SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1650)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BERLANDA, RUBBI, BEORCHIA, D'ONOFRIO, LAI, NEPI, PAVAN, SANTALCO, TRIGLIA, PASTORINO, CAROLLO, ALIVERTI, PAGANI Antonino, BOMBARDIERI, CENGARLE, DI LEMBO, PINTO Michele, RUFFINO, D'AMELIO, CODAZZI, CECCATELLI, COLOMBO SVEVO, MASCARO, FIMOGNARI, DEGOLA, KESSLER, VETTORI, VENTURI, BOGGIO e REBECCHINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1986

Istituzione e disciplina dei conti di risparmio previdenziale

ONOREVOLI SENATORI. — Con il presente disegno di legge si propone l'introduzione di uno strumento che consenta di collegare direttamente il risparmio accantonato dai lavoratori ad impieghi caratterizzati da una chiara finalità previdenziale. Se ciò deve essere stimolato con opportuni incentivi, in considerazione della particolare tutela che merita il risparmio accantonato a fini previdenziali, va anche rilevato che l'irrobustimento della struttura degli investitori istituzionali che potrebbe ottenersi risulterebbe di notevole utilità per l'economia del nostro Paese. In tal senso, quindi, il regime di incentivazione proposto per i conti di risparmio previdenziale va considerato non solamente per i costi che esso può comportare in termini di minor gettito, ma anche in relazione ai benefici economici che la loro introduzione potrebbe comportare.

Un primo elemento che è necessario considerare è relativo alla persistenza di un considerevole flusso di risparmio annualmente accantonato dalle famiglie: se questo fenomeno è sicuramente positivo — anche in termini di finanziamento di quei settori, in primo luogo il settore statale, in disavanzo — va anche notato che la mancanza di un quadro sufficientemente ricco ed articolato di impieghi finisce col causare una composizione squilibrata delle attività finanziarie detenute dalle famiglie, con una netta prevalenza di titoli altamente liquidi e con tassi legati al breve termine.

Non sono mancati, in tempi recenti, interventi che hanno anche voluto ovviare, sia pure parzialmente, a questa situazione, che in mancanza di alternative ha talvolta condotto alla ricerca di impieghi del risparmio estranei ad una seria disciplina. Il successo dei fondi comuni di investimento mobiliare, istituiti dalla legge 23 marzo 1983, n. 77, è una conferma della opportunità di tali interventi: nel 1985, primo anno in cui han-

no potuto operare a regime, i fondi comuni hanno effettuato una raccolta netta pari a circa 16.000 miliardi di lire, che rappresenta il 13 per cento circa del flusso di attività finanziarie delle famiglie dello stesso anno.

Prescindendo dall'ovvia considerazione che il flusso di raccolta diretta verso i fondi comuni possa essere almeno parzialmente effetto di un riaggiustamento nella composizione del portafoglio delle famiglie, pare comunque indiscutibile che l'esigenza di forme alternative di impiego del risparmio sia largamente diffusa, e tale perciò da aprire la possibilità di interventi volti, mediante la creazione di nuovi strumenti di investimento, all'obbiettivo di una più equilibrata composizione delle attività finanziarie detenute dalle famiglie. Il fatto, poi, che tale obbiettivo possa risultare puramente potenziale, dal momento che i vincoli posti dal finanziamento del debito pubblico condizionano profondamente la struttura del mercato monetario e finanziario, non è inconveniente tale da annullare la validità dell'argomento.

A fronte di questa situazione va posto, ai fini del nostro discorso, lo stato allarmante del sistema previdenziale pubblico, che assorbe quote crescenti di ricchezza (nel 1985 il fabbisogno dell'INPS ha largamente superato i 30.000 miliardi di lire), ma la cui situazione di squilibrio pare destinata ad aggravarsi ulteriormente negli anni a venire, poichè sia fattori di natura generale (andamento demografico ed evoluzione dell'occupazione) sia fattori specifici (criteri di calcolo delle pensioni e meccanismi di indicizzazione) mostrano che il saldo tra contributi e prestazioni è destinato a peggiorare ulteriormente, elevando ancora la spesa per pensioni a carico del bilancio dello Stato.

Il recente studio sulla crisi finanziaria del sistema pensionistico pubblico, elaborato da esperti di Banca d'Italia, IMI e INA, ha contribuito a delineare, sulla base di approfondite analisi, gli elementi fondamentali di questo preoccupante scenario, mostrando quindi che, in assenza di serie proposte di riforma del sistema, possibili interventi (aumento della contribuzione, aumento dell'imposizione fiscale e ridimensionamento delle prestazioni) per il riequilibrio pensionistico presentano tutti una fattibilità estremamente problematica.

Al di là del giudizio sulle cause di tale situazione, sicuramente imputabili tanto alla crisi più generale che ha investito in molti Paesi il sistema previdenziale pubblico a ripartizione quanto a particolari squilibri della realtà italiana, dal citato rapporto, le cui conclusioni sono state riprese ed integrate da studi di fonte sindacale, emerge con chiarezza che un riassetto della previdenza pensionistica non può prescindere da una più elastica articolazione del sistema previdenziale su diversi livelli. È necessario, insomma, che il regime generale ed obbligatorio — a gestione pubblica — venga affiancato da formule diverse e integrative del regime di base secondo i modelli già efficacemente consolidatisi in realtà più evolute.

Senza un'evoluzione in tal senso, pare infatti ben difficile che il sistema previdenziale, nella sua configurazione attuale, possa garantire il raggiungimento degli alti obbiettivi di solidarietà tra categorie e tra generazioni, che devono rimanere alla sua base.

È perciò necessario che accanto al sistema pubblico, che costituisce pur sempre il cosiddetto « primo pilastro » del sistema previdenziale, trovino posto un secondo e un terzo pilastro, rispettivamente definibili come sistema integrativo aziendale, o categoriale, e come sistema volontario individuale.

La presente proposta riguarda il terzo di questi livelli, quello relativo, cioè, a forme previdenziali volontarie individuali, e non intende perciò interferire con l'appassionato dibattito che sta interessando le ipotesi di riforma del sistema previdenziale pubblico, che rivestono indubbiamente un'importanza del tutto prioritaria, nè intende sottovalutare l'opportunità di regolamentare rapidamente anche il secondo livello integrativo aziendale.

Essa intende invece fornire un contributo, dedicato ad un ambito specifico, al processo

di ripensamento e di razionalizzazione del sistema previdenziale nel suo complesso.

Uno degli aspetti fondamentali della disciplina proposta per i conti di riparmio previdenziale è relativo al fatto che tale strumento sia individuale e operi secondo il criterio della capitalizzazione: come mostra l'esperienza estera nel settore della previdenza volontaria, il successo di questi strumenti dipende in primo luogo dal fatto che il contribuente abbia la certezza che, qualunque sia il risultato della gestione finanziaria delle somme accantonate, il risultato finale dipenderà direttamente dall'entità di tali accantonamenti.

È sembrato poi opportuno subordinare la possibilità di investire nei conti di risparmio previdenziale all'effettivo conseguimento di un reddito di lavoro, dipendente o autonomo, in modo da chiarire che l'accesso alla previdenza volontaria individuale non deve porsi come sostitutivo o elusivo degli obblighi di contribuzione previsti dal sistema pubblico. Si propone perciò che i versamenti nei conti di risparmio previdenziale non possano superare il 10 per cento dei redditi di lavoro, con un limite massimo di 5.000.000 di lire.

Allo scopo di legare l'investimento nei nuovi strumenti ad una chiara connotazione previdenziale, si è pensato a porre dei limiti sulla disponibilità degli stessi strumenti: la soluzione proposta consiste nel fissare la durata minima del conto in dieci anni e nel non consentire prelievi prima del compimento del cinquantacinquesimo anno da parte del titolare del conto medesimo.

Per quanto riguarda le modalità di investimento delle disponibilità versate sui conti di risparmio previdenziale, si è ritenuto di seguire sostanzialmente la soluzione adottata per i fondi comuni di investimento mobiliare, fissando, cioè, dei limiti tendenti da un lato ad assicurare la necessaria diversificazione degli investimenti e, dall'altro, a impedire il configurarsi di posizioni di controllo sul capitale delle società emittenti.

Anche se la natura previdenziale dello strumento è tale da richiedere una gestione degli investimenti scarsamente propensa al rischio, non si è comunque ritenuto di limitare in via generale l'investimento in azioni ed in obbligazioni convertibili, al fine di consentire l'offerta di conti di risparmio previdenziale che contengano una quota, più o meno consistente, di tali titoli ed anche per assecondare il processo di rafforzamento del mercato finanziario con flussi di investimento non speculativo.

Si è inoltre ritenuto di prevedere l'investimento in quote di fondi comuni d'investimento mobiliare italiani, allo scopo di includere tra gli impieghi ammessi anche l'investimento in strumenti che istituzionalmente si pongono l'obbiettivo di un'ampia diversificazione dei rischi.

Sempre allo scopo di garantire un ampio ventaglio di opportunità, si è previsto di consentire l'investimento in immobili: in questo caso, tuttavia, si ritiene opportuno porre un limite massimo (ipotizzato al 20 per cento) per questi impieghi rispetto al totale degli investimenti, considerato che lo strumento del conto di risparmio previdenziale presuppone pur sempre una sufficiente liquidità degli investimenti.

Relativamente agli enti gestori dei conti di risparmio previdenziale, si pone l'alternativa di fondo tra la creazione di nuovi soggetti deputati a tale funzione o la scelta di soggetti già operanti cui affidare, a determinate condizioni, la facoltà di gestire il nuovo strumento. La scelta della presente proposta consiste nell'affidare tale attività a tre diverse categorie di soggetti (banche, imprese di assicurazione ed istituti previdenziali) già inquadrate in un regime di vigilanza e controllo, e tali da garantire la compresenza di enti pubblici e privati nello stesso settore. Di questa scelta va comunque sottolineato il carattere di proposta per la discussione e, si vorrebbe quasi dire, problematico. L'ipotesi di dar vita ad intermediari specializzati per la gestione dei conti di risparmio previdenziale presenta infatti innegabili vantaggi, tra i quali va almeno segnalato quello di individuare soggetti sottoposti a specifico regime di vigilanza, evitando di creare duplicazioni o sovrapposizioni con situazioni già esistenti. Va perciò sottolineato come su questa ipotesi sia ancora necessario approfondire la riflessione.

La gestione da parte di tali soggetti dei conti di risparmio previdenziale è subordinata ad autorizzazione da parte del Ministro del tesoro, di concerto col Ministro del lavoro e della previdenza sociale e col Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e sentita la Banca d'Italia, ed è altresì soggetta a vigilanza da parte della Banca d'Italia.

Per quanto riguarda la valutazione del patrimonio, considerata la particolare natura dello strumento del conto di risparmio previdenziale e la possibile presenza nel patrimonio di immobili, si ritiene che una periodicità semestrale possa garantire sufficienti elementi informativi senza gravare con eccessivi oneri amministrativi l'attività di gestione.

Venendo infine al trattamento fiscale dei conti di risparmio previdenziale, che costituisce il momento di incentivazione che pare opportuno concedere a questi nuovi strumenti, la soluzione che si propone è quella di concedere un beneficio fiscale direttamente collegato all'entità del risparmio accantonato annualmente.

Il meccanismo ipotizzato prevede la concessione di una detrazione d'imposta pari al 30 per cento dei versamenti effettuati, con un limite massimo pari alla metà dell'importo ammesso in deduzione per i premi per assicurazione sulla vita, i premi per le assicurazioni contro gli infortuni e i contributi previdenziali non obbligatori per legge. Data l'attuale entità di tale importo, l'ammontare massimo della detrazione d'imposta che si propone risulta pari a lire 1.250.000.

L'opzione a favore della detrazione d'imposta piuttosto che per la deduzione dall'imponibile è motivata sia dalla maggiore immediatezza sia dalla migliore trasparenza previsionale che tale meccanismo dovrebbe garantire.

Non si esclude, comunque, che anche la via della deduzione dall'imponibile possa essere praticata: in tale ipotesi, si potrebbe concedere una deduzione non superiore al limite di due milioni e cinquecentomila lire previsto dall'articolo 10, primo comma, lettera *l*), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597.

Si ritiene necessario, infine, che le ritenute sui redditi di capitale attribuiti ai conti di risparmio previdenziale siano a titolo d'imposta.

* * *

Esaurita, nelle sue linee essenziali, l'illustrazione delle caratteristiche del presente disegno di legge, va sottolineato che la rilevanza dell'argomento trattato e la sua capacità di coinvolgere l'interesse di consistenti strati di lavoratori, unitamente all'importanza della questione previdenziale, sia da un punto di vista generale sia sotto il riguardo di aspetti particolari, impongono un approfondito lavoro di elaborazione e di riflessione, che del resto non è mancato quando si è trattato di legiferare nella materia concernente il risparmio e i suoi impieghi.

In questa consapevolezza, il presente disegno di legge si pone come momento di proposta e di stimolo, aperto alle modificazioni ed ai contributi migliorativi che verranno avanzati.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

I titolari di reddito di lavoro dipendente e di lavoro autonomo possono effettuare versamenti periodici in conti di risparmio previdenziale, secondo le modalità previste dalla presente legge.

Il conto di risparmio previdenziale deve avere una durata minima di dieci anni e i prelievi, parziali o totali, possono iniziare dal compimento del cinquantacinquesimo anno di età del titolare del conto medesimo.

Prima del termine di cui al comma precedente sono consentiti prelievi di somme dal conto di risparmio previdenziale a condizione che entro quindici giorni dalla data del prelievo tali somme vengano versate in un altro conto di risparmio previdenziale.

Sono autorizzati versamenti in più conti di risparmio previdenziale, a condizione che l'importo complessivo di tali versamenti non superi i limiti fissati dall'articolo seguente.

Art. 2.

L'importo dei versamenti, al netto di commissioni ed altre spese, complessivamente effettuati in ogni anno non può superare il 10 per cento dei redditi di lavoro dipendente e autonomo complessivamente percepiti nello stesso periodo dal titolare del conto di risparmio previdenziale, con un massimo di lire 5.000.000.

I versamenti effettuati nel conto di risparmio previdenziale possono essere portati in detrazione dall'imposta lorda che si applica al reddito complessivamente percepito dal titolare del conto nel periodo entro cui sono avvenuti i versamenti fino alla concorrenza del trenta per cento dell'ammontare degli stessi versamenti.

Fermo restando il limite di cui al comma precedente, l'importo ammesso in detrazione dall'imposta non può superare

l'importo pari alla metà dell'ammontare fissato dall'articolo 10, primo comma, lettera *l*), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597.

Art. 3.

Per usufruire della detrazione d'imposta di cui all'articolo precedente, il titolare del conto di risparmio previdenziale deve allegare alla dichiarazione relativa ai redditi percepiti nell'anno in cui sono stati effettuati versamenti sul conto di risparmio previdenziale la certificazione, rilasciata dalla società o ente di cui all'articolo 7, attestante l'ammontare complessivo dei versamenti effettuati nel periodo.

Qualora l'importo complessivo annuo dei versamenti superi il limite fissato al primo comma dell'articolo precedente, l'ammontare eccedente deve essere prelevato dal conto di risparmio previdenziale entro e non oltre il mese di gennaio dell'anno successivo a quello nel quale sono stati effettuati tali versamenti. La certificazione attestante l'avvenuto prelievo dell'ammontare eccedente deve essere allegata alla dichiarazione dei redditi relativa al periodo in cui tali versamenti sono stati effettuati.

In caso di omesso o ritardato prelievo dell'ammontare eccedente di cui al comma precedente, il titolare del conto di risparmio previdenziale non può usufruire della detrazione d'imposta di cui all'articolo precedente relativamente all'anno in cui i versamenti in eccesso si sono verificati.

Art. 4.

Qualora dal conto di risparmio previdenziale vengano effettuati prelievi, esclusi quelli di cui al secondo comma del precedente articolo, prima del termine fissato al secondo comma dell'articolo 1, l'importo derivante da tali prelievi è assoggettato ad una ritenuta a titolo d'acconto del dieci per cento. L'importo dei prelievi concorre a formare il reddito imponibile del titolare del conto di risparmio previdenziale per il

periodo di imposta entro cui sono avvenuti tali prelievi.

La ritenuta a titolo d'acconto di cui al comma precedente deve essere operata dalla società o ente di cui all'articolo 7.

Art. 5.

I redditi e i frutti di qualsiasi natura maturati sul conto di risparmio previdenziale devono essre interamente reinvestiti nel conto medesimo. In caso contrario si applicano le disposizioni di cui all'articolo precedente.

I capitali percepiti in dipendenza dei regolari prelievi, parziali o totali, dal conto di risparmio previdenziale, salvo quelli corrisposti in seguito al decesso del titolare del conto, sono assoggettati ad imposizione in base alle disposizioni che disciplinano il regime fiscale della indennità di fine rapporto di lavoro.

Art. 6.

L'offerta al pubblico dell'investimento nei conti di risparmio previdenziale deve avvenire secondo le modalità fissate dall'articolo 18 del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, e ulteriormente modificato dall'articolo 12 della legge 23 marzo 1983, n. 77.

Art. 7.

Il Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e dell'industria, del commercio e dell'artigianato e sentita la Banca d'Italia, autorizza all'amministrazione e alla gestione dei conti di risparmio previdenziale gli istituti e le aziende di credito, le imprese di assicurazione autorizzate al ramo vita e gli istituti ed enti previdenziali che possiedono un'adeguata organizzazione aziendale.

La domanda si intende accolta qualora l'autorizzazione non venga negata dal Mi-

nistero del tesoro con provvedimento da comunicare alla società interessata entro novanta giorni dalla presentazione della medesima. Ove entro detto termine siano richieste informazioni complementari alla società o ente richiedente, il termine stesso è interrotto e alla data di ricezione di tali informazioni decorre per una sola volta il nuovo termine di trenta giorni.

Art. 8.

Le società e gli enti autorizzati provvedono ad investire le somme versate sui conti di risparmio previdenziale secondo le modalità fissate all'articolo seguente.

Le somme versate sui conti di risparmio previdenziale costituiscono patrimonio distinto a tutti gli effetti dal patrimonio delle società ed enti di cui all'articolo precedente e suddiviso in quote di eguale valore e con uguali diritti, da assegnare ad ogni conto di risparmio previdenziale in ragione della entità dei versamenti sullo stesso effettuati.

Art. 9.

Le somme versate sui conti di risparmio previdenziale non possono essere investite in valori mobiliari né in immobili per un valore superiore ai limiti stabiliti in via generale dalla Banca d'Italia. Tali limiti sono fissati tenendo conto:

a) della concentrazione dei rischi;

b) della proporzione tra valori mobiliari quotati e non quotati;

c) per i valori mobiliari non quotati, sia della previsione sui regolamenti di emissione della quotazione in borsa o nel mercato ristretto sia della revisione contabile e certificazione a cui si siano assoggettati gli emittenti;

d) per gli immobili, della loro redditività e del loro grado di liquidabilità.

Il valore degli investimenti in immobili non può superare globalmente il 20 per cento dell'ammontare delle somme versate sui conti di risparmio previdenziale.

In relazione ai limiti di investimento si applicano i commi terzo, quarto e sesto dell'articolo 4 della legge 23 marzo 1983, n. 77. È consentito l'investimento in quote di partecipazione a fondi comuni d'investimento mobiliare istituiti ai sensi dalla stessa legge.

Art. 10.

Il consiglio di amministrazione delle società o enti di cui all'articolo 7 provvede ogni sei mesi alla valutazione del patrimonio dei conti di risparmio previdenziale. La valutazione semestrale deve avvenire entro la fine del secondo mese successivo a ciascun semestre ed è effettuata in base ai valori correnti.

Per la valutazione del patrimonio immobiliare il consiglio di amministrazione deve avvalersi della perizia, avente natura consultiva, elaborata da un collegio di almeno tre periti.

In occasione di ogni valutazione, il consiglio di amministrazione della società od ente di cui all'articolo 7 deve redigere un prospetto compilato secondo i criteri preventivamente approvati dalla Commissione nazionale per le società e la borsa.

I prospetti di cui al precedente comma devono essere inviati, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 11, alla Banca d'Italia, pubblicati, con le eventuali modificazioni ed integrazioni disposte dalla Banca d'Italia stessa, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale ed essere depositati ed affissi per almeno trenta giorni da quello successivo alla data di redazione nelle sedi, filiali, succursali ed agenzie delle società o enti di cui all'articolo 7.

I titolari dei conti di risparmio previdenziale hanno diritto di esaminare i prospetti di cui al presente articolo e di averne copia a loro spese.

Art. 11.

I soggetti di cui all'articolo 7 sono sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia. Nell'esercizio della vigilanza la Banca prov-

vede, sentita la Commissione nazionale per le società e la borsa ed entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, a stabilire lo schema-tipo del prospetto di cui all'articolo 10, terzo comma, nonchè i limiti alla composizione degli investimenti di cui all'articolo 9.

Art. 12.

Le ritenute operate sui redditi di capitale attribuiti ai conti di risparmio previdenziale sono a titolo d'imposta.