

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2355}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SINESIO, RAMPA, MOLÈ, PUMILIA, PISICCHIO,
RUSSO FERDINANDO, GARGANI, PERRONE**

Presentata il 28 settembre 1973

**Modificazione dell'articolo 65 della legge 30 aprile 1969,
n. 153, concernente la revisione degli ordinamenti pensio-
nistici e norme in materia di sicurezza sociale**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sono note, anche perché recenti, le vicende che ci condussero, nel 1969, ad emanare norme limitative della assoluta libertà degli enti pubblici — e delle persone giuridiche in genere — incaricati della gestione di fondi per la previdenza e assistenza, di investire i fondi stessi in destinazioni immobiliari, sia allo scopo di creare canali aggiuntivi di rifornimento del mercato mobiliare, sia allo scopo di assicurare in ogni caso le liquidità necessarie alla gestione.

Da tale principio basilare è così scaturito l'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, il quale stabilisce:

a) l'obbligo di presentare « annualmente » i piani d'impiego dei fondi disponibili quelli cioè « eccedenti la normale liquidità di gestione » che debbono essere approvati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e programmazione economica da emanarsi entro i 60 giorni successivi alla presentazione dei piani stessi;

b) l'obbligo di non superare il 30 per cento dei fondi disponibili nella percentuale

destinata ad investimenti immobiliari, con la clausola che la percentuale può essere variata « in relazione a particolari esigenze di bilancio o alla forma di gestione adottata da ciascun ente », con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e programmazione economica.

Sembra chiaro ed evidente l'intento del legislatore che l'esecutivo operasse, agendo *ex nunc*, dalla data cioè di entrata in vigore della legge n. 153, sulla base del concetto della annualità dell'obbligo della presentazione dei piani d'impiego, nell'ambito di una prudente e discrezionale attività di valutazione di ciascun singolo piano annuale, in riferimento alle esigenze di indole congiunturale che avevano consigliato l'introduzione del criterio limitativo degli investimenti immobiliari.

Senonché è accaduto che, mentre i Ministri del lavoro e del bilancio hanno correttamente interpretato il principio dell'annualità secondo la lettera della legge, il Ministero del tesoro ebbe a sostenere, fin dal 1970,

che tutti i programmi di investimento immobiliare dovessero essere ridimensionati e rapportati al limite del 30 per cento non già dei fondi disponibili per il 1970, ma delle riserve tecniche generali previste nei singoli bilanci di tutti gli esercizi finanziari decorsi fino al 1970.

L'incongruità di tale posizione — contraria alla lettera oltre che allo spirito della legge — venne rilevata da una specifica pronuncia del Consiglio di Stato che, chiamato in sede consultiva dal Ministero del lavoro a risolvere il conflitto di attribuzione insorto con l'altra Amministrazione dello Stato, così si esprimeva nel parere reso il 26 gennaio 1971:

« È conforme allo spirito ed alla lettera della legge che la piattaforma sulla quale debbono essere calcolate le suddette percentuali (un terzo per gli immobili, due terzi negli altri modi previsti, per ciascun ente, dalle leggi istitutive, dai regolamenti e dagli statuti), sia quella costituita dai fondi disponibili preventivati per il 1970 e, trattandosi della prima applicazione della legge, dalle disponibilità esistenti al 31 dicembre 1969 e non altrimenti impiegate ».

Più oltre il Consiglio di Stato, nell'esprimere il proprio parere e nell'evidente fine di confutare le tesi esposte dal Ministero del tesoro, aggiungeva:

« Il Ministero del lavoro e quello del bilancio e della programmazione economica osservano giustamente che la nuova legge opera per il futuro e non ha pertanto effetto retroattivo.

Sulla base di tale rilievo, nonché della formulazione letterale adoperata dal legislatore nel dare il significato tecnico di disponibilità, si può ragionevolmente ritenere che la legge sia rispettata allorché la si interpreti nel senso che, a partire dal 1970, le disponibilità degli esercizi annuali possono essere investite in immobili per non oltre un terzo, salvo le eccezioni previste ».

Nonostante tale inequivoca ed autorevole opinione espressa in sede propria, il Ministero del tesoro non soltanto non vi si attenne, ma ebbe a condizionare gli altri due, per cui il rifiuto di approvazione di un piano di impiego presentato dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza dei geometri provocò, da parte di quest'ultima, un regolare ricorso al Consiglio di Stato il quale, in sede giurisdizionale (VI Sezione) pronunciò il 5 dicembre 1972 la decisione di annullamento del diniego di approvazione notificato alla

Cassa predetta dal Ministero del lavoro, sulla base delle seguenti argomentazioni:

1) il piano di impiego annuale deve essere predisposto per i fondi disponibili annualmente e di conseguenza la limitazione di un terzo relativa agli investimenti immobiliari deve essere rapportata alla disponibilità annuale senza possibilità da parte dei vari Ministeri « di sostituire ad essa un altro ammontare quantitativo consistente nel complesso delle riserve tecniche dell'ente »;

2) la norma di cui all'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, non è preordinata — come affermato testualmente nella decisione citata — « a produrre, *ipso facto*, una stasi od un blocco indiscriminato degli incrementi immobiliari o ad apporre vincoli assoluti o divieti generalizzati per lo svolgimento di attività immobiliari da parte degli enti in relazione ad investimenti in terreni rustici o urbani ».

Poiché, a tal punto, si pone il problema di una vera e propria distorsione della norma operata in sede amministrativa contro l'opinione e la decisione del supremo consesso giurisdizionale competente, e le amministrazioni interessate non sembrano finora intese a dare alla legge l'interpretazione corretta e conforme alla volontà del legislatore, sembra opportuno che quest'ultimo venga nuovamente chiamato a definire un ancor più preciso comando legislativo che ripristini l'imperio della legge.

Tale comando deve, d'altronde, essere inquadrato nell'ambito della esigenza primaria dettata dalla congiuntura, che è quella di non recare danno alla garanzia reale delle riserve di ogni singolo ente o istituto le quali, specialmente in questi ultimi tempi, di fronte ai noti eventi monetari ed alla conseguente necessità di rivalutare sempre più le pensioni, dovrebbero essere, sempre più e meglio, rivalutate e garantite.

Per questi motivi, nel proporre un nuovo testo dell'articolo 65 della legge in questione, non soltanto si mira a definire letteralmente il concetto che per fondi disponibili si intendono « le somme annuali eccedenti la normale liquidità di gestione preventivata per l'esercizio finanziario a cui si riferisce il piano di impiego dei fondi disponibili, ma altresì a scolpire il concetto che l'attività dell'amministrazione rivolta a concedere o meno l'approvazione dei piani debba essere obbligatoriamente esercitata nel termine di sessanta giorni previsti dalla legge, all'infuori dell'ipotesi del silenzio rifiuto impugnabile nelle defati-

ganti sedi giurisdizionali speciali e ciò al duplice scopo di:

1) garantire agli enti e istituti la opportuna rapidità di presenza sul mercato nel momento di realizzazione concreta degli investimenti programmati;

2) sottrarre i medesimi a condizionamenti di ogni genere, siano essi quelli di indirizzo operativo nel quadro delle scelte annuali, siano essi quelli relativi al preteso riassorbimento delle riserve tecniche complessive.

È evidente, infatti, che l'approvazione o meno del piano di impiego non può permettere attività arbitrarie estranee alla sfera di discrezionalità stabilita dalla legge, la quale va definita: in un ambito quantitativo, che è l'ammontare della percentuale anno per anno; ed in un ambito qualitativo, che è la connessione di tale ammontare in relazione alle « particolari esigenze di bilancio o alla forma di gestione adottata da ciascun ente »; requisiti questi che attengono alla natura delle scelte statutarie e di gestione già compiute

dagli enti destinatari dell'atto amministrativo e non già a valutazioni di indole politica estrinseche ai compiti degli enti medesimi.

A questo fine — e da ultimo — è rivolta la modifica intesa ad elevare dal 30 al 50 per cento la percentuale da destinare ad investimenti immobiliari, la quale obbedisce, oltretutto all'evidente criterio di ancorare le riserve tecniche, in congiuntura di svalutazione monetaria, ad una quota maggiore di beni reali utili a garantire agli enti l'adempimento costante nel tempo del loro fine istituzionale che è quello di pagare le pensioni agli associati contributori, anche ad un principio di doverosa collaborazione alla linea di politica generale intesa a risollevarlo il mercato edilizio introducendo un elemento utile ad incrementare la domanda globale nel settore immobiliare.

Onorevoli colleghi! Nel raccomandare la presente proposta al vostro apprezzamento ci auguriamo che gli elementi di fatto e di diritto che abbiamo avuto l'onore di sottoporvi siano sufficienti a consentire la vostra approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ARTICOLO UNICO.

L'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, è sostituito dal seguente:

« Gli enti pubblici e le persone giuridiche private, comunque denominate, i quali gestiscono forme di previdenza e di assistenza sociale sono tenuti a compilare annualmente piani di impiego dei fondi disponibili. Per fondi disponibili si intendono le somme annuali eccedenti la normale liquidità di gestione preventivata per l'esercizio finanziario a cui si riferisce il piano di impiego dei fondi disponibili.

La percentuale da destinare agli investimenti immobiliari non può superare, comunque, il cinquanta per cento di tali somme; le parti restanti possono essere impiegate negli altri modi previsti, per ciascun ente, dalle leggi istitutive, dai regolamenti e dagli statuti.

Le percentuali possono essere variate in relazione a particolari esigenze di bilancio o alla forma di gestione adottata da ciascun ente con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, emanato di concerto con il Ministro del tesoro ed il Ministro del bilancio e della programmazione economica.

I piani di impiego debbono essere presentati — entro trenta giorni dalla data di inizio dell'esercizio cui si riferiscono — al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed alle altre amministrazioni vigilanti.

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede all'approvazione di tali piani, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, entro sessanta giorni successivi a quello di presentazione. In mancanza, s'intendono approvati i piani nelle formulazioni originarie presentate.

L'approvazione dei piani di impiego esonera gli enti pubblici e le persone giuridiche private indicati nel primo comma dalle procedure previste per l'autorizzazione all'acquisto di beni e valori inclusi nei piani stessi, ivi comprese le procedure previste nella legge 5 giugno 1850, n. 1037, e nell'articolo 17 del codice civile e relativi regolamenti di esecuzione e di attuazione ».

La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.