



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 16

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME  
OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA  
SOCIALE**

AUDIZIONE DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO  
PER IL LAVORO E LE POLITICHE SOCIALI

21<sup>a</sup> seduta: martedì 24 novembre 2020

Presidenza del presidente PUGLIA

## I N D I C E

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:  
 – PUGLIA (M5S), senatore . . . . . Pag. 3

**Audizione del Sottosegretario di Stato per il lavoro  
 e le politiche sociali, dottoressa Francesca Puglisi**

PRESIDENTE:  
 – PUGLIA (M5S), senatore . . . . . Pag. 3, 17,  
 20 e passim  
 CANTÙ (L-SP-PSd'Az), senatore . . . . . 18

PUGLISI, Sottosegretario di Stato per il la-  
 voro e le politiche sociali . . . . . Pag. 4, 20

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega – Salvini Premier: Lega; Forza Italia – Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LEU; Misto-Noi Con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro: M-NI-USEI-C!-AC; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-MIN.LING.; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+Europa: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Popolo Protagonista-Alternativa Popolare(AP)-Partito Socialista Italiano (PSI): Misto-PP-AP-PSI.

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, dottoressa Francesca Puglisi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,10.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente).*

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, con contestuale registrazione audio, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti dall'esterno sulla *web TV* della Camera e su quella del Senato.

Avverto che dell'audizione odierna verranno redatti e pubblicati il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico.

Segnalo inoltre che, in armonia con il parere reso dalla Giunta per il Regolamento il 10 novembre ultimo scorso, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, è consentita la partecipazione ai lavori dei membri della Commissione con collegamento in videoconferenza, ferma restando la presenza in sede del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio segreteria.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### **Audizione del sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, dottoressa Francesca Puglisi**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali. Ringrazio la dottoressa Francesca Puglisi per la sua disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione.

Rammento che nell'Ufficio di Presidenza del 10 novembre ultimo scorso è stato convenuto di dar luogo a un importante momento di confronto con i rappresentanti del Governo, a fronte della necessità di proseguire un dialogo collaborativo e strutturato con i soggetti amministrativi che si occupano più da vicino degli enti previdenziali e assistenziali, pubblici e privati.

Nello specifico, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali abbiamo chiesto informazioni e chiarimenti in merito a due questioni che sono state in più occasioni oggetto di dibattito in Commissione e, in particolare: alle criticità emerse nell'ambito della vigilanza sugli enti gestori di forme di previdenza e assistenza, con particolare riferimento agli enti di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 e al decreto legislativo n. 103 del 1996, anche in relazione alle prospettive di riforma delle regole di *governance* degli enti che tali criticità possono suggerire; alla definitiva adozione del regolamento ministeriale di attuazione dell'articolo 14, comma 3, del decreto legge n. 98 del 2011, recante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, dei conflitti di interesse e del depositario.

Tutto ciò premesso, do la parola al sottosegretario Puglisi per il suo intervento.

*PUGLISI, sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.* Signor Presidente, ringrazio tutta la Commissione per questa opportunità. Il mio intervento intende fornire informazioni e chiarimenti su aspetti fondamentali sottesi all'attività delicata ed importante svolta dal Ministero che rappresento e farlo in questa sede è un'occasione di dibattito e di collaborazione con l'istituzione parlamentare, per poter compiere ulteriori passi significativi sul tema.

Gli enti di previdenza sono costituiti – come sapete – nella forma di associazione o fondazione, erogano prestazioni pensionistiche, per lo più di base, ma anche prestazioni assistenziali in favore di varie categorie di liberi professionisti ed alcune di lavoratori dipendenti e dei loro familiari superstiti. Pur godendo di autonomia gestionale, organizzativa e contabile ed essendo soggetti di diritto privato, costituiscono assieme all'INPS il primo pilastro del sistema previdenziale italiano e quindi la loro attività ha natura pubblica.

Sostenibilità finanziaria, adeguatezza delle prestazioni e sviluppo delle tutele sociali sono i riferimenti dunque di questo sistema. La funzione primaria è quella di garantire le pensioni alle categorie professionali in oggetto, in autonomia gestionale e contabile.

Le casse segnalano la continua difficoltà di applicazione delle norme e delle disposizioni riferite agli enti privati di previdenza obbligatoria, anche a causa del continuo rinvio all'elenco ISTAT nel quale sono state inserite, ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con una forte limitazione dell'autonomia gestionale, organizzativa e contabile riconosciuta loro, invece, dal decreto legislativo n. 594 e dal decreto legislativo n. 103 del 1996 citati poco fa dal Presidente. Sarebbero pertanto utili interventi per una maggiore certezza sull'autonomia ordinamentale, a partire dall'organizzazione e dai meccanismi rappresentativi, mediante la revisione del decreto legislativo n. 509 del 1994, per rendere effettiva l'autonomia dei mezzi e la responsabilità nell'uso del patrimonio, da intendersi non solo in funzione della garanzia delle prestazioni future,

ma come strumento a disposizione di ciascun ente per poter meglio intervenire nell'immediato in favore delle proprie platee.

Voglio ricordare che attualmente la vigilanza sugli enti previdenziali privati è articolata in dodici diversi controlli interni ed esterni: i due ministeri vigilanti (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'economia e delle finanze), i ministeri specifici per tipologia di cassa e controllo, il collegio sindacale, la società di revisione, la Corte dei conti, la Covip, l'ANAC, la Commissione bicamerale (che svolge un fondamentale ruolo), il Garante per la protezione dei dati personali, l'Agenzia per l'Italia digitale (Agid), il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (DFPPCM). L'Associazione degli enti previdenziali privati (ADEPP) richiede una semplificazione della vigilanza, lamentando che i controlli esercitati sugli enti previdenziali privati sono disarticolati e non omogenei e che vi è una frammentaria ridondanza degli stessi, anche a causa della mancanza di scambio di informazioni tra le autorità vigilanti, e propone la creazione di una piattaforma unica o semplificata, coinvolgendo gli enti previdenziali, la Banca d'Italia, la Covip e le banche depositarie.

Anche se la legge dispone l'equilibrio tra le contribuzioni e le prestazioni e tra attivi e pensionati, per mantenere in equilibrio l'ente, la gestione del risparmio e degli investimenti è inevitabilmente la garanzia della perennità delle pensioni future ed in questo contesto si esercita anche l'attività di vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Si tratta di un'attività che deve trovare un delicato equilibrio, dunque, tra il rispetto dell'autonomia della *governance* di un ente di natura privata e la necessità di monitorare l'assetto organizzativo, la sostenibilità finanziaria e la capacità gestionale degli investimenti, quest'ultima funzione esercitata attraverso la Covip.

Riguardo la gestione del risparmio e degli investimenti il legislatore, invece, con il decreto-legge n. 98 del 2011 ha demandato a un regolamento il compito di creare un sistema di regole fondate sull'equilibrio, la prudenza e la diversificazione dei rischi che, ad oggi, a differenza di altri operatori di sistemi finanziari, non abbiamo. Ciò che è rilevante attualmente è che la gestione del risparmio previdenziale e del patrimonio degli enti ha determinato, nella quasi totalità delle esperienze, ingenti attivi pari, secondo la Covip, a circa 96 miliardi di euro. Si tratta di una gestione positiva in regime di autoregolamentazione degli investimenti, che ha prodotto enormi risorse e ciò grazie anche ad un'azione di controllo e monitoraggio continuo del Governo e delle autorità pubbliche.

Da più parti si è posta l'esigenza di come gestire queste risorse a beneficio dell'economia reale e nel rispetto dell'autonomia degli enti. La Commissione, da sempre attenta a questi aspetti, ha redatto alcuni spunti, che sono agli atti dei vostri lavori, per la proposta finalizzata a mobilitare risorse verso le piccole e medie imprese. La proposta è quella di prevedere incentivi fiscali per investimenti diretti e indiretti nel capitale di rischio e di debito delle piccole e medie imprese con stabile organizzazione in Italia, mutuando la legge di bilancio 11 dicembre 2016, n. 232

e successive modifiche, che ha previsto la possibilità di destinare somme, fino al 10 per cento all'attivo patrimoniale risultante dal rendiconto dell'esercizio precedente, agli investimenti qualificati, nonché ai piani di risparmio a lungo termine (PIR), con vincolo di detenzione di cinque anni. Seppur interessante nella sua originalità, la proposta non tiene conto, però, che questo tipo di investimento fiscalizzato non è esente da profili di rischio, in particolare in un momento in cui l'economia reale sta conoscendo profondi cambiamenti strutturali.

Un secondo aspetto riguarda i vincoli presenti nell'impianto giuridico esistente. Il legislatore, nell'istituire enti previdenziali privatizzati per le categorie professionali, ha dato ampia autonomia gestionale, ma ha conservato interamente nei loro obiettivi la tutela previdenziale di natura pubblica.

Un terzo aspetto riguarda la legge n. 232 del 2016, che nell'incentivare un tipo d'investimento lo ha fortemente regolamentato, sia nella misura che nelle modalità, limitandolo a investimenti qualificati proprio per salvaguardare la funzione previdenziale dell'ente.

Pertanto, dare agli enti di previdenza un ruolo di incubatore nei confronti delle piccole e medie imprese oggetto di investimento, per affiancarle nel mercato dei capitali, appare una funzione non propria dell'ente, che può nuocere sia all'ente che alle piccole e medie imprese. Nonostante ciò, il problema di avere una regolamentazione omogenea, chiara e rapida per la politica degli investimenti degli enti privatizzati, eventualmente orientati verso un investimento sul sistema Paese, resta una priorità, che però non può prescindere dalla finalità previdenziale, che resta quella di assicurare il futuro previdenziale ai propri iscritti.

Ciò premesso, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolge attività di vigilanza sulla previdenza obbligatoria gestita dagli enti previdenziali di diritto privato, di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della giustizia, limitatamente alla Cassa di previdenza forense e alla Cassa del notariato.

Sotto il profilo giuridico-amministrativo il Ministero, tramite la Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative (colgo l'occasione per ringraziare la dottoressa Ferrari per il proficuo lavoro), esamina e approva le delibere adottate dagli enti in materia di contributi e prestazioni di modifica degli statuti e dei regolamenti e di organizzazione dei regolamenti elettorali. Verifica, inoltre, la sostenibilità e adeguatezza delle prestazioni previdenziali, interagendo con la Covip, come dicevo prima, nel controllo sulle politiche di investimento e sulla composizione del patrimonio degli enti; svolge procedimenti finalizzati all'emanazione dei decreti di commissariamento degli enti, in presenza delle condizioni previste dalla normativa di riferimento; esprime le linee di indirizzo su organizzazione e funzionamento degli enti, anche nei confronti dei rappresentanti ministeriali negli organi statutari.

La Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative cura, altresì, la tenuta e l'aggiornamento dell'albo delle associazioni e

delle fondazioni che gestiscono attività di previdenza e assistenza e predispone i decreti di nomina dei componenti degli organi degli enti privati e privatizzati e dei componenti.

Per quanto riguarda la vigilanza tecnico-finanziaria sui medesimi enti di previdenza privati, il Ministero del lavoro esamina i bilanci preventivi, le note di variazione e i bilanci consuntivi, formulando eventuali osservazioni e rilievi. Effettua, inoltre, l'analisi dei bilanci tecnico-attuariali finalizzata alla verifica della sostenibilità finanziaria e dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali; approva i regolamenti di contabilità e amministrazione e verifica la legittimità e congruità dei piani triennali d'investimento degli enti previdenziali finalizzati al rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Posto che gli enti stanno svolgendo un'azione sinergica al fine di implementare nuove politiche di *welfare* integrato e di sostegno alle categorie professionali, improntando la loro azione secondo il principio di solidarietà intergenerazionale, si propone – e su questo abbiamo istituito un tavolo tecnico di lavoro insieme al MEF e all'ADEPP – di prevedere esenzioni fiscali, crediti d'imposta o agevolazioni, per favorire investimenti nell'economia reale per il perseguimento di finalità sociali, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico dei liberi professionisti.

Inoltre, vista la crescente femminilizzazione delle professioni, al fine di ridurre la discontinuità e la disparità occupazionale e retributiva dovrebbero essere previste azioni di sostegno alla continuità contributiva e al sostegno al reddito di giovani e donne, facilitando la conciliazione vita-lavoro, nonché misure per sostenere le competenze digitali dei professionisti e la digitalizzazione degli studi professionali, al fine di renderli competitivi sul mercato del lavoro professionale.

I rendimenti del patrimonio detenuto da ciascun ente sono assoggettati, come sapete bene, ad una doppia tassazione, sia nella fase di maturazione che nella fase dell'erogazione delle prestazioni, applicando un'aliquota pari al 26 per cento, ben superiore a quella del 20 per cento applicata ai rendimenti conseguiti dai fondi pensione. Anche questo tema è oggetto del tavolo tecnico di cui dicevo prima, tra Ministero del lavoro, MEF e ADEPP, per iniziare a prevedere – e su questo ci aspettiamo anche un contributo del Parlamento e della Commissione, anche in sede di esame del disegno di legge di bilancio – per iniziare a prevedere un diverso trattamento fiscale, prima di tutto sulle prestazioni erogate dalle casse a titolo di sussidio assistenziale a favore dei propri iscritti, per far fronte a particolari esigenze straordinarie. Voglio ricordare che gli indennizzi sono stati tassati nel loro ammontare nel momento in cui sono stati percepiti dai professionisti, cosa che non è accaduta per tutte le altre prestazioni. Le prestazioni dei professionisti, infatti, a tutt'oggi sono equiparate al reddito e quindi soggette a tassazione, indebolendo così l'efficacia della misura. Un ulteriore obiettivo è quello di equiparare la tassazione dei rendimenti a quelli conseguiti dai fondi pensione.

L'invito, quindi, è a lavorare insieme su questi due temi. A questo proposito, voglio ringraziare le casse di previdenza per il lavoro comune

di assistenza ai professionisti in occasione della pandemia. Voglio darvi conto – anche se non era all’ordine del giorno e nelle richieste – che sulle indennità di cui all’articolo 44 del decreto-legge n. 18 del 2020, per i mesi di marzo, aprile e maggio, quindi su quelle erogate dalle casse a seguito della pandemia da Covid-19 e rimborsate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, invierò in allegato alla relazione la scheda di rendiconto e la nota n. 12498 dell’11 novembre 2020, con cui è stata comunicata agli enti l’avvenuta trasmissione degli ordini di pagamento al competente Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell’economia e delle finanze, in data 9 novembre 2020.

Al riguardo, si fa presente che all’atto dell’emissione dei titoli, la capienza del capitolo 4319 era pari a 483.131.400 euro, mentre l’importo complessivo da liquidare agli enti previdenziali sulla base delle richieste per il rimborso delle indennità in oggetto era leggermente superiore, ovvero 492.648.800 euro; con nota del 30 ottobre è stato pertanto richiesto agli uffici competenti del Ministero del lavoro (e ci impegniamo a farlo ovviamente) il rifinanziamento di questo capitolo per far complessivamente fronte alle richieste di rimborso degli oneri anticipati agli enti previdenziali vigilati. Per consentire in larga misura il rimborso degli oneri sostenuti dalle casse, si è provveduto a emettere ordini di pagamento per l’ammontare delle risorse presenti nel citato capitolo, che permettono nell’immediato il ristoro del 98 per cento delle somme complessivamente richieste da ciascuna delle gestioni interessate. Si procederà al definitivo rimborso di quanto dai medesimi enti già erogato all’atto del rifinanziamento del capitolo.

Nel corso del 2019 e del 2020, l’attività di vigilanza tecnica per l’analisi della sostenibilità di lungo periodo delle gestioni previdenziali ha riguardato la verifica triennale dei bilanci tecnici degli enti privati di previdenza obbligatoria. In particolare, sono state analizzate le risultanze dei bilanci tecnici al 31 dicembre 2017, predisposti dagli enti vigilati, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze.

Come riferito alla Corte dei conti, da una prima analisi delle gestioni previdenziali esaminate, è emersa una complessiva sostenibilità nel medio-lungo periodo con saldi totali, comprensivi dei rendimenti patrimoniali e delle spese per assistenza, e patrimoni sempre positivi nel cinquantennio di proiezione. Non sono assenti, tuttavia, situazioni problematiche. Nell’ambito dell’attività di vigilanza sugli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatoria, di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, esercitata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si evidenziano le criticità di cui mi avete chiesto e che ora illustrerò, le quali – voglio precisarlo – esulano dall’ordinaria attività di vigilanza giuridico-amministrativa e tecnico-contabile, svolta ai sensi dell’articolo 3 del citato decreto legislativo n. 509 sulle delibere di modifica dello statuto e dei regolamenti, sui provvedimenti in materia di contributi e prestazioni e sui bilanci contabili o sui criteri di investimento delle risorse patrimoniali.

La prima criticità che intendo evidenziare riguarda la sostenibilità dell’Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni

Amendola» (INPGI), che, com'è noto, è l'unico ente che gestisce una forma sostitutiva dell'assicurazione generale obbligatoria, attraverso due gestioni previdenziali distinte, nell'ambito delle quali assicura i giornalisti sia dipendenti, sia autonomi.

Mentre la gestione per i lavoratori autonomi presenta considerevoli avanzi, che garantiscono piena sostenibilità economica e finanziaria nel lungo periodo, la gestione per i lavoratori dipendenti negli ultimi anni è stata interessata da fenomeni di graduale erosione della platea degli iscritti, derivanti dalla pesante crisi del settore editoriale, che si è riflessa nell'ambito del mercato del lavoro giornalistico, e dai diversi modelli organizzativi adottati dagli editori, che hanno ridotto gli organici a vantaggio dell'utilizzo di lavoratori autonomi. La contrazione del numero dei lavoratori dipendenti iscritti all'INPGI è stata, inoltre, amplificata da fenomeni legati ai processi di trasformazione del mondo dell'informazione, nell'ambito del quale un segmento sempre più ampio di attività è stato occupato da nuove figure professionali legate al mondo della comunicazione.

Si spiegano così le criticità emerse nei bilanci dell'ente, da cui si evince un problema di sostenibilità relativamente alla sola gestione che assicura i lavoratori dipendenti, che non risulta soddisfare i requisiti di stabilità imposti dalla normativa in materia, nonostante l'adozione nel tempo di numerosi provvedimenti correttivi volti al contenimento della spesa previdenziale e all'aumento delle entrate contributive. Il disavanzo economico-finanziario dell'ente, infatti, si verifica dal 2017, confermato nell'ultimo bilancio tecnico al 31 dicembre 2017, nel quale lo squilibrio gestionale prospettico porterà all'azzeramento del patrimonio nel 2028.

Per salvaguardare il modello gestionale della previdenza privatizzata delineato dal citato decreto legislativo n. 509, l'INPGI ha elaborato una proposta per coniugare le esigenze di riequilibrio finanziario con l'aggiornamento di quelle di tutela previdenziale degli operatori del mondo dell'informazione, intercettando le nuove modalità di svolgimento della professione, riconducendole nell'ambito della competenza assicurativa dell'Istituto. Il legislatore – riconoscendo la fondatezza del progetto – ha avviato un percorso d'ipotesi di ampliamento della platea contributiva dell'ente con la previsione contenuta nell'articolo 16-*quinquies*, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, impegnando al contempo l'Istituto ad adottare misure di riforma del proprio regime previdenziale volte al riequilibrio finanziario della gestione sostitutiva dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO), i cui effetti dovranno essere valutati tramite un bilancio tecnico attuariale, da trasmettere ai ministeri vigilanti sempre entro il 31 dicembre 2020. La norma ha previsto che – nelle more della definizione del percorso delineato – fino al 31 dicembre 2020 non venisse disposta la nomina di un commissario straordinario per il riequilibrio della gestione, imposta dall'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 509.

A tal fine, com'è noto, è stato istituito un tavolo tecnico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui partecipa, oltre al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche il Ministero dell'economia e

delle finanze, da cui sono emerse talune iniziative per ripristinare la sostenibilità economico-finanziaria di medio e lungo periodo prescritta dalla norma, prevedendo un possibile ampliamento della platea contributiva mediante l'iscrizione dei comunicatori.

Dalle proiezioni tecnico attuariali elaborate dall'ente, emerge che tale intervento – unitamente alle iniziative emerse nel corso del predetto tavolo – potrebbe produrre effetti positivi sulla gestione, ripristinandone la sostenibilità di medio e lungo periodo, senza arrivare all'azzeramento del patrimonio.

Ritengo quindi che possa essere perseguita la proposta scaturita dal predetto tavolo tecnico, anche a parziale modifica del citato articolo 16-*quinquies*, in quanto finalizzata ad «assicurare un omogeneo trattamento previdenziale ai soggetti che svolgono attività di informazione e comunicazione istituzionale presso le pubbliche amministrazioni».

La norma ipotizzata da ultimo – sebbene ridimensioni per ora il volume dell'allargamento della platea, in quanto diretto solamente ai lavoratori occupati presso le pubbliche amministrazioni, escludendo l'ambito dei lavoratori privati operanti nel mondo della comunicazione – offre elementi di semplificazione nell'attuazione del progetto, tenuto conto che nell'ambito della contrattazione del pubblico impiego è di facile individuazione la categoria di cui si prevedrebbe la variazione della competenza assicurativa, nonostante l'assenza di elementi formali quali l'iscrizione in albi o registri.

Al contrario, nell'ipotesi in cui non si giungesse a perseguire fattivamente quanto delineato nell'ambito dell'articolo 16-*quinquies*, il legislatore potrebbe trovarsi nella difficile condizione di dover adottare scelte che comporterebbero per le casse dello Stato un aggravio economico superiore derivante dall'intervento diretto nel sostenere gli oneri finora sostenuti dall'ente.

Vi sono poi criticità emerse sulla fondazione Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio (Enasarco), il cui consiglio di amministrazione ha adottato una serie di delibere (n. 24 del 26 marzo; n. 37 dell'8 aprile; n. 39 del giorno 15 dello stesso mese; n. 48 del 6 maggio, tutte del 2020) per il differimento delle procedure elettorali già avviate il 25 giugno 2019 per l'elezione dell'assemblea dei delegati, il cui voto era previsto dal 17 al 30 aprile 2020, asserendo il mancato svolgimento della campagna elettorale a causa dello stato di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia di Covid-19. A seguito di tali delibere – non assentite dalle amministrazioni vigilanti, in quanto ritenute in difetto di presupposti, non conformi alle norme statutarie e regolamentari e al quadro normativo della vigilanza ministeriale, che pone in un rapporto di specialità, e quindi di prevalenza, il decreto legislativo n. 509 del 1994, anche rispetto alla decretazione d'urgenza – l'Enasarco è stato quindi invitato più volte a concludere il procedimento elettorale interrotto, anche in vista dell'imminente scadenza dello stesso organo di gestione in data 13 giugno 2020.

Nelle more, è stata altresì comunicata dalla procura regionale della Corte dei conti ai ministeri vigilanti, con nota del 26 giugno 2020, l'esistenza di un procedimento avviato a carico dell'Enasarco ed è stato rammentato in quella sede che: «a termini dell'articolo 3 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito in legge il 15 luglio 1994, n. 444, »gli organi amministrativi non ricostituiti sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, decorrenti dal giorno di scadenza« e che »nel periodo in cui sono prorogati gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione«, pena la nullità degli atti adottati e le conseguenti responsabilità erariali».

Pertanto, è stato richiamato l'obbligo per le pubbliche amministrazioni – soprattutto quelle vigilanti – «di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo in autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione». Anche in forza di tale richiamo, le amministrazioni vigilanti, d'intesa, hanno diffidato l'ente vigilato a concludere le procedure elettorali entro il termine del 10 agosto 2020, restando intesa, nelle more, esclusivamente l'adozione di atti di ordinaria amministrazione da parte degli organi già scaduti. Tale nota è stata impugnata dinanzi al TAR del Lazio, con richiesta di sospensiva, unitamente ad altri provvedimenti ministeriali.

Con la delibera del consiglio di amministrazione n. 73 del 21.7.2020 l'Enasarco ha poi disposto che «la procedura di rinnovo elettorale dell'assemblea dei delegati della fondazione riprenderà avvio il 1° agosto 2020 con lo svolgimento del residuo periodo di campagna elettorale e le votazioni si svolgeranno nel periodo da giovedì 24 settembre 2020 a mercoledì 7 ottobre 2020». Nel frattempo, l'ordinanza n. 5277 del 2020 del TAR del Lazio, pubblicata in data 7 agosto 2020, ha accolto l'istanza cautelare della fondazione e, per l'effetto, ha sospeso l'efficacia degli atti impugnati e ha fissato per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 2 marzo 2021

Nel frattempo, la fondazione ha trasmesso ai ministeri vigilanti, ai fini dell'esercizio della vigilanza statale ai sensi dell'articolo 3, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 509 del 1994, una serie di atti inerenti l'adozione di misure assistenziali straordinarie a seguito dell'emergenza Covid-19 che incidono sull'ordinamento e sull'equilibrio della fondazione. Tali iniziative appaiono pertanto come atti di straordinaria amministrazione, adottati tra l'altro dal consiglio di amministrazione e non dal competente organo assembleare, in un periodo nel quale gli organi risultano scaduti e non sono più nei pieni poteri, operando oltre il periodo di *prorogatio* previsto dalla legge.

Tra questi atti, figura peraltro la delibera n. 58 del 10 luglio 2020, avente ad oggetto la possibilità per gli agenti di chiedere, in via del tutto straordinaria, anticipazioni su conti FIRR (fondo di fine rapporto per i rappresentanti di commercio) nella misura lorda massima del 30 per cento delle somme accantonate dall'agente presso il medesimo fondo FIRR. Ai fini della valutazione di tale provvedimento, si è tuttora in attesa del

parere del covigilante Ministero dell'economia e delle finanze, da ultimo sollecitato dal Capo di Gabinetto del Ministero del lavoro. Si sono nel frattempo concluse le votazioni *online* indette per il 24 settembre per la costituzione dell'assemblea dei delegati della fondazione Enasarco.

Rimane comunque aperta la questione relativa alla legittimità delle delibere adottate dal consiglio di amministrazione in fase di *prorogatio*, sulla base di quanto evidenziato dallo stesso Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia, con nota n. 6624 del 24 aprile 2020, «in merito ai dubbi sul novero dei poteri concretamente esercitabili dall'organo di gestione» in caso di *prorogatio* del consiglio di amministrazione, in coerenza con quanto sostenuto anche dalla procura della Corte dei conti, come ho sopra riferito.

Riguardo alla questione dei cosiddetti silenti, si tratta di soggetti iscritti all'Enasarco, i quali, avendo versato contributi obbligatori per un numero di anni inferiore ai venti minimi previsti, sono impossibilitati a conseguire il diritto alla prestazione pensionistica integrativa corrisposta dall'ente ed a poterne richiedere la restituzione, in quanto non prevista dall'ordinamento.

La fondazione Enasarco è un ente privato di previdenza obbligatoria, di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994, che eroga prestazioni di natura integrativa rispetto a quelle liquidate dall'INPS-gestione commercianti. Gli agenti e rappresentanti di commercio devono essere pertanto contemporaneamente iscritti sia all'INPS che all'ENASARCO. Il numero degli iscritti attivi, indicati nell'ultimo bilancio tecnico al 31 dicembre 2017, sono pari a 215.268 unità, a cui si aggiungono 692.807 agenti di commercio non ancora pensionati che non hanno contribuito nell'ultimo anno, ma che, per effetto della discontinuità lavorativa tipica della professione di agente di commercio, hanno una posizione previdenziale presso l'ente: i cosiddetti silenti.

Non è prevista la restituzione dei contributi: tale irripetibilità dei contributi versati è stata avallata da varie pronunce della Corte costituzionale (sentenza n. 404 del 13 luglio 2000 e n. 439 del 30 novembre 2005) che sottolineano la natura solidaristica di tutti i sistemi previdenziali, compresi quelli dei liberi professionisti.

Ciò premesso, l'ordinamento dell'Enasarco prevede comunque degli istituti ai quali possono fare riferimento ad oggi i silenti: contribuzione volontaria (articolo 9 del regolamento delle attività istituzionali): gli iscritti che cessino temporaneamente o definitivamente l'attività, e che non siano titolari di pensione di invalidità, inabilità o rendita contributiva, possono essere ammessi al versamento della contribuzione volontaria purché abbiano un'anzianità contributiva minima di cinque anni, di cui almeno tre nel quinquennio precedente la cessazione dell'attività stessa. La richiesta di ammissione alla prosecuzione volontaria deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di due anni decorrenti dal 1° gennaio successivo alla cessazione dell'attività; rendita contributiva (articolo 16 del regolamento delle attività istituzionali): può essere richiesta, con decorrenza dal 2024, dagli iscritti a far data dal 1° gennaio 2013, che ab-

biano sessantasette anni di età e almeno cinque anni di anzianità contributiva. Tale prestazione, reversibile ai superstiti, viene calcolata con il metodo contributivo, ed è ridotta in misura del 2 per cento per ciascuno degli anni mancanti al raggiungimento della quota necessaria per il diritto alla pensione (quota 92). Tale possibilità è quindi esclusa per coloro che risultino già iscritti alla data del 1° gennaio 2013.

Si evidenzia, che un intervento normativo, certamente auspicabile, comporterebbe però profili di onerosità per la fondazione, giacché avrebbe impatti finanziari rilevanti sull'equilibrio di lungo periodo che, come evidenziato anche nel bilancio tecnico al 31 dicembre 2017, presenta elementi di criticità in ordine alla sostenibilità della gestione nel medio e lungo periodo.

Un'altra problematica che voglio evidenziare è quella inerente il regime contributivo e pensionistico dell'ENPAF (Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei farmacisti) nei confronti dei farmacisti disoccupati o dipendenti. In particolare, vari iscritti all'ente e, da ultimo, il sedicente comitato «No ENPAF» lamentano la richiesta della quota contributiva annuale di 4.500 euro imposta dall'ENPAF a tutti gli iscritti all'albo dei farmacisti, a prescindere dal reddito e quindi, eventualmente, anche in assenza di reddito.

Al riguardo, occorre premettere che l'ENPAF, trasformatosi in fondazione di diritto privato ai sensi del decreto legislativo n. 509 del 1994, è un ente di previdenza che assicura, in virtù delle disposizioni di legge vigenti, non solo i liberi professionisti titolari di farmacia, ma anche coloro che esercitano la professione sotto forma di lavoro subordinato, i quali sono già obbligatoriamente assicurati presso l'INPS-FPLD. I farmacisti dipendenti, infatti, in quanto iscritti all'albo professionale, sono iscritti d'ufficio anche all'ENPAF e sono quindi tenuti al versamento dei relativi contributi. Tale obbligo dispositivo deriva dall'articolo 21 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 13 settembre 1946, n. 233, ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561 (Ricostituzione degli ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse). Detta normativa riportata nell'articolo 3 dello statuto dell'ente, come deliberato dagli organi competenti e avallato dai Ministeri vigilanti all'atto della trasformazione da cassa pubblica ad ente privato, obbliga i farmacisti dipendenti o disoccupati al versamento contributivo dell'intera annualità non frazionabile.

Proprio in ragione di questa doppia imposizione contributiva dei farmacisti dipendenti, l'ordinamento dell'ENPAF prevede a favore dei farmacisti, dipendenti o disoccupati, un'attenuazione dell'imposizione contributiva intera (pari a 4.518 euro per il 2019, adeguato annualmente con delibera dell'ente sulla base dell'indice di inflazione indicato dall'Istat). In primo luogo, è prevista una riduzione del 33,33 per cento, del 50 per cento o dell'85 per cento del contributo previdenziale intero, con proporzionale rimodulazione del trattamento pensionistico spettante. In caso di temporanea ed involontaria disoccupazione, tale riduzione spetta per un periodo massimo complessivo di 5 anni contributivi. Dal 2004, il farmacista dipen-

dente o disoccupato ha facoltà di versare, in luogo della contribuzione previdenziale obbligatoria, esclusivamente un contributo di solidarietà pari al 3 per cento del contributo previdenziale intero che, però, non è utile ai fini del riconoscimento di prestazioni pensionistiche.

Non è prevista la restituzione dei contributi per coloro che non hanno maturato i requisiti vigenti presso l'ente. Tali somme, pertanto, restano acquisite alla gestione, senza possibilità di poter essere utilizzate dagli interessati tramite gli istituti della totalizzazione, del cumulo e della ricongiunzione dei periodi assicurativi, in quanto coincidenti con quelli maturati presso l'INPS.

La risoluzione della questione implicherebbe la modifica dell'attuale rapporto contributivo pensionistico obbligatorio tra IENPAF ed i propri iscritti, che è tuttora disciplinato dal citato articolo 21 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 13 settembre 1946, n. 233, richiamato, come già detto, nell'ordinamento di ENPAF e, precisamente, nello statuto. Pertanto, al fine di pervenire ad una modifica ordinamentale nel senso auspicato dai farmacisti richiedenti, sarebbe necessaria una modifica della normativa di rango primario. Evidenzio questo aspetto anche ai fini di un eventuale intervento parlamentare.

Al riguardo, si segnala che l'attuale sistema previdenziale dell'ENPAF adotta un meccanismo «a ripartizione»: con i contributi versati nell'anno vengono pagate le prestazioni dell'anno stesso. Pertanto, nell'eventualità che venga meno la platea dei farmacisti dipendenti, la stabilità dell'ente potrebbe essere compromessa, rendendosi necessaria, da parte dell'ENPAF, una verifica tramite bilancio tecnico attuariale.

La problematica della doppia contribuzione obbligatoria ai fini previdenziali è stata recentemente sollevata anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) la quale, con nota del 2 luglio 2020, ha reso noto che, nell'ambito dello svolgimento dei propri compiti istituzionali ai sensi della legge n. 287 del 1990, sta procedendo ad un approfondimento sul sistema contributivo in vigore presso IENPAV, l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari, al fine di verificare la presenza di eventuali criticità concorrenziali nell'ambito della definizione delle contribuzioni. In particolare, l'AGCM ha chiesto di conoscere il regime contributivo dei veterinari iscritti all'albo professionale dei veterinari ma non iscritti all'ENPAV e le ragioni di tale previsione, nonché di indicare se sussistono ragioni di equilibrio finanziario dell'ENPAV che giustificano il mantenimento di tali contributi anche a carico dei soggetti non iscritti all'ENPAV.

Vorrei poi dar conto anche di alcune criticità che attengono alla *governance* degli enti, nell'ottica di una prospettiva di riforma e per l'individuazione delle migliori soluzioni sul piano gestionale.

Nell'esercizio della vigilanza sono emerse, infatti, problematiche in merito alle norme adottate dagli enti vigilati in materia di incompatibilità e di avvicendamento nelle cariche, per le quali sarebbe auspicabile l'individuazione di criteri di massima ai quali dovrebbero opportunamente ispi-

rarsi gli ordinamenti di tutti gli enti, compatibilmente con l'autonomia riconosciuta dalla legge.

Inoltre, con riferimento, in particolare all'ENPAPI (Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica) sono state segnalate esigenze che, in via generale, possono essere riferibili anche ad altri enti privati di previdenza obbligatoria, tra cui IENPAV.

In particolare è stata segnalata la necessità di trovare rimedi per far fronte all'esigenza di distinguere chiaramente i ruoli e le responsabilità degli organi e degli amministratori; di bilanciare in modo appropriato la ripartizione di competenze e di poteri tra i vari organi e di equilibrare la composizione degli stessi; di introdurre un efficace sistema di controlli e contrappesi al fine di presidiare i rischi aziendali.

Inoltre, a proposito del sistema elettorale dell'ENPAPI basato sul voto di lista, il commissario dell'ente ha rilevato una gestione incentrata su organi (sia di gestione, consiglio di amministrazione, che di indirizzo politico, CIG) che sono espressione di un'unica lista elettorale, alla quale vengono poi attribuiti tutti i posti disponibili, segnalando dunque una forte esigenza di garantire una rappresentanza delle minoranze negli organi di amministrazione dell'ente, che consenta di diversificare gli interessi che promanano dalle varie componenti professionali degli iscritti. Tale esigenza, come suggeriva lo stesso commissario straordinario nella relazione conclusiva del 27 maggio 2020, potrebbe essere soddisfatta «prevedendo la rappresentanza delle minoranze nei suddetti organi a prescindere dal *quorum* raggiunto dalla lista».

Altra criticità, secondo il predetto commissario, deriva dalla previsione esplicita nell'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo n. 103 del 1996 che i componenti degli organi «devono essere iscritti all'ente gestore». Ne deriva che la gran parte delle categorie dei professionisti iscritti agli enti previdenziali privati di cui al predetto decreto legislativo «non sono dei tecnici in finanza, previdenza o appalti», quindi si riscontra una «carezza di capacità e maturità gestionale da parte di una classe professionale con minime esperienze di natura manageriale».

Altra esigenza rilevata dal suddetto commissario è la «limitazione del numero dei mandati negli organi statutari (divieto dei cosiddetti incarichi a vita) per evitare il consolidamento di posizioni di potere che non poco hanno compromesso gli interessi dell'ente». «La possibilità di una eccessiva lunghezza di permanenza negli organi di governo e controllo, oltre a non rispondere a fisiologici parametri di rotazione delle cariche rappresentative, non sembra infatti essere coerente con esigenze di efficienza e trasparenza gestionale».

Con riferimento alle più recenti tornate elettorali e riunioni degli organi di governo che hanno interessato molti degli enti vigilati e svoltesi fra forti difficoltà ed incertezze a causa del perdurare delle limitazioni negli assembramenti e negli spostamenti dovuti alla pandemia da Covid-19, sarebbe auspicabile che nella generalità dei regolamenti adottati dalle casse – tanto quelli elettorali quanto quelli che disciplinano le modalità delle riunioni – venisse previsto esplicitamente l'utilizzo di procedure elet-

troniche tramite l'utilizzo di piattaforme avanzate, già peraltro diffuse presso gli enti. Tali strumenti infatti consentono di approntare le procedure per far fronte, ove necessario, all'esigenza di comunicazione e interrelazione fra gli iscritti ai fini del regolare svolgimento delle procedure elettorali, salvaguardando, al contempo, il necessario ricambio delle cariche dell'ente e l'esercizio delle fondamentali prerogative democratiche degli iscritti. Ciò anche in un'ottica di consolidamento post-pandemia di tali pratiche, al fine di snellire e rendere maggiormente efficiente ed efficace, anche sotto il profilo dei costi a carico dell'ente, tanto l'attività amministrativa di governo quanto la partecipazione elettorale.

Una seconda considerazione, non meno importante, è relativa all'esigenza che siano individuati strumenti sanzionatori efficaci e tempestivi, in caso di inosservanza delle norme statutarie da parte degli organi degli enti vigilanti, come di recente nella vicenda Enasarco.

In materia di investimenti delle risorse finanziarie e di composizione del patrimonio degli enti privati di previdenza obbligatoria, il Ministero ha svolto l'attività di vigilanza istituzionale in sinergia con il Ministero dell'economia e delle finanze e la Covip. Sono state esaminate le relazioni sugli investimenti riferite all'anno precedente trasmesse dalla Covip, riguardanti la complessiva articolazione delle attività detenute, sia di natura mobiliare che immobiliare, la relativa redditività, la politica di investimento, il sistema di gestione e controllo dei rischi, nonché il processo di impiego delle risorse, ponendoli in relazione ai contenuti dei bilanci contabili.

A tale riguardo, è oramai noto che non sia stato ancora adottato il decreto interministeriale di disciplina dell'investimento delle risorse finanziarie, dei conflitti di interesse e del depositario delle casse dei professionisti, previsto dall'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n.111 del 2011.

Su tale aspetto, voglio ricostruire il percorso di adozione del regolamento. In attuazione della citata norma, il Ministero dell'economia e delle finanze, che ha la competenza primaria in materia, dopo aver convocato un tavolo tecnico in data 21 maggio 2013, con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con la Covip, ha trasmesso un primo schema di decreto, sottoposto a consultazione pubblica nel dicembre 2013 e al parere del Consiglio di Stato (24 febbraio 2016) e della Consob (28 luglio 2016), sul quale questa amministrazione ha più volte espresso le proprie valutazioni fino a esprimere il definitivo assenso in data 29 luglio 2015.

Nella richiesta di parere del Consiglio di Stato era stata segnalata, in particolare, la necessità di accertare se l'ambito di applicazione del codice degli appalti (decreto legislativo n. 163 del 2006, successivamente sostituito dal decreto legislativo n. 50 del 2016) si estendesse alle procedure di selezione sia del soggetto gestore che del depositario (articolo 4 e articolo 10 del regolamento). A tal fine, il Consiglio di Stato, nell'ambito del parere interlocutorio del 22 ottobre 2015, pur ritenendo che «in ordine alla selezione del gestore, la sola procedura di evidenza pubblica sia in grado di assicurare una adeguata tutela degli interessi dell'ente previdenziale e

degli aderenti e il perseguimento degli obiettivi indicati, nonché di garantire appieno il controllo sui procedimenti di esternalizzazione», aveva ritenuto opportuno acquisire le valutazioni dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

La sezione consultiva, nel parere definito reso il 24 febbraio 2016, tenuto conto del parere concorde dell'ANAC (17 dicembre 2015) in ordine all'applicazione delle procedure di evidenza pubblica per la selezione dei soggetti gestori e di quelli depositari, nonché delle valutazioni della Covip (in data 26 novembre 2015) sulla previsione di strumenti finanziari derivati, o connessi a merci, da parte dei citati enti, il cui utilizzo è previsto in termini prudenziali, ha espresso il proprio avviso favorevole alla prosecuzione dell'*iter* di emanazione del decreto.

Stante il prolungarsi dell'*iter* di emanazione da parte del Ministero dell'economia, il Ministero del lavoro, il 30 maggio 2019, ha provveduto a rimodulare il testo dello schema di decreto alla luce delle evoluzioni normative nel frattempo intervenute, inviandolo al MEF in data 26 giugno 2019. Da giugno 2019 entrambi i Ministeri vigilanti hanno impiegato il massimo sforzo possibile per concludere l'*iter* di adozione del regolamento. Questo sforzo, ancora in corso, bisogna completarlo cercando di addivenire, nel più breve tempo possibile, ad una soluzione che vada nella direzione giusta, così come dettata dalla finalità della norma. Si tratta quindi di un elemento delicato, su cui apprezziamo il ruolo della Commissione e del Parlamento nel fornire la corretta spinta nonché l'orientamento.

In conclusione, le casse di previdenza costituiscono un fattore fondamentale per la costituzione di un nuovo sistema di *welfare*, che preveda un solido sistema previdenziale per i professionisti iscritti ma anche misure di assistenza, rese necessarie dall'attuale svolgimento delle singole professioni. Si conferma la volontà del Ministero del lavoro di intervenire in maniera più efficace sulle regole di *governance*, nonché, in termini più generali, si ritiene opportuna una riflessione su un'eventuale rivisitazione del quadro normativo risalente agli anni Novanta, che rischia di essere oggi inadeguato e incompleto.

Mi fermerei qui, rimanendo naturalmente a disposizione dei membri della Commissione.

**PRESIDENTE.** Il Sottosegretario ha toccato veramente diversi punti, che sono gli stessi affrontati lungo il percorso dei lavori della Commissione in questo periodo. In effetti inizialmente da parte della Commissione vi è stata una preoccupazione in merito all'INPGI, alla Cassa geometri, all'Enasarco, all'Ente previdenziale infermieri e in quell'occasione abbiamo spinto il commissario a sottoporci le sue riflessioni, che sono state prontamente riportate in questa sede.

Non posso far altro che ringraziare nuovamente le casse professionali per l'apporto rapido che sono riuscite a dare ai propri iscritti quando il Governo ha chiesto un'anticipazione di cassa.

Per quanto riguarda gli altri due temi, in riferimento a una detassazione sul *welfare* attivo e sul *welfare* della crisi, sui quali il Sottosegretario ci invita ad avanzare proposte parlamentari o ad accogliere le proposte che arriveranno dal Governo, credo che sia più che opportuno intervenire, soprattutto perché si tratta di influire direttamente sulla vita degli iscritti, sulla loro assistenza (si parla appunto di assistenza e non di reddito). Effettivamente è stato abbastanza singolare che su un'indennità assistenziale si sia avuta un'imposizione fiscale.

Un altro tema è quello della tassazione dei rendimenti, sia alla fonte, sia quando si trasformano in indennità pensionistica. Anche in questo caso è abbastanza singolare che essi vengano tassati sia quando risultano come rendimenti, sia nuovamente come reddito, ossia quando quegli stessi rendimenti, già tassati inizialmente, poi si trasformano in pensione. In quel caso occorre rendere netta l'indennità pensionistica ai fini dell'imponibile fiscale, per scindere l'importo già tassato come rendimento dalla contribuzione, che sappiamo benissimo non entrare nell'imponibile fiscale. Effettivamente è una riflessione che ci vede coinvolti, anche positivamente.

Per quanto riguarda, poi, il decreto investimenti, vi è stato un *iter* abbastanza lungo. Credo sia opportuna una iniziativa parlamentare, così come è positiva l'istituzione di un tavolo governativo, per semplificare il procedimento di scelta dei gestori. Infatti, il Consiglio di Stato ha evidenziato che sarebbe sufficiente una procedura ad evidenza pubblica, con ciò, a mio avviso, non limitandosi a fare riferimento al codice degli appalti. Effettivamente si potrebbe creare a livello normativo (quindi primario) una procedura semplificata di evidenza pubblica specifica.

Lascio ora la parola agli altri commissari, sia presenti in quest'Aula che collegati in videoconferenza.

CANTÙ (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, signor Sottosegretario, in emergenza abbiamo avuto la plastica evidenza di come le assicurazioni intendono «assicurare», posto che non hanno inteso riconoscere alcun risarcimento ai loro clienti vittime del Covid-19, sottoscrittori di polizze infortuni, siano essi deceduti (dunque ai loro superstiti), sia direttamente, ove abbiano riportato lesioni permanenti; questo perché espressamente, a loro dire, non rientranti nelle coperture. Se, però, nella polizza infortuni non rientrano un decesso o un danno permanente a seguito dell'esercizio delle proprie funzioni professionali, per cui, ad esempio, un medico si assicura con una polizza infortuni, le assicurazioni dovrebbero spiegarci, con parole semplici e comprensibili da noi e da chi ha subito danni in emergenza, per quale ragione gli iscritti agli ordini professionali e alle casse previdenziali dovrebbero continuare ad assicurarsi con polizze private per infortuni, ovvero aderire a fondi sanitari integrativi. Il danno reputazionale delle compagnie di assicurazione, conseguente a questo grave atteggiamento, a nostro avviso incompatibile con il ruolo sociale che vogliono assumere, proponendo polizze integrative, è minimo rispetto a quanto hanno voluto e saputo far valere.

Questo anche per dire che, se i fondi integrativi continuano ad essere gestiti in gran parte dalle assicurazioni medesime, posto che l'85 per cento dei fondi è riassicurato o gestito da compagnie assicurative, dovrebbe essere introdotto un meccanismo di salvaguardia che assicuri perequazione e chiami le compagnie di assicurazione a far fronte ai loro doveri di ristoro economico in termini di obbligo *ex lege*, in forza ad esempio di una previsione normativa di inserzione automatica della clausola generale di contratto, forse anche retroattiva, che assuma l'evento infettivo ora per allora in tutela anche nella totalità delle polizze private, secondo un principio di equivalenza giuridica fra causa violenta e causa virulenta, sia per l'evento-infortunio INAIL che per quello in polizza, non essendoci nessuna oggettiva diversità in ordine alla qualificazione tecnico-sostanziale dell'evento. Questo sarebbe un primo passo di equità, atto a giustificare ancora la presenza delle compagnie nei fondi sanitari integrativi, dando effettività di tutela assicurativa per tutti gli operatori sanitari e socio-sanitari in emergenza Covid-19, a prescindere dalla tipologia del contratto di lavoro.

Si tenga conto che proprio nel periodo dell'emergenza le assicurazioni hanno registrato una relevantissima contrazione degli altri rischi in ambito sanitario e non solo. Che cosa ne pensa, Sottosegretario? Pensa che possa essere una misura da inserire nei cosiddetti decreti ristori? Noi lo riteniamo doveroso, perché le disposizioni vigenti permettono alle assicurazioni di essere formalmente attrattive, usufruendo di condizioni particolarmente vantaggiose, giacché le norme consentono agli assicurati di recuperare fiscalmente il premio pagato per fruire di prestazioni che, almeno nel 60 per cento dei casi, sono livelli essenziali di assistenza e considerato che quando si tratta di dover risarcire, le compagnie hanno sempre dalla loro qualche codicillo che le mette a riparo dalle loro reali responsabilità e fanno anche troppo bene far valere in modo esacerbato le loro ragioni in ogni sede di giudizio. Un gesto di ravvedimento, seppur tardivo, in forza di un *nudge* istituzionale di maggioranza e opposizione, potrebbe essere considerato riconciliante.

Penso che le sia noto che molte delle prestazioni coperte dai fondi sanitari sono già previste dal Servizio sanitario nazionale, senza integrare realmente l'offerta dei livelli essenziali di assistenza, nella prospettiva di connotarsi invece correttamente per interventi complementari e di miglioramento degli *standard* assistenziali, tollerandosi l'espansione di una sorta di servizio sanitario parallelo, che alimenta il consumismo sanitario, aumentando fenomeni di sovradiagnosi e di sovratrattamento; invece, le prestazioni *extra* LEA, come ad esempio l'odontoiatria, tendono ad essere escluse. Per giunta, recentemente l'associazione degli odontoiatri ha fatto presente che le compagnie di assicurazione hanno dato una stretta fortissima ai rimborsi, andando a riconoscere il valore economico di tariffe per singole prestazioni paragonabili a costi di trent'anni fa.

Va dato atto, invece, che tutte le prestazioni rimborsate dalle assicurazioni sono regolarmente fatturate e quindi consentono un indiscusso recupero di gettito per imposte dirette ed indirette, a differenza di parte rilevante della cosiddetta spesa *out of pocket*. Se le compagnie di assicura-

zione non si riappropriano della loro effettiva missione originaria, con gli oltre 4 miliardi di euro in agevolazioni varie, fiscali *in primis*, il Servizio sanitario nazionale potrebbe coprire tutte quelle prestazioni, compresi gli indennizzi e i ristori economici per tutti gli operatori caduti nella lotta alla pandemia e a favore di chi, sopravvissuto, abbia riportato nocumento permanente.

Si tratta di incongruenze a cui stiamo cercando faticosamente di porre rimedio da sei mesi, con il disegno di legge n. 1861, per la cui approvazione ci stiamo adoperando in integrazione con il testo base n. 1894 in 1<sup>a</sup> Commissione in sede redigente al Senato, che necessiterà comunque, se approvato, di una terza lettura alla Camera, dilatando ulteriormente i tempi di attuazione. Non cogliere l'opportunità di inserire questi correttivi in sede di conversione dei decreti ristori dimostrerebbe l'insensibilità dell'Esecutivo a prendere in considerazione esigenze concrete di chi ha pagato talvolta con la vita il suo servizio in pandemia, con estrema umanità e altruismo, andando a correggere un espediente a cui hanno fatto ricorso le assicurazioni. Sarebbe molto apprezzabile che il Governo, che fa ben due decreti-legge integrativi dei ristori, inserisse questo correttivo senza aspettare il perfezionamento dell'articolato del disegno di legge n. 1861, integrato con quello del disegno di legge n. 1894, che è anche istitutivo della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di Coronavirus, percorso normativo virtuoso di integrazione che ha già visto la 12<sup>a</sup> Commissione dare il via libera all'unanimità e di questo ringrazio la Commissione tutta per la sensibilità dimostrata, al di là delle appartenenze politiche.

PRESIDENTE. Ringrazio la senatrice Cantù per aver riportato un tema che questa Commissione ha inserito all'interno delle proprie indagini conoscitive in corso. È un tema aperto. La Commissione intende avviare un approfondimento sul controllo della gestione della contribuzione che viene versata, da un lato, dai lavoratori dipendenti in riferimento ai fondi sanitari integrativi bilaterali e, dall'altro lato, dai professionisti in riferimento ai fondi sanitari che hanno convenzioni con gli enti professionali.

Non essendovi ulteriori richieste d'intervento, do la parola al sottosegretario Puglisi per la replica.

*PUGLISI, sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.* Signor Presidente, rinnovo il ringraziamento per quest'audizione e alla senatrice Cantù per il suo intervento, che senz'altro ha posto all'attenzione un tema di rilevantissima urgenza sociale, per riconoscere i tanti caduti sul campo di questa pandemia; penso ai tanti medici, infermieri e anche farmacisti che purtroppo hanno contratto il virus nello svolgimento del loro servizio di lotta alla pandemia. L'intervento, se non dovessimo riuscire a inserirlo nella conversione in legge dei decreti ristori, potrebbe essere oggetto di lavoro nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio, perché è di più ampia portata e consente sicuramente un maggiore spazio di manovra.

Resta poi il tema di una riflessione seria e approfondita sul riordino dei fondi sanitari integrativi, che ritengo oramai sia giunto il tempo di fare. Anche su questo attendo le preziose indicazioni della Commissione per poter lavorare assieme.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Puglisi per la disponibilità e per la puntuale e ampia relazione che ha esposto in quest'occasione, anche perché è riuscita a inquadrare bene le problematiche, e non è da tutti.

L'auspicio che abbiamo espresso in questa sede è di approfondire la questione dei fondi sanitari integrativi, su cui questa Commissione vuole assolutamente accelerare, perché credo che ormai, anche a fronte di quello che sta avvenendo a causa di questa pandemia, vi sia stata un'ulteriore conferma che il percorso iniziato dalla Commissione con le due indagini conoscitive votate all'unanimità è giusto.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 14,25.*





