CAMERA DEI DEPUTATI N. 3673

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LOMBARDI, COMINARDI, TRIPIEDI, CIPRINI, CHIMIENTI, DALL'OSSO

Modifiche al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e altre disposizioni concernenti la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, il loro patrimonio immobiliare nonché la composizione e le funzioni della Commissione di vigilanza sui fondi pensione

Presentata il 14 marzo 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La gestione del denaro versato dai contribuenti nelle casse degli enti previdenziali è un tema spinoso; infatti, dopo il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, molti di questi enti sono stati privatizzati e, di conseguenza, sottratti al sistema di controlli cui devono essere sottoposti gli organismi di diritto pubblico.

La libertà di gestione del patrimonio assicurata dalla nuova disciplina ha prodotto effetti disastrosi per la maggior parte degli enti di previdenza, i quali si sono lanciati in investimenti tanto rischiosi da creare preoccupanti passivi di bilancio; si è assistito a terremoti giudiziari e contabili dovuti a investimenti spericolati, consulenti in conflitto di interessi, irruzioni di mediatori, gestori, consulenti finanziari, tutti attirati da un tesoro enorme e scarsamente tutelato. Tutto ciò è avvenuto con il denaro versato dai cittadini nella convinzione di accantonare risorse per la vecchiaia, che invece veniva usato per finanziare l'acquisto di immobili, azioni e strumenti finanziari che mettevano a repentaglio le pensioni.

La sentenza della Corte costituzionale n. 248 del 1997 ha ribadito che la privatizzazione degli enti previdenziali ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale svolta. In virtù della natura pubblicistica delle funzioni esercitate, gli enti sono sottoposti a diversi tipi di controlli (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'economia e delle finanze, Corte dei conti, Commissione

di vigilanza sui fondi pensione – COVIP, Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale).

Tuttavia, il sistema attuale dei controlli è estremamente complesso e frammentato e, di conseguenza, inefficiente, per almeno due fattori principali: la pluralità dei soggetti chiamati a vigilare e la divaricazione esistente tra l'ambito dei poteri di vigilanza della COVIP e i poteri sanzionatori dei Ministeri vigilanti.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 6014 del 2012 ha ritenuto prevalente la natura pubblicistica degli enti previdenziali privatizzati (costituendo la privatizzazione un'innovazione di carattere essenzialmente organizzativo) e, pertanto, legittima l'inclusione di tali enti nell'elenco dell'Istituto nazionale di statistica relativo all'individuazione delle pubbliche amministrazioni.

La natura pubblicistica reca con sé una serie di conseguenze positive, riguardanti la natura del bilancio, il regime dei controlli, l'applicazione della normativa relativa al pubblico impiego (ad esempio in materia di revisione della spesa) e alla centralizzazione degli acquisti.

Nell'ambito di tale cornice, la presente proposta di legge ha lo scopo di rendere giustizia alle migliaia di contribuenti che lavorano per garantirsi una vecchiaia dignitosa e, quindi, ha due obiettivi fondamentali.

Il primo è quello di ripubblicizzare gli enti di previdenza e assistenza trasformati in associazioni o fondazioni: essi infatti continuano a svolgere una funzione pubblica, gestiscono la previdenza di milioni di cittadini e, dunque, gestiscono denaro pubblico.

Il secondo obiettivo, strettamente correlato al primo, è quello di rendere più severi e stringenti i controlli sulla gestione del patrimonio mobiliare e immobiliare degli stessi enti.

A tal fine, quest'iniziativa legislativa propone di:

1) prevedere la presenza di un magistrato contabile alle sedute degli organi di amministrazione e di controllo di ciascun ente;

2) attribuire alla COVIP competenze di carattere regolatorio, ispettivo e sanzionatorio (facendo valere la responsabilità personale degli amministratori); essa potrà irrogare sanzioni più gravi di quelle attualmente previste in caso di violazioni di legge, anche attraverso un incremento delle sue risorse umane e finanziarie;

3) affidare all'Autorità nazionale anticorruzione il compito di coordinare e controllare l'attività di controllo realizzata dalla COVIP;

4) introdurre specifiche disposizioni al fine di evitare conflitti di interessi tra consulenti e gestori del patrimonio degli enti;

5) accorpare la miriade di casse di previdenza istituite dopo il 1994, suddividendole in tre aree distinte per attività economica;

6) favorire gli investimenti delle casse privatizzate destinati alla tutela sanitaria, all'accesso al credito agevolato, alle politiche in favore dei giovani e del loro sviluppo professionale;

7) verificare l'andamento delle dismissioni immobiliari attuate dalle casse e dai fondi previdenziali, nel rispetto della normativa vigente e tenendo conto dei diritti degli inquilini e, contestualmente, favorire forme di locazione con diritto di riscatto (*rent to buy*).

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Gli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, sono sostituiti dai seguenti:

« ART. 1. – *(Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza). – 1.* Gli enti di previdenza e assistenza di cui all'elenco A allegato al presente decreto legislativo, di seguito denominati "enti", sono istituiti e disciplinati in applicazione dell'articolo 38, secondo comma, della Costituzione e sono organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *d)*, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

2. Ferma restando la natura pubblica degli enti di cui al comma 1, nei confronti degli stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali.

ART. 2. – *(Gestione e controllo). – 1.* In relazione alla natura pubblica dell'attività svolta dagli enti, essi sono tenuti ad assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti con le indicazioni risultanti dal bilancio tecnico, con espresso obbligo di impiego degli investimenti, in misura non inferiore al 20 per cento, nei settori della tutela sanitaria, dell'accesso al credito agevolato e delle politiche per lo sviluppo professionale e l'occupazione giovanile. In ogni caso, gli investimenti devono conformarsi ai generali criteri di sana e prudente gestione, efficienza, diversificazione, massimizzazione dei rendimenti vincolata a un margine di rischio determinato e contenimento dei costi, mediante meccanismi di pianificazione economica pluriennale e operazioni periodiche di verifica contabile.

2. Gli enti non possono detenere, né in modo diretto né in modo indiretto attra-

verso conferimenti a fondi immobiliari, beni immobili e diritti reali ad essi riferiti, in misura superiore al 40 per cento del proprio patrimonio complessivo. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo, con proprio decreto, determina i criteri e le modalità attraverso cui gli enti, detentori di quote eccedenti la misura determinata dal presente comma, procedono alle relative dismissioni.

3. In attuazione di quanto previsto dalla legge 23 agosto 2004, n. 243, gli enti possono deliberare la fusione tra loro e comprendere nell'ambito della propria attività categorie professionali di nuova istituzione, affini a quelle cui sono destinate le loro prestazioni, che siano prive di protezione previdenziale pensionistica. Gli atti finalizzati al compimento delle operazioni di cui al periodo precedente sono esenti da imposte e da tasse.

4. Il controllo della gestione finanziaria è esercitato, per ciascun ente, da un magistrato della Corte dei conti, che, nell'esercizio delle proprie funzioni, assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di controllo.

5. Per i fini di cui al comma 4, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, comunica alla Corte dei conti l'elenco aggiornato di tutti gli enti, con le relative sedi, per la destinazione di un magistrato al controllo di ciascun ente.

ART. 3. – *(Fondo di garanzia). – 1.* Al fine di assicurare la stabilità finanziaria degli enti nell'interesse degli iscritti, è istituito un fondo di garanzia, dotato di personalità giuridica e avente gestione autonoma, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto determina i criteri e i limiti degli interventi del fondo di garanzia nonché l'entità delle contribuzioni a esso dovute da

parte degli enti, in rapporto all'ammontare delle risorse assistite dalla garanzia.

3. L'organizzazione interna e il funzionamento del fondo di garanzia sono disciplinati dal suo statuto, approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

4. Il fondo di garanzia è assistito dalla garanzia di ultima istanza dello Stato, secondo criteri, condizioni e modalità stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze. La garanzia dello Stato è inserita nell'elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 31 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Ai relativi eventuali oneri si provvede ai sensi dell'articolo 26, comma 2, della citata legge n. 196 del 2009, con imputazione allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

ART. 4. – *(Compiti della Commissione di vigilanza sui fondi pensione). – 1.* Alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) è attribuito il compito di vigilare sugli investimenti finanziari e sulla composizione del patrimonio dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e degli enti, ai sensi del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

2. I compiti di controllo attribuiti alla COVIP sono esercitati di concerto con l'Autorità nazionale anticorruzione e con la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, anche mediante ispezione presso gli stessi enti e la richiesta della produzione degli atti e dei documenti necessari, anche al fine di vigilare sul rispetto delle norme in materia di investimenti mobiliari e immobiliari da parte dell'ente.

3. La COVIP esercita le attività previste dal presente comma con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Ai fini dell'assolvimento dei propri compiti istituzionali, la COVIP può avvalersi di un contingente di personale, determinato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di con-

certo con il Ministro dell'economia e delle finanze, acquisito da altre pubbliche amministrazioni mediante collocamento in posizione di comando o fuori ruolo, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, con contestuale indisponibilità dei posti nell'amministrazione di provenienza.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo, sono definiti i criteri e le modalità di attuazione di un piano di ottimizzazione e accrescimento dell'efficienza delle attività del personale ispettivo della COVIP, da attuare anche attraverso l'aumento delle risorse di personale.

ART. 5. – *(Consulenti e gestori)*. – *1*. L'individuazione di consulenti e gestori del patrimonio degli enti che partecipano alle decisioni e alle operazioni di investimento degli enti nonché le modalità di selezione e di remunerazione dei medesimi sono sottoposte all'approvazione preventiva della COVIP, che, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, esamina l'attribuzione dell'incarico anche al fine di accertare l'utilità del suo oggetto, la congruità dei costi di esso e l'insussistenza di conflitti d'interessi nel soggetto proposto.

ART. 5-*bis*. – *(Restituzione dei contributi)*. – *1*. Coloro che cessano dall'iscrizione agli enti senza avere maturato i requisiti assicurativi per il diritto alla pensione hanno diritto al rimborso dei contributi versati nonché degli eventuali contributi minimi e percentuali previsti. Sulle somme da rimborsare è dovuto l'interesse legale dal 1° gennaio successivo alla data dei relativi pagamenti.

2. Il rimborso di cui al comma 1 spetta anche agli eredi dell'iscritto che non abbia maturato il diritto alla pensione, sempreché non abbiano titolo alla pensione indiretta. In caso di reiscrizione, l'iscritto può ripristinare il precedente periodo di anzianità restituendo all'ente le somme rimborsate, aumentate dell'interesse del 10 per

cento e dell'importo della rivalutazione monetaria ».

ART. 2.

(Disposizioni in materia di dismissione di immobili di proprietà degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza).

1. Alle dismissioni degli immobili degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza si applica la normativa in materia di dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico.

2. Alle dismissioni di patrimoni immobiliari degli enti di cui all'allegato A del decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 509, anche conferiti a fondi immobiliari o società di gestione del risparmio o, comunque, a società costituite a tale scopo, deliberate dai competenti organi dei medesimi enti alla data di entrata in vigore della presente legge, si applicano, per i nuovi contratti, le disposizioni dell'articolo 23 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

3. I conduttori, per i fini di cui al comma 2, possono chiedere al soggetto locatore la stipulazione di un nuovo contratto, senza effetti novativi del contratto già in essere, alle medesime condizioni economiche, secondo la disciplina dell'articolo 23 del citato decreto-legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014.

4. I conduttori che non optino per l'applicazione dell'articolo 23 del citato decreto-legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, ai loro rapporti di locazione hanno facoltà di acquistare comunque l'immobile locato. In tal caso, per la determinazione del prezzo si applicano le disposizioni dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

5. Il diritto di riscatto ai sensi dell'articolo 23 del citato decreto-legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla

legge n. 164 del 2014, può essere esercitato esclusivamente dai conduttori che non siano proprietari di altro immobile ad uso abitativo, adeguato alle esigenze del loro nucleo familiare, situato nel territorio del comune di residenza. Salvo quanto previsto dal periodo successivo, i conduttori che esercitano il diritto di riscatto non possono alienare l'immobile prima del decorso di dieci anni dalla stipulazione dell'atto di compravendita. In caso di alienazione dell'immobile da parte del conduttore che abbia esercitato il diritto di riscatto o dei suoi aventi causa prima del decorso del termine di cui al precedente periodo, il prezzo di vendita non può essere superiore a quello di acquisto, rivalutato in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. In tal caso, a parità di offerta, è attribuito diritto di prelazione al comune, che può esercitarlo per adibire l'immobile ad abitazione popolare.

6. Alle dismissioni degli immobili degli enti di cui al comma 1 si applicano le disposizioni in materia di determinazione del prezzo contenute nell'articolo 3, commi 7 e 8, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

7. Ai conduttori che occupano l'unità immobiliare ad uso abitativo sulla base di un contratto di locazione scaduto, i quali abbiano versato ininterrottamente dalla data di scadenza l'indennità di occupazione, è riconosciuto, oltre che il diritto di riscatto di cui ai commi precedenti, anche il diritto di prelazione per la locazione dell'immobile.

ART. 3.

(Disposizioni concernenti la fusione degli enti gestori).

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

« *36.* Al fine di garantire il progressivo processo di uniformazione dei trattamenti previdenziali nonché il migliore impiego

delle risorse finanziarie, le associazioni e le fondazioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, sono unificate tra loro mediante suddivisione in tre aree distinte per attività economica. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con proprio decreto, determina i criteri e le modalità della fusione degli enti, assegnando ciascuno di essi all'area di riferimento più affine.

36-bis. Gli atti finalizzati all'esecuzione delle operazioni di cui al comma 36 sono esenti da imposte e da tasse.

36-ter. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con proprio decreto, determina i criteri per la formazione degli organi collegiali degli enti risultanti dalla fusione tenendo conto dei seguenti criteri:

a) qualora le cariche siano elettive, introduzione di sistemi elettorali che prevedano obbligatoriamente la votazione per via telematica aperta a tutti gli iscritti all'ente;

b) divieto di meccanismi che favoriscano le formazioni maggiormente rappresentative degli iscritti, su qualunque base, e di meccanismi volti a escludere la partecipazione di liste diverse;

c) qualora le cariche siano elettive, introduzione di regole elettorali che prevedano la parità tra i sessi;

d) durata del mandato non superiore a tre anni per ciascuna carica;

e) presenza obbligatoria di quote di iscritti di età inferiore a quaranta anni negli organi collegiali;

f) presenza obbligatoria di rappresentanti delle associazioni degli inquilini degli immobili di proprietà degli enti medesimi negli organi collegiali e attribuzione agli stessi del diritto di voto ».

ART. 4.

(Struttura e attività della Commissione di vigilanza sui fondi pensione).

1. Il comma 3 dell'articolo 18 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, è sostituito dal seguente:

« *3.* La COVIP è formata da sei componenti, scelti tra persone dotate di riconosciuta competenza e specifica professionalità nelle materie di pertinenza della stessa, che non abbiano ricoperto incarichi negli organi di amministrazione e nei collegi dei sindaci o esercitato l'incarico di revisore di enti previdenziali nei cinque anni precedenti, di indiscussa moralità e indipendenza. Tre componenti sono eletti, con voto limitato, dal Senato della Repubblica e tre dalla Camera dei deputati. I componenti eleggono tra loro il presidente. Il presidente e i componenti durano in carica quattro anni e non possono essere confermati. Ad essi si applicano le disposizioni in materia di incompatibilità, a pena di decadenza, di cui all'articolo 1, quinto comma, del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216. Al presidente e ai componenti competono le indennità di carica stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ».

ART. 5.

(Adeguamento delle sanzioni e semplificazione delle procedure sanzionatorie).

1. Gli importi delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 19-*quater* del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, sono moltiplicati per cinque.

2. Al fine di rendere più efficace e tempestiva l'applicazione delle sanzioni da parte di COVIP, anche tenuto conto dei nuovi compiti previsti dalla presente legge, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate

misure idonee per semplificare il procedimento e ridurre la durata delle procedure di accertamento disciplinate dal regolamento in materia di procedure sanzionatorie, di cui alla deliberazione della COVIP 30 maggio 2007, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 130 del 7 giugno 2007.

ART. 6.

(Coordinamento delle funzioni di vigilanza e di controllo).

1. All'articolo 14 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis*. Al fine di garantire il coordinamento delle attività di vigilanza e controllo, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la COVIP, sono stabilite le modalità per il coordinamento delle funzioni di vigilanza e di controllo sugli enti previdenziali svolte dalla COVIP, dalla Corte dei conti, dall'Autorità nazionale anticorruzione e dalla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, prevedendo lo scambio di buone prassi nonché modalità di collaborazione nella gestione dei dati, anche attraverso la realizzazione e l'impiego di banche di dati aggiornate che contengano informazioni riguardanti:

a) le politiche di investimento e disinvestimento relative alla componente mobiliare e immobiliare, con particolare riferimento al monitoraggio e alla gestione del rischio, in un'ottica di gestione integrata e coerente tra le poste dell'attivo e del passivo;

b) il risultato della gestione finanziaria, con evidenziazione dei fattori positivi o negativi che hanno contribuito a determinare il risultato stesso, nonché le iniziative assunte con riguardo agli eventi che hanno inciso negativamente sul risultato conseguito;

c) le modalità seguite nella gestione diretta o indiretta, con indicazione dei consulenti e dei gestori che hanno partecipato alle decisioni e alle operazioni di investimento e delle modalità di selezione e di remunerazione degli stessi;

d) i sistemi di controllo adottati;

e) la banca, distinta dal gestore, scelta per il deposito delle risorse affidate in gestione, nonché le modalità di selezione della stessa ».