

## L'ART. 16 DEL DDL SULLA CONCORRENZA: UN'OCCASIONE – NON ESALTANTE – PER RIVISITARE LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

DI PASQUALE SANDULLI

La lettura sistematica, ancorché non esaustiva, degli emendamenti proposti all'art. 16 del ddl sulla concorrenza<sup>1</sup> apre ben più che una finestra sulle criticità del sistema pensionistico complementare.

### 1. L'iniziativa del governo

Come è noto, l'attuale iniziativa legislativa nasce dall'impegno che lo stesso legislatore si è assegnato con l'art. 47 della l. n. 99/2009 (dedicata allo sviluppo ed internazionalizzazione delle imprese nonché all'energia), ove si prevede l'adozione di una legge annuale per il mercato e la concorrenza *con le specifiche finalità di porre in atto un'attività periodica di rimozione dei tanti ostacoli e freni, normativi e non, che restano nei mercati dei prodotti e dei servizi, sulla base delle specifiche indicazioni dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato*. Si tratta della prima iniziativa legislativa di questo tipo, e lo spunto per il governo viene dalla Segnalazione AS1137 del 7 luglio 2014 della citata Autorità. In essa peraltro nulla si dice sui Fondi pensione, mentre nel ddl (testo trasmesso dalla Camera), a parte gli interventi sul servizio farmaceutico, nessun cenno vi è ad un tema che invece l'Autorità aveva segnalato, quello sulla trasparenza e accessibilità dei dati su qualità ed efficienza delle strutture sanitarie. Ma, tant'è, nella presentazione del ddl il Governo precisa che si tratta di una parziale attuazione della segnalazione, e d'altra parte nessuno può impedire al Governo di trovare, in sede di iniziativa legislativa, una pur forzata correlazione fra sistema dei Fondi pensione e tecniche assicurative, *anche alla luce* (si legge

sempre nella presentazione del ddl) *delle raccomandazioni della Commissione Europea e delle altre istituzioni internazionali in tema di concorrenza e apertura dei mercati*. Si delinea quindi, in chiave politica, una sorta di forzatura della materia della concorrenza, per inserire – a ben guardare, marginalmente – anche la tematica dei Fondi pensione: una sorta di varco nell'impianto normativo sulla concorrenza, che finisce per abilitare – come vedremo – la proposizione di non pochi emendamenti stravaganti.

### 2. L'evoluzione del testo legislativo sulle pensioni complementari

È altresì noto che nel passaggio dalla Camera al Senato l'art. 16 (ex 15) ha subito una importante modifica: ferme le proposte di modifica del regime dell'anticipazione per motivi di disoccupazione nel senso di un più facile accesso a detta prestazione, e del regime fiscale di riscatto libero, si è registrato – a fronte della caduta sia della previsione di una portabilità completa, comprensiva cioè anche del contributo corrente del datore di lavoro, sia della possibilità di ampliamento degli ambiti di operatività dei fondi (ipotesi entrambe prive di adeguati raccordi con la disciplina in essere, e dunque con il rischio di determinare una vera e propria frattura nell'impianto della legge) – un approccio più sistematico ai problemi del secondo livello pensionistico, mediante la prevista attivazione di un tavolo di consultazione, dedicato a tre profili di una possibile riforma: *a)* sui requisiti, specialmente di onorabilità e professionalità, per l'esercizio dell'attività dei Fondi pensione; *b)* sulla introduzione di soglie minime di patrimonializzazione dei Fondi pensione; *c)* sulla introduzione di procedure di concentrazione delle forme e relativi fondi in essere.

In questo quadro devono essere considerati gli emendamenti proposti al Senato, che qui vengono analizzati, non certo per stabilire quale sia il grado di probabilità che ciascuno di essi si tramuti in norma (che potrebbe essere il frutto di estemporanee alleanze), quanto per cogliere indicazioni utili in una prospettiva di riforma sistematica e non occasionale.

Si tratta di 43 emendamenti, di contenuto a volte ripetitivo. Essi possono essere opportunamente classificati in ragione: *a)* della loro coerenza con lo strumento della consultazione, in sé da valutare positivamente, a parte il ricordo di altro tavolo di consultazione del quale non si è trovato finora il falegname (legge Fornero); *b)* della ricerca di piccoli segmenti su cui inter-

venire con soluzioni più o meno valide; c) della utilizzazione della occasione legislativa per amoliare l'opera di forzatura tematica adottata dal governo nella presentazione del ddl.

### 3. Il tavolo di consultazione e le prospettive di sistema

Quanto al tavolo di consultazione, affiora nei vari emendamenti proposti al riguardo una opportuna attenzione a precisare il senso di questa nuova (si spera, più fortunata della precedentemente citata) iniziativa. In questa direzione vanno vari emendamenti a firma Bonfrisco-Perrone: *a*) quello che propone il termine di un anno dalla prima convocazione per completare i lavori del tavolo – *ma non fissa un termine per la prima convocazione* – e prevede l'invio dei risultati della consultazione, attraverso il Ministro del Lavoro, al Parlamento ed alla ricordata Commissione (fantasma) di cui all'art. 24, comma 28; *b*) quello che si preoccupa di selezionare la componente sindacale del tavolo attraverso un filtro terminologico, quale è la parola «comparativamente», proponendo altresì talune altre ingenue varianti, così aggiungendo, al termine *esperti*, una *comprovata e riconosciuta esperienza*, dunque, *superesperti*, e variando in qualche modo i parametri di riferimento per i lavori del tavolo; *c*) infine, quello che punta alla valorizzazione della educazione finanziaria. Ed ancora, primo firmatario Puglia, si propone quale obiettivo del tavolo in tema di requisiti professionali, un improbabile ed esasperato collegamento con la disciplina Consob per le operazioni con le parti correlate, o specifici divieti di investimento, o ancora in tema di selezione dei gestori.

Al di là della potenziale utilità di una accentuata procedimentalizzazione dei lavori del tavolo, che potrebbe essere direttamente imposta dal Ministro all'atto della sua costituzione, i suggerimenti, più o meno vincolanti, di merito rivolti al tavolo dovrebbero cedere, come tali, dinanzi alla capacità, appunto, degli esperti e delle forze sociali qualificate coinvolte, di individuare una linea generale di revisione del d. lgs. 252/2005, tanto più nella prospettiva che il risultato dei lavori del tavolo dovrebbero essere assunti e filtrati in sede di politica legislativa, ed al limite in sede di normativa secondaria Covip, che dovrà continuare a svolgere il suo essenziale ruolo di orientamento adeguatore dell'azione dei soggetti del sistema.

### 4. Gli emendamenti diretti alla modifica del

#### d.lgs. n. 252/05

La stessa sorte dovrebbe essere riservata agli altri emendamenti al di fuori dell'impianto dell'art. 16, c. 2, volti a direttamente modificare il d.lgs. n. 252/2005, sebbene debba convenirsi che taluni degli emendamenti proposti, per la loro importanza socio-economica, risultano ben più rilevanti di quelli proposti dal c. 1 nell'attuale contenuto: è il caso *i*) dell'emend. De Petris (1° firm.), volto a favorire gli investimenti nella rete delle piccole e medie imprese, *ii*) dell'emend. Margiotta, volto a contrastare il grave fenomeno dell'omissione contributiva riferita allo iato fra adesione e versamento effettivo, anche se con discutibile risoluzione della questione della legittimazione attiva al recupero dei contributi omessi, *iii*) dell'emend. Zeller (1° firm.), volto ad agevolare l'utilizzo delle anticipazioni per prima casa, in combinazione con finanziamenti bancari qualificati a livello territoriale.

Non piccola è poi la serie degli emendamenti Mandelli (1° firm.), Di Biagio, Scalia (1° firm.) volti a ripristinare l'originario testo del ddl in tema di mobilità, con varie modalità e contenuti quantitativi, fino alla revoca del consenso alla destinazione del Tfr (emend. Puglia), così come sono volti a ripristinare l'ampliamento del bacino di riferimento al di là della categoria di riferimento, ma senza – questo è il punto – indurre una diversa aggregazione delle fonti istitutive negoziali, così confondendo fondi negoziali e fondi aperti: cfr. gli emendamenti ora citati Di Biagio, Scalia (1° firm.).

Di mera liberalizzazione, ma in netto contrasto con ogni linea finora prospettata in termini di possibili riforme, stanno l'emend. Puglia, che propone di aumentare dal 30 al 50% la misura dell'anticipazione libera, e l'emend. Bonfrisco 1° firm., volto a liberalizzare il riscatto totale, sganciandolo dalla condizione di disoccupazione, così come l'emendamento Sacconi (1° firm.) in termini di liberalizzazione parziale ad opera delle fonti istitutive del conferimento del Tfr: a ben guardare, si tratta solo di tentativi di proseguire l'opera di demolizione del ruolo assegnato al secondo livello pensionistico dall'incipit della legge n. 335/1995, già avviata – senza successo – con la infelice destinazione del Tfr in busta paga.

Ne deriva la conferma della fretteolosità e marginalità, al limite dell'improvvisazione, dell'intervento stesso dell'art. 16, almeno quanto al primo comma, e quindi degli emendamenti ad esso proposti, che meriterebbe di essere sop-

presso, assorbendo le relative proposte in un ordine del giorno che suggerisse al tavolo di prenderle tutte in considerazione e vagliarle da un punto di vista prevalentemente tecnico, per un loro eventuale accoglimento in un disegno generale ed organico di riforma.

### 5. Gli emendamenti fuori contesto

Altri emendamenti sono palesemente fuori del contesto della disciplina della concorrenza, e, come anticipato, sono il frutto di quella forzatura che caratterizza lo stesso art. 16 rispetto alla segnalazione dell'Antitrust.

Si collocano in questa area taluni emendamenti proposti più volte, in varia guisa, da Puglia (come si vede, molto attivo), il cui obiettivo è quello di modificare l'impianto dell'adesione tacita, indirizzandola esclusivamente verso il fondo residuale Inps, che verrebbe così concettualmente potenziato, oltre che modificato nella sua *governance*, con una operazione palesemente volta a ridimensionare l'ampiezza dei fondi negoziali (sebbene sia modesta la quota dei silenti)<sup>2</sup>. In questi termini, l'emendamento non solo forza lo spirito del ddl, ma potrebbe addirittura essere in contrasto con la logica liberalizzatrice del testo, visto che si determinerebbe una concentrazione di risorse in un fondo (quello residuale Inps) cui non corrisponde una forma negoziale né un'iniziativa commerciale, ma solo una essenziale funzione di chiusura del sistema<sup>3</sup>, incredibilmente ignorata a suo tempo dalla Corte dei conti nella sua relazione sull'Inps. Più avanzata ancora della proposta ora riferita è quella dell'emendamento Mucchetti, che addirittura istituisce un ulteriore Fondo, IntegraINPS, che, come gestione separata ex art. 2117 c.c. all'interno dell'Inps, si porrebbe (soggetto pubblico!) in linea di concorrenza (anche se, incredibilmente, si ipotizza una gestione a ripartizione!), offendosi alla scelta di lavoratori privati e pubblici ed altre categorie di destinatari, escludendo tuttavia – senza alcun ragionevole motivo – i professionisti iscritti a forme pensinistiche di base.

Stravagante, rispetto al disegno di legge, è anche l'emendamento Sacconi (1° firm) che propone il prolungamento del mandato di Commissario Covip a sette anni, sulla scorta di quanto previsto per Consob: si tratta di un emendamento che implementa la storia delle iniziative di cui è, nel bene e nel male, ricorrenza oggetto la Covip.

Non meritano un particolare commento tutti

gli emendamenti concernenti le forme di previdenza di base per i professionisti, anche essi un fuor d'opera nel ddl in commento, e per i quali, semmai, occorrerebbe, in sede appropriata, un intervento sistematico e non occasionale come quello qui impropriamente proposto, volto a smantellare il modello della obbligatorietà *ex lege* – che pure la giurisprudenza comunitaria ha considerato compatibile, ed anzi forse essenziale, con la disciplina della concorrenza laddove sia presente e prevalente un profilo di solidarietà sociale – piuttosto che ad introdurre il criterio di una corretta coesione nello svolgimento dell'attività degli enti preposti. Semmai, sebbene rischi di essere anche esso un fuor d'opera, una particolare attenzione merita l'emendamento Sacconi in tema di fondi integrativi sanitari, la cui valenza va letta alla luce – mi sia consentito – delle osservazioni da me già svolte di recente in questa stessa sede, soprattutto richiedendo un approccio completo e sistematico alla problematica, per non ridursi al lancio di un sasso nello stagno.

È diffusa la sensazione di delusione della ventennale sperimentazione del sistema di pensioni complementari, ma fra iniziativa del governo ed iniziativa dei parlamentari non sembra che si riesca a cambiare rotta a questa fragile navicella, a meno che il tavolo di consultazione non si trasformi in una poderosa scialuppa di salvataggio.

#### Note:

<sup>1</sup> Leggili in [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file\\_internets/000/001/583/Tomo\\_III\\_-\\_Artrt\\_11-20.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/001/583/Tomo_III_-_Artrt_11-20.pdf).

<sup>2</sup> In termini numerici, ricodo che le adesioni tacite sono state 10.800, pari al 2,2% delle adesioni; di queste 600 sono state le adesioni tacite a FondInps (cfr. relazione Covip per il 2014).

<sup>3</sup> Secondo una logica che è stata significativamente ripresa nel quadro della regolazione dei Fondi di solidarietà (art. 3, l. 92/2012 e ss. mm.).