

Relazione del Sottosegretario di Stato del Ministero dell'economia e delle finanze Pier Paolo Baretta

AUDIZIONE DEL SOTTOSEGRETARIO ON. BARETTA
Presso Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale
25 giugno 2014

Signor Presidente, Commissari,

ringrazio per l'invito rivoltomi. Il nostro Paese sta attraversando una delicata fase economica e sociale. L'insostenibile disoccupazione, soprattutto giovanile; il diffuso disagio sociale che colpisce, innanzi tutto, le famiglie; le pesantezze normative e fiscali che gravano sulla competitività delle nostre imprese, non trovano ristoro nei pur incoraggianti segnali di miglioramento della situazione economica complessiva. Segnali certi, di ripresa della produzione industriale, soprattutto per gli esportatori, di fiducia dei consumatori, ma ancora fragili, che rischiano di non germogliare se non sufficientemente irrigati e concimati.

Questo è il punto attorno al quale muove la linea economica e fiscale del governo in questi frangenti: impedire una nuova "gelata" e irrobustire i fragili germogli di ripresa.

Tra i molti "concimi" il più sicuro è rappresentato, oltre da una buona politica fiscale, da una robusta e diffusa politica di investimenti, pubblici e privati.

In quest'ottica, è fondamentale il reperimento di nuove risorse, come la "liberazione" di risorse esistenti e bloccate. In verità, nel nostro Paese le risorse non mancano, il risparmio privato, pur eroso dalla crisi, resta tra i più importanti nel quadro internazionale, sia quello diffuso ed affidato dai singoli ai loro istituti di credito, sia quello convogliato in veicoli collettivi, come il caso del risparmio postale, gestito da Cassa Depositi e prestiti. In questo panorama trova legittimamente posto il risparmio previdenziale.

La prudenza con la quale gli operatori dei fondi hanno gestito in questi anni il loro mandato va elogiata. Infatti, hanno avuto la capacità di resistere a lusinghe di investimenti di breve periodo e controversi, mantenendo sempre chiaro che il fine istituzionale era assicurare agli aderenti la pensione. Negli anni, senza venir meno ai principi istitutivi, si è passati da un gestione solo obbligazionaria al multicomparto. Oggi siamo di fronte ad un settore robusto e sano anche se caratterizzato da importanti potenzialità di ulteriori espansioni, che andranno perseguite anche attraverso il lancio di una nuova campagna istituzionale per le adesioni che mi auguro questa Commissione, l'autorità vigilante e gli stessi fondi promuovano assieme al Governo.

I dati disponibili, in particolare quelli recentemente pubblicati dalla Covip ce lo confermano.

Alla fine del 2013 operavano nel sistema 510 forme pensionistiche complementari così ripartite: 39 fondi pensione negoziali, 59 fondi pensione aperti, 330 fondi pensione preesistenti e 81 piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP); a questi si aggiunge FONDINPS, la forma complementare istituita presso l'Inps che accoglie i flussi di TFR dei lavoratori silenti per i quali gli accordi collettivi non prevedono un fondo di riferimento.

Sempre a fine 2013 gli iscritti alle forme pensionistiche complementari erano 6,2 milioni di cui 1,95 milioni ai fondi negoziali, 984 mila ai fondi aperti, 2,6 milioni ai PIP, 655 mila ai fondi preesistenti e 37.00 a Fondinps.

Il tasso di adesione per comparto ci dice che hanno aderito alle forme pensionistiche complementari il 32,2% dei dipendenti del settore privato, il 4,8% dei dipendenti del settore pubblico e il 30,4% dei lavoratori autonomi. Complessivamente soltanto il 15% delle forze di lavoro con meno di 35 anni è iscritto ad una forma pensionistica complementare.

Le forme pensionistiche complementari, individuali e collettive, gestiscono complessivamente risorse pari a 116,4 miliardi di euro (dati Covip relativi al mese di dicembre u.s.), pari al 7,5% del PIL e al 3% delle attività finanziarie delle famiglie. L'incremento delle risorse rispetto al 2012 è stato di circa 12 miliardi di euro.

Alla fine del 2013 il patrimonio complessivo era per il 61% impiegato in titoli di debito, di cui quattro quinti in titoli di stato. Le azioni sono salite dal 14,4% al 16,1%, mentre è diminuita la quota investita in depositi e in quote OICR (Organismi di investimento collettivo del risparmio). La quota dei titoli di debito pubblico italiano, 23,9 miliardi, è salita di 2,6 miliardi rispetto al 2012 continuando a formare poco più della metà dell'ammontare complessivo dei titoli di Stato.

Gli investimenti azionari ammontano a poco più di 14 miliardi di cui soltanto 716 milioni impiegati in azioni di imprese italiane, quasi totalmente costituiti da titoli quotati. Una percentuale dello 0,8% sul totale azionario!!!

Questa situazione è in larga parte ascrivibile alle caratteristiche del mercato finanziario italiano che potrebbe ricevere un impulso positivo ed un nuovo orientamento dall'ingresso dei Fondi pensione. Si tenga conto, infatti, che gli influssi finanziari annuali verso i fondi oscillano tra i 15 e i 20 miliardi. La stragrande maggioranza delle piccole e piccolissime imprese nel nostro Paese sono costituite su base individuale e solo un numero limitato di quelle di dimensione più grande, costituite su base societaria, utilizza i tradizionali strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati.

Le esigenze di uniformità della regolamentazione, la sostanziale tendenza dei gestori ad adottare stili passivi (ovvero stili di gestione finanziaria che tendono a "replicare" il benchmark di riferimento) e la spinta anche mediatica verso una costante comparazione dei risultati raggiunti dalle diverse tipologie di fondi pensione ha, inoltre, spinto i fondi pensione ad adottare scelte d'investimento imitative.

Le diverse tipologie d'investimento alternative, al di là degli attuali vincoli normativi in materia di disciplina degli investimenti che potranno essere in parte superati con l'adozione del nuovo "schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di attuazione dell'articolo 6, comma 5-bis, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, recante norme sui criteri e i limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e sulle regole in materia di conflitti di interesse" non sembrano attualmente fornire una risposta organica complessiva adeguata alle esigenze del mercato della previdenza complementare.

Da un lato i fondi pensione richiedono, infatti, tipologie di investimento maggiormente calibrate sulla finalità previdenziale e, dunque, su impieghi nelle diverse classi di attività finanziarie che assumano un orizzonte temporale di più lunga durata; dall'altro l'attuale strumentazione finanziaria non sembra rispondere alle esigenze di finanziamento del tessuto produttivo nazionale e locale, contraddistinto da una miriade di piccole e piccolissime imprese, spesso sprovviste di soggettività giuridica societaria o comunque non quotate in borsa.

Le esigenze dello sviluppo locale e infrastrutturale manifestano necessità che richiedono una elevata capacità di finanziamento, di analisi, valutazione e controllo del rischio.

Si aprono quindi spazi d'iniziativa importante per le istituzioni pubbliche nel loro ruolo di governo e regolamentazione del mercato al fine di favorire la creazione di prodotti e strumenti di mercato in grado di intercettare, più efficacemente, una parte delle risorse a disposizione dei fondi pensione, coerenti con la loro finalità previdenziale. In tal senso appare necessario ed urgente che si apra un dibattito più generale sulle scelte di sviluppo (di politica economica ed industriale) alle quali

orientare gli investimenti derivanti dalle risorse disponibili nei fondi. Si pensi, solo a titolo di esempio e senza alcuna precostituzione di obiettivi, che non competono a questa sede, a questioni quali la digitalizzazione del paese o alla valorizzazione del patrimonio artistico e naturale così rilevante per l'Italia.

La Commissione ipotizza una serie di **INTERVENTI FISCALI** per stimolare gli enti della previdenza complementare (Fondi pensione e Casse private) ad effettuare investimenti in iniziative per lo sviluppo infrastrutturale del Paese: l'idea della Commissione è che la leva fiscale non debba essere utilizzata solo per l'esigenza contingente di assicurare la tenuta dei conti pubblici ma anche costituire un essenziale strumento di politica economica per incentivare una politica di sviluppo, come avviene in altri Paesi europei che utilizzano la leva fiscale come incentivo economico in senso competitivo con gli altri Stati, in assenza, ormai, degli strumenti di politica monetaria, devoluti all'Unione europea e alla Banca centrale europea (ad es. la detassazione di parte degli utili derivanti dagli investimenti del risparmio previdenziale; la riduzione e l'armonizzazione della tassazione degli utili tra Fondi Pensione e Casse private, ecc.).

In particolare gli interventi fiscali, in linea con quelli previsti consisterebbero nella previsione di:

1. Introduzione d'incentivi che prevedano un carico fiscale decrescente al crescere del periodo di detenzione delle attività, agevolando così gli investimenti di lungo periodo.
2. Adozione di misure che possano favorire l'impiego del risparmio, previo il consenso degli enti gestori, verso il finanziamento d'infrastrutture e di opere pubbliche. In tal senso si ritengono auspicabili sia interventi riguardanti la definizione dei soggetti investitori e del tipo d'investimenti possibili in ambito previdenziale, sia incentivi di tipo fiscale che possano favorire gli investimenti in infrastrutture tramite specifiche agevolazioni (ad es. aliquote ridotte per i rendimenti di particolari titoli, eliminazione delle ritenute a titolo d'acconto o di imposta, un livello di tassazione inferiore rispetto all'imposizione ordinaria).
3. in materia di tassazione degli immobili e per quanto riguarda il regime IVA.
4. in materia di armonizzazione dei regimi fiscali attualmente previsti per i fondi pensione e per le casse previdenziali private.

In tale ottica va rilevato come in sede di conversione del D.L. 66/2014, il Governo abbia già previsto un percorso finalizzato a un trattamento uniforme dei diversi enti previdenziali. In particolare, nell'attesa di una revisione del profilo giuridico e fiscale delle casse di previdenza private, unitamente alla tassazione dei fondi pensione, il Governo ha ritenuto di neutralizzare l'aumento dell'aliquota dal 20% al 26% (previsto dall'articolo 3 del D.L. 66/2014) sui proventi delle casse previdenziali private, concedendo alle stesse un credito di imposta pari all'ammontare delle maggiori ritenute pagate nel periodo luglio - dicembre 2014.¹

Il credito d'imposta, riconosciuto dal 2015, è stato stimato in 20,4 milioni di euro, e ha trovato copertura in un temporaneo aumento, dall'11% all'11,5%, dell'aliquota sul risultato maturato dei fondi pensione per il solo anno 2014. Pertanto, in prossimità dell'applicazione dell'incremento dell'aliquota sui redditi di natura finanziaria è stato deciso di evitare un nuovo allargamento del divario di trattamento fiscale tra fondi pensione e casse previdenziali private, nelle more di una revisione del regime di tassazione delle casse, e di una loro equiparazione ai fondi pensione.

La rimodulazione della tassazione non va, però, intesa nel senso di introdurre aliquote d'imposta specifiche poiché ciò segmenterebbe il mercato ma nel senso di valorizzare gli elementi di "assonanza" economico-finanziaria - non giuridica - tra le Casse di previdenza privatizzate e i

¹ L'ammontare delle ritenute e delle imposte sostitutive applicate nella misura del 26% deve risultare da una dichiarazione certificata dagli intermediari o deve essere dichiarato dagli enti medesimi. Il credito d'imposta non concorre a formare reddito al fine delle imposte sui redditi né valore della produzione ai fini IRAP. Detto credito non rileva ai fini del rapporto di indeducibilità degli interessi passivi né delle spese e dei componenti negativi ai sensi del TUIR.

fondi pensione. Pur essendo enti del primo pilastro previdenziale, infatti, le Casse, a differenza dell'INPS e assimilati, investono sui mercati finanziari e, quindi, al pari dei fondi erogano prestazioni che derivano anche dall'investimento dei contributi raccolti sui mercati finanziari. Al pari di questi ultimi, quindi, possono essere assoggettati a una "tassazione di favore" che tiene conto del rilevante interesse della collettività nei confronti di meccanismi privatistici di finanziamento della previdenza e dell'assistenza.

Ciò potrebbe significare l'applicazione del regime fiscale degli investimenti finanziari alle Casse previdenziali private. Le Casse inoltre, operano secondo il sistema tecnico misto di capitalizzazione con ripartizione che consente l'assimilabilità ai fondi pensione (secondo pilastro), per la fase di accumulo ma non per quella di erogazione delle prestazioni.

Alla luce di tale assimilazione si potrebbe ipotizzare una tassazione del rendimento del patrimonio finanziario delle Casse con un'imposta che sostituisce le imposte sui redditi dovute dalle Casse, mantenendo sui rendimenti del patrimonio immobiliare la tassazione propria degli enti non commerciali. A tal fine sarebbe necessario prevedere una separazione ai fini fiscali del patrimonio c.d. mobiliare e tassare il rendimento di tale patrimonio con un sistema analogo a quello previsto dal D. Lgs. n. 252 del 2005, relativo alla Disciplina delle forme pensionistiche complementari.

Questo percorso presenta indubbi vantaggi rispetto alla soluzione proposta dalla Commissione ² poiché:

- affrontando il problema dell'eccessivo carico fiscale sul risparmio previdenziale in termini di riduzione del carico stesso, consente puntuali stime sulle variazioni di gettito e evita complesse valutazioni di impatto sul bilancio dello Stato.
- tenendo conto del fenomeno economico-finanziario (gestione del risparmio previdenziale mediante investimenti sui mercati finanziari) e prescindendo dal profilo giuridico (natura pubblica o privata dell'ente gestore e della obbligatorietà o facoltatività della raccolta del risparmio gestito) consente un avvicinamento di strutture di gestione collettiva del risparmio diverse: le Casse, che gestiscono previdenza obbligatoria, e i fondi pensione, che gestiscono previdenza volontaria;
- attribuisce rilevanza agli interessi extrafiscali ritenuti meritevoli di tutela (l'interesse pubblico per la previdenza obbligatoria gestita da enti privati) estendendo alle Casse il regime "di favore" previsto per la previdenza facoltativa gestita da privati (i fondi pensione).

Nel percorso di riforma del regime fiscale dei fondi bisogna guardare con attenzione anche all'Europa, sia in ordine ad una progressiva armonizzazione, sia per la necessità di definire un

a) ² Attualmente il regime tributario delle forme pensionistiche complementari prevede (art. 17 D.Lgs. 252/2005) che i FP siano soggetti ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura dell'11 per cento, che si applica sul risultato netto maturato in ciascun periodo d'imposta.

Il calcolo del risultato netto è diverso per i fondi pensione in regime di contribuzione definita ed equiparati (si determina sottraendo dal valore del patrimonio netto al termine di ciascun anno solare, al lordo dell'imposta sostitutiva, aumentato delle erogazioni effettuate per il pagamento dei riscatti, delle prestazioni previdenziali e delle somme trasferite ad altre forme pensionistiche, e diminuito dei contributi versati, delle somme ricevute da altre forme pensionistiche, nonché dei redditi soggetti a ritenuta, dei redditi esenti e comunque non soggetti ad imposta e il valore del patrimonio stesso all'inizio dell'anno) per quelli in regime di prestazioni definite ed equiparate (si determina sottraendo dal valore attuale della rendita in via di costituzione, calcolato al termine di ciascun anno solare, ovvero determinato alla data di accesso alla prestazione, diminuito dei contributi versati nell'anno, il valore attuale della rendita stessa all'inizio dell'anno).

b) Per le Casse previdenziali private le plusvalenze finanziarie generate dagli investimenti da parte delle Casse sono tassate invece al 20%. Nel corso delle audizioni l'ADEFP ha rilevato criticamente la sperequazione con i FP, trattandosi in entrambi i casi di risparmio previdenziale, nonché la differenza di tassazione rispetto ad altri Paesi, ad esempio la Francia, nei quali vi sono forme di riduzione o esenzione fiscale per fattispecie analoghe. Un secondo profilo fiscale riguarda la tassazione degli immobili, per i quali la tassazione IMU e legislazione successiva è applicata integralmente, mentre sono esenti soggetti di rilevanza sociale e religiosa. L'ADEFP ha chiesto di intervenire anche in tale materia. Un ulteriore profilo riguarda il regime dell'IVA che per le Casse previdenziali, in quanto enti pubblici inclusi nell'elenco ISTAT, rappresenta un costo finale da pagare e non scaricabile.

quadro generale di politiche d'intervento. Nelle more del processo di revisione della disciplina fiscale complessiva della previdenza complementare e delle casse previdenziali private occorre limitare i rischi, evitare che l'aumento dell'imposizione sostitutiva sui rendimenti maturati dai fondi pensione riduca gli incentivi impliciti allo sviluppo della previdenza complementare, interagendo negativamente sul processo di crescita e la capitalizzazione dei montanti in fase di accumulo. Lo sviluppo delle masse critiche gestite e l'avvio, soprattutto, di un processo di fusione e accorpamento dei fondi pensione più piccoli – questione urgente e necessaria che anche la Covip sollecita – può stimolare l'adozione di politiche di investimento maggiormente coerenti con l'obiettivo di favorire il finanziamento dell'economia reale e, diversificare le classi di attività.

Riguardo alle misure per favorire l'utilizzo del **RISPARMIO SOTTO FORME D'INVESTIMENTO IN INFRASTRUTTURE ED OPERE PUBBLICHE**, quelle che più direttamente potrebbero interessare fondi pensione e casse di previdenza private riguardano l'investimento in strumenti finanziari legati al finanziamento di infrastrutture o di piccole e medie imprese (emessi eventualmente anche da CDP) che abbiano un regime agevolato alla stregua di altri strumenti che negli anni precedenti sono stati appositamente introdotti da specifiche disposizioni normative. È opportuno dirci con grande chiarezza che la positività di questo processo risiede non solo nel raggiungimento di obiettivi d'investimento condivisi e chiaramente finalizzati alla crescita ma anche nella capacità di evitare il rischio che gli investimenti dei fondi nell'economia reale si trasformino in una nuova EFIM o GEPI. Al contrario, invece, sottolineo nuovamente la possibilità d'interventi nel patrimonio pubblico italiano e nella sua valorizzazione nonché nella costruzione di reti, digitali, di welfare, ecc., da gestire sia al livello nazionale che locale.

Si evidenziano di seguito alcuni di questi strumenti finanziari già introdotti nel nostro ordinamento:

- le obbligazioni di piccole e medie imprese (non quotate e non banche) per le quali è previsto un trattamento agevolato ai sensi dell'articolo 32 del D.L. n. 83 del 2012.³
- i Project Bond (titoli di debito) emessi da società di progetto allo scopo di realizzare una singola infrastruttura o un nuovo servizio di pubblica utilità (art. 41 del D.L. n. 1 del 2012); al momento non sono previste agevolazioni fiscali per questi titoli;
- l'investimento in Fondi di Venture Capital, specializzati nelle fasi iniziali di avvio delle imprese⁴; 2014;
- i c.d. Covered Bonds (si veda l'articolo 2, comma 4-ter, del D.L. n. 35/2005), che consentono alle banche italiane di emettere obbligazioni garantite utilizzabili nelle operazioni di rifinanziamento presso la Banca centrale europea; anche per questi strumenti le agevolazioni previste non sono strettamente di natura fiscale.

Alternativamente, si potrebbero introdurre titoli di debito legati alla realizzazione di opere pubbliche con un livello di tassazione dei rendimenti inferiore all'attuale 26%. Al riguardo tuttavia rimane comunque valida l'osservazione che l'utilizzo di strumenti agevolati, come ad esempio le quote di fondi di venture capital, per quanto idonei nell'indirizzare i risparmi verso specifici investimenti, comporta comunque un effetto di segmentazione del mercato finanziario fra strumenti ad imposizione ordinaria ed altri titoli ad imposizione agevolata. Questa segmentazione

³ Le agevolazioni in particolare consistono nell'eliminazione della parziale indeducibilità degli interessi passivi per gli enti emittenti, e nell'esenzione da ritenuta per gli investitori stranieri. Il costo dell'agevolazione stimato in sede di RT al D.L. 83/2012 era di circa 11 milioni per il 2013 e di 8 dal 2014.

⁴ con l'articolo 31 del D.L. n. 98 del 2011 è stata introdotta l'esenzione da imposizione fiscale dei proventi derivanti dalla partecipazione ai fondi di venture capital; il costo di tale esenzione è stato stimato in 19,5 milioni di euro per il 2013 ed in 14,3 dal 2014.

è suscettibile di creare un effetto di sostituzione fra reddimenti di titoli tassati al 26% e gli altri strumenti tassati ad aliquota ridotta, con potenziali effetti negativi in termini di gettito.

Riferendosi poi al profilo fiscale concernente la **TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI**,⁵ si deve, innanzitutto precisare che l'esenzione in parola riguarda anche il tributo per i servizi indivisibili (TASI).

In secondo luogo, si deve ricordare che l'art. 7, comma 1, lett. i), del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, prevede un particolare regime di esenzione per gli immobili posseduti e utilizzati da enti non commerciali e destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di particolari attività tra le quali rientrano proprio quelle previdenziali.

Il Regolamento 19 novembre 2012, n. 200, che ha dato attuazione all'art. 91-bis del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, ha fissato i criteri generali e i particolari e stringenti ulteriori criteri di settore per l'applicazione dell'esenzione IMU.

A questo proposito, giova riportare l'art. 1, comma 1, lett. g), che prevede espressamente che per attività previdenziali devono intendersi le «attività strettamente funzionali e inerenti all'erogazione di prestazioni previdenziali e assistenziali obbligatorie».

L'esenzione sopra richiamata è stato oggetto di una delicata procedura di infrazione che ha investito non solo l'IMU ma anche l'ICI e che si è conclusa con la decisione della Commissione Europea del 19 dicembre 2012 che ha giudicato l'esenzione ICI incompatibile con le norme UE in materia di aiuti di Stato mentre il nuovo regime di esenzione IMU è stato ritenuto compatibile con la normativa europea in tema di aiuti di Stato, in quanto l'esenzione si applica solo agli immobili in cui si svolgono attività non economiche.

Pertanto, qualsiasi intervento normativo di carattere agevolativo volto ad ampliare il novero dei soggetti beneficiari dall'esenzione in questione deve essere valutato con estrema attenzione, poiché potrebbe essere oggetto di nuove denunce innanzi alla Commissione Europea.

Un ulteriore profilo riguarda il **REGIME DELL'IVA** che per le Casse previdenziali, in quanto enti pubblici inclusi nell'elenco ISTAT, rappresenta un costo finale da pagare e non scaricabile.

Al riguardo, si segnala che gli enti pubblici che non svolgono attività commerciali restano incisi dell'IVA pagata sugli acquisti di beni e servizi, posto che, ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. n. 633/1972 che recepisce una specifica disposizione della direttiva 2006/112/CE, non maturano il diritto alla detrazione.

Resta fermo che, laddove si trovassero gli elementi organizzativi indicati all'art. 4 dello stesso d.P.R., anche gli enti pubblici sono obbligati ad applicare la disciplina IVA sulle operazioni effettuate e, conseguentemente, maturano il diritto alla detrazione dell'imposta, nei limiti previsti nella stessa disciplina in caso di effettuazione sia di attività imponibili sia di attività esenti.

La Commissione sta valutando forme di interventi ordinamentali concernenti la normativa della previdenza complementare, sia per i Fondi pensione che per le Casse previdenziali, per stimolare il settore a indirizzare gli investimenti del proprio patrimonio verso interventi a sostegno dell'economia del Paese:

- *per le Casse private occorre una chiara definizione del regime giuridico connessa alla natura privatistica prevista dalla legge, attualmente controversa in sede giurisdizionale, in quanto dall'inclusione nell'elenco ISTAT della P.A. discendono l'applicazione delle normative pubblicistiche (in*

⁵ La Commissione ha evidenziato (cfr. par. 3.1.1 lett. b) pag. 8), che per le Casse previdenziali private «la tassazione IMU e legislazione successiva è applicata integralmente, mentre sono esenti soggetti di rilevanza sociale e religiosa».

tema di spending review, di strutturazione del bilancio in forme pubblicistiche, di sottoposizione a forme complesse e farraginose di controlli, ecc.), che appaiono incoerenti con la natura privata delle casse prevista dai D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103, e stante il fatto che la tassazione degli utili, al 20%, è ben superiore a quello del risparmio previdenziale gestito dai Fondi Pensione all'11% o dalla previdenza pubblica;

- per i **Fondi Pensione** va valutato il meccanismo di adesione ai FP attraverso il meccanismo del silenzio-assenso, ora previsto solo per il conferimento del TFR dei lavoratori privati ed affrontato il problema di introdurre forme di compensazione finanziaria per le imprese (quali l'introduzione di un Fondo o di analogo strumento di garanzia, già previsto nell'originaria versione del D.Lgs. n. 205/2005), particolarmente le PMI, che quando il TFR viene investito nei Fondi di fatto perdono la principale forma di autofinanziamento, problema particolarmente grave in periodi di credit crunch bancario; altro tema importante è quello delle modalità di investimento dei patrimoni dei Fondi Pensione, disciplinato dal DM MEF n. 703/1996 sulla base dell'art. 6 del D.Lgs. n. 252/2005, ora oggetto di revisione secondo un'impostazione che appare finalizzata soltanto realizzare investimenti finanziari: occorre invece, proprio in tale sede, prevedere l'ipotesi dell'impiego di tale risparmio per sostenere iniziative pubbliche di sviluppo dell'economia reale e valutare una nuova impostazione che attenui l'impostazione di prevedere soli limiti quantitativi agli investimenti, adottando invece un approccio più flessibile e meno dirigistico, fatta salva la solidità della gestione del risparmio previdenziale.
- Altre misure possono riguardare lo sblocco di parte delle risorse degli enti previdenziali pubblici, segnatamente l'INAIL, attualmente immobilizzati nel conto di Tesoreria unica, con destinazione esclusiva a copertura del fabbisogno.

Al riguardo si può corrispondere alle questioni avanzate dalla Commissione con una serie di considerazioni, sia di carattere formale che sostanziale, anche nell'ambito di un utile excursus storico, mirato ad evidenziare ed esplicitare le dinamiche della materia, tutt'oggi in piena evoluzione.

1) In proposito deve essere sottolineato, preliminarmente, che gli Enti previdenziali di diritto privato dei professionisti risultano dalla trasformazione in associazioni o fondazioni di enti pubblici preesistenti, ai sensi del decreto legislativo n. 509 del 1994, ovvero dalla costituzione, ai sensi del decreto legislativo n. 103 del 1996, di nuovi enti per la previdenza dei professionisti organizzati in albi. La vigilanza esercitata dai Ministeri competenti comporta: la nomina di propri rappresentanti nei collegi sindacali; la trasmissione dei documenti contabili (sui quali i Ministeri possono soltanto esprimere motivate osservazioni); l'approvazione (non soggetta a termini) delle delibere in materia previdenziale, assistenziale e statutaria ed organizzativa. Per quanto concerne l'attività di controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti, la stessa è stata recentemente attribuita alla COVIP dall'articolo 14 del decreto-legge n. 98 del 2011. Trattandosi di organismi di diritto privato, gli enti tengono una contabilità civilistica; il rapporto di lavoro del personale dipendente è di diritto privato (detto rapporto non è quindi inquadrabile nei comparti del lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni di cui al decreto legislativo n. 165/2001). Nonostante la natura privata, la giurisprudenza ha costantemente riconosciuto il rilievo pubblico dell'attività svolta da tali enti, che sono assoggettati alle procedure di evidenza pubblica nella stipulazione dei contratti e sono ricompresi nel conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009. In via generale, quindi, i relativi risultati di bilancio presentano effetti sui saldi di finanza pubblica, e in particolare sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Le Casse non beneficiario - per espressa previsione di legge - di finanziamenti pubblici od altri ausili pubblici di carattere finanziario. In virtù della predetta circostanza, gli enti di diritto privato hanno a lungo rivendicato l'esclusione dal conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni. L'Istat ha costantemente ritenuto che tale richiesta di esclusione non avesse fondamento, poiché è tenuto ad utilizzare le regole del SEC95, non risultando alcuna scelta discrezionale in tal senso. Per quanto riguarda l'applicazione delle predette regole, nell'ambito

degli adempimenti demandati alle autorità statistiche nazionali degli Stati membri dell'Unione europea, ai sensi del regolamento n. 2223/96 - SEC 95, l'ISTAT ha l'obbligo di predisporre annualmente l'elenco delle unità istituzionali che rientrano in tale settore al fine dell'elaborazione del conto consolidato a pena di produrre dati contabili e finanziari comorà fondati su diversi presupposti, e ciò non è possibile in seguito agli impegni assunti con il Trattato di Maastricht. In effetti, l'inclusione nel conto consolidato dipende dall'applicazione dei criteri di classificazione adottati da Eurostat, in ossequio ai criteri dettati dal citato Regolamento comunitario. Proprio in base all'applicazione delle regole classificatorie proprie del sistema statistico comunitario, le suddette Casse sono state inserite, anche nell'ultimo Elenco delle pubbliche amministrazioni pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2013, tra gli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

I suddetti criteri tengono conto anche dell'esercizio di un potere di direzione e controllo da parte dello Stato o di altri enti pubblici. La mancanza di finanziamenti pubblici diretti o indiretti non ha rilievo in quanto costituisce in tal senso un elemento puramente formale: il SEC95 non considera il finanziamento diretto statale quale presupposto indispensabile per l'inserimento nel settore in esame, ma si fonda su una pluralità di parametri; infatti, il dato sostanziale, oltre al carattere non soltanto pubblicistico, ma di rilievo costituzionale, dell'attività svolta, è costituito dall'obbligatorietà dell'iscrizione per i professionisti e la necessità di ottenere l'esplicita approvazione ministeriale (non è ammesso il silenzio assenso) sulle deliberazioni in materia di contributi e prestazioni. Ciò è stato chiarito peraltro dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 248/1997, che ha ribadito che la trasformazione degli enti previdenziali privatizzati ai sensi del decreto legislativo n. 509 del 1994 "ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi: l'obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale". Come è noto, il ricorso presentato dagli Enti e finalizzato all'esclusione dal conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni è stato definitivamente respinto dal Consiglio di Stato, con la recente sentenza 28 novembre 2012, n. 6014. A tale riguardo, si segnala la rilevanza del fatto che la predetta sentenza del Consiglio di Stato ha riconosciuto che la vigente normativa, e in particolare l'articolo 3, comma 2, del d.lgs. 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 definitiva, il Consiglio di Stato ha evidenziato che "il finanziamento connesso con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali, insieme alla obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione, garantiti agli Enti previdenziali privatizzati dall'art. 1 comma 3 del predetto decreto legislativo, valgono a configurare un sistema di finanziamento pubblico, sia pure indiretto e mediato attraverso risorse comunque distolte dal cumulo di quelle destinate a fini generali". Peraltro, anche la sentenza della Corte di Cassazione n. 24209 del 2009, nell'individuare i limiti posti dal processo di delegificazione del d.lgs. 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 previsti in riferimento alle iniziative legislative. Non rileva, pertanto, che le Casse previdenziali siano state privatizzate e abbiano assunto personalità giuridica di diritto privato, in quanto questo non ha eliso il carattere, ontologicamente pubblicistico, dell'attività istituzionale svolta, che è significativamente legata al pubblico interesse. Da ciò discende la conseguenza, secondo la RGS, che il rispetto dei limiti imposti dall'articolo 81 della Costituzione in materia di obbligo di copertura finanziaria debba concretizzarsi nella necessità che le modifiche di natura regolamentare e statutaria adottate dagli Enti debbano necessariamente prevedere, qualora determinino effetti negativi in termini di indebitamento netto, l'adozione contestuale di misure compensative che assicurino l'invarianza di oneri per la finanza pubblica.

L'inserimento delle Casse private nel conto economico consolidato della PA comporta l'assoggettamento delle stesse alle disposizioni di contenimento della spesa pubblica nonché di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci che, ai fini dell'applicazione, fanno richiamo

all'elenco ISTAT. In merito, il legislatore, ove abbia inteso escludere le Casse dalle misure di finanza pubblica, ha espressamente previsto deroghe in tal senso (ad esempio l'art. 6, comma 21-bis, e l'art. 8, comma 15-bis, del D.L. n. 78/2010). Recentemente, in tema di riduzione della spesa pubblica, è intervenuto l'articolo 1, comma 417, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), secondo cui le Casse di previdenza, in sostituzione dell'applicazione di tutta la normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica (ad eccezione di quelle che recano vincoli in materia di spese di personale), possono effettuare un riversamento a favore dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno, pari al 12 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010, ora elevato al 15 per cento dall'articolo 50, comma 5, del decreto-legge n. 66 del 2014.

Fermo restando che la materia del controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti è attribuita alla COVIP, l'attività di vigilanza sull'equilibrio di lungo termine delle gestioni degli enti di diritto privato si concretizza nel bilancio tecnico. Le modalità per la redazione dei bilanci tecnici, come è noto, sono stabilite dal decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il MEF, del 29 novembre 2007 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 febbraio 2008), che ha precisato in primo luogo l'opportunità che il medesimo bilancio tecnico, "sviluppi, per una migliore cognizione dell'andamento delle gestioni nel lungo termine, proiezioni dei dati su un periodo di cinquanta anni". L'orizzonte temporale di cinquanta anni è stato peraltro stabilito in via normativa dalla disposizione, contenuta nella c.d. "riforma Fornero", che ha richiesto, nel corso del 2012, una verifica straordinaria sulla sostenibilità di lungo periodo degli enti, finalizzata all'adozione di immediati provvedimenti di riequilibrio. Va ricordato che questa ultima verifica straordinaria ha determinato l'adozione, da parte di molti enti, di provvedimenti organici di riforma, che contribuiranno ad una maggiore stabilità delle gestioni nel lungo periodo. Il bilancio tecnico deve essere redatto secondo criteri – relativi alle ipotesi economiche, demografiche e finanziarie – che si assumono uguali per tutti gli enti (le c.d. ipotesi "standard"), al fine di garantire l'omogeneità e la confrontabilità dei bilanci tecnici dei diversi enti.

Il criterio della confrontabilità, che è alla base della definizione dei bilanci secondo ipotesi "standard", è un importante elemento per la valutazione da parte dei Ministeri vigilanti, contribuendo alla definizione di indicatori sintetici che consentono di percepire le situazioni di criticità, e la conseguente necessità di interventi correttivi. Ciò anche in considerazione del fatto che la definizione data dalla legge n. 335 del 1995 (mantenimento della "stabilità finanziaria di lungo termine") appare troppo generica, non indicando in modo preciso le condizioni in cui si determina la necessità di interventi correttivi. A tale riguardo, i Ministeri vigilanti, con conferenza di servizi del 22 aprile 2009, hanno ritenuto necessario precisare che ai fini della verifica dell'equilibrio di lungo periodo, si assume l'anno in cui, sulla base delle proiezioni dei bilanci tecnici, il saldo corrente (differenza tra entrate complessive e spese complessive dell'ente) diviene strutturalmente negativo. Con il decreto interministeriale 29 novembre 2007 si è ritenuto necessario attribuire al bilancio tecnico, oltre alla funzione stabilita dalla legge n. 335 del 1995, di principale strumento di rilevazione della sostenibilità finanziaria delle gestioni previdenziali, anche quella della necessaria verifica dell'adeguatezza delle prestazioni erogate da ciascun ente, sia nell'immediato che in prospettiva. Infatti, il suddetto decreto prevede che il bilancio tecnico debba contenere l'analisi dei tassi di sostituzione (che esprimono il rapporto fra la prima rata annua di pensione e l'ultimo reddito annuo percepito dal professionista prima del pensionamento), al lordo e al netto del prelievo fiscale e contributivo, calcolati con parametri coerenti con le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti la proiezione degli equilibri finanziari di medio e lungo periodo. Il calcolo dei tassi di sostituzione, che consente di valutare le variazioni del reddito disponibile del lavoratore nel passaggio dalla fase attiva a quella di quiescenza, deve coprire l'intero periodo di previsione e deve essere effettuato per alcune figure-tipo particolarmente significative. A tale riguardo, si rileva che, per la maggioranza degli enti previdenziali di diritto privato, i bilanci tecnici evidenziano la necessità di ulteriori interventi, soprattutto al fine di migliorare i parametri di adeguatezza delle future prestazioni erogate.

2) La previdenza complementare. La legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) ha previsto l'anticipo al 2007 della nuova disciplina della previdenza complementare, la cui introduzione era originariamente prevista per l'anno 2008 (decreto legislativo n. 252/2005). Pertanto, nel corso del primo semestre del 2007 i lavoratori dipendenti del settore privato hanno espresso, mediante la procedura del silenzio-assenso, la loro volontà circa l'eventuale conferimento del TFR alle forme pensionistiche complementari.

Riprendendo, per un momento, più analiticamente i dati Covip già richiamati all'inizio di questa relazione, risulta che le adesioni alla previdenza complementare sono significativamente aumentate negli ultimi anni, anche per effetto della riforma del 2007. Il numero degli iscritti è passato da circa 3,2 mln a fine 2006 (di cui 2,16 mln di lavoratori dipendenti del settore privato) a circa 6,2 mln a fine 2013 (di cui circa 4,36 mln di lavoratori dipendenti del settore privato). In particolare, il quinquennio 2009-2013, pur caratterizzato da una contrazione della base occupazionale, ha fatto registrare un aumento delle adesioni di circa 1,35 mln di soggetti, di cui circa 0,75 mln lavoratori dipendenti del settore privato (Covip, Relazione annuale 2013, Maggio 2014). Sulla base di tali tendenze (nell'anno 2013 il complesso degli iscritti alla previdenza complementare è aumentato di circa 375.000 soggetti (+6,4%), di cui circa 195.000 lavoratori dipendenti del settore privato, +4,7%) è, pertanto, prevedibile un ulteriore progressivo aumento delle suddette adesioni, anche in considerazione del peso crescente della quota di lavoratori interamente assoggettati al calcolo contributivo. Anche le risorse complessivamente destinate alle prestazioni (attivi netti, patrimoni e riserve matematiche) hanno registrato un incremento raggiungendo a dicembre 2013 circa 113 mld di euro (+8,4% rispetto al 2012) a fronte di un importo di circa 61 mld di euro del 2008. Per quanto concerne i tassi di adesione per i lavoratori dipendenti del settore privato è stata più volte evidenziata il significativo differenziale tra i lavoratori di imprese con più di 50 dipendenti, peraltro interessate dallo smobilizzo integrale del TFR (legge n. 296/2007), e i lavoratori di imprese con dimensioni inferiori.

L'evoluzione dei mercati finanziari e della relativa regolamentazione, la riforma del sistema della previdenza complementare e il recepimento nel nostro ordinamento della direttiva europea sui fondi pensione (Direttiva 2003/41/CE - c.d. Direttiva EPAP) hanno reso necessario procedere ad una revisione dell'attuale disciplina (attualmente il nuovo decreto è alla firma del Ministro dell'Economia e delle finanze) che contiene le disposizioni vigenti sui criteri e sui limiti agli investimenti delle risorse dei fondi pensione e sulle regole in materia di conflitti di interesse (decreto del Ministero del Tesoro 21 novembre 1996, n. 703). La modifica della regolamentazione esistente, partendo dall'obiettivo di perseguire gli interessi degli aderenti e dalla considerazione che l'investimento previdenziale ha una natura peculiare e differente da quello puramente finanziario, si muove verso una maggiore attenzione alle capacità di conoscenza e gestione degli investimenti e dei rischi ad essi connessi, superando l'impostazione esistente basata essenzialmente sul rispetto di limiti quantitativi che possono essere inefficienti se il mercato si evolve rapidamente, esponendo il fondo pensione a risultati sub-ottimali in termini di benefici e tutela degli aderenti.

La riduzione delle restrizioni quantitative e il conseguente allargamento delle opzioni di investimento è accompagnata da una maggiore focalizzazione sui processi decisionali del fondo, sulle capacità professionali e sull'adeguatezza delle strutture organizzative.

La nuova disciplina richiama il principio, presente anche nella normativa europea di settore, della "persona prudente" che, perseguendo l'ottimizzazione del rapporto redditività/rischio, è declinato secondo criteri di adeguata professionalità, attenzione ai processi, conoscenza e gestione dei rischi inerenti gli investimenti. Si sostanzia, dunque, in una protezione degli interessi degli aderenti e dei beneficiari, realizzata attraverso il ricorso a strutture

organizzative-professionali e a processi decisionali adeguati e proporzionati alla dimensione, complessità e caratteristiche del portafoglio e alla politica d'investimento che il fondo intende adottare.

Tali strutture e processi devono assicurare, in maniera trasparente, una comprensione, controllo e gestione continua di tutti i rischi cui il fondo può essere esposto nell'amministrare le risorse, identificando nel contempo le relative responsabilità. La strategia di investimento dovrà essere motivata e coerente con gli interessi e le aspettative degli aderenti. I risultati della gestione dovranno essere verificati tramite l'utilizzo di parametri di riferimento coerenti con gli obiettivi e i criteri della politica d'investimento.

Per i fondi pensione che coprono rischi biometrici o garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello delle prestazioni, di cui all'articolo 7-bis del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, si richiama, inoltre, l'attenzione sulla necessità che la politica d'investimento preveda un approccio integrato tra l'attivo e il passivo, in modo da assicurare la continua disponibilità di attività idonee e sufficienti a coprire le passività.

L'Autorità di vigilanza (COVIP) controlla l'adeguatezza della struttura organizzativa, professionale e tecnica e delle politiche e procedure per il monitoraggio e la gestione del rischio del fondo pensione, nonché dei parametri adottati per la verifica della gestione. La COVIP può prevedere limiti più vincolanti o più ampi rispetto a quelli fissati nello schema di regolamento, ove siano presenti condizioni economico-patrimoniali e strutture organizzative tali da giustificare un restringimento o un allargamento dell'universo investibile, fermo restando il rispetto dei principi generali sulla gestione delle risorse.

Particolari capacità, in termini di struttura organizzativa e professionalità, sono richieste in caso di gestione diretta, nell'ipotesi di investimenti in strumenti non negoziati nei mercati regolamentati, in fondi alternativi e in derivati. Per quanto riguarda gli OICR, sono previsti particolari presidi anche in termini di trasparenza e gestione del rischio. L'approccio "qualitativo" agli investimenti è accompagnato dalla necessità di rispettare il principio di diversificazione degli attivi e dei rischi e di contenere i costi di transazione, gestione e funzionamento.

Relativamente alle forme di compensazione finanziaria per le imprese a fronte dell'introduzione del silenzio assenso per l'adesione ai FP, si osserva che l'eventuale costituzione di un fondo di garanzia a favore delle imprese necessiterebbe di idonea copertura.

Inoltre, si osserva che l'utilizzo delle risorse dei fondi pensione per interventi di sviluppo dell'economia reale non pone particolari problemi sui saldi di finanza pubblica, nel presupposto che non vi siano forme di sostegno pubblico a tali investimenti.

- 3) *La Commissione richiede, altresì, di conoscere gli orientamenti del Governo in merito all'utilizzo "di parte delle risorse degli enti previdenziali pubblici, segnatamente l'INAIL, attualmente immobilizzati nel conto di Tesoreria unica, con destinazione esclusiva a copertura del fabbisogno", con la finalità di stimolo a indirizzare gli investimenti verso interventi a sostegno dell'economia.*

Al riguardo, si fa presente che l'avanzo di gestione dell'INAIL determinerebbe effetti sul fabbisogno, derivanti dalla necessità di ripristinare la liquidità che verrebbe a fuoriuscire dalla tesoreria. Nondimeno, come avvenuto nell'ultima legge di stabilità, il tema delle risorse eccedenti l'avanzo di bilancio dell'INAIL, e non solo, possono diventare oggetto di interventi finalizzati che trovano in questa fattispecie un particolare valore.

Inoltre, si fa presente che le disposizioni contenute nella legge di stabilità 2014 (in particolare l'articolo 1, comma 128 della legge n. 147 del 2013) determineranno l'effetto, come programmato, a decorrere dall'anno 2014, di una consistente riduzione del predetto avanzo gestionale INAIL.

Per quanto attiene complessivamente alle problematiche legate alla copertura finanziaria dei temi oggetto dell'audizione, è doveroso segnalare che le previste maggiori entrate per lo Stato nel medio termine e i loro potenziali effetti positivi, legati alla creazione di nuove attività economiche, sulla base di un circuito virtuoso di crescita, non sono ricompresi tra le modalità di copertura previste dall'articolo 17, c. 1 della legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009).

In particolare le maggiori entrate indicate dalla Commissione rappresentano effetti indotti che quindi non possono essere utilizzati come forme di copertura di oneri certi, poiché legati a potenziali comportamenti che ne rendono aleatoria una puntuale quantificazione. Nondimeno il tema esiste e va affrontato con una riflessione più generale. Negli ultimi tempi, infatti, si è constatato come vi siano investimenti o spese che provocano maggiori entrate, anche sufficientemente prevedibili e certe. E' il caso, ad esempio, della legge sull'efficientamento energetico o della stabilizzazione a ribasso dello spread, che determina nuove e maggiori entrate nelle casse dello Stato.

Signor Presidente e Commissari,

nel ringraziarvi ancora per l'attenzione prestatami, vi assicuro, a nome del MEF e mia personale, la massima disponibilità a continuare insieme questo importante percorso che si è avviato, il cui significato va ben oltre lo specifico fiscale e previdenziale ma si configura come una vera e propria tessera di quel mosaico economico e sociale che possiamo definire democrazia economica!