

(N. 1633)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **ROMEI, ROSSI, PACINI, CENGARLE, D'AMELIO, DE ZAN, SAPORITO, BOMBARDIERI, PETRILLI, FERRARA Nicola, MELANDRI, COCO, GIUST, AMADEO, ORIANA, ROSA, FALLUCCHI, SALVATERRA, SANTALCO, GRAZIOLI, CODAZZI, TOROS, TRIGLIA, MURMURA, DEL PONTE, COLOMBO Vittorino (V.), DERIU, FORNI, DAL FALCO, BAUSI, ROSI, CAROLLO, CALARCO, LAPENTA, FOSCHI, FERRARI-AGGRADI e JERVOLINO RUSSO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 NOVEMBRE 1981

Norme sulla istituzione di fondi di investimento del risparmio dei lavoratori

ONOREVOLI SENATORI. — Il dibattito sviluppatosi in relazione alla proposta dei fondi di investimento alimentati da quote salariali ha fornito utili indicazioni, anche di ordine istituzionale, relative alla distribuzione del potere economico tra le classi sociali ed alla partecipazione dei lavoratori al processo di accumulazione del capitale.

L'area di consenso o di dissenso, sgombrato il campo da pregiudiziali ideologiche, non divide più i partiti politici, ma passa semmai orizzontalmente all'interno degli stessi. Le questioni aperte sono oggi quelle della difesa del valore della ricchezza finanziaria delle famiglie dei lavoratori e del migliore contributo che essa può fornire alle scelte di investimento, finalizzate allo sviluppo del mezzogiorno, alla piena occupazione delle forze di lavoro disponibili, alla proprietà dell'abitazione.

Come giustamente osservano i curatori di un saggio sull'accumulazione, pubblicato da una nota rivista di cultura politica, la « forma di partecipazione dei lavoratori alle scelte decisionali delle imprese » sino a qui perseguita col solo strumento contrattuale « proprio per il fatto di basarsi esclusivamente sul conflitto è in grado sì di ostacolare l'attività delle imprese e al limite di impedirla, ma non consente di dare un indirizzo alle iniziative imprenditoriali ».

« Pensare che soltanto il Governo disponga di tale potere di indirizzo è nulla più che una superstizione », come con fondamento rilevava un esperto della Repubblica federale tedesca all'inizio degli anni '60 (n. 265 della rivista *Aggiornamenti Sociali*).

Se le proposte avanzate in quell'epoca non fossero state bloccate da opzioni ideologiche non sarebbe andata perduta un'oc-

casione storica, che oggi si ripresenta, e ne avrebbe guadagnato il progresso della società industriale.

Da allora la quota di reddito da lavoro dipendente è salita dal 52,3 per cento al 70 per cento del prodotto interno lordo; le famiglie degli occupati hanno migliorato il loro tenore di vita e concorrono in modo massiccio alla formazione del risparmio, falcidiato tuttavia dall'inflazione. C'è, dunque, insieme a quello della difesa dei salari reali, un problema di tutela del valore del salario non consumato (il 27 per cento circa), che occorre risolvere mediante appropriate istituzioni finanziarie idonee anche ad indirizzare la formazione del capitale verso gli obiettivi fondamentali dello Stato democratico: la piena occupazione, l'equa distribuzione del benessere sociale tra le famiglie in tutte le aree geografiche del Paese.

A questi concetti si ispira il disegno di legge che sottoponiamo al vostro esame.

Il disegno di legge si articola in tre parti, delle quali la prima contiene i principi comuni ad ogni tipo di fondo, la seconda principi peculiari ai fondi per l'investimento in valori immobiliari, la terza principi per i fondi diretti a favorire l'accesso dei lavoratori alla proprietà della casa.

La formulazione delle linee della disciplina è contenuta in principi e criteri guida in ossequio, da un lato, alla tecnica della legge delega e, dall'altro, all'esigenza di prefigurare una normativa flessibile che lasci notevole spazio all'autonomia contrattuale e alla variabilità nel tempo, il tutto pur nel dovuto rispetto, data la delicatezza della materia, di rigorosi sistemi di controllo interno e di vigilanza esterna. L'accesso ai fondi viene, in coerenza con l'impostazione originaria, riservato ai lavoratori.

La costituzione dei fondi stessi, in omaggio al criterio della volontarietà, è affidata all'iniziativa di cooperative, organizzazioni sindacali o altre organizzazioni di lavoratori.

Tale limitazione, che pur non esclude i lavoratori autonomi, potrebbe suscitare alcune perplessità in ordine al principio costituzionale di eguaglianza letto in connessione con l'articolo 47 della Costituzione stessa («La Repubblica incoraggia e tutela il ri-

sparmio in tutte le sue forme...»). Tali perplessità potrebbero essere superate inserendo le disposizioni sui fondi per i lavoratori in una più vasta gamma di provvedimenti legislativi diretti ad incentivare l'investimento azionario. Sotto questo profilo assume rilevanza la necessità di un coordinamento della disciplina sui fondi così come proposti col presente disegno di legge con quella, in gestazione, relativa ai fondi comuni di investimento.

Il problema centrale dell'incentivazione dell'adesione ai fondi, in periodi a forte andamento inflattivo e di notevole instabilità, viene affidato allo strumento fiscale, il quale tuttavia deve essere sorretto da meccanismi che, da un lato, consentano il mantenimento dei valori assoluti investiti dai lavoratori e, dall'altro, contengano garanzie dirette a ripartire il rischio degli impieghi del fondo e ad assicurare una gestione economica dello stesso.

Si è ritenuto di recepire tali esigenze espressamente e chiaramente nei criteri che il Parlamento dovrebbe dettare al legislatore delegato, non sembrando oggi tranquillizzante l'ipotesi di rimettere la tutela di siffatti fondamentali interessi alla mera attività discrezionale dell'amministrazione e del Governo.

Il problema dell'incentivazione si intreccia strettamente con quello della stabilità dell'investimento. Si sono, a tal proposito, indicate soluzioni che consentano un equilibrio tra il principio fondamentale della volontarietà dell'adesione e l'esigenza di disincentivare improvvisi e anticipati recessi. L'equilibrio è stato additato, più che in soluzioni penalizzanti patrimonialmente il recesso, in criteri diretti a premiare la fedeltà al piano.

Relativamente alla struttura ci si è attenuti allo schema bipolare dell'organo amministrativo e dell'organo di controllo interno rinunciando alla previsione di un organo di tipo assembleare, necessariamente poco funzionale. Scartata la soluzione della rappresentanza diretta degli aderenti negli organi del fondo, si è seguita la via della rappresentanza indiretta attraverso la designazione dei componenti gli organi medesimi da parte

dell'ente promotore e, in egual misura, da parte del Ministro del tesoro.

La soluzione implica, ovviamente, una scelta nel senso della necessità della permanenza di un legame tra ente promotore e fondo.

Inevitabilmente, quindi, l'adesione al fondo successiva alla sua costituzione non potrà che essere riservata a chi contemporaneamente aderisca pure all'ente promotore o a

chi, pur non appartenendo allo stesso, ne accetti la « rappresentanza » in seno al fondo.

Sul piano dei rapporti con gli intermediari del mercato finanziario, si sono tenuti rigorosamente separati i fondi dal sistema bancario evitando ogni legame organico. La banca svolge nel sistema prefigurato unicamente compiti esecutivi a favore del fondo, il quale mantiene gestione e controlli propri.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica, con le procedure di cui ai successivi articoli 4 e 5, è delegato ad emanare, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, norme intese a dettare la disciplina quadro, relativa alla costituzione, al funzionamento, al controllo di fondi di investimento del risparmio dei lavoratori, informate ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) costituzione riservata all'iniziativa di cooperative di lavoratori dipendenti ed autonomi con un numero di soci superiore ad una data soglia minima, di organizzazioni sindacali territoriali o di categoria di lavoratori dipendenti, o altre organizzazioni di lavoratori in qualsiasi forma costituite, su base volontaristica, ed adesione successiva alla costituzione pure riservata a lavoratori dipendenti ed autonomi sempre su base volontaristica;

b) limitazione dello scopo del fondo, alternativamente, all'investimento dei risparmi dei lavoratori in valori mobiliari o all'accesso dei lavoratori alla proprietà della casa, con conseguente limitazione delle attività consentite al fondo in funzione dello scopo perseguito;

c) approvazione da parte del Ministro del tesoro dell'atto costitutivo e dello statuto del fondo e delle loro modificazioni;

d) previsione di una gestione rigorosamente ispirata a criteri economici in coerenza con la funzione di incentivazione e tutela del risparmio del fondo, con assoggettamento del fondo stesso, quanto alla gestione ed agli impieghi, alle direttive del Ministro del tesoro ed attribuzione della vigilanza alla Banca d'Italia;

e) acquisizione da parte del fondo, una volta ottenute le debite autorizzazioni, della personalità giuridica con responsabilità limitata al proprio patrimonio;

f) obbligo dell'aderente al fondo di provvedere al versamento, secondo scadenze periodiche e per cifre minime prestabilite, di contributi in danaro, da trattenere, ove si tratti di lavoratori dipendenti, sulla retribuzione a cura del datore di lavoro, secondo piani contrattuali di risparmio di durata minima prestabilita pluriennale predisposti dagli organi di gestione del fondo ed accettati dagli aderenti;

g) obbligo, quando i fondi siano stati costituiti da cooperative o da organizzazioni di lavoratori dipendenti, per i datori di lavoro, di trattenere dalla busta paga le quote di risparmio come dalla precedente lettera f), di provvedere al versamento delle medesime al fondo entro i 10 giorni successivi e di rilasciare ai lavoratori i relativi certificati di accredito, secondo le modalità indicate dagli organi di amministrazione del fondo stesso, oppure dal contratto collettivo nazionale di lavoro o da accordi sindacali aziendali;

h) obbligo del fondo di depositare i contributi presso un istituto di credito di primaria importanza, scelto in un elenco predisposto dalla Banca d'Italia, investito di compiti esclusivamente esecutivi nell'amministrazione della liquidità, dei finanziamenti e dei titoli del fondo stesso e remunerato secondo le migliori condizioni di mercato;

i) accredito delle somme versate da ciascun aderente, e degli eventuali frutti e interessi maturati, su conti nominativi indivi-

duali interni del fondo, senza necessità per il fondo stesso di emettere titoli rappresentativi della partecipazione, fatta salva tuttavia diversa deliberazione assunta dall'organo amministrativo del fondo su parere favorevole dell'organo di controllo e previa autorizzazione dell'autorità di vigilanza;

l) non trasferibilità della partecipazione se non a causa di morte, limitatamente all'esigenza di completamento del piano di risparmio in corso ove i beneficiari del trasferimento a causa di morte non siano lavoratori;

m) libero recesso, con congruo preavviso, dal fondo da parte degli aderenti in qualsiasi momento, salva tuttavia la perdita anche graduale dei benefici fiscali in caso di recesso prima della scadenza del periodo di investimento in corso, con l'adozione di misure di incentivazione sia patrimoniale sia fiscale per il rinnovo dell'adesione e dei piani di investimento;

n) previsione di un organo amministrativo e di un organo di controllo sulla gestione del fondo composti pariteticamente da persone di provata capacità ed esperienza designate dall'ente promotore e dal Ministro del tesoro, sentita la Banca d'Italia, con determinazione delle situazioni di incompatibilità derivanti da rapporti di lavoro o professionali o da cariche in società o altri enti tali da compromettere l'indipendenza e da determinare situazioni conflittuali;

o) obbligo della redazione da parte del fondo di rendiconti e stati patrimoniali almeno annuali, redatti secondo schemi analitici, predeterminati e sottoposti all'approvazione ed alla vigilanza di cui alle lettere c) e d);

p) liquidazione del fondo ispirata a criteri di gradualità in modo da consentire il realizzo delle attività del fondo stesso ai più alti valori patrimoniali compatibili con le esigenze della liquidazione;

q) incentivazione fiscale attraverso la deduzione, anche parziale e graduata, dei contributi versati al fondo dall'imposta personale sui redditi, l'esenzione delle partecipazioni dall'imposta sulle successioni, l'esenzione dei rimborsi alla scadenza dei piani di risparmio da ogni imposta o tassa.

Art. 2.

Le norme da emanare ai sensi del precedente articolo 1 dovranno inoltre, nell'ipotesi di fondi aventi per scopo l'incentivazione del risparmio dei lavoratori in valori mobiliari, essere informate ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) periodico accertamento, da parte dell'organo di controllo, del valore netto patrimoniale del fondo sulla base dei prezzi medi di borsa per i titoli quotati alle Borse valori o ai mercati ristretti e sulla base del valore netto contabile per i titoli non quotati;

b) destinazione vincolata delle disponibilità del fondo unicamente alla partecipazione al capitale di rischio di società quotate e non, alla sottoscrizione di prestiti obbligazionari, all'acquisto di azioni, di obbligazioni, di titoli di Stato e di valori mobiliari in generale secondo criteri che assicurino, anche attraverso la previsione di percentuali variabili massime e/o minime di impiego, una prudente ripartizione degli impieghi nei vari settori merceologici, nelle singole società o enti emittenti, tra società quotate e non, tra titoli azionari e di altro tipo, fatta salva l'esigenza di margini di liquidità del fondo;

c) imputazione al fondo dei frutti derivanti dagli impieghi e loro non ripartibilità separatamente dalla quota di liquidazione della partecipazione;

d) rimborso in caso di scadenza o recesso anticipato di quota corrispondente al valore della partecipazione (dedotte le spese di gestione) determinata con i criteri di cui alla lettera a) del presente articolo in danaro, ovvero, col consenso delle parti, con assegnazione di valori mobiliari.

Art. 3.

Le norme da emanare ai sensi del precedente articolo 1 dovranno inoltre, nell'ipotesi di fondi aventi per scopo di favorire l'accesso dei lavoratori alla proprietà della

prima casa, essere informate ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) destinazione vincolata della disponibilità del fondo a prestiti, adeguatamente garantiti, agli aderenti per arredamento, riattamento, acquisto o costruzione di alloggio destinato ad uso di propria abitazione, fatta sempre salva l'esigenza di margini di liquidità del fondo e nel rispetto di criteri, anche variabili, diretti ad assicurare l'equilibrio della gestione;

b) totale detraibilità dal reddito del lavoratore ai fini dell'IRPEF delle rate di rimborso dei prestiti;

c) maturazione di interessi a favore dell'aderente sui contributi versati con criteri idonei a determinare rendimenti allineati a quelli di mercato;

d) liquidabilità degli interessi maturati solo unitamente alla quota di liquidazione dovuta all'aderente al momento della scadenza del piano di risparmio o del recesso anticipato.

Art. 4.

In relazione alle esigenze connesse alla elaborazione dei decreti delegati previsti dalla presente legge è autorizzata la costituzione, mediante decreto interministeriale da emanarsi di concerto dal Ministro del tesoro e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un Comitato tecnico formato da funzionari dell'Amministrazione dello Stato e della Banca d'Italia, nonchè di persone estranee all'Amministrazione stessa, nel numero complessivo di nove unità, di cui non più di tre estranee alla pubblica Amministrazione.

Le persone estranee all'Amministrazione dello Stato sono scelte tra esperti in materie giuridiche e finanziarie, sentite le organizzazioni sindacali e della cooperazione maggiormente rappresentative a livello nazionale. La loro remunerazione è stabilita dallo stesso decreto di costituzione del Comitato,

conformemente a quanto previsto dall'articolo 14, primo comma, della legge 27 febbraio 1967, n. 48.

Ai pubblici dipendenti chiamati a far parte del Comitato tecnico saranno corrisposti adeguati compensi da stabilirsi con il decreto di cui al primo comma.

Il Comitato di cui al presente articolo esaurirà i propri compiti entro quattro mesi dalla sua costituzione.

Art. 5.

I decreti delegati previsti dalla presente legge sono emanati dal Governo, anche separatamente con riferimento ai diversi scopi indicati dai precedenti articoli, su proposta del Ministro del tesoro di concerto col Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previo parere di una Commissione parlamentare composta di nove senatori e di nove deputati, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere.

Si prescinde dal parere previsto dal precedente comma, se non espresso entro trenta giorni dalla richiesta.

Art. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.