

## RELAZIONE PER LA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha intrapreso un approfondito lavoro di studio e di analisi sul sistema previdenziale, volto a evidenziare le criticità del modello di *governance* degli enti gestori di forme pensionistiche e delle relative politiche di investimento, nonché i limiti di funzionalità dei servizi resi alla collettività. Per acquisire elementi informativi utili sono state avviate due indagini conoscitive:

- sulle politiche di investimento e spesa dei fondi pensione e delle casse professionali;
- sulla funzionalità del sistema previdenziale obbligatorio e complementare, nonché del settore assistenziale, con particolare riferimento all'efficienza del servizio, alle prestazioni fornite e all'equilibrio delle gestioni.

In tali ambiti, sono stati auditi:

- i rappresentanti delle istituzioni coinvolte nella vigilanza sugli enti di previdenza pubblici e sugli enti di previdenza privati disciplinati dai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996 (di seguito "Casse professionali");
- i rappresentanti dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) e di diverse Casse professionali;
- i rappresentanti dei dipendenti e degli iscritti a diverse forme di previdenza.

All'INPS e alle Casse professionali sono stati inoltre sottoposti questionari relativi a tematiche specifiche, quali il patrimonio immobiliare detenuto, la destinazione d'uso dei contributi integrativi, le politiche di sostegno nei confronti dei nuovi iscritti e l'assistenza sanitaria integrativa offerta da ogni ente.

Il 16 aprile 2019 ([resoconto sommario](#)) si è svolta l'audizione del Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, on. Claudio Durigon, durante la quale sono state approfondite le problematiche alla base della mancata adozione del regolamento

previsto dall'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del 2011), in materia di investimento delle risorse finanziarie delle Casse professionali, dei conflitti di interessi e del soggetto depositario dei fondi.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle politiche di investimento e spesa dei fondi pensione e delle casse professionali si è tenuta, in data 7 maggio 2019 ([resoconto sommario](#)), l'audizione del Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), il quale ha rappresentato il quadro di sintesi degli attivi delle Casse professionali e le attività di vigilanza svolte dalla Commissione, segnalando, in primo luogo, la criticità legata alla mancata adozione di regole comuni sugli investimenti delle Casse professionali, in un contesto normativo caratterizzato dall'introduzione di regole sempre più armonizzate per gli investitori istituzionali. Con riferimento allo schema di Regolamento sugli investimenti posto in consultazione, il Presidente della Covip ha fatto presente che il testo, prima di essere approvato, potrebbe per taluni aspetti essere adeguato ai mutamenti intervenuti nel contesto normativo. Inoltre, è stata evidenziata l'opportunità di una revisione dei rapporti tra le amministrazioni vigilanti e le casse, che attualmente risultano sostanzialmente incentrati sulla repressione di gravi violazioni di legge, con il conseguente commissariamento dell'ente. Secondo il Presidente della Covip tale approccio potrebbe essere integrato con una serie di procedure di intervento dotate di adeguata gradualità.

Il 28 maggio 2019 ([resoconto sommario](#)) si è svolta l'audizione del Presidente della Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti, dott.ssa Enrica Laterza, accompagnata dal dott. Vincenzo Busa, dal dott. Natale Maria Alfonso D'Amico e dalla dott.ssa Francesca Padula, consiglieri della Sezione di controllo sugli enti. La Corte ha relazionato sulla sostenibilità della gestione degli enti previdenziali privati, evidenziando alcune situazioni critiche (CIPAG e INPGI) che hanno condotto la Commissione a effettuare ulteriori approfondimenti. Come la Covip, anche la Corte

dei Conti ha, inoltre, sottolineato la necessità di completare il quadro giuridico che conforma l'attività di investimento delle Casse professionali.

Di conseguenza, l'11 giugno 2019 ([resoconto sommario](#)) sono stati auditi il Presidente della Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAG) e il Presidente del collegio sindacale dell'ente. Il 18 giugno 2019 ([resoconto sommario](#)), proseguendo il filone di approfondimento relativo alle singole Casse, si è svolta l'audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (INPGI) e del Presidente del collegio sindacale dell'ente. Dopo aver ascoltato i rappresentanti delle Casse che hanno manifestato i maggiori limiti in termini di sostenibilità, è ripresa l'attività di approfondimento specifico delle politiche di investimento e di spesa degli enti gestori, mediante l'audizione dei rappresentanti delle Casse più significative, caratterizzate da un totale dell'attivo superiore ai 10 miliardi di euro e, dunque, da una maggiore complessità del processo di allocazione delle risorse. Il 9 luglio 2019 ([resoconto sommario](#)) sono stati auditi il Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti (CNPADC) e il Presidente del collegio sindacale dell'ente. Il 23 luglio 2019 ([resoconto sommario](#)) si è tenuta l'audizione del Presidente dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM) e del Presidente del collegio sindacale dell'ente. Il 29 ottobre 2019 ([resoconto sommario](#)) si è svolta l'audizione del Presidente della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense e del Presidente del collegio sindacale dell'ente. Il 5 novembre 2019 ([resoconto sommario](#)) sono stati auditi il Presidente dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e i rappresentanti di commercio (Enasarco) e il Presidente del collegio sindacale dell'ente. Il 12 novembre 2019 ([resoconto sommario](#)) si è svolta l'audizione del Presidente della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e architetti liberi professionisti (Inarcassa) nonché del Presidente del collegio sindacale dell'ente.

Tutti i soggetti auditi hanno sottolineato che i processi decisionali di investimento dagli stessi adottati sarebbero sostanzialmente in linea con lo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze posto in consultazione e non ancora definitivamente approvato. È stato rilevato, tuttavia, che alcune disposizioni dello schema, in particolare in relazione ai limiti quantitativi a specifiche categorie di investimenti, potrebbero costituire dei vincoli eccessivi all'operatività delle Casse, limitando l'attività di potenziale supporto delle Casse all'economia reale e, in particolare, alle PMI italiane. Nel corso delle medesime audizioni sono stati evidenziati anche profili di criticità connessi agli assetti della vigilanza attualmente vigenti, nonché al sistema di imposizione fiscale disomogeneo cui sono soggetti gli enti gestori di forme pensionistiche.

Oltre ai processi decisionali relativi agli investimenti, la Commissione ha esteso la sua attività d'analisi al complesso delle regole di governo delle Casse professionali. Un particolare approfondimento è stato effettuato in tale ambito mediante le audizioni, svoltesi negli uffici di presidenza del 16 luglio 2019 e del 18 febbraio 2020, del Commissario straordinario dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica (Enpapi), prof. Eugenio D'Amico. Il Commissario, alla luce della sua esperienza, ha evidenziato con apposite relazioni specifici punti di debolezza del modello di *governance* degli enti gestori, invitando la Commissione ad una riflessione sull'adeguatezza dell'attuale assetto normativo rispetto alle specificità degli enti stessi.

Dopo aver approfondito i temi della *governance* e delle politiche di investimento, la Commissione si è concentrata, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale, sul tema dell'adeguatezza delle prestazioni per i lavoratori caratterizzati da un sistema di calcolo integralmente contributivo, redditi contenuti e discontinuità contributiva. In tale contesto, il 3 dicembre 2019 ([resoconto sommario](#)), sono stati auditi i rappresentanti dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli

psicologi (ENPAP), i quali hanno altresì consegnato alla Commissione un documento di approfondimento delle politiche di spesa dell'ente. L'ENPAP ha presentato nel dettaglio i risultati raggiunti mediante azioni volte a sensibilizzare gli iscritti sul rapporto fra ammontare dei contributi e delle pensioni, stimolandoli attraverso tecniche di *nudge* alla scelta di un'aliquota contributiva superiore a quella minima.

Il 4 febbraio 2020 ([resoconto sommario](#)), si è svolta l'audizione del Presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati (ADEPP), mediante la quale è stato avviato uno specifico percorso della Commissione, volto ad approfondire le spese sostenute dalle Casse per l'assistenza sanitaria integrativa dei propri iscritti.

Il 14 gennaio 2020 ([resoconto sommario](#)) e il 25 febbraio 2020 ([resoconto sommario](#)) è quindi stato audito il Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

Ulteriori momenti di approfondimento sono stati dedicati all'audizione dei rappresentanti dei dipendenti e degli iscritti a diverse forme di previdenza, con l'obiettivo di approfondire i limiti di funzionalità del sistema. In particolare, nell'Ufficio di Presidenza del 2 luglio 2019 sono stati ascoltati i rappresentanti delle parti sociali coinvolte nel rinnovo del contratto nazionale dipendenti Casse previdenziali. Il 16 luglio 2019 sono stati auditi i rappresentanti della Federazione nazionale dei geometri e geometri laureati mobilitati (Geomobilitati). Il 10 dicembre 2019 sono stati auditi alcuni rappresentanti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sul tema dei lavoratori esattoriali. L'11 febbraio 2020 sono stati auditi alcuni rappresentanti di Federcontribuenti in merito alla questione dei cosiddetti "Silenti" Enasarco.

Con l'aggravarsi dello stato di emergenza legato all'epidemia di COVID-19, a seguito della sospensione delle sedute, è stato richiesto ai soggetti di cui era già stata programmata l'audizione di fornire una memoria come base di partenza per il futuro

dibattito. Si tratta: di alcuni rappresentanti di Associazione stampa romana con riferimento alla situazione dell'INPGI; di alcuni rappresentanti del Consiglio nazionale degli ingegneri sul tema della gestione di Inarcassa; del Colap (Coordinamento libere associazioni professionali) sulla funzionalità del sistema previdenziale; della dott.ssa Concetta Ferrari del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Da ultimo nella seduta del 24 Novembre 2020 n. 21 ([resoconto sommario](#)) la Sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, dott.ssa Francesca Puglisi ha evidenziato, l'importanza di una riflessione sull'adeguatezza dell'attuale assetto normativo del modello di governance degli enti gestori rispetto alle specificità degli enti stessi riportando in particolare alcune punti di debolezza evidenziati nell'ambito ambito delle audizioni, svoltesi negli uffici di presidenza del 16 luglio 2019 e del 18 febbraio 2020, del Commissario straordinario dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica (Enpapi), prof. Eugenio D'Amico. Sempre in tale occasione è emersa l'esigenza di una riflessione sul riordino dei fondi sanitari integrativi. Nella stessa seduta, la Commissione ha affrontato il tema del *welfare* sanitario e dell'efficienza del servizio offerto dalla sanità integrativa in relazione alle esigenze degli utenti, in particolare con riferimento all'importanza di prevedere forme di indennizzo o ristoro in relazione alla mancata copertura dai danni occorsi agli operatori sanitari e socio-sanitari deceduti o che hanno riportato lesioni o infermità di tipo irreversibile a causa dell'infezione da COVID-19.

### **Considerazioni conclusive**

L'attività di indagine ha evidenziato molteplici elementi critici sui quali parrebbe opportuno sollecitare interventi di carattere legislativo.

Osservando le politiche di spesa delle casse professionali, sono sorti una serie di interrogativi circa l'efficacia dell'attuale quadro normativo relativo ai fondi sanitari

integrativi. La disciplina non appare adeguata all'esigenza di garantire che tali fondi vadano effettivamente ad integrare il primo pilastro del nostro sistema pubblico di salute, con il rischio di destinare un sostegno fiscale ad attività che non divengono complementari ma realizzano forme di competizione con il sistema sanitario nazionale (SSN). Ulteriori perplessità emergono circa il ruolo delle compagnie assicurative che si trovano ad operare, in qualità di “assicuratori” e gestori dei fondi sanitari, in un contesto creato principalmente per enti senza scopo di lucro, i quali tra l'altro, non rientrano nell'ambito di vigilanza di una specifica amministrazione, al di là delle attività amministrative svolte dal Ministero della salute (richiesta d'iscrizione all'anagrafe, variazioni di organigramma, dati di bilancio). Vi sono, dunque, aspetti che potrebbero essere oggetto di valutazione in merito alla necessità di un intervento normativo di generale riordino dei fondi sanitari integrativi, con particolare riferimento agli assetti della vigilanza, ai rapporti tra i fondi sanitari integrativi e le compagnie assicurative, alle attività pubblicitarie di fondi sanitari e delle assicurazioni (per evitare la diffusione di messaggi consumistici), all'efficacia, efficienza ed equilibrio delle gestioni.

Dalle indagini effettuate è emersa con chiarezza la necessità di completare il quadro normativo relativo agli investimenti delle Casse professionali. Allo stesso tempo, è stato evidenziato come lo schema di decreto recante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie delle Casse professionali, dei conflitti di interessi e di banca depositaria, posto in consultazione, necessita di alcune specifiche revisioni, in merito alle quali la Commissione potrebbe esprimere una propria posizione, anche sulla base di interlocuzioni con i principali soggetti coinvolti.

Oltre a completare il quadro relativo alle decisioni di investimento, ampliando l'ottica per includervi il complesso delle regole che riguardano gli assetti di *governance* delle Casse professionali, appare opportuno valutare alcuni interventi di revisione della stessa. In particolare, nelle audizioni sono state evidenziate tre specifiche esigenze: quella di armonizzare il quadro normativo ai modelli tipizzati dal codice civile, quella

di introdurre requisiti di professionalità, di onorabilità, criteri di nomina, di composizione, di genere e di comportamento degli organi sociali degli enti previdenziali, nonché quella di razionalizzare gli assetti di vigilanza. In tale ambito, si potrebbe valutare l'integrazione del sistema di segnalazioni con la previsione di un canale diretto fra gli organi di controllo degli enti gestori e la Commissione.

Dagli approfondimenti effettuati sulla base degli elementi riscontrati in sede di indagine, appare opportuno avviare una riflessione sull'adeguatezza della disciplina fiscale applicabile agli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR), ai fondi pensione e alle Casse professionali.

Sulla base dei dati trasmessi dall'INPS con riferimento al proprio patrimonio immobiliare, in relazione a quanto emerso nell'audizione del 14 gennaio 2020, appare opportuno effettuare una completa mappatura del portafoglio immobiliare dell'Istituto, nonché l'analisi della disciplina di settore per evidenziare eventuali "vincoli" legislativi alla valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'INPS.

Dal punto di vista degli iscritti alle forme di previdenza, appare opportuno sostenere iniziative in grado di promuovere la cultura previdenziale, attraverso interventi mirati a specifici segmenti della popolazione o relativi a tematiche trasversali.

In tale ambito, con riferimento all'adeguatezza delle future prestazioni, la Commissione intende avviare un nuovo "modulo" di indagine relativo al mancato sviluppo delle forme di previdenza complementare (cosiddetto secondo pilastro), analizzando l'operatività dei fondi pensione.