

---

**XVII LEGISLATURA**

---

Doc. **XVI-bis**  
n. **12**

## **COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO**

**SULLE ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI  
PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

**ESAME DI UNA PROPOSTA DI RELAZIONE SULL'ASSETTO NORMATIVO  
DEL SETTORE DELLE CASSE PREVIDENZIALI PRIVATE**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 24 maggio 2017*

(Relatori: on. **DI SALVO** e on. **GALATI**)

---

*Comunicata alla Presidenza delle Camere il 24 maggio 2017  
(ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati)*

---

ALLEGATO

**RELAZIONE IN TEMA DI ASSETTO NORMATIVO DEL SETTORE  
DELLE CASSE PREVIDENZIALI PRIVATE**

(Relatori Titti DI SALVO e Giuseppe GALATI)

La Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha intrapreso il 26 novembre 2014 un'indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale, il cui termine fissato al 31 dicembre 2015, successivamente prorogata prima al 31 dicembre 2016 e poi al 31 dicembre 2017, al fine di approfondire le tematiche relative all'assetto organizzativo del settore della previdenza privata. A tal fine è stato svolto un ampio ciclo di audizioni con i principali esponenti del settore.

La presente relazione, traendo spunto da tale indagine, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera, intende formalizzare l'orientamento in merito ad un riassetto complessivo del settore. Al fine di dare un contributo più specifico si è ritenuto di allegare alla relazione uno schema di intervento normativo che traduce i principi individuati.

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 sussistevano nella forma di enti pubblici (c.d. 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 ad 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 ad usufruire delle prestazioni previdenziali in un quadro di sostenibilità finanziaria e di solidità economico-finanziaria delle casse.

La scelta del legislatore nel biennio 1994-96 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. Di qui la scelta di prevedere un sistema di primo pilastro (previdenza obbligatoria) gestita 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. Di 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 D.Lgs n. 509/1994, di ricevere finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario.

Tali esigenze permangono inalterate a vent'anni di distanza.

La **natura giuridica privata** si deve sostanziare in un assetto organizzativo caratterizzato da autonomia normativa, gestionale, finanziaria e contabile, 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, ed interventi in situazione di crisi economia-finanziaria degli enti.

L'esperienza maturata rivela che, rispetto ad 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 « ripubblicizzazione » 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 ripubblicizzazione », sul piano legislativo, decisivo è stato l'effetto dell'inserimento delle Casse all'interno dell'elenco delle Amministrazioni pubbliche, annualmente pubblicato dall'ISTAT, in applicazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 « Legge di contabilità e finanza pubblica ». Tale 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 comunitaria, prima il Regolamento n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità-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, 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 S13 come pubbliche amministrazioni sulla base di criteri prevalentemente economici, indipendentemente dal regime giuridico di riferimento.

L'inclusione delle casse nell'indice ISTAT ha dato luogo ad 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'ADEPP, l'Associazione rappresentativa degli enti previdenziali privati e alcune casse hanno presentato ricorso, poi accolto con sentenza del TAR Lazio, Sezione III Quater n. 1938/2008, che ha stabilito la cancellazione della 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 ISTAT, considerando che « *la trasformazione operata dal d.lgs.509/1994 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 organizzativa* »; 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. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, ha segnato l'inizio del ricorso sistematico all'elenco Istat come ambito soggettivo di applicazione di molte disposizioni di finanza pubblica; l'articolo 9 di tale 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 accessoria. Tali norme sono state prorogate anche per l'anno 2014 dal decreto del Presidente della Repubblica 122/2013.

Molti altri provvedimenti hanno utilizzato nel medesimo senso l'indice ISTAT: il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, ha reso applicabili a tutte le amministrazioni incluse nell'elenco ISTAT, comprese quindi le casse di previdenza privata, le nuove norme in materia di adeguamento ed 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 tema di adeguamento del ciclo e degli strumenti della programmazione economica e finanziaria dell'Italia

alle nuove regole comunitarie 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 ad un sistema misto « competenza e cassa » a carattere programmatico; 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 ed acquisti, con il ricorso alle convenzioni od accordi quadro della Consip S.p.A. e ai sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico.

Successivamente, l'articolo 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha imposto alle amministrazioni incluse nell'Elenco 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- 95/2012, 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 ripublicizzazione non è stato tuttavia univoco**, in quanto accanto a tali 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, ad 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 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 ed interpretative emerge con chiarezza la necessità di procedere ad un riordino della legislazione relativa alle casse.

La Commissione ritiene necessario, pertanto, operare una revisione della normativa relativa alle casse previdenziali private, che opportunamente potrebbe assumere la forma di un Testo Unico della materia, in modo da definire organicamente la disciplina del settore, apportando le necessarie chiarificazioni e gli aggiornamenti normativi che si rendono indispensabili. La Commissione ha funzioni di vigilanza e di controllo e non esercita la funzione legislativa, di spettanza delle Commissioni permanenti e delle Assemblee dei due rami del Parlamento, ferma restando l'iniziativa legislativa propria dei deputati e dei senatori. Si ritiene, peraltro, di particolare importanza per il dibattito nelle sedi competenti fornire un contributo il più possibile approfondito, che trae spunto dal lavoro analitico svolto dalla Commissione nell'esercizio delle proprie funzioni nel corso della legislatura, sia per quanto riguarda le problematiche emerse nel valutare la realtà costituita dalla gestione delle Casse, particolarmente nell'espressione dei pareri sui bilanci di tali enti, ai sensi dell'articolo 56, comma 2, della legge 9 marzo 1989, n. 88, sia per quanto riguarda le soluzioni tecniche che possono essere adottate per affrontare tali problemi.

Un primo tema sul quale la Commissione ritiene necessario innovare 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. 509/1994, 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. 103/1996, sono stati costituiti direttamente come enti privati cinque casse (EPPI, ENPAB, ENPAP, ENPAPI ed EPAP, quest'ultimo a carattere pluricategoriale).

La Commissione ritiene necessario, rispetto ai mutamenti del mondo del lavoro nel settore delle libere professioni, prevedere che un Testo Unico debba applicarsi 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 prevedere adeguate tutele previdenziali per i lavoratori di tali settori innovativi del mondo del lavoro. Tale legge disciplina le c.d. 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.

La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « *Art. 1 (Ambito di applicazione) 1. Il presente Testo Unico 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 norme di cui al presente Testo Unico si applicano anche ai soggetti, appartenenti agli ordini o collegi professionali di cui al comma 1, che esercitano attività libero-professionale, anche se contemporaneamente svolgano attività di lavoro dipendente, nonché agli appartenenti alle professioni non organizzate in ordini o collegi disciplinate dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4, purchè non esercitate nella forma di lavoro dipendente* ».

In tema di **regime giuridico degli enti gestori della previdenza**, siano essi strutturati come associazioni o fondazioni, la Commissione ritiene necessario ribadirne la natura giuridica di persone giuridiche di diritto privato, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice civile. 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 legge di riforma.

La Commissione ritiene, pertanto, sia necessario, partendo dalla precisazione di tale natura giuridica, affermare un netto principio di

separazione del comparto della previdenza privata da quello della previdenza e della finanza pubblica, che vale in duplice direzione:

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;

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 ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, può avere una valenza esclusiva per finalità di natura statistico-economica, rispetto al computo dell'indebitamento complessivo della finanza pubblica in ambito 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, deve tradursi in una norma che sancisca il principio della non applicabilità della normativa relativa agli enti pubblici agli enti previdenziali privati, fatte salve l'applicazione delle norme in tema di controlli, vigilanza e risoluzione delle situazioni di crisi economico-finanziaria, 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. 509/1994, 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* ».

La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « *Art. 2 (Regime giuridico degli enti gestori della previdenza). 1. Sono enti gestori della previdenza per i soggetti di cui all'articolo 1 del presente Testo Unico le associazioni e le fondazioni, di seguito denominati "enti", così come individuati dai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996. 2. Gli enti non hanno scopo di lucro e hanno personalità giuridica di diritto privato, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del codice*



*civile 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 indiretto o di altri ausili pubblici di carattere finanziario comunque denominati, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e 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 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, è effettuato esclusivamente per finalità di natura statistico-economica e non comporta il prodursi degli 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 norme del presente Testo Unico al fine di garantire, nell'interesse degli iscritti, la trasparenza e la correttezza gestionale, 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 nel presente Testo Unico ».*

**L'assetto organizzativo della previdenza privata** 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 mila iscritti, con l'ENPAM che ne conta più di 350 mila, ENASARCO circa 250 mila e due — Cassa Forense e Inarcassa — intorno a 170 mila iscritti), di casse di medie o piccole dimensioni (dalla CIPAG con circa 95 mila iscritti alla Cassa del Notariato con meno di 5 mila 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* ad operatori finanziari esterni; le ridotte dimensioni patrimoniali di molte casse riducono il loro peso di

contrattazione nella gestione dei rapporti finanziari sul mercato, e rende 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 una 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 alla 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, lett. *a*), aveva già espresso un parere favorevole alla **costituzione di un modello di ente previdenziale privato « pluricategoriale »**, prevedendolo come prima opzione delle modalità 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 si colloca, dunque, in continuità con una tendenza legislativa già esistente, sebbene inattuata.

La Commissione ritiene necessario distinguere gli enti a seconda della loro **natura « monocategoriale » o « pluricategoriale »**.

Per stimolare il processo di accorpamento tra gli enti, che deve avvenire secondo criteri di affinità e similarità delle professioni, spesso connesse tra loro nella pratica professionale o con problemi gestionali analoghi, si prevede il divieto della costituzione di nuovi enti monocategoriali. Per stimolare il processo di accorpamento su base volontaria da parte degli enti può essere introdotto un regime di tassazione agevolata per gli enti pluricategoriali, idoneo a costituire uno stimolo ad intraprendere tale scelta organizzativa.

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.

La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « *Art. 3 (Struttura degli enti) 1. Sono enti di tipo monocategoriale quelli i cui iscritti appartengono ad un solo ordine o collegio professionale. Fatti salvi quelli di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, 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 e collegi,*

disciplinate dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4, che risultino 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 economica-finanziaria degli enti e lo sviluppo di sinergie gestionali a tutela degli interessi degli iscritti, l'accorpamento di cui al precedente comma 2 avviene con la finalità di riunire professionalità similari e tra loro professionalmente interconnesse. 4. Sono enti di tipo pluricategoriale quelli i cui iscritti appartengono a più ordini o collegi professionale o alle professioni di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 4, aventi carattere simile e tra loro professionalmente interconnesse. 5. Gli enti di tipo pluricategoriale, anche costituiti ai sensi delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3, devono in ogni caso garantire: a) un'adeguata rappresentanza nei propri organi statutari 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 tema di contribuzione previdenziale e di trattamenti forniti, propri di ciascun ente attualmente operante come ente di tipo categoriale. 6. Agli enti di cui al comma 4 si applicano le disposizioni dell'articolo 16, comma 3 ».

L'autonomia organizzativa degli enti si sostanzia nei **poteri normativi e degli atti di organizzazione**. La Commissione ritiene necessario che circa la **struttura organizzativa interna** sia disciplinato il contenuto dello statuto, per il quale si rinvia all'articolo 16 del codice civile che disciplina le associazioni e fondazioni, e dei regolamenti. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « Art. 4 (Atti normativi e di organizzazione) 1. Lo statuto è redatto ai sensi dell'articolo 16 del codice civile. 2. I regolamenti 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 norme del Codice dei contratti, 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 ».

Per quanto concerne la **struttura organizzativa interna** delle casse, dall'approfondimento svolto in Commissione è emersa l'opportunità di prevedere misure per una riduzione quantitativa degli organi gestionali, fatta salva la piena rappresentatività delle categorie interessate. Ciò al fine di rendere più snelle ed efficienti le gestioni e meno oneroso il funzionamento delle Casse. 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, pertanto, 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 5 componenti, compreso

il Presidente. Unica deroga a tale norma è, per gli enti pluricategoriali, la possibilità di incrementare il numero di componenti il 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 ad 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 40 componenti, assicurando la rappresentanza per ciascuna regione e tenendo conto della consistenza numerica degli iscritti su base territoriale. Altra misura finalizzata a rendere più efficienti i controlli è quella di prevedere un 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. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: «*Art. 5 (Componenti degli organi) 1. I componenti degli organi devono essere in possesso dei requisiti di onorabilità e 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 dell'ente sono costituiti, al massimo, da 5 componenti, compreso il Presidente; nel suo interno 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 40 unità, garantendo tuttavia la rappresentanza per ciascuna Regione e tenendo conto della consistenza numerica degli iscritti su base territoriale. 5. Il collegio sindacale è composto di 3 unità. In esso non possono essere nominati dipendenti delle Amministrazioni vigilanti*».

In tema di **criteri di gestione** degli enti previdenziali privati l'obiettivo fondamentale che una riforma normativa deve assicurare è quello della sostenibilità finanziaria delle gestioni. L'interesse pubblico in tale ambito legittima la sussistenza di un **esteso apparato di prescrizioni** volte ad impedire preventivamente il verificarsi di eventuali anomalie gestionali o di problemi per l'equilibrio economico-finanziario degli enti.

La Commissione ritiene, pertanto, sia necessario individuare 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; il rispetto dei criteri stabiliti con decreto dei Ministri vigilanti in tema di investimenti finanziaria.

Per tale strumento si rinvia a quanto già previsto dall'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2011, che prevede la determinazione di criteri qualitativi e quantitativi per gli investimenti degli enti, che salva l'autonomia gestionale, risponde alla logica di salvaguardare la solidità patrimoniale degli enti ed evitare il prodursi di situazioni di rischio finanziario. In questo caso il controllo di natura pubblica, che costituisce un limite all'autonomia gestionale degli enti, trae fondamento dall'interesse pubblico ad evitare il prodursi di situazioni di squilibrio finanziario, attesa la rilevanza complessiva degli investimenti dell'intero settore della previdenza privata che gestisce ed investe un patrimonio totale di circa 70 miliardi di euro. In tema di bilancio va precisata la natura civilistica dei documenti contabili, e devono essere introdotte 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 soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: «*Art. 6 (Sostenibilità finanziaria). 1. La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico-attuariale, da redigersi 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 previsioni di cui all'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 dal successivo articolo 16, comma 3, nonché le modalità di redazione dei bilanci annuali, da redigersi 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 predispose uno schema di bilancio redatto secondo criteri pubblicistici, che gli enti sono tenuti a compilare ed 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. 395. 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*».

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 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. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « *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 al presente Testo Unico afferenti la corretta gestione dell'ente, imputabili agli organi direttivi e accertate dalla COVIP sulla base dell'attività di vigilanza di cui agli artt. 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* »

Anche il caso di **grave disavanzo economico-finanziario** deve consentire l'intervento pubblico, portando ad un commissariamento dell'ente e nei casi di accertata impossibilità, per tre esercizi finanziari consecutivi, a raggiungere il riequilibrio dei conti e alla successiva liquidazione dello stesso. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « *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 artt. 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 concerto 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* ».

Nel caso di situazioni di grave crisi economica è opportuno prevedere 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 Ministeri 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 di una riforma che si propone di stimolare, su base volontaria, la formazione di accorpamenti tra enti e la costituzione di grandi enti previdenziali, in grado di gestire efficacemente le risorse e aumentare la solidità degli stessi nell'inte-

resse esclusivo degli iscritti. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « 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, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro 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 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, 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 Fondo, disposto con provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ».

Un aspetto importante emerso nell'attività della Commissione è quello della necessità di prevedere un **sistema di controlli e di vigilanza pubblica** più incisivo rispetto alla normativa vigente, ma al tempo stesso opportunamente semplificati.

I controlli attuali prevedono una pluralità di Ministeri vigilanti – oltre al Ministero del lavoro e al Ministero dell'economia 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 ad essere effettuata efficacemente a livello ministeriale, essendo il ruolo attuale della COVIP troppo limitato; ad essi si aggiungono il controllo della Corte dei conti, che invia referto sulla gestione degli enti al Parlamento e i controlli interni del collegio sindacale e degli incaricati della revisione legale. Nell'analisi approfondita condotta nella 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 Commissione ritiene sia necessario prevedere al proposito una chiara ripartizione tra **attività di vigilanza ed ispettiva**, affidata alla COVIP e tipizzata nelle sue prerogative, e **attività di controllo** affidata a due soli Ministri vigilanti (Economia e Lavoro): 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.

La Commissione ritiene sia necessario affidare alla COVIP 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. Per ovviare a disfunzioni o inefficienze nell'esercizio dei poteri di vigilanza, si ritiene opportuno estendere 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 o le omissioni commesse 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. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: «*Art. 10 (Vigilanza della COVIP) 1. La vigilanza sugli enti è esercitata dalla COVIP, al fine di valutare la sussistenza di eventuali irregolarità gestionali consistenti in violazioni dello statuto, dei regolamenti o di legge, e 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, sulla base delle disposizioni di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 Codice dell'amministrazione digitale. 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 possano costituire una irregolarità di gestione che determinano una violazione dello statuto, dei regolamenti o di legge, o delle previsioni di cui all'articolo 6, comma 2 del presente Testo Unico, ovvero che possano comunque pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario; ai soggetti di cui al primo periodo e ai componenti della COVIP si applicano le disposizioni in tema 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 del medesimo tenore inviate dagli iscritti alle gestioni previdenziali*».

La Commissione ritiene che i **poteri di vigilanza** debbano essere tipizzati e che i modelli utilizzabili, stante la grande rilevanza finanziaria assunta dal risparmio previdenziale, con gli opportuni adattamenti, siano quelli costituiti dal Testo Unico Bancario e dalla normativa vigente in tema di vigilanza della COVIP sui Fondi pensione: in particolar modo il potere di convocazione degli organi, il potere di ispezione, 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. La soluzione normativa che si propone



è pertanto la seguente: « *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; 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 di 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), ovvero di accertate violazioni dello statuto, dei regolamenti, di norme di legge o delle previsioni di cui all'articolo 6, commi 2 e 3 del presente Testo Unico, che, per la loro natura, non siano 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 al Ministero dell'economia e delle finanze, per i provvedimenti di loro competenza, ai sensi dei precedenti articoli 7, 8 e 9 del presente Testo Unico. 3. La COVIP invia entro il 31 luglio, ai citati Ministeri e alla Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, di cui all'articolo 56, comma 2, lettera a) della legge 9 marzo 1989, n. 88, una relazione sull'andamento gestionale di ciascun ente, con particolare riferimento alla solidità economico-finanziaria ».*

L'attività di controllo, come detto, è affidata ai **Ministeri dell'economia e delle finanze, 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 relativa a contributi e 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 direttivi 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 insolubilità finanziarie 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. La soluzione normativa che si propone è

pertanto la seguente: « *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 i seguenti atti: a) lo statuto e i regolamenti, nonché le relative integrazioni o modificazioni; b) le delibere relative a contributi e 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 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 artt. 7, 8 e 9 ».

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 con referto al Parlamento 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 ed assistenziale. A tal fine la Commissione si raccorda con la COVIP, con i Ministeri vigilanti, cui può inviare relazioni complessive sul settore o su singoli enti, con la Corte dei conti e può acquisire documenti e informazioni dagli enti, potendo convocare in audizione gli organi direttivi degli stessi. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « *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, comma 2, lettera a) della legge 9 marzo 1989, n. 88, e successive modificazioni esercita il controllo parlamentare sull'attività degli enti, 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 ed assistenziale. 2. A tal fine la Commissione: 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 gli 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 propria competenza. 3. La Corte dei conti esercita il controllo generale sulla gestione degli enti, per assicurare la legalità e l'efficacia, e riferisce annualmente al Parlamento; la Commissione di cui al comma 1 esamina il relativo referto».

La Commissione ritiene necessario riguardare 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. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: «*Art. 14 (Obbligo di contribuzione a carico degli iscritti) 1. Gli iscritti agli albi o elenchi di cui all'articolo 1, comma 1, del presente Testo Unico, sono iscritti automaticamente all'ente e sono tenuti ad effettuare i relativi adempimenti contributivi, ivi compreso il contributo integrativo a carico dell'utenza, nelle misure e alle scadenze stabilite. 2. L'aliquota contributiva, ferma 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, ed 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 degli organi direttivi, sottoposta all'approvazione dei Ministeri vigilanti, che valutano la sostenibilità della gestione complessiva e le implicazioni in termini di adeguatezza delle prestazioni».*

Dal punto di vista delle prestazioni, è opportuno mantenere la possibilità di fornire prestazioni pensionistiche sia di **natura complementare che 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 l'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'ONAOSI, che non eroga pensioni, ma solo prestazioni di natura assistenziale per gli orfani delle professioni mediche e veterinarie. Per tale motivo, al fine di rendere omogeneo il settore si ritiene opportuno prevedere la soppressione della gestione separata presso l'INPS relativa agli agenti e rappresentanti di commercio e il suo trasferimento in capo all'ENASARCO. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: «*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 ed in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 recante «Disciplina delle forme pensionistiche complementari», e successive modificazioni e integrazioni. 4. Gli enti possono istituire prestazioni di natura assistenziale, anche a carattere solidaristico, in favore degli iscritti, ivi 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. 5. La Gestione speciale per l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, relativamente agli agenti e dei 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 l'ENASARCO, con le modalità stabilite con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente Testo Unico. Le relative posizioni contributive degli iscritti sono ricongiunte con quelle gestite dall'ENASARCO, senza oneri a carico degli iscritti. Dalla data di conferimento della gestione separata le pensioni di invalidità, vecchiaia e per i superstiti degli agenti e dei rappresentanti di commercio sono erogate dall'ENASARCO».

La Commissione ritiene necessario rivedere la disciplina del **trattamento fiscale**, nel senso 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 comunitario, 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 38, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in rapporto all'articolo 74 del decreto del

Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, 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 deducibili dal reddito complessivo per un importo non superiore ad 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 citato 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, come modificato dall'articolo 2, comma 24, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, con applicazione di 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 Testo Unico delle imposte sui redditi, di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, 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 decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

Non sono modificate le norme sulle tassazioni IRES ed IMU, ma la Commissione ritiene necessario, in considerazione della natura giuridica privata degli enti previdenziali, consentire la **deducibilità dell'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.

La Commissione ritiene sia necessaria per gli **enti di tipo pluricategoriale**, un'agevolazione per la tassazione dell'imposta sostitutiva di cui alla precedente lettera *b)*, fissando l'aliquota al 15 per cento invece del 26 per cento, al fine di 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 « *Iniziativa 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 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 stato previsto, 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 carattere 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 del presente Testo Unico mantiene. La Commissione ritiene sia necessario, in particolare, prevedere 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 della innovazione tecnologica. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « *Art. 16 (Trattamento fiscale) 1. In attuazione di quanto già 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 tal 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 38, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in rapporto all'articolo 74 del 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 di imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 20 per cento, che si applica 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 decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. 2. Ferma restando l'applicazione della tassazione IRES ai sensi dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e delle tassazioni 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'IVA nei limiti generali previsti dalla vigente normativa. 3. Agli enti di tipo pluricategoriale si applica l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, di cui al comma 2, lett. b) del comma 1 del presente articolo, nella misura del 15 per cento. 4. Agli enti di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996 del presente Testo Unico si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 88 e seguenti della legge 11 dicembre 2016, n. 232 ».

La Commissione ritiene sia necessario, infine, prevedere 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 di innovazione tecnologica. La soluzione normativa che si propone è pertanto la seguente: « Art. 17 1. Il regime fiscale di cui all'articolo 16, comma 3 si applica anche agli enti che effettuino investimenti in attività di carattere finanziario a lungo termine, limitatamente agli stessi, concernenti prevalentemente nell'elaborazione o 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, e della produzione e trasporto di energia. 2. Le modalità attuative di cui al comma precedente sono individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ».



\*170162019510\*