nota di lettura

XIV legislatura

Schema di decreto legislativo recante disciplina delle forme pensionistiche complementari
(Atto del Governo n. 522)

Luglio 2005
n. 157

servizio del bilancio
del Senato

Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte tel. 3461

Segreteria

tel. 2117 - 5262

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio
dott.ssa Valeria Bevilacqua

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa
dott. Renato Loiero tel. 2424

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata
dott. Luca Rizzuto tel. 3768

Segretari parlamentari
dott.ssa Anna Elisabetta Costa (assente)
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

Ha collaborato la dott.ssa Daniela Reale nell'ambito di uno stage di studio presso il Servizio Bilancio del Senato

I N D I C E

Premessa ..... pag. 1

Articolo 5 (Partecipazione negli organi di amministrazione e di controllo e responsabilità) ..... pag. 1

Articolo 6 (Regime delle prestazioni e modelli gestionali) ..... pag. 2

Articolo 8 (Finanziamento) ..... pag. 2

Articolo 9 (Istituzione e disciplina della forma pensionistica Complementare residuale presso l'INPS). ..... pag. 10

Articolo 10 (Misure compensative per le imprese) ..... pag. 11

Articolo 11 (Prestazioni) **e Articolo 14** (Permanenza nella forma pensionistica complementare e cessazione dei requisiti di partecipazione e portabilità) ..... pag. 15

Articolo 16 (Contributo di solidarietà) ..... pag. 19

Articolo 17 (Regime tributario delle forme pensionistiche complementari) ..... pag. 20

Articolo 19 (Compiti della COVIP) ..... pag. 24

Articolo 22 (Disposizioni finanziarie) ..... pag. 25

Premessa

Preliminarmente, attesa la notevole rilevanza finanziaria di tale argomento, occorrerebbe un chiarimento relativamente all'applicazione o meno della normativa in esame ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Difatti, mentre l'articolo 23, comma 5, dello schema fa rinvio ad un successivo provvedimento, altre disposizioni richiamano esplicitamente tale categoria (articolo 2, comma 1, lettera a), articolo 3, comma 2 e articolo 8, comma 3).

Articolo 5

(Partecipazione negli organi di amministrazione e di controllo e responsabilità)

Il comma 1 prevede la partecipazione paritetica di rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro negli organi di amministrazione e di controllo delle forme pensionistiche complementari.

La RT non si sofferma sulla norma.

Al riguardo, si osserva che la partecipazione dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori negli organi dei fondi pensione relativi ai pubblici dipendenti potrebbe determinare nuovi oneri, connessi alla concessione di permessi per l'espletamento delle funzioni. Andrebbe inoltre chiarito se il pagamento dei compensi, a qualsiasi titolo spettanti ai predetti rappresentanti, competa o meno ai fondi medesimi, non restando pertanto a carico dell'amministrazione di appartenenza degli stessi.

Articolo 6

(Regime delle prestazioni e modelli gestionali)

Il comma 2 autorizza gli enti gestori di forme pensionistiche obbligatorie a stipulare con i fondi pensione convenzioni per l'utilizzazione del servizio di raccolta dei contributi da versare ai fondi pensione e di erogazione delle relative prestazioni, anche mediante la costituzione di società di capitali. Tale servizio deve essere organizzato secondo criteri di separatezza contabile dalle attività istituzionali del medesimo ente.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, andrebbero chiariti i possibili riflessi delle predette convenzioni sui bilanci degli enti previdenziali pubblici, atteso che appare ragionevole supporre l'insorgenza di nuovi oneri a carico di tali enti in rapporto all'espletamento dei servizi di raccolta dei contributi ed erogazione delle prestazioni gestiti dagli stessi. In altri termini, potrebbe essere opportuno specificare le modalità di ripartizione degli oneri amministrativi tra fondi ed enti gestori di forme pensionistiche obbligatorie.

Articolo 8

(*Finanziamento*)

Il presente articolo definisce i criteri di finanziamento delle forme pensionistiche complementari. In particolare, il comma 1 stabilisce che il versamento dei contributi finalizzato al finanziamento di dette forme pensionistiche può essere a carico sia del lavoratore sia del datore di lavoro o del committente e sia effettuato attraverso il conferimento del TFR

maturando. Si specifica inoltre che nel caso di lavoratori autonomi e liberi professionisti il finanziamento delle forme pensionistiche complementari è attuato mediante contribuzione a carico degli stessi.

Il comma 2 stabilisce che la misura minima di contribuzione a carico del datore di lavoro o del committente e del lavoratore è fissata dagli accordi collettivi anche aziendali o, in mancanza, dai regolamenti di aziende ed enti; stabilisce inoltre che la misura del contributo può essere fissa o calcolata in percentuale sulla diversa tipologia di reddito conseguita dai lavoratori dipendenti, o autonomi e liberi professionisti, o soci lavoratori di società cooperative.

Il comma 3 specifica che per i dipendenti della pubblica amministrazione i contributi alle citate forme pensionistiche debbono essere definiti in sede di determinazione del trattamento economico, secondo procedure coerenti con la natura del rapporto di lavoro ed in conformità ai princìpi recati dal provvedimento in esame.

I commi 4 e 5 illustrano la nuova disciplina fiscale relativa alla deducibilità dei contributi versati alle forme di previdenza complementare ai sensi dell'articolo 10 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR) di cui al D.P.R. n. 917 del 1986; in particolare detta deducibilità, che tiene conto anche dei versamenti effettuati dal datore di lavoro ai fondi di previdenza di cui all'articolo 105, comma 1, del TUIR, non può essere superiore ad euro 5.164,57.

Al riguardo, si rammenta che la disciplina vigente prevede un doppio limite alla deducibilità: i contributi versati alle forme pensionistiche complementari in esame sono deducibili per un importo complessivamente

non superiore al 12% del reddito totale e comunque la deduzione non può superare i citati euro 5.164,57.

La medesima deduzione spetta anche per i contributi versati nell'interesse dei familiari a carico di cui all'articolo 12 del citato TUIR; nello specifico essa compete al soggetto nei confronti del quale dette persone sono fiscalmente a carico per la parte non dedotta dai citati soggetti.

Il comma 6 prevede per i lavoratori di prima occupazione un nuovo meccanismo di deduzione specifico; in particolare, dopo il quinto anno di partecipazione alla previdenza complementare è data la possibilità, nei venti anni successivi, di dedurre dal reddito complessivo i contributi eccedenti il citato limite di euro 5.164,57 risultanti dalla differenza tra l'importo di 25.822,85 euro ed i contributi effettivamente versati nei primi cinque anni di contribuzione e comunque per un importo non superiore a 2.582,29 euro annui.

Il comma 7 prevede che il conferimento del TFR maturando venga destinato alle forme pensionistiche complementari in discorso secondo modalità esplicite e tacite; in particolare, in base al meccanismo del silenzio-assenso, nel caso in cui il lavoratore, entro il termine di 6 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2006, non esprima alcuna volontà, sarà il datore di lavoro a trasferire il TFR maturando, in via generale, alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi.

La RT stima il minor gettito derivante dall'applicazione dei citati commi 4, 5, 6 e 7 dell'articolo in discorso; nello specifico i commi 4 e 5 generano minor gettito per effetto della eliminazione del limite di deducibilità dei contributi versati (dal lavoratore e dal datore di lavoro) calcolato sul 12% del

reddito complessivo dichiarato dal contribuente sia lavoratore dipendente che autonomo o libero professionista.

Il minor gettito è quantificato per i lavoratori dipendenti in 26 mln di euro per il 2006, 29 mln per il 2007 e 31 mln per il 2008 (fino ad arrivare ad un minor gettito di 42 mln nel 2014), mentre per i lavoratori autonomi la stima si attesta su 54 mln per il 2006 ed il 2007 e 65 mln per il 2008 (fino al minor gettito stimato per il 2014 pari a 75 mln).

Con riferimento al comma 6 viene quantificato il minor gettito per effetto della citata possibilità concessa ai lavoratori di prima occupazione di dedurre dopo i primi cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari e nei venti anni successivi la quota di contributi eccedenti il limite di 5.164,57 euro (ma comunque per un importo non superiore a 2.582,29 euro annui) e pari alla differenza tra euro 25.822,75 ed i contributi effettivamente versati nel quinquennio.

A tale modifica la RT ascrive un minor gettito a partire dal 2010 pari a 3 mln di euro, crescenti fino all'ammontare di 13 mln per l'anno 2014.

Infine, per il comma 7 la RT stima il minor gettito derivante dal meccanismo del silenzio-assenso, che farebbe incrementare le adesioni e le quote di TFR versate alle forme di previdenza complementare in discorso; in tal caso si avrebbero minori entrate immediate per effetto della diminuzione della base imponibile dell'imposta sostitutiva sul rendimento del TFR, in parte compensate, nel medio-lungo periodo, dalle maggiori entrate fiscali derivanti dalle imposizioni sui rendimenti, prestazioni e rendite corrisposti dalle forme di previdenza complementari in esame.

Le quantificazioni nette di minor gettito sono pari a 23 mln per il 2006, 31 mln per il 2007 e 46 mln per il 2008, fino a raggiungere l'onere di 146 mln per il 2014.

Pertanto la stima totale degli effetti delle disposizioni contenute nell'articolo in esame è pari a 104 mln per il 2006, 115 mln per il 2007, 142 mln per il 2008 fino a 276 mln di euro per il 2014.

La RT perviene alla citata quantificazione utilizzando una serie di ipotesi e di dati di cui non vengono esplicitati né la fonte né i riferimenti temporali; inoltre, non vengono chiariti i passaggi logico-matematici che sulla base delle ipotesi indicate consentono di pervenire alla stima, il che non permette di verificarne puntualmente la congruità.

L'analisi dei dati forniti evidenzia peraltro alcuni aspetti che andrebbero opportunamente chiariti.

In particolare, entrando nel dettaglio delle quantificazioni presentate in RT, sarebbe opportuno che fossero forniti chiarimenti in merito alle ipotesi poste alla base della crescita dei flussi annui di TFR da indirizzare verso forme di previdenza complementare, che secondo le stime presentate porterebbero i 1.700 mln di euro stimati a l.v. per il 2006 fino ai 3.050 mln di euro per il medesimo anno per effetto del provvedimento in esame.

Tale incremento percentuale sarebbe pari all'80%, a fronte di una crescita del 41% e del 34% rispettivamente per gli anni 2010 e 2014 rispetto ai corrispondenti valori a l.v..

Al riguardo, la RT non esplicita le assunzioni che inducono a stimare un incremento così forte e concentrato nel primo anno, al di là dell'effetto riconducibile all'introduzione del meccanismo del silenzio-assenso, unico fattore esplicativo citato dalla RT. E' evidente che la stima dei flussi di TFR da destinare alle forme di previdenza complementare risulta cruciale ai fini di tutto l'impianto della RT.

Ulteriore chiarimento necessario riguarda la disaggregazione del numero dei lavoratori dipendenti tra quelli assunti prima e dopo il 1993, attesa la diversa quota di

TFR destinabile alle diverse forme di pensioni complementari; tale precisazione permetterebbe di verificare la congruità della stima inerente ai flussi di TFR destinati alla previdenza complementare nonché l'ipotesi della percentuale di adesione da parte dei lavoratori dipendenti (quantificata per il 2006 a legislazione vigente nel 17%).

Al riguardo, analizzando i dati forniti in RT si evidenziano delle risultanze difformi rispetto a quelle traibili da una semplice elaborazione delle informazioni fornite dalla COVIP nella Relazione per l'anno 2004.

Infatti, la tav. 3.8 contenuta nel testo della citata relazione (pag.135) permette di quantificare indirettamente il numero dei lavoratori dipendenti che destinano parte del loro TFR verso forme di previdenza complementare (755 mln di euro/723 euro di contributi medi derivanti dal TFR) in 1.044.260 unità.

Tale dato non sembrerebbe in linea con quello risultante dall'applicazione della citata percentuale del 17% sul numero totale dei lavoratori dipendenti (escluso il comparto della P.A.), secondo i dati ufficiali pari a circa 11.770.000 unità per l'anno 2003[1]*, che darebbe luogo a un numero di dipendenti che aderirebbero alla previdenza complementare pari a circa 2.000.000 di unità.*

La notevole differenza, se non giustificata, potrebbe generare delle variazioni degli effetti finanziari connessi con il comma 7 dell'articolo in discorso, che presenta, come già evidenziato, effetti connessi ma di segno opposto (maggiori oneri e maggiori entrate).

Inoltre, con riferimento alle stime attinenti al citato comma 7 sarebbe opportuno che il Governo esplicitasse le ipotesi relative agli andamenti di maggior onere (dovuti alla destinazione del TFR verso la previdenza complementare) e di maggior gettito (connessi alle imposizioni sui rendimenti, prestazioni e rendite derivanti dalla previdenza complementare) anche da un altro punto di vista: infatti, se la quantificazione dell'imposta sul TFR è agevolmente stimabile, considerato l'andamento abbastanza lineare della crescita di tale

[1] Dati rilevati sul sito www.cnel\archivi e banche dati\retribuzioni\per tutti i settori (dati nazionali 8 settori). Fonte ISTAT ed elaborazioni CNEL.

fattore, l'andamento del mercato mobiliare (da cui dipende la stima di maggior gettito derivante dai rendimenti e dalle prestazioni della previdenza complementare) è sottoposto a variabili molto più mutevoli e non facilmente prevedibili.

Da ciò consegue che ad ipotesi differenti di andamento di tale ultima variabile potrebbero conseguire effetti finanziari netti diversi rispetto a quelli rappresentati in RT.

Andrebbero inoltre evidenziate le ipotesi sottese alla stima del periodo medio di permanenza in azienda, stimato in RT *pari a 7 anni; tale dato influisce direttamente sull'ammontare del* TFR *e pertanto sul suo rendimento, sul quale viene calcolata l'imposta sostitutiva.*

Su questo punto si evidenzia che, dai dati rilevati nell'ultimo rapporto OCSE sull'occupazione, risulta che i rapporti di lavoro iniziati da più di 10 anni rappresentano quasi la metà di quelli esistenti.[2] *Sarebbe pertanto opportuno acquisire chiarimenti in merito.*

Con riferimento alla stima attinente agli effetti di minor gettito dovuti alle disposizioni contenute nei commi 4 e 5 è utile evidenziare alcune osservazioni. In particolare, applicando i dati forniti in RT *si deduce implicitamente che per i lavoratori dipendenti l'aliquota marginale su cui è calcolata la perdita di gettito per maggiore deducibilità fiscale dei contributi versati alle forme di previdenza complementari è stimata pari al 26%*[3]*, mentre per i lavoratori autonomi la medesima aliquota marginale si attesta su un ammontare pari al 20%*[4]*.*

Tale considerazione induce a ritenere che il minor gettito per effetto delle nuove adesioni alla previdenza complementare da parte dei lavoratori autonomi potrebbe risultare sottostimato, atteso che l'aliquota implicita del 20% è di ammontare inferiore rispetto alla aliquota più bassa, attualmente pari al 23%, applicabile al primo scaglione di reddito

---

[2] Si otterrebbe la stima di 7 anni rappresentata in RT, ad esempio nell'ipotesi in cui il restante 50% dei rapporti di lavoro durasse in media per non più di 4 anni.
[3] Dato così ottenuto: (200.000*500)*26%=26 mln di euro.
[4] Dato così ottenuto: (270.000*1.000)*20%=54 mln di euro.

(anche se necessariamente occorre tener conto della situazione personale di ogni contribuente che influisce, in via definitiva, sull'ammontare dell'aliquota effettiva marginale)[5].

E' pertanto opportuno acquisire chiarimenti sulle quantificazioni alla luce delle attuali curve di imposizione IRPEF, *atteso che queste tengono conto anche di tutti i meccanismi necessari per il rispetto della capacità contributiva di ogni singolo contribuente (vedi ad es. no-tax area, detrazioni per carichi familiari, ecc).*

Da un punto di vista più generale, occorrerebbe poi chiarire se nella stima si sia tenuto conto degli effetti sulle dinamiche del mercato del lavoro dell'applicazione del d.lgs. n. 276 del 2003, in attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge n. 30 del 14 febbraio 2003 (c.d. legge Biagi); uno degli obiettivi di tale legge era infatti quello di rendere più flessibile il mercato del lavoro attraverso la diminuzione dei contratti a tempo indeterminato a favore di quelli a tempo determinato, nonché attraverso la sottoscrizione dei contratti c.d. "a progetto".

Occorre pertanto chiarire in che misura nella stima del provvedimento in esame siano stati scontati gli effetti diretti ed indiretti di tale nuova configurazione del mercato del lavoro, che potrebbero essere molteplici e di diverso segno finanziario: dall'incremento dei versamenti dei contributi alle forme di previdenza complementare da parte dei neoassunti (fattispecie che potrebbe generare perdite più rilevanti di quelle ascritte al comma 6 dell'articolo in esame), alla diminuzione dell'ammontare di TFR *destinato alla previdenza complementare nel medio/lungo periodo (con ciò potendosi avere effetti finanziari netti derivanti dal comma 7 diversi da quelli prospettati), all'incremento dei contributi versati alla previdenza complementare da parte dai lavoratori dipendenti ed autonomi, nonché dai datori di lavoro (con effetti diretti sulla diminuzione di gettito dovuta alla deducibilità fiscale dei versamenti alle forme di previdenza complementare di cui ai commi 4 e 5).*

[5] Va considerato che con un'aliquota marginale del 23% il minor gettito si attesterebbe su 62 mln di euro a fronte degli stimati 54 mln di euro.

Ulteriore elemento da tenere in considerazione è l'effetto indotto che la nuova normativa di agevolazione fiscale introdotta con il provvedimento in esame, estremamente vantaggiosa e non più legata al limite percentuale sul reddito, potrebbe produrre sui comportamenti dei contribuenti incentivandoli alla sostituzione delle attuali polizze assicurative sulla vita (già non più detraibili) con forme di previdenza complementare gestite direttamente da società assicuratrici; una tale ipotesi comporterebbe infatti un incremento della perdita di gettito a titolo di maggiore deducibilità dei contributi in discorso, amplificato anche dalla possibilità di portare eventualmente in deduzione anche le quote di contributi che non hanno trovato capienza nei redditi dei soggetti a carico del contribuente.

Articolo 9

(Istituzione e disciplina della forma pensionistica complementare residuale presso l'INPS)

Il comma 1 prevede la costituzione presso l'INPS di un fondo di previdenza complementare residuale, al quale affluiscono le quote di TFR maturando nel caso in cui i lavoratori non abbiano effettuato alcuna scelta e non vi siano forme pensionistiche complementari collettive delle quali tali lavoratori siano destinatari.

Con il comma 2 si dispone che tale forma pensionistica sia amministrata da un comitato composto da tre membri, nominati dal Ministero del lavoro e che restano in carica per quattro anni.

Il comma 3 reca una disposizione agevolativa del trasferimento della posizione individuale costituita presso il fondo in esame ad altra forma pensionistica prescelta dal lavoratore.

La RT chiarisce che, trattandosi di forma di previdenza complementare privata, i relativi costi di funzionamento devono essere integralmente autofinanziati mediante i contributi versati, senza generare conseguentemente costi per la finanza pubblica.

Al riguardo, premesso che l'osservazione già formulata per l'articolo 5 potrebbe, a determinate condizioni, assumere rilievo anche per il disposto di cui al comma 2 del presente articolo, si osserva che l'assenza di effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica si basa sul presupposto che le commissioni sui versamenti dei lavoratori coprano gli oneri amministrativi di gestione del fondo previdenziale in oggetto.

Articolo 10

(*Misure compensative per le imprese*)

Il presente articolo, in applicazione dei criteri recati dall'articolo 1, comma 2, lettera e), n. 9, della legge-delega n. 243 del 2003, prevede al comma 1 che dal reddito d'impresa, per le aziende con più di 50 addetti, sia deducibile un importo pari al 4% dell'ammontare del TFR destinato alle forme di previdenza complementare; tale importo è elevato alla quota del 6% nel caso di aziende con meno di 50 addetti. Attualmente la deduzione è non superiore al 3% delle quote di accantonamento annuale del TFR destinate a forme pensionistiche complementari.

Il comma 2 prevede l'esonero dal versamento del contributo al fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto, istituito dall'articolo 2 della legge n. 297 del 1982, per la parte di TFR maturando che viene destinato alle forme pensionistiche complementari. L'ammontare di detto contributo è, a normativa vigente, pari allo 0,15%, incrementato dello 0,05% per effetto dell'articolo 4 del d.lgs n. 80 del 1992; la disposizione recata da quest'ultimo articolo, peraltro, rimane inalterata nella sua applicazione.

Infine, il comma 3 prevede che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provveda con proprio decreto ad istituire un fondo di garanzia per facilitare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese a seguito di conferimento del TFR alle forme pensionistiche complementari.

La RT stima gli effetti finanziari di minor gettito del comma 1, dovuti all'aumento della percentuale di deduzione[6], in 15 mln di euro per il 2006, 16 mln per il 2007 e 18 mln per il 2008, fino a quantificare in 28 mln l'onere a decorrere dal 2014.

Al riguardo la RT – come già osservato relativamente all'articolo 8 - non fornisce dati che permettano di verificare puntualmente le stime proposte ed in particolare non esplicita il numero delle aziende con più di 50 dipendenti e la stima del connesso flusso di TFR, che rappresenta un elemento rilevante attesa la modulazione dell'agevolazione in base al numero di dipendenti.

Con riferimento alla quantificazione dell'onere legato all'incremento della deduzione si possono peraltro evidenziare alcune osservazioni.

Sulla base della stima dei flussi di TFR indicata dalla RT e pari a 3.050 mln di euro per effetto dell'entrata in vigore del decreto in esame e considerando applicabile il

[6] Il differenziale è pari all'1% per le aziende con più di 50 addetti e al 3% per le aziende al di sotto dei 50 addetti.

differenziale del 3% (6% per piccole imprese - 3% a l.v.), si ottiene una base imponibile pari a 91 mln di euro a cui corrisponde una perdita di gettito per maggiore deduzione pari circa 30 mln per i soli contribuenti soggetti ad aliquota IRES (attualmente pari al 33%); qualora il medesimo flusso fosse tutto applicato al differenziale dell'1% (4% - 3% a l.v.) previsto per le imprese con più di 50 addetti, si avrebbe una perdita di gettito pari a circa 10 mln. Riproponendo il medesimo schema di calcolo per i contribuenti soggetti IRPEF (stimando un'aliquota marginale, utilizzata anche in precedenti quantificazioni, pari a circa il 26%) si ottiene un intervallo delimitato da un valore massimo pari a circa 24 mln ed un valore minimo pari a circa 8 mln. La stima proposta in RT, pari ai citati 15 mln per l'anno 2006, si pone pertanto verso il limite medio-basso degli intervalli così rilevati. Inoltre, la RT evidenzia che, tra gli effetti indotti derivanti dai maggiori versamenti delle quote di TFR, debba essere considerata una diminuzione dei contributi a carico del datore di lavoro; tale considerazione, agendo direttamente sulla quantificazione della fattispecie qui proposta, richiederebbe maggiori delucidazioni, soprattutto in termini di stima della percentuale di diminuzione dei versamenti.

Occorre poi valutare se la normativa in questione possa determinare un ulteriore impatto fiscale sotto il profilo degli effetti sui bilanci aziendali. Infatti i flussi di TFR che, andando ad alimentare fondi pensione complementari, usciranno dal circuito di produzione aziendale perdendo la caratteristica di componente dell'autofinanziamento, potrebbero determinare per l'azienda l'orientamento di richiedere mezzi finanziari sul mercato dei finanziatori ufficiali, con incremento dei costi per interessi, che rappresentano un componente negativo di reddito che influisce sull'ammontare dell'IRES e dell'IRPEF.

Da ciò discende l'opportunità di una valutazione anche di un tale eventuale effetto, in connessione all'ipotesi della sostituzione delle due tipologie di copertura di fabbisogno di finanziamento: mediante TFR e mediante finanziamenti attinti col vincolo di prestito.

Va da sé che l'effetto, seppur se di segno opposto, andrebbe quantificato anche in termini di IRAP, atteso che gli interessi passivi rappresentano uno degli elementi della base imponibile.

Occorrerebbe poi valutare, sempre in tema di IRAP, se la destinazione del TFR a forme di previdenza complementare possa o meno generare – a livello di contabilità aziendale - una riduzione del costo del lavoro.

Anche tale considerazione potrebbe far venir meno infatti la neutralità fiscale in termini di IRAP della norma in esame, atteso che il costo del lavoro è una delle componenti della sua base imponibile.

Per il comma 2, concernente il citato esonero per il datore di lavoro dal versamento del contributo al fondo di garanzia per il TFR, la RT stima effetti finanziari di minor gettito pari a 72 mln per il 2006, 62 mln per il 2007 e 72 mln per il 2008, fino a stimare 116 mln per il 2014.

Al riguardo, non si ha nulla da osservare, alla luce dei dati forniti in RT in ragione della stima del monte retributivo su cui calcolare il contributo in esame e dell'aliquota vigente.

Sarebbe opportuno peraltro un chiarimento sulle ragioni che portano a stimare un andamento oscillante[7]*, per il solo secondo anno di entrata in vigore della norma, del contributo al citato fondo di garanzia, nonostante si sia in presenza di flussi di TFR smobilizzati, a favore delle forme di previdenza complementare in analisi, in crescita così come afferma anche la RT in discorso.*

Il comma 3, infine, prevede l'istituzione con successivo decreto ministeriale di un Fondo di garanzia per facilitare l'accesso al credito, in particolare per le piccole e medie imprese, a seguito del conferimento del

[7] Si passa dai citati 72 mln per il 2006 ai 62 mln per il 2007; per gli anni successivi l'andamento è crescente.

TFR alle forme pensionistiche complementari. La dotazione finanziaria del fondo è stabilita con successivo provvedimento legislativo.

La RT esclude che dalla disposizione derivino oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, in quanto il finanziamento del fondo è rimandato ad un successivo atto normativo, restando pertanto tale fondo, allo stato, non operativo.

Nulla da osservare al riguardo, nel presupposto che la copertura degli oneri nascenti dalla costituzione del fondo venga recata dal relativo provvedimento legislativo di istituzione del fondo stesso.

Articolo 11

(*Prestazioni*)

e

Articolo 14

(*Permanenza nella forma pensionistica complementare e cessazione dei requisiti di partecipazione e portabilità*)

Gli articoli in esame dispongono il trattamento fiscale delle prestazioni pensionistiche complementari nelle diverse forme regolate da ognuno di essi e vengono presi in considerazione nella RT contestualmente, atteso il loro effetto complessivo in termini di variazioni di gettito.

In particolare l'articolo 11, comma 6, dispone il nuovo trattamento fiscale per le prestazioni pensionistiche erogate in forma di capitale o di rendita: per esse è prevista un'imposizione pari al 15% operante sulla parte di imponibile relativo alle prestazioni pensionistiche comunque erogate (al netto

della parte corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta ed ai redditi derivanti dai rendimenti delle prestazioni), alla quale si applica una riduzione pari allo 0,3% per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di partecipazione a forme di previdenza complementare, con un limite massimo di riduzione di non più del 6%.

L'attuale legislazione prevede che, per le prestazioni derivanti da previdenza complementare erogate in forma di capitale, sia l'ufficio finanziario a provvedere a riliquidare l'imposta in base all'aliquota media di tassazione dei cinque anni precedenti a quello in cui è maturato il diritto alla percezione; le prestazioni erogate sotto forma di rendita sono invece sottoposte a tassazione ordinaria.

Il successivo comma 7 regola la disciplina fiscale in caso di richieste di anticipazioni delle prestazioni da parte del soggetto beneficiario e ripropone il medesimo nuovo regime fiscale visto per il citato comma 6 per le anticipazioni giustificate da spese sanitarie sostenute per gravissime situazioni mediche proprie o dei diretti familiari; invece, per le altre cause giustificatrici di richieste di anticipazioni relative ad acquisto della prima casa di abitazione per il soggetto o per i suoi figli o ad ulteriori esigenze residuali, il regime fiscale prevede l'applicazione di una ritenuta a titolo di imposta del 23% sull'importo erogato, al netto dei redditi già assoggettati ad imposta.

L'articolo 14, comma 4, disciplina inoltre il nuovo regime fiscale relativo:

- alle somme percepite a titolo di riscatto parziale o totale della posizione individuale;
- alle somme erogate nei casi di trasferimento ad altre forme pensionistiche complementari;

- alle somme erogate nei casi di morte dell'aderente.

In tali ipotesi è previsto il medesimo meccanismo di cui al citato comma 6 dell'articolo 11 attraverso l'applicazione di una ritenuta a titolo di imposta con aliquota del 15%, ridotta di una quota pari allo 0,3% per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di partecipazione a forme pensionistiche complementari, con un limite massimo pari al 6%.

La vigente disciplina riconduce questi casi alla tassazione specifica prevista per ogni tipologia di fattispecie (si va pertanto dalla tassazione ad aliquota marginale progressiva alla tassazione separata).

La RT quantifica gli effetti congiunti delle norme in esame stimando una perdita di gettito dovuta all'introduzione del nuovo regime fiscale, che opera con riferimento alle quote di trattamento maturate a decorrere dal 1° gennaio 2006; in particolare, viene quantificato un minor gettito di 5 mln di euro per il 2006, 15 mln per il 2007, 24 mln per il 2008, fino ad arrivare a 108 mln per il 2014.

Al riguardo, anche in questo caso va segnalato che la RT non esplicita i dati ed i passaggi logico-matematici seguiti, il che non permette di verificare la congruità della stima presentata. In particolare, non vengono quantificati i flussi di previdenza complementare attualmente disponibili, di cui all'articolo 11 in esame, ed il loro ipotetico andamento futuro (in termini anche di permanenza nel sistema della previdenza complementare), che rappresentano la base su cui applicare la nuova metodologia di calcolo di tassazione[8]*, così come non sono evidenziati gli andamenti (né a consuntivo, né previsionali) dei flussi di riscatto o di trasferimento di cui al citato articolo 14; infine, non è stimata l'incidenza*

[8] In particolare ciò rappresenterebbe una base per poter verificare la portata finanziaria della riduzione riconosciuta pari allo 0,3% fino al massimo del 6% per ogni anno eccedente il quindicesimo di partecipazione alle forme pensionistiche integrative.

statistica delle situazioni personali che potranno dar luogo al flusso di richieste aggiuntive a titolo di anticipazione delle prestazioni maturate.

Queste specificazioni si rendono rilevanti se si considera che dai dati esposti nella citata relazione per l'anno 2004 della COVIP[9] *risulterebbe un flusso di prestazioni, da parte dei fondi pensione preesistenti, in rendita ed in capitale (quest'ultimo comprensivo anche dei riscatti), pari a circa 2.373 mln di euro; tale aggregazione potrebbe rappresentare in modo abbastanza significativo l'ammontare delle prestazioni che subirebbero la modifica di regime fiscale sopra analizzata, vista anche l'applicabilità della nuova disciplina sulle quote di trattamento maturate a decorrere dal 1° gennaio 2006.*

Applicando a tale valore un differenziale pari a circa l'8%[10]*, rappresentante una stima del minor peso fiscale a carico dei soggetti percettori di prestazioni di previdenza complementare, si otterrebbe un flusso di minor gettito pari a circa 190 mln di euro; tale ammontare non considera la riduzione annua dello 0,3% scaglionata nel tempo, che scatterebbe dopo il quindicesimo anno di iscrizione al fondo.*

La differenza notevole di valori rispetto alla stima della RT *può rendere utile, pertanto, un approfondimento finalizzato alla verifica puntuale della stima degli effetti finanziari prodotti degli articoli qui analizzati, tanto più che sulla base della normativa in esame il flusso delle future prestazioni da erogare dovrebbe essere notevolmente superiore a quello registrato nel 2004.*

---

[9] Si veda la tavola 6.2 pag. 223 della relazione per l'anno 2004 della COVIP.

[10] Il dato è ricavato come differenza tra l'aliquota a tassazione separata del 23%, pertanto pari all'aliquota fiscale attualmente vigente sullo scaglione minimo di reddito, e la nuova aliquota agevolata pari al 15%.

Articolo 16

(Contributo di solidarietà)

Il comma 1 stabilisce che sulle contribuzioni o somme a carico del datore di lavoro, diverse da quella costituita dalla quota di accantonamento al TFR, destinate alla previdenza complementare, si applica il contributo di solidarietà del 10% di cui all'articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 103 del 1991.

Il comma 2 prevede che a valere sul gettito del contributo di solidarietà si finanzi, attraverso l'applicazione di un'aliquota dell'1%, l'apposito fondo di garanzia contro il rischio derivante dall'omesso o insufficiente versamento da parte dei datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali (lettera a)). Inoltre, a valere sulla medesima somma, viene aumentato di 3 mln di euro il finanziamento della COVIP a decorrere dal 2005, all'uopo autorizzando la corrispondente spesa annua a favore dell'INPS (lettera b)).

La RT esclude la sussistenza di oneri per effetto della disposizione di cui alla lettera a), atteso che tanto il contributo di solidarietà quanto l'apposito fondo di garanzia risultano già previsti a legislazione vigente. In relazione al finanziamento della COVIP, la RT asserisce che l'onere, corrispondente al trasferimento da effettuare all'INPS a ristoro della quota di contributo di solidarietà destinata alla COVIP, è configurato come limite massimo di spesa.

Al riguardo, si rappresenta che il gettito relativo al contributo di solidarietà è ammontato nel 2004 a circa 33 mln di euro e che pertanto la quota dello stesso destinata al fondo di garanzia, coeteris paribus, dovrebbe attestarsi sui 330.000 euro. Sarebbe opportuno, in merito, un chiarimento circa la congruità di tale cifra rispetto alle esigenze finanziarie finora emerse in relazione agli omessi o ritardati versamenti previdenziali da parte dei datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali.

Alla luce dell'importo del gettito derivante dal contributo di solidarietà, non vi sono rilievi da formulare in rapporto all'aumento del finanziamento della COVIP.

Articolo 17

(Regime tributario delle forme pensionistiche complementari)

L'articolo, recante disposizioni sul regime tributario delle forme pensionistiche complementari, riguarda le fattispecie attualmente disciplinate dagli articoli 14, 14-*bis*, 14-*ter* e 14-*quater* del d.lgs. n. 124 del 21 aprile 1993, del quale l'art. 21 dello schema di decreto in esame sancisce, al comma 8, l'abrogazione.

E' opportuno evidenziare che l'articolo in esame non viene preso in considerazione dalla RT.

Il comma 1 definisce il trattamento tributario dei redditi conseguiti dalle forme di previdenza complementare di cui al successivo comma 2, mantenendo nella misura dell' 11% l'aliquota dell'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, applicabile al risultato netto maturato dal fondo pensione in ciascun periodo di imposta.

Tale disciplina fiscale ricalca quella già in vigore per i fondi pensione a contribuzione definita di cui al d.lgs. n. 124 del 1993. Viene confermato il principio della tassazione del risultato netto di gestione mediante l'assoggettamento della base imponibile ad un'imposta sostitutiva pari

all'11%[11], agevolata, quindi, rispetto all'imposta sostitutiva che colpisce, con aliquota normale del 12,5%, i redditi di natura finanziaria.

I commi da 2 a 7 individuano, in relazione a ciascuna forma di previdenza complementare, la base imponibile sulla quale si applica la citata imposta sostitutiva.

In particolare, il comma 2 individua il regime tributario di alcune specifiche forme di previdenza complementare[12]; la disciplina di tali fondi ricalca, salvo le differenze di seguito specificatamente illustrate, la disciplina dei fondi pensione in regime di contribuzione definita di cui al citato d.lgs. n. 124 del 1993.

Tuttavia, rispetto alla disciplina attuale, il comma in discorso aggiunge, tra le voci da computare in diminuzione sul valore del patrimonio netto al termine dell'anno solare, i proventi derivanti dalla partecipazione ad organismi di investimento collettivo del risparmio, di cui ai commi da 1 a 4 dell'articolo 8 del d.lgs. n. 461 del 21 novembre 1997[13].

Attualmente l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 124 del 1993 prevede che i proventi derivanti dalla partecipazione ai sopra indicati organismi (soggetti ad imposta sostitutiva nella misura del 5%, in applicazione dell'articolo 12 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003, convertito,

---

[11] Prima dell'entrata in vigore (avvenuta il 1° gennaio 2001) del d.lgs. n. 47 del 2000, al quale si deve la previsione di una aliquota agevolata dell'11% per i fondi pensione a contribuzione definita, i rendimenti conseguiti dal fondo pensione erano soggetti all'imposta sostitutiva del 12,50%.

[12] Tali fondi sono: i fondi pensione in regime di contribuzione definita (attualmente disciplinati dall'articolo 14 del d.lgs. n. 124 del 1993); i fondi pensione il cui patrimonio, alla data del 28 aprile 1993, sia direttamente investito in immobili, limitatamente alla restante parte del patrimonio (attualmente disciplinati dall'articolo 14-ter, comma 2, del d.lgs. n. 124 del 1993); le forme pensionistiche complementari di cui all'articolo 20, comma 1, del presente schema di decreto, istituite alla data del 15 novembre 1992 (di entrata in vigore della legge n. 421 del 23 ottobre 1992), in regime di contribuzione definita o di prestazione definita e gestite in via prevalente secondo il sistema tecnico-finanziario della capitalizzazione (attualmente disciplinate dall'articolo 14-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 124 del 1993).

[13] Gli organismi di cui ai citati commi da 1 a 4, del citato articolo 8, sono: i fondi comuni di investimento mobiliare, di cui all'articolo 9 della legge n. 77 del 23 marzo 1983; le società di investimento a capitale variabile (SICAV), di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 84 del 25 gennaio 1992; i fondi comuni di investimento mobiliare chiusi, di cui all'articolo 11 della legge n. 344 del 14 agosto 1993; i fondi comuni esteri di investimento mobiliare autorizzati al collocamento sul territorio dello Stato, di cui all'articolo 11-*bis* del decreto-legge n. 512 del 30 settembre 1983, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 649 del 25 novembre 1983.

con modificazioni, dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003, qualora investano il proprio patrimonio in azioni emesse da società a piccola o media capitalizzazione, quotate nei mercati regolamenti italiani o di altro Stato membro dell'Unione europea) concorrono a formare il risultato netto del soggetto che li percepisce e sono pertanto assoggettati all'imposta sostitutiva dell'11%.

A fronte di tali proventi è riconosciuto un credito di imposta nella misura del 6%[14], il quale concorre a formare il risultato della gestione ed è detratto dall'imposta sostitutiva dovuta.

In virtù delle modifiche apportate dal comma 2 del presente schema di decreto (che non riproduce la disposizione contenuta nell'art. 14, comma 1, terzo periodo), l'esclusione dei proventi derivanti dai suddetti organismi dalla formazione del risultato netto rende definitiva l'imposizione nella suddetta misura del 5% operata a monte sulla società di gestione.

Sul punto si osserva che riconoscere un'imposta sostitutiva a titolo definitivo, pari al 5%, su tale tipologia di proventi, potrebbe comportare variazioni di gettito rispetto alla situazione attuale che, invece, prevede il riconoscimento di un credito d'imposta del 6% a fronte di un'imposizione lorda dell'11%.

Al riguardo si rammenta che, in via generale, lo strumento del credito d'imposta svolge la funzione di eliminare gli effetti distorsivi derivanti dalla doppia imposizione (neutralizzazione dell'imposta pagata a monte dal soggetto erogatore) attraverso il meccanismo dell'aggiunta di detto credito al reddito complessivo e la sua successiva detrazione dall'ammontare di imposta netta; tale metodo di calcolo dell'imposta raggiunge l'ulteriore obiettivo di tassare il soggetto percettore dei proventi in discorso secondo la propria posizione fiscale effettiva, la quale individua una specifica aliquota marginale.

[14] Tale credito è stato introdotto dall'articolo 12, comma 5, del citato decreto-legge n. 269 del 2003.

Pertanto potrebbero verificarsi variazioni di gettito dovute a posizioni di debito d'imposta maturate da soggetti percettori colpiti da un'aliquota marginale superiore rispetto a quella che si applicherà sulla tipologia di reddito in esame in base all'imposta sostitutiva.

Considerazioni analoghe possono svolgersi anche con riferimento a quanto attualmente previsto dall'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 124 del 1993, che non risulta riproposto dalla norma contenuta nel decreto in esame. Viene meno, infatti, la previsione per cui i proventi derivanti dagli organismi in discorso, soggetti ad imposta sostitutiva dell'11%, concorrono a formare il risultato della gestione se percepiti o iscritti nel rendiconto del fondo, con un credito d'imposta del 15%.

Sul punto si osserva che le modifiche introdotte determinano per gli organismi di investimento collettivo soggetti ad imposta sostitutiva la perdita del credito di imposta dapprima riconosciuto nella misura del 6% o del 15%, di tal che l'imposizione si trasforma in una cedolare secca (pari all'ammontare di imposta sostitutiva richiesta) e la ritenuta si opera non più a titolo d'acconto, ma a titolo d'imposta.

Alla luce di quanto sopra esposto sarebbe pertanto opportuno acquisire chiarimenti in merito alla neutralità fiscale della disposizione, atteso che la RT nulla indica al riguardo.

Per quanto concerne i commi dal 3 all'8 il decreto provvede a ricondurre ad unità le rimanenti tipologie di previdenza complementare attualmente previste in articoli e commi differenti del citato d.lgs. n. 124 del 1993.

Per quanto di competenza, non si hanno osservazioni.

Il comma 9 detta disposizioni sulla presentazione della dichiarazione[15].

[15] Si stabilisce che la dichiarazione relativa all'imposta sostitutiva è presentata dai fondi pensione con le modalità e nei termini previsti per la dichiarazione dei redditi. La dichiarazione relativa a fondi costituiti nell'ambito del patrimonio di società ed enti è presentata contestualmente alla dichiarazione dei redditi della società o dell'ente. La dichiarazione relativa ai fondi pensione aperti deve essere presentata dai soggetti istitutori dei fondi stessi, mentre quella relativa alle forme pensionistiche individuali, attuate mediante i contratti di assicurazione sulla vita, di cui all'articolo 13, comma 1, lettera *b)*, dello schema in esame, deve essere presentata dalle imprese di assicurazione.

Il comma 10, infine, conferma quanto già previsto dal comma 7 dell'articolo 14 del d.lgs. n. 124 del 1993.

Al riguardo, per quanto di competenza nulla da osservare.

Articolo 19

(Compiti della COVIP)

L'articolo disciplina le funzioni attribuite alla COVIP, specificandole e parzialmente ampliandole rispetto a quelle previste dall'articolo 17 del d.lgs. n. 124 del 1993.

La RT si limita ad asserire che alle nuove attribuzioni la COVIP è in grado di far fronte con le risorse previste a legislazione vigente e con quelle aggiuntive derivanti dallo schema in esame (3 mln di euro di cui alla lettera *b)*, comma 2, dell'articolo 16).

Al riguardo, si rappresenta che nel 2004 le entrate complessivamente affluite al bilancio della COVIP hanno raggiunto quasi 4,9 mln di euro. Pertanto, alla luce del cospicuo incremento percentuale delle risorse garantito alla COVIP in virtù dello schema in esame (i 3 mln di euro aggiuntivi rappresentano infatti circa il 60% delle entrate a qualsiasi titolo introitate dalla COVIP nel 2004) e anche considerando l'effettiva portata innovativa della normativa proposta riguardante le attribuzioni della COVIP, si ritiene ragionevole ipotizzare che l'ammontare delle risorse disponibili risulterà sufficiente a fronteggiare l'ampliamento dei compiti demandati alla COVIP.

Attualmente, invece, l'articolo 14, comma 6, del d.lgs. n. 124 del 1993, collega il termine di presentazione della dichiarazione, relativa all'imposta sostitutiva, all'approvazione del bilancio o del rendiconto del fondo.

Articolo 22

(Disposizioni finanziarie)

Il comma 1 autorizza per l'anno 2005 la spesa di 17 mln di euro per il rafforzamento della vigilanza sulle forme pensionistiche complementari e per le campagne informative intese a promuovere adesioni consapevoli alla previdenza complementare.

La RT asserisce che gli oneri sono limitati all'entità dello stanziamento.

Nulla da osservare al riguardo, trattandosi di un tetto di spesa, pur rilevando che la limitazione dello stanziamento al solo 2005 non sembra coerente con l'asserita finalità di rafforzare la vigilanza sui fondi pensione e, in parte, con la natura permanente dell'onere.

Con il comma 2 si provvede alla copertura degli oneri derivanti dallo schema di decreto in esame mediante utilizzazione dello stanziamento recato dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2005, a sua volta coperto in parte sul fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero del lavoro e in parte sulle maggiori entrate rivenienti da misure attinenti gli apparecchi da divertimento e intrattenimento e sulla riduzione del "Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente".

La RT (sezione III) indica l'ammontare dell'onere connesso allo schema in esame in 20 mln di euro nel 2005, 200 mln nel 2006 e 530 mln a decorrere dal 2007.

Al riguardo, si osserva che sarebbe preferibile, per ciascun anno e per ogni intervento previsto, un'indicazione espressa della spesa autorizzata ovvero della relativa previsione di spesa, conformemente al comma 1 dell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978. Inoltre,

implicando la maggior parte delle misure di spesa in esame oneri non riconducibili entro un limite massimo, occorre valutare l'inserimento di un'apposita clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eventualmente eccedano le previsioni stesse, ai sensi della normativa di contabilità, anche se a partire dal terzo anno la copertura è superiore agli oneri, così come quantificati nella RT*, per un'equiparazione nel 2014.*