanti, che disciplina anche le modalità di erogazione dello stesso. La norma risponde alla logica di garantire la solidità complessiva del settore e si iscrive nella filosofia complessiva della proposta di legge che stimola la formazione di accorpamenti tra enti e la costituzione di grandi enti previdenziali, in grado di gestire efficacemente le risorse e di aumentare la solidità degli stessi nell'interesse esclusivo degli iscritti.

La proposta di legge prevede un sistema di controlli e di vigilanza pubblica più incisivo rispetto alla normativa vigente ma semplificato.

I controlli attuali prevedono una pluralità di Ministeri vigilanti — oltre al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze anche alcuni Ministeri di settore — con una tipologia di controlli incentrati sul controllo degli atti più che sulla gestione e con una sottovalutazione del profilo di vigilanza, che non riesce a essere effettuata efficacemente a livello ministeriale, essendo il ruolo attuale della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) troppo limitato; a essi si aggiungono il controllo della Corte dei conti, che invia un referto sulla gestione degli enti alle Camere e i controlli interni del collegio sindacale e degli incaricati della revisione legale. Nell'analisi approfondita condotta nell'attuale legislatura dalla Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale è emerso con chiarezza come il sistema attuale sia inefficace dal punto di vista della sorveglianza sul settore e inefficiente per la lentezza dei tempi e la proliferazione irragionevole del numero dei controlli.

La proposta di legge prevede al proposito una chiara ripartizione tra attività di vigilanza e ispettiva, affidata alla COVIP e tipizzata nelle sue prerogative, e attività di controllo affidata a due soli Ministeri vigilanti (dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali): di tipo preventivo, nelle forme dell'approvazione o della richiesta di riesame, su una serie di atti essenziali, e di tipo successivo all'insorgenza delle patologie gestionali o finanziarie.

Alla COVIP (articoli 10 e 11) viene affidato il compito di vigilare sulle irregolarità gestionali, che in caso di gravi violazioni può condurre alla già descritta procedura di commissariamento, e anche sulle situazioni di insolvibilità, che nei casi di squilibrio finanziario non superabile conduce al commissariamento e, in ultima analisi, alla liquidazione dell'ente. Nello

svolgimento di tale attività la COVIP si muove di propria iniziativa, su richiesta dei Ministeri vigilanti, su segnalazioni pervenute dagli iscritti ai singoli enti o in raccordo con il collegio sindacale e i revisori contabili. La COVIP effettua un riscontro documentale, sulla base delle segnalazioni e dei documenti che gli enti sono tenuti a fornire, su base periodica o su richiesta dell'autorità in oggetto. Tra i poteri d'intervento tipizzati nell'articolo 11, che traggono ispirazione dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, e dalla normativa vigente in materia di vigilanza della COVIP sui Fondi pensione, con i dovuti adattamenti, vi sono il potere di convocazione degli organi, il potere di ispezione e l'invio di lettere contenenti disposizioni di vigilanza.

Se la vigilanza conduce all'ottemperanza da parte degli enti interessati e le violazioni riscontrate sono sanabili, il momento di crisi aziendale sofferto dagli enti si intende superato. Viceversa, la COVIP riferisce immediatamente, con modalità di comunicazione telematica, ai Ministeri vigilanti, che decidono in materia, ricorrendo alla già descritta procedura di commissariamento o liquidazione o all'attivazione del Fondo di garanzia.

Per ovviare a disfunzioni o inefficienze nell'esercizio dei poteri di vigilanza, di particolare importanza è la disposizione di cui all'articolo 10, comma 3, ultimo periodo, che estende al collegio sindacale, agli incaricati della revisione legale dei conti e alla COVIP le norme dell'articolo 2407 del codice civile, prevedendo la loro responsabilità in solido con gli amministratori degli enti per i fatti e le omissioni commessi da questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se i soggetti deputati alla vigilanza si fossero adoperati in conformità degli obblighi richiesti dalla loro carica.

Un'altra norma finalizzata a rendere più efficienti i controlli è quella di cui all'articolo 5, comma 5, che prevede il divieto di nomina di rappresentanti ministeriali nei collegi sindacali degli enti, per evitare situazioni di conflitto di interessi

tra soggetti che rivestano nel contempo la funzione di controllori e di controllati.

Alla funzione di vigilanza concorrono anche la Corte dei conti e la Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, con ambiti precisi e non sovrapponibili a quelli di spettanza amministrativa: la Corte riferisce alle Camere sull'andamento complessivo della gestione degli enti; la Commissione parlamentare svolge l'importante funzione di vigilanza in sede politica, al fine di verificare l'efficienza del complessiva del settore, in relazione, in particolare, alle esigenze degli utenti, all'equilibrio delle gestioni, all'utilizzo dei fondi disponibili, anche con finalità di finanziamento dell'economia, e il ruolo della compatibilità della previdenza privata nel quadro dell'equilibrio complessivo dell'intero settore previdenziale e assistenziale. A tale fine la Commissione si raccorda con la COVIP, con i Ministeri vigilanti, cui può inviare relazioni complessive sul settore o su singoli enti, e con la Corte dei conti e può acquisire documenti e informazioni dagli enti, potendo convocare in audizione gli organi direttivi degli stessi.

L'attività di controllo, come detto, è affidata ai Ministeri dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali.

I controlli di tipo preventivo prevedono l'approvazione di un numero limitato ma essenziale di atti: lo statuto, i regolamenti e le delibere relative a contributi e a prestazioni. In questo caso l'autonomia degli enti trova un limite insuperabile nella necessità di dotare gli enti di un quadro di regole essenziali di funzionamento in grado di garantire la piena legittimità dell'azione svolta e nell'interesse degli iscritti a vedere garantite le prestazioni previdenziali.

È poi attivabile da parte dei Ministeri la motivata richiesta di riesame agli enti, che costituisce una forma di ulteriore approfondimento tematico e di responsabilizzazione degli enti, ma che non limita la loro autonomia, in quanto gli stessi possono superare i rilievi mediante riapprovazione degli atti in oggetto: i bilanci, le delibere sugli investimenti e contenenti criteri di-

rettivi generali o su contributi integrativi. In questo caso la normativa civilistica e penalistica sui documenti contabili e i meccanismi di controllo in caso di delibere che determinino gravi violazioni gestionali o insolvenza finanziaria suggeriscono di spostare *ex post* un eventuale ulteriore intervento pubblico.

Il controllo è esercitato su base paritaria dai due Ministeri vigilanti, essendo le materie più specificatamente previdenziali e quelle finanziarie intimamente connesse tra loro. Sono previsti tempi certi brevi e il meccanismo del silenzio-assenso per ovviare al problema della lentezza dei controlli.

Altro tema centrale sul quale la proposta di legge innova rispetto alla normativa vigente è quello della tipologia degli enti, della loro struttura e del relativo modo di operare.

Per effetto del decreto legislativo n. 509 del 1994 sono state privatizzate quindici casse previdenziali (Cassa nazionale del notariato, Cassa forense, CIPAG, CNPADC, INARCASSA, CNPR, ENASARCO, ENPACL, ENPAF, ENPAIA, ENPAM, ENPAV, FASC, INPGI e ONAOSI), mentre ai sensi del decreto legislativo n. 103 del 1996 sono stati costituiti direttamente come enti privati cinque casse (EPPI, ENPAB, ENPAP, ENPAPI ed EPAP, quest'ultimo a carattere pluricategoriale).

L'articolo 1 della proposta di legge, rispetto ai mutamenti del mondo del lavoro nel settore delle libere professioni, prevede che essa si applichi non solo ai soggetti iscritti in ordini e collegi professionali, di cui all'articolo 2229 del codice civile, ma anche agli appartenenti alle professioni previste dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4, onde stabilire adeguate tutele previdenziali per i lavoratori di tali settori innovativi del mondo del lavoro.

Tale legge disciplina le cosiddette nuove professioni, ossia quelle non organizzate in ordini e collegi, con esclusione delle professioni sanitarie, delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative e che invece consistono in attività economiche, anche organizzate, esercitate in

forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente, volte alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitate abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo. Gli appartenenti a tali nuove professioni possono costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria.

La pluralità di professioni, tradizionali o innovative, e l'esigenza di garantire l'interesse pubblico alla solidità complessiva del sistema previdenziale privato, a tutela degli iscritti, comporta un'adeguata riflessione sulle modalità organizzative delle casse previdenziali, sia con riferimento alla situazione attuale che per il futuro.

L'assetto organizzativo della previdenza privata, come detto, è molto frammentato, per la ragione storica della sussistenza di una pluralità di ordini e collegi professionali.

Ma se la realtà delle singole professioni giustifica una pluralità e una separazione degli ordini, non automaticamente lo stesso modello deve essere replicato per la gestione della funzione previdenziale, che si sostanzia in un'attività a carattere amministrativo e finanziario e che da un'eventuale accorpamento a carattere pluricategoriale potrebbe trarre indubbi benefici. I benefici attesi riguardano: una maggiore solidità della gestione di enti aventi dimensioni adeguate e in possesso di conoscenze qualificate per i profili di gestione richiesti; la sussistenza di economie di scala per lo svolgimento di tali funzioni; lo snellimento delle procedure operative; una maggiore capacità gestionale, per enti di adeguate dimensioni, rispetto alle complesse scelte dell'investimento sui mercati mobiliari e immobiliari.

La presenza di venti enti diversi implica la presenza di macro-casse in termini di iscritti e di patrimonio gestito (quattro delle quali hanno ben più di 100.000 iscritti, con l'ENPAM che ne conta più di 350.000, Fondazione ENASARCO circa 250.000 e due – Cassa forense e Inarcassa – intorno a 170.000 iscritti), di casse di medie o piccole

dimensioni (dalla CIPAG circa con 95.000 iscritti alla Cassa del notariato con meno di 5.000 iscritti).

Nel lavoro parlamentare svolto dalla Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale sono emerse le criticità di questo assetto così frammentato.

In particolare l'esistenza di venti enti diversi implica che ognuno abbia una propria gestione finanziaria e del patrimonio, in alcuni casi secondo un modello di gestione diretta attraverso le strutture amministrative dell'ente, in altri casi secondo una modalità di affidamento in *outsourcing* a operatori finanziari esterni; le ridotte dimensioni patrimoniali di molte casse riducono il loro peso di contrattazione nella gestione dei rapporti finanziari sul mercato e rendono difficile accrescere la trasparenza delle scelte finanziarie, considerando peraltro che il patrimonio complessivo degli enti previdenziali privati ammonta a circa 70 miliardi di euro e costituisce pertanto una massa finanziaria considerevole, tanto da rendere legittimo definire il settore, dal punto di vista degli investimenti, come la gestione del risparmio previdenziale.

La frammentazione implica poi un'indubbia complicazione del contesto operativo e un incremento dei costi di funzionamento (si pensi alla pluralità di organi collegiali esistenti tra tutte le casse, alla tendenza all'elevata consistenza numerica degli organi e alle conseguenti remunerazioni), con la moltiplicazione delle procedure interne e dei rapporti con le autorità pubbliche di controllo. Le stesse procedure di vigilanza e di controllo da parte delle autorità pubbliche sono indubbiamente rese più complesse dovendo moltiplicare per venti enti le medesime attività.

Al proposito va ricordato che il legislatore, sin dal decreto legislativo n. 103 del 1996, all'articolo 3, comma 1, lettera a), aveva già espresso un favore per la costituzione di un modello di ente previdenziale privato « pluricategoriale », prevedendolo come prima opzione delle mo-

dalità di realizzazione della previdenza privata.

Tale impostazione è stata poi ribadita dall'articolo 1, comma 36, della legge 23 agosto 2004, n. 243, che ha ribadito la possibilità degli enti previdenziali privati di accorparsi fra loro, nonché di includere altre categorie professionali similari.

La scelta di favorire l'accorpamento degli enti operata dalla proposta di legge si colloca dunque in continuità con una tendenza legislativa già esistente, sebbene inattuata.

L'articolo 3 distingue gli enti a seconda della loro natura « monocategoriale » o « pluricategoriale ».

Per stimolare il processo di accorpamento tra gli enti si prevedono il divieto della costituzione di nuovi enti monocategoriali e l'avvio di un processo di possibile accorpamento, che deve avvenire secondo criteri di affinità e similarità delle professioni, che spesso nella pratica sono connesse tra loro o presentano problemi analoghi, che possono agevolmente rinvenirsi anche nella situazione attuale. Per gli enti che ritengano di accorparsi opera un regime di tassazione agevolata che la proposta di legge prevede per gli enti pluricategoriali, ai sensi dell'articolo 16, comma 3.

L'accorpamento non deve peraltro determinare una confusione tra le gestioni degli iscritti a diversi ordini collegi professionali. Le gestioni e le relative regole e posizioni contributive devono rimanere separate, anche quando la procedura di investimento, ad esempio, è gestita in chiave unitaria e con modalità più efficienti; inoltre nella composizione degli organi direttivi degli enti pluricategoriali devono essere rappresentate tutte le professionalità iscritte.

Circa la struttura organizzativa interna l'articolo 4 disciplina il contenuto dello statuto, per il quale si rinvia all'articolo 16 del codice civile che disciplina le associazioni e fondazioni, e dei regolamenti.

In materia di organi degli enti la proposta di legge, sulla base dell'analisi della situazione oggi esistente e delle disfunzioni talvolta registratesi circa l'eccessiva

consistenza degli organi e sui relativi costi di gestione, si propone di favorire lo snellimento operativo e l'economicità di gestione degli enti, prevedendo che i consigli di amministrazione debbano avere un numero non superiore a cinque membri, compreso il presidente. Unica deroga a tale norma è, per gli enti pluricategoriali, la possibilità di incrementare il numero di membri del consiglio al fine di garantire rappresentanza a tutti gli ordini e collegi professionali iscritti all'ente.

Si prevede poi che eventuali ulteriori organismi debbano operare nell'ambito del consiglio di amministrazione, come sue articolazioni, riservando a eventuali apporti consulenziali la necessità di contributi professionali ulteriori, escludendo la costituzione di ulteriori organismi all'interno degli enti.

Anche per le componenti assembleari si stabilisce un numero massimo di quaranta membri, assicurando la rappresentanza per ciascuna regione e tenendo conto della consistenza numerica degli iscritti su base territoriale.

Il capo IV riguarda gli obblighi di contribuzione e il diritto alle prestazioni per gli iscritti, con un contenuto più ricognitivo che innovativo rispetto alla previgente normativa. Oltre al prelievo obbligatorio è mantenuta la possibilità di contributi integrativi, che possono essere destinati all'incremento dei montanti individuali.

Dal punto di vista delle prestazioni, si mantiene la possibilità di prestazioni pensionistiche di natura complementare e di natura assistenziale.

Da un punto di vista delle prestazioni erogate gli enti previdenziali privati forniscono attualmente trattamenti previdenziali obbligatori in forma sostitutiva rispetto alla previdenza pubblica; fanno eccezione a tale quadro la Fondazione ENASARCO, che eroga solo prestazioni aventi natura di previdenza complementare ma con carattere obbligatorio, che si aggiunge a quanto previsto dalla legge n. 613 del 1966, e l'ONASOSI, che non eroga pensioni ma solo prestazioni di natura assistenziale per gli orfani delle professioni mediche e

veterinarie. L'articolo 18 prevede la soppressione della gestione separata presso l'INPS relativa agli agenti e rappresentanti di commercio e il suo trasferimento in capo all'ENASARCO.

Il capo V riguarda il trattamento fiscale e costituisce una notevole innovazione nel settore.

Il principio fondamentale è quello di armonizzare la tassazione della previdenza privata con quella dei Fondi pensione. Tale principio è già presente nella legislazione vigente, segnatamente dal comma 6-bis dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che aveva previsto che la tassazione dei redditi di natura finanziaria degli enti previdenziali privati fosse armonizzata, a decorrere dal 2017, alla disciplina relativa alle forme pensionistiche e complementari di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

La tassazione della previdenza privata è riconducibile quindi ad un modello di tassazione ETT (esente; tassato; tassato) e non al sistema di tassazione EET (esente; esente; tassato), che pure, per la previdenza complementare è il sistema più diffuso a livello europeo. La situazione della finanza pubblica, anche in rapporto agli impegni del Patto di stabilità e crescita europeo, non rende oggi praticabile tale soluzione, che potrebbe essere adottata in futuro in occasione di una rivisitazione complessiva del settore previdenziale che coinvolga anche la previdenza complementare.

In particolare:

a) per la fase di accantonamento, derivante dai versamenti contributivi, si applicano l'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e l'articolo 74 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, (TUIR) che prevedono, per la previdenza complementare, che i contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro, sia volontari sia dovuti in base a contratti o accordi collettivi, alle forme di previdenza complementare, siano de-

ducibili dal reddito complessivo per un importo non superiore a euro 5.164,57; i contributi versati dal datore di lavoro usufruiscono altresì delle medesime agevolazioni contributive di cui all'articolo 16; ai fini del computo del predetto limite di euro 5.164,57 si tiene conto anche delle quote accantonate dal datore di lavoro ai fondi di previdenza di cui all'articolo 105, comma 1, del TUIR;

b) per la fase di accumulazione patrimoniale, derivante dal risultato economico-finanziario degli investimenti effettuati dai singoli enti, si applica la tassazione prevista per i Fondi pensione dall'articolo 17, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, con applicazione dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 20 per cento, che si applica sul risultato netto maturato in ciascun periodo d'imposta. Si ricorda, viceversa, che la tassazione vigente per la previdenza privata, per le ritenute e le imposte sostitutive sugli interessi, premi e ogni altro provento di cui all'articolo 44 del TUIR, è stabilita al 26 per cento dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Tale normativa riconosce agli enti previdenziali privati un credito di imposta pari alla differenza tra l'ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26 per cento sui redditi di natura finanziaria per il periodo che va dal 1° luglio al 31 dicembre 2014 e l'ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20 per cento;

c) per la fase di erogazione delle prestazioni, le relative somme sono soggette all'ordinaria imposizione progressiva al momento della percezione, ai sensi del TUIR.

Non sono modificate le norme sulle tassazioni IRES e IMU, ma il comma 2 dell'articolo 16, in considerazione della natura giuridica privata degli enti previdenziali, consente la deducibilità dall'IVA secondo le norme vigenti per i beni strumentali e di investimento.

Non sono più previsti i meccanismi di credito d'imposta attualmente vigenti, a parziale compensazione dell'alto livello dell'aliquota di tassazione.

Importante è la disposizione del comma 3 dell'articolo 16 che contiene un'agevolazione per la tassazione dell'imposta sostitutiva di cui alla lettera b) del comma 1 per i soli enti di tipo pluricategoriale, fissando l'aliquota al 15 per cento invece del 26 per cento. Tale misura costituisce una misura concreta per stimolare il processo di accorpamento degli enti, utilizzando lo stimolo fiscale come strumento incentivante.

Analoga agevolazione è prevista per gli enti che investano parte del proprio attivo economico in attività a favore dell'economia reale del Paese.

Tale ipotesi è stata elaborata nella relazione «Iniziative per l'utilizzo del risparmio previdenziale complementare a sostegno dello sviluppo dell'economia reale del Paese» approvata dalla Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, approvata in Commissione il 9 luglio 2014 e poi dall'Assemblea della Camera dei deputati il 3 dicembre 2014.

Successivamente con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), articolo 1, commi da 91 a 94, era stata prevista, nell'ambito di un *plafond* annuale di 80 milioni di euro, la corresponsione di un credito di imposta per attività di carattere finanziario a medio o lungo termine relativi a investimenti nell'economia reale. Il credito d'imposta è pari alla differenza tra l'ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26 per cento sui redditi di natura finanziaria dichiarate e certificate dai soggetti intermediari o dagli enti previdenziali medesimi e l'ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20 per cento, che era l'ammontare della tassazione prima dell'incremento della stessa recato dalla stessa legge, a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e imposte sostitutive siano investiti in attività di carat-

tere finanziario a medio o lungo termine individuate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Successivamente tale normativa è stata abrogata dall'articolo 1, comma 96 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che ha introdotto un nuovo regime di agevolazione fiscale (commi 88 e seguenti), che il comma 4 dell'articolo 16 della presente proposta di legge mantiene.

L'articolo 17, in particolare, prevede la detassazione al 15 per cento degli utili derivanti dai soli investimenti finanziari nell'economia reale, con finalità di incentivazione dell'impiego dei patrimoni delle casse per investimenti infrastrutturali di lungo periodo a sostegno dell'economia del Paese, ad esempio, per investimenti a favore della ricerca o dell'innovazione tecnologica.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I

ENTI PREVIDENZIALI PRIVATI

ART. 1.

(Ambito di applicazione).

1. La presente legge disciplina la tutela previdenziale obbligatoria per i soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è condizionato all'iscrizione in appositi albi o elenchi, ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai soggetti di cui al comma 1 che contemporaneamente svolgono attività di lavoro dipendente, nonché agli appartenenti alle professioni non organizzate in ordini o in collegi disciplinate dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4, purché non esercitate nella forma di lavoro dipendente.

ART. 2.

(Regime giuridico degli enti gestori della previdenza).

1. Sono enti gestori della previdenza per i soggetti di cui all'articolo 1 le associazioni e le fondazioni, di seguito denominati «enti», individuati dall'articolo 20.

2. Gli enti non hanno scopo di lucro e hanno personalità giuridica di diritto privato, ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, ed esercitano le funzioni di interesse pubblico di cui all'articolo 38 della Costituzione.

3. Gli enti sono esclusi da ogni forma di intervento finalizzato ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Non possono usufruire di finanziamenti pubblici diretti o indiretti o di altri ausili pubblici di carattere finanziario comunque denominati, con esclusione di quelli

connessi con gli sgravi e con la fiscalizzazione degli oneri sociali.

4. L'inclusione degli enti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è effettuato esclusivamente per finalità di natura statistico-economica e non comporta gli effetti previsti per gli enti aventi natura giuridica pubblica.

5. Agli enti non si applica la normativa relativa agli enti pubblici, fatte salve l'applicazione delle disposizioni della presente legge al fine di garantire, nell'interesse degli iscritti, la trasparenza e la correttezza gestionali, la solidità finanziaria e la solvibilità degli stessi.

6. Gli enti hanno autonomia statutaria, regolamentare, gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi e dei limiti stabiliti dalla presente legge.

ART. 3.

(Struttura degli enti).

1. Sono enti di tipo monocategoriale quelli i cui iscritti appartengono a un solo ordine o collegio professionale. Fatti salvi quelli di cui all'articolo 20, non è consentita la costituzione di nuovi enti di tipo monocategoriale.

2. Gli enti di cui al comma 1 possono accorparsi fra loro, nonché includere altre categorie professionali non organizzate in ordini o in collegi, disciplinate dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4, che risultano prive di una protezione previdenziale pensionistica obbligatoria; gli atti finalizzati all'accorpamento sono esenti da imposte e da tasse.

3. Al fine di consentire il riordino del settore, di favorire l'accrescimento della solidità economico-finanziaria degli enti e lo sviluppo di sinergie gestionali per la tutela degli interessi degli iscritti, l'accorpamento di cui al comma 2 è effettuato riunendo professionalità simili e interconnesse tra loro.

4. Sono enti di tipo pluricategoriale quelli i cui iscritti appartengono a più ordini o collegi professionali o alle professioni di cui

alla legge 14 gennaio 2013, n. 4, aventi carattere simile e interconnesse tra loro.

5. Gli enti di tipo pluricategoriale, anche costituiti ai sensi dei commi 2 e 3, devono in ogni caso garantire:

a) un'adeguata rappresentanza nei propri organi statutori di ciascuna categoria professionale inclusa;

b) una specifica gestione separata, per ciascuna categoria professionale inclusa, dei contributi ricevuti e delle prestazioni erogate, ferma restando l'utilizzazione comune delle strutture organizzative dell'ente;

c) il mantenimento delle regole specifiche in materia di contribuzione previdenziale e di trattamenti forniti, propri di ciascun ente operante come ente di tipo categoriale.

6. Agli enti di cui al comma 4 del presente articolo si applicano le disposizioni dell'articolo 16, comma 3.

ART. 4.

(Atti normativi e di organizzazione).

1. Lo statuto degli enti è redatto ai sensi dell'articolo 16 del codice civile.

2. I regolamenti degli enti disciplinano:

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) le modalità di elezione dei componenti dei rispettivi organi di amministrazione e di controllo, i rispettivi poteri e il contenuto del requisito di professionalità;

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 secondo le disposizioni del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

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.

ART. 5.

(Componenti degli organi).

1. I componenti degli organi degli enti devono essere in possesso dei requisiti di onorabilità e di professionalità richiesti dallo statuto e dai regolamenti. La professionalità si considera sussistente qualora essa costituisca un dato caratterizzante l'attività professionale della categoria interessata.

2. Allo scopo di assicurare l'economicità della gestione, i consigli di amministrazione degli enti sono costituiti, al massimo, da cinque membri, compreso il presidente; all'interno dei consigli di amministrazione possono essere costituiti comitati consultivi, che possono avvalersi eventualmente di consulenti esterni.

3. Gli enti pluricategoriali devono assicurare l'adeguata rappresentanza a ciascuna categoria professionale di riferimento, secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti; le categorie professionali non rappresentate all'atto dell'elezione del consiglio di amministrazione possono richiedere la nomina di un componente in più per ciascuna delle categorie non rappresentate all'atto della costituzione dell'organo.

4. Gli organismi rappresentativi delle articolazioni territoriali non possono essere composti da più di quaranta membri, garantendo comunque la rappresentanza per ciascuna regione e tenendo conto della consistenza numerica degli iscritti su base territoriale.

5. Il collegio sindacale è composto da tre membri. In esso non possono essere nominati dipendenti delle amministrazioni vigilanti.

CAPO II

CRITERI DI GESTIONE DEGLI ENTI

ART. 6.

(Sostenibilità finanziaria).

1. La gestione economico-finanziaria degli enti deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico-attuariale, da redigere con periodicità almeno triennale.

2. Al fine di consentire agli enti una maggiore efficienza della gestione dei profili di rischio e di rendimento negli investimenti si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono individuate le attività di carattere finanziario a medio o lungo termine finalizzate al sostegno di interventi per l'economia, ai fini di quanto disposto dall'articolo 16, comma 3, nonché le modalità di redazione dei bilanci annuali, da redigere esclusivamente secondo i vigenti schemi civilistici, e pluriennali di mandato e la quota percentuale delle risorse finanziarie di partecipazione di ciascun ente al Fondo di garanzia di cui all'articolo 9.

4. Al fine di consentire il monitoraggio complessivo dei flussi finanziari del sistema previdenziale il Ministero dell'economia e delle finanze predispone uno schema di bilancio redatto secondo criteri pubblicistici, che gli enti sono tenuti a compilare e inviare esclusivamente per via telematica.

5. I rendiconti annuali degli enti sono sottoposti a revisione contabile indipendente e a certificazione da parte dei soggetti in possesso dei requisiti per l'iscrizione al Registro di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

6. La riserva legale, al fine di assicurare la continuità nell'erogazione delle prestazioni, deve essere garantita in misura non

inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere.

ART. 7.

(Situazione di anomalie gestionali).

1. Nel caso di gravi violazioni di legge, dello statuto, dei regolamenti interni o dei decreti ministeriali di cui alla presente legge afferenti la corretta gestione dell'ente, imputabili agli organi direttivi e accertate dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) sulla base dell'attività di vigilanza di cui agli articoli 11 e 12, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è nominato un Commissario straordinario, il quale adotta i provvedimenti necessari per salvaguardare la legittimità e la correttezza della gestione; sino all'adozione di tali provvedimenti sono sospesi tutti i poteri degli organi degli enti.

2. In caso di gravi violazioni, entro sei mesi dalla nomina, il Commissario straordinario avvia e conclude la procedura per rieleggere gli amministratori dell'ente stesso, secondo le previsioni dello statuto.

ART. 8.

(Situazione di disavanzo economico-finanziario).

1. In caso di grave disavanzo economico-finanziario e patrimoniale, accertato dalla COVIP sulla base dell'attività di vigilanza di cui agli articoli 11 e 12, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è nominato un commissario straordinario, il quale adotta i provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione; sino al ristabilimento dell'equilibrio finanziario sono sospesi tutti i poteri degli organi degli enti.

2. Qualora, dopo tre esercizi finanziari di gestione commissariale, sia accertata l'impossibilità di provvedere al riequilibrio finanziario dell'ente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di con-

certo con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è nominato un commissario liquidatore, al quale sono attribuiti i poteri previsti dalle norme vigenti in materia di liquidazione coatta, in quanto applicabili.

ART. 9.

(Fondo di garanzia tra gli enti).

1. Al fine di assicurare la stabilità finanziaria degli enti nell'interesse degli iscritti, è istituito un Fondo di garanzia tra gli enti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, gestito dal medesimo Ministero, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono determinati i criteri e le modalità degli interventi del Fondo di garanzia tra gli enti per i casi di grave disavanzo economico-finanziario di un ente, nonché l'entità delle contribuzioni dovute, in rapporto all'ammontare delle risorse assistite dalla garanzia.

3. Ciascun ente riserva una quota delle risorse finanziarie gestite quale partecipazione al Fondo di garanzia tra gli enti, nella misura stabilita con il decreto di cui all'articolo 6, comma 3. Le quote sono accantonate nei bilanci dei singoli enti e rimangono nella loro disponibilità sino all'eventuale utilizzo da parte del citato Fondo, disposto con provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

CAPO III

VIGILANZA E CONTROLLI SUGLI ENTI

ART. 10.

(Vigilanza della COVIP).

1. La vigilanza sugli enti è esercitata dalla COVIP, al fine di valutare la sussi-

stenza di eventuali irregolarità gestionali consistenti in violazioni dello statuto, dei regolamenti o di legge, nonché di prevenire il prodursi di situazioni di insolvibilità tali da compromettere la solidità economico-finanziaria dell'ente.

2. La COVIP esamina le segnalazioni periodiche, su base trimestrale o annuale, i bilanci, nonché ogni altro dato e documento che gli enti, su sua richiesta, sono tenuti a trasmettere, con particolare riguardo al profilo dei costi, dei rendimenti e dei rischi assunti negli investimenti e nella gestione delle risorse finanziarie; le comunicazioni in materia avvengono su base esclusivamente telematica, ai sensi delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

3. Il collegio sindacale e il soggetto incaricato della revisione legale dei conti informano senza indugio la COVIP degli atti o dei fatti conosciuti nell'esercizio dei propri compiti che possono costituire una irregolarità di gestione che determinano una violazione dello statuto, dei regolamenti o di legge, o delle disposizioni dell'articolo 6, comma 2, della presente legge, ovvero che possono comunque pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario. Ai soggetti di cui al primo periodo e ai componenti della COVIP si applicano le disposizioni in materia di responsabilità solidale con gli amministratori per i fatti o le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi della loro carica, ai sensi dell'articolo 2407 del codice civile.

4. La COVIP valuta anche segnalazioni ed esposti relativi alle irregolarità di cui al comma 3 inviati dagli iscritti alle gestioni previdenziali.

ART. 11.

(Poteri di intervento della COVIP).

1. La COVIP può:

a) convocare gli organi direttivi, il collegio sindacale e il soggetto incaricato della revisione legale dei conti dell'ente;

b) effettuare ispezioni presso gli enti, sulla base delle risultanze dell'analisi cartolare, su richiesta dei Ministeri competenti o di propria iniziativa in relazione a specifiche problematiche emerse che necessitano di iniziative urgenti, richiedendo in tal caso l'esibizione dei documenti e degli atti ritenuti necessari;

c) inviare lettere contenenti disposizioni di vigilanza, nelle quali si rappresentano analiticamente agli organi degli enti le anomalie riscontrate e si indicano le linee sulle quali gli organi stessi devono intervenire per sanare le problematiche individuate, fissando un termine entro il quale devono essere adottate le relative iniziative.

2. In caso di inottemperanza a quanto previsto dal comma 1, lettera c), del presente articolo ovvero di accertate violazioni dello statuto, dei regolamenti, di norme di legge o delle disposizioni dell'articolo 6, commi 2 e 3, che, per la loro natura, non sono sanabili, nonché di problemi concernenti la solidità economico-finanziaria dell'ente, la COVIP informa immediatamente, per via telematica, le competenti Direzioni generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero dell'economia e delle finanze, per i provvedimenti di loro competenza, ai sensi degli articoli 7, 8 e 9.

3. La COVIP invia entro il 31 luglio, ai Ministeri di cui al comma 2 del presente articolo e alla Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, di cui all'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88, una relazione sull'andamento gestionale di ciascun ente, con particolare riferimento alla solidità economico-finanziaria.

ART. 12.

(Controlli dei Ministeri competenti).

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, approva gli atti di cui al comma 2, entro sessanta giorni dall'invio dei relativi schemi da parte degli

enti, decorsi i quali gli atti si intendono approvati e divengono immediatamente esecutivi; in caso di osservazioni da parte dei Ministeri vigilanti l'approvazione definitiva o il rigetto della stessa deve intervenire nei successivi trenta giorni dal ricevimento delle nuove deliberazioni.

2. Sono soggetti ad approvazione ministeriale ai sensi del comma 1 i seguenti atti:

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

b) le delibere relative a contributi e a prestazioni.

3. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può formulare osservazioni sugli atti di cui al comma 4, richiedendo motivata richiesta di riesame, entro sessanta giorni dall'invio dei relativi schemi da parte degli enti, decorsi i quali gli atti si intendono approvati e divengono immediatamente esecutivi; gli enti possono riapprovarli con motivata decisione definitiva.

4. Sono soggetti a motivata richiesta di riesame ai sensi del comma 3 i seguenti atti:

a) i bilanci preventivi e consuntivi e le note di variazione al bilancio;

b) i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti;

c) le delibere contenenti criteri direttivi generali;

d) le delibere di cui all'articolo 14, comma 3.

5. In caso di violazioni di legge afferenti la corretta gestione e di situazione di disavanzo economico-finanziario si applicano, rispettivamente, gli articoli 7, 8 e 9.

ART. 13.

(Vigilanza parlamentare).

1. La Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di

forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, di cui all'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88, esercita il controllo parlamentare sull'attività degli enti, al fine di verificare l'efficienza complessiva del settore in relazione, in particolare, alle esigenze degli utenti, all'equilibrio delle gestioni e all'utilizzo dei fondi disponibili, anche con finalità di finanziamento dell'economia, nonché il ruolo della compatibilità della previdenza privata nel quadro dell'equilibrio complessivo dell'intero settore previdenziale e assistenziale.

2. Ai fini di cui al comma 1 la Commissione ivi prevista:

a) acquisisce dalla COVIP informazioni e documenti in merito all'attività ispettiva svolta;

b) acquisisce documenti e informazioni dagli enti e può convocare in audizione i loro organi direttivi;

c) acquisisce informazioni e documenti dai Ministeri vigilanti;

d) invia relazioni complessive sul settore o su singoli enti ai Ministeri vigilanti, per i provvedimenti di loro competenza.

3. La Corte dei conti esercita il controllo generale sulla gestione degli enti, per assicurare la legalità e l'efficacia, e riferisce annualmente alle Camere; la Commissione di cui al comma 1 esamina il relativo referto.

CAPO IV

OBBLIGHI DI CONTRIBUZIONE E DIRITTI ALLE PRESTAZIONI DEGLI ISCRITTI AGLI ENTI

ART. 14.

(Obbligo di contribuzione a carico degli iscritti).

1. Gli iscritti agli albi o elenchi di cui all'articolo 1, comma 1, sono iscritti automaticamente all'ente e sono tenuti a effettuare i relativi adempimenti contributivi, compreso il contributo integrativo a carico

dell'utenza, nelle misure e alle scadenze stabilite.

2. L'aliquota contributiva, ferma restando la totale deducibilità fiscale del contributo, è stabilita con delibera degli organi direttivi degli enti e può essere modulata anche in misura differenziata, con facoltà di opzione degli iscritti.

3. Gli enti possono deliberare l'introduzione di un contributo integrativo a carico dell'utenza che si avvale delle attività professionali degli iscritti; la delibera, che è approvata dai Ministeri vigilanti, ne stabilisce la misura, nella percentuale compresa tra il 2 e il 5 per cento del fatturato lordo, e il relativo importo è riscosso direttamente dall'iscritto medesimo all'atto del pagamento, previa evidenziazione del relativo importo nella fattura.

4. Al fine di migliorare i trattamenti pensionistici degli iscritti gli enti possono destinare parte del contributo integrativo all'incremento dei montanti individuali, garantendo l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario degli enti, previa delibera dei loro organi direttivi, sottoposta all'approvazione dei Ministeri vigilanti, che valutano la sostenibilità della gestione complessiva e le implicazioni in termini di adeguatezza delle prestazioni.

ART. 15.

(Prestazioni a favore degli iscritti).

1. Gli iscritti godono del diritto ai trattamenti pensionistici per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

2. Ai fini della determinazione delle prestazioni di cui al comma 1 si applica il sistema di calcolo contributivo, secondo le modalità di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335, con aliquota di finanziamento non inferiore a quella di computo.

3. Prestazioni pensionistiche di natura complementare possono essere istituite in favore degli iscritti, con l'obbligo della gestione separata, ai sensi e in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

4. Gli enti possono istituire prestazioni di natura assistenziale, anche a carattere

solidaristico, in favore degli iscritti, comprese forme di integrazione del reddito per sospensione o per cessazione dell'attività professionale e forme di tutela sanitaria integrativa, nel rispetto degli equilibri finanziari di ogni singola gestione.

CAPO V

REGIME TRIBUTARIO

ART. 16.

(Trattamento fiscale).

1. In attuazione di quanto previsto dal comma 6-*bis* dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, la tassazione dei redditi di natura finanziaria degli enti è armonizzata, a decorrere dal 2017, alla disciplina relativa alle forme pensionistiche e complementari di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252. A tale fine:

a) per la fase di accantonamento, derivante dai versamenti contributivi, si applicano l'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e l'articolo 74, comma 2, lettera b), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917;

b) per la fase di accumulazione patrimoniale, derivante dal risultato economico-finanziario degli investimenti effettuati dai singoli enti, si applica l'articolo 17, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, con applicazione dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 20 per cento sul risultato netto maturato in ciascun periodo d'imposta;

c) per la fase di erogazione delle prestazioni, le relative somme sono soggette all'imposizione progressiva al momento della percezione, ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

2. Ferma restando l'applicazione dell'imposta sul reddito delle società ai sensi

dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e delle imposte sugli immobili ai sensi dell'articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, agli enti non si applica l'articolo 17-ter del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, ed è consentita, in qualità di persone giuridiche di diritto privato, la deducibilità dell'imposta sul valore aggiunto nei limiti generali previsti dalla normativa vigente.

3. Agli enti di tipo pluricategoriale si applica l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, di cui al comma 1, lettera *b*), nella misura del 15 per cento.

4. Agli enti di cui all'articolo 20 della presente legge si applicano le disposizioni dell'articolo 1, commi 88 e seguenti, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

ART. 17.

(Investimenti nell'economia reale).

1. Il regime fiscale di cui all'articolo 16, comma 3, si applica anche agli enti che effettuano investimenti in attività di carattere finanziario a lungo termine, limitatamente agli stessi, concernenti prevalentemente nell'elaborazione o nella realizzazione di progetti relativi a settori infrastrutturali turistici, culturali, ambientali, idrici, stradali, ferroviari, portuali, aeroportuali, sanitari, immobiliari pubblici non residenziali, delle telecomunicazioni, compresi quelle digitali, della produzione o del trasporto di energia.

2. Le modalità per l'attuazione del comma 1 sono individuate mediante regolamento adottato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

CAPO VI

NORME FINALI

ART. 18.

(Misure riguardanti la Fondazione ENA-SARCO).

1. La Gestione speciale per l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vec-

chiaia ed i superstiti, relativamente agli agenti e ai rappresentanti di commercio di cui agli articoli 1742 e 1752 del codice civile, istituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, ai sensi della legge 22 luglio 1966, n. 613, è trasferita presso la Fondazione Ente nazionale di assistenza per gli agenti e i rappresentanti di commercio (ENASARCO), secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le relative posizioni contributive degli iscritti sono ricongiunte con quelle gestite dalla Fondazione ENASARCO, senza oneri a carico degli iscritti. Dalla data di conferimento della Gestione separata le pensioni di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti degli agenti e dei rappresentanti di commercio sono erogate dalla Fondazione ENASARCO.

ART. 19.

(Abrogazioni).

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati:

a) il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509;

b) il decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103;

c) l'articolo 1, commi 34 e 36, della legge 23 agosto 2004, n. 243;

d) l'articolo 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014 n. 89.

ART. 20.

(Elenco degli enti).

1. La presente legge si applica ai seguenti enti:

a) Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense;

b) Cassa italiana previdenza e assistenza geometri (CIPAG);

c) Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti (CNPADC);

d) ENASARCO;

e) Cassa nazionale del notariato;

f) Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali (CNPR);

g) Ente nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei biologi (ENPAB);

h) Ente nazionale di previdenza e assistenza per i consulenti del lavoro (ENPACL);

i) Ente nazionale di previdenza e assistenza farmacisti (ENPAF);

l) Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA);

m) Ente nazionale di previdenza e assistenza medici (ENPAM);

n) Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli psicologi (ENPAP);

o) Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione Infermieristica (ENPAPI);

p) Ente nazionale di previdenza e assistenza veterinari (ENPAV);

q) Ente di previdenza e assistenza pluricategoriale (EPAP);

r) Ente previdenziale dei periti industriali e dei periti industriali laureati (EPPI);

s) Fondo di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e agenzie maritime (FASC);

t) Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti (INARCASSA);

u) Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI);

v) Opera nazionale assistenza orfani sanitari italiani (ONAOSI).

