

**Doc. XVI-bis  
n. 9**

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

(composta dai senatori: *Cantù, Corti, Damiani, Fazzolari, Lannutti, Nannicini, Pirro, Puglia*  
e *Siclari*; e dai deputati: *Bruno Bossio, Bubisutti, Di Sarno, Manzo, Alessandro Pagano,*  
*Polverini, Scutellà, Tondo e Topo*)

**RELAZIONE FINALE SULL'ATTIVITÀ  
DELLA COMMISSIONE**

*approvata nella seduta del 5 ottobre 2022*

*Relatore: NANNICINI*

---

**Trasmessa alle Presidenze il 12 ottobre 2022**

(ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato)

---

## INDICE

PARTE I – L'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE .....	Pag.	3
PARTE II – TEMI E PROPOSTE .....	»	9
2.1. <i>Lo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in materia di politiche di investimento, conflitti di interessi e banca depositaria: situazione attuale, profili di attenzione e possibili soluzioni</i> .....	»	9
2.2. <i>L'attività di controllo sull'assetto organizzativo nonché sulle principali informazioni contabili degli Enti gestori "pri- vati" di forme di previdenza e assistenza obbligatorie</i> ....	»	13
2.3. <i>I fondi sanitari integrativi: situazione attuale, profili di attenzione e possibili soluzioni</i> .....	»	22
2.4. <i>Il ruolo svolto dalle assicurazioni nell'erogazione delle prestazioni collegate alla previdenza complementare/ integrativa di II pilastro: situazione attuale, profili di attenzione e possibili soluzioni</i> .....	»	27
2.5. <i>L'attività degli Istituti di patronato e di assistenza sociale: situazione attuale, profili di attenzione e possibili soluzioni</i> »	»	29
2.6. <i>INPS: valutazione delle misure adottate in risposta all'e- mergenza sanitaria</i> .....	»	29
2.7. <i>Il ruolo degli investitori istituzionali: investimenti nell'eco- nomia reale, regolamentazione e modelli di tassazione</i> ...	»	32
ALLEGATO 1 .....	»	36
ALLEGATO 2 .....	»	45
ALLEGATO 3 .....	»	57
ALLEGATO 4 .....	»	58

## PARTE I – L'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale (di seguito anche « Commissione ») ha svolto un approfondito lavoro di studio e di analisi sul sistema previdenziale, volto a evidenziare le possibili criticità del modello di *corporate 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 privati disciplinati dai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996 (di seguito « Casse professionali »);
- i rappresentanti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e di diverse Casse professionali;
- i rappresentanti dei dipendenti e degli iscritti.

All'INPS e alle Casse professionali sono stati inoltre sottoposti appositi questionari relativi a tematiche specifiche, quali il patrimonio immobiliare<sup>(1)</sup> detenuto; l'assetto organizzativo e le principali informazioni contabili degli Enti gestori « privati » di forme di previdenza e assistenza obbligatorie; la destinazione d'uso dei contributi integrativi, le politiche di sostegno nei confronti dei nuovi iscritti; l'assistenza sanitaria integrativa offerta da ogni ente.

Il 16 aprile 2019 si è svolta l'audizione del Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, on. Claudio Durigon, durante la quale sono state

---

<sup>(1)</sup> Il patrimonio immobiliare dell'Inps è risultante dalla sommatoria del patrimonio originario dell'Istituto e dei patrimoni facenti capo agli Enti soppressi tempo per tempo (INPDAP e INPDAI) e, soprattutto, della chiusura delle operazioni di cartolarizzazione SCIP 1 e SCIP 2. Si tratta di circa 30.000 unità immobiliari suddivise fra unità residue delle operazioni di cartolarizzazione SCIP 1 e SCIP 2 (25.000 unità) e unità immobiliari non cartolarizzate (5.000 unità) per un valore complessivo di bilancio circa 2,5 miliardi di euro.

approfondite le problematiche alla base della mancata adozione del regolamento previsto dall'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito, con modificazioni, 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, 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 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 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, 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 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 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 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 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 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 piccole e medie imprese (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'adequazione 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'adequazione 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, 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, 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 e il 25 febbraio 2020 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 per i dipendenti delle 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 della 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 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 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.

Le audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva 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 sono riprese in data 9 dicembre 2020 con l'audizione del Presidente dell'Ente di mutua assistenza per i professionisti italiani (Emapi), dott. Demetrio Houlis. In seguito a questa seduta il presidente Puglia ha rassegnato le proprie dimissioni.

Le sedute sono riprese il 28 aprile 2021 con la presidenza del Presidente Nannicini. In tale occasione sono stati auditi il dottor Antonio Marzolla e la dottoressa Giovanna Ceribelli, rispettivamente Presidente e Presidente del collegio sindacale dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e i rappresentanti di commercio (Enasarco).

Il 18 maggio 2021 si è proceduto all'audizione dei patronati CE.PA, C.I.P.L.A., C.I.P.A.S. e CO.P.A.S.. Nella medesima data, la Commissione per avvalorare l'attività svolta in materia di controlli sull'operatività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale (di seguito anche «Enti») ha pubblicato un apposito Programma di attività. Nella realizzazione del Programma, la Commissione ha promosso, sempre ai sensi della legge istitutiva, anche apposite iniziative di carattere legislativo per migliorare la qualità della regolamentazione (*better regulation*) del settore.

Il 27 maggio 2021 sono state sentite la dottoressa Marina Macelloni e la dottoressa Maria Iorio, rispettivamente Presidente e Direttore generale dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola» (INPGI).

Il 24 giugno 2021 è stato nuovamente audito il Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dottor Pasquale Tridico.

Il 1° luglio 2021 si è svolta l'audizione del Presidente della Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti (CI-PAG), Diego Buono.

L'8 luglio 2021 l'indagine conoscitiva è proseguita con l'audizione del Presidente dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM), dottor Alberto Oliveti.

Il 15 luglio 2021 si è svolta l'audizione del Presidente della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali (CNPR), dottor Luigi Pagliuca.

Il 22 luglio 2021 è stato, invece, audito il Presidente della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e architetti liberi professionisti (Inarcassa), arch. Giuseppe Santoro, accompagnato dal Direttore generale, dott. Marco Mizzau, dal Responsabile della direzione del patrimonio, dott. Alfredo Granata, e dalla Dirigente della funzione amministrazione e controllo, dott.ssa Catia Pascucci.

Il 29 luglio 2021, con l'audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dottor Guglielmo Loy, si è svolta l'ultima seduta prima della pausa estiva. Il ciclo di audizioni dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale è quindi ripreso il 23 settembre con l'audizione del Presidente dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica (Enpapi), dott. Luigi Baldini, accompagnato dal direttore generale, prof. avv. Francesco Rabotti, e dal dirigente responsabile dell'area finanza, dottor Mauro Musi.

Il 28 ottobre 2021 si è svolta l'audizione del Presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL), Franco Bettoni, accompagnato dal direttore generale, avv. Giuseppe Lucibello.

Il 9 novembre 2021 è stato audito il Presidente della Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione (Mefop), dottor Mauro Maré.

Le sedute nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale sono quindi proseguite il 31 marzo 2022 con l'audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani « Giovanni Amendola » (INPGI), dottoressa Marina Macelloni, e del Direttore generale dell'ente, dottoressa Mimma Iorio; il 7 aprile con l'audizione del Segretario generale dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), dottor Stefano De Polis; il 14 aprile con l'audizione del Presidente della Cassa nazionale del notariato (CNN), dottor Francesco Giambattista Nardone; il 21 aprile con l'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali Fabio Migliorini (FP CGIL), Marco Di Caro (UIL PA), Luca Malcotti (UGL TERZIARIO), Andrea Ladogana e Pierluigi Sernaglia (CISL FP); e il 5 maggio con l'audizione del Presidente della Covip, professor Mario Padula.

Le sedute relative a questo filone d'indagine sono state temporaneamente interrotte in data 19 maggio 2022 quando si è proceduto all'audizione del responsabile della direzione Regolamentazione e vigilanza del sistema finanziario del Ministero dell'economia e delle finanze, dottor Stefano Cappiello. Sono quindi riprese in data 26 maggio 2022, quando si è proceduto all'audizione del professor Carlo Cottarelli.

In data 7 giugno 2022 si è svolta l'audizione del Direttore generale dell'Ufficio centrale degli archivi notarili (UCAN), dottor Renato Romano, accompagnato dal Direttore del servizio affari generali e bilancio dell'UCAN, dottor Marcello Cosio.

Il 15 giugno 2022 è stato audito il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), professor Tiziano Treu, accompagnato dal consigliere Michele Faioli. Si è quindi proceduto all'approvazione della relazione sulla riforma dei patronati nel corso della stessa giornata.

Il 16 giugno 2022 si è svolta l'audizione del Presidente dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e i rappresentanti di commercio (Enasarco), dottor Alfonsino Mei, accompagnato dalla Presidente del collegio dei sindaci, dottoressa Sara Armella, dal Direttore generale, dottoressa Carolina Farina, e dal responsabile della comunicazione, dottor Stefano De Martino.

Infine, il 22 giugno 2022 è stato audito il Presidente dell'Ente nazionale di previdenza e di assistenza farmacisti (ENPAF), dottor Emilio Croce, accompagnato dal Direttore generale, avvocato Marco Lazzaro.

Di seguito si riportano in forma sintetica le principali evidenze emerse suddivise per le varie aree oggetto di analisi.



## PARTE II – TEMI E PROPOSTE

*2.1. Lo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in materia di politiche di investimento, conflitti di interessi e banca depositaria: situazione attuale, profili di attenzione e possibili soluzioni*

L'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita la COVIP, adotti disposizioni volte a regolare l'investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, i relativi conflitti di interessi e la disciplina del depositario dei fondi.

Il 14 novembre 2014, il MEF ha sottoposto a consultazione pubblica sino al 5 dicembre 2014 lo « *Schema di Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita la COVIP, ex 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 interessi e di depositario* ».

Lo schema di regolamento posto in consultazione introduce principi prudenziali di gestione del portafoglio, secondo criteri di composizione e di diversificazione dello stesso, limiti di investimento per *asset class*, nonché di gestione dei rischi d'investimento, al fine di assicurare che l'attività d'investimento degli enti previdenziali privati sia coerente con il profilo di rischio e con la struttura temporale delle passività da esso detenute, in modo tale da assicurare l'equilibrio finanziario nonché la sicurezza, la redditività e la liquidabilità degli investimenti.

Lo schema prevede che i fondi possono essere investiti « *sia in forma diretta che in forma indiretta tramite convenzioni* ». La scelta del gestore deve essere effettuata sulla base di un processo di selezione che garantisca la trasparenza e la competitività del procedimento, improntato a criteri di proporzionalità, tale da assicurare la coerenza tra le modalità gestionali e gli obiettivi fissati preventivamente dagli amministratori.

La strategia d'investimento degli enti, compresi gli obiettivi che si intendono realizzare e i rischi connessi alla tipologia d'investimento, deve essere articolata e resa nota in un documento sulla politica d'investimento, di cui è prevista anche la pubblicazione sul proprio sito *internet*.

L'autorità di vigilanza (COVIP) riveste un ruolo fondamentale in termini di controllo sia dell'adeguatezza della struttura organizzativa, professionale e tecnica, che delle procedure tanto per l'attività d'investimento quanto per il monitoraggio e la gestione del rischio. Gli enti devono avvalersi di un depositario (banca), tenuto a seguire le direttive dell'ente previdenziale o del gestore, salvo che non siano contrarie alla legge, allo Statuto dell'ente o al Regolamento stesso.

Data la natura regolamentare del decreto, il 24 settembre 2015 è intervenuto il parere del Consiglio di Stato che ha sospeso ogni pronuncia sullo schema di regolamento in esame, in attesa che il MEF provvedesse ad acquisire e a trasmettere il parere dell'Autorità nazionale anticorruzione

(ANAC) in ordine alla questione relativa all'applicabilità o meno, alle procedure di selezione dei gestori e dei depositari nell'ambito della gestione indiretta delle risorse finanziarie degli enti, delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Alla richiesta di parere del MEF, l'ANAC ha dato riscontro il 10 dicembre 2015, affermando 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* ».

Con il citato parere veniva, pertanto, specificato che, per la selezione dei soggetti deputati a svolgere le funzioni di gestore delle risorse e di depositario, gli Enti di previdenza devono applicare le procedure di evidenza pubblica previste dal Codice dei contratti pubblici.

Tale orientamento derivava anche dalla pronuncia del Consiglio di Stato che, con parere n. 517/2016 del 26 febbraio 2016, aveva ritenuto che i suddetti servizi non rientrassero nella definizione di « servizi finanziari esclusi » dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici e che, pertanto, agli stessi si applicassero le procedure competitive da esso previste.

La Sezione consultiva per gli atti normativi e regolamentari giungeva a tale conclusione aderendo ad analogo parere espresso in merito dall'ANAC, investita della questione con richiesta AG 90/15/AP del 10 dicembre 2015.

Quest'ultimo parere veniva reso alla luce di quanto allora previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), che è stato tuttavia oggetto di un successivo intervento normativo di modifica.

Il Consiglio di Stato ha inoltre manifestato perplessità su alcune previsioni contenute nello schema di decreto messo in consultazione (a titolo esemplificativo sugli « investimenti e operazioni consentiti », sui « limiti agli investimenti » nonché sull'operatività in « strumenti derivati »).

Alla consultazione pubblica proposta dal MEF sullo schema di decreto hanno risposto diversi *stakeholder*, tra i quali, Abi (Associazione bancaria italiana), ANIA (Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici), Cassa forense, Inarcassa, ADEPP, Enasarco, Enpacl (Ente nazionale di previdenza e assistenza per i consulenti del lavoro), Enpapi ed ENPAM.

Le principali istanze rappresentate in sede di consultazione hanno riguardato:

- le definizioni contenute nello schema di decreto ministeriale, tra cui la definizione di « investimenti immobiliari »;
- la necessità di chiarimenti relativi ai criteri di proporzionalità riferiti alla trasparenza e alla competitività del processo di selezione dei gestori. Enpapi ed Enpam hanno ampiamente manifestato la necessità di escludere l'applicazione alle Casse del Codice dei contratti pubblici;
- alcune criticità connesse alla redazione di un prospetto riepilogativo degli investimenti a valori correnti. A parere di diversi portatori di interessi,

le informazioni contenute nel prospetto sono sostanzialmente identiche a quelle trasmesse a COVIP con conseguente duplicazione degli oneri informativi;

- l’opportunità di individuare limiti agli investimenti meno stringenti e in grado di assicurare anche una flessibilità operativa, necessaria soprattutto nelle fasi di significativa volatilità del mercato;
- la durata e le previsioni contenute nelle disposizioni transitorie.

Allo stato, nonostante i costanti richiami istituzionali (in particolare della Corte dei conti e della COVIP) al completamento del quadro normativo che riguarda gli enti previdenziali privati, il citato regolamento ministeriale non è stato ancora adottato.

La Commissione ha svolto diverse audizioni (vedi *supra*) volte ad acquisire elementi informativi circa lo stato del processo di completamento del quadro regolamentare relativo agli Enti di previdenza cosiddetti « privatizzati » (di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994) e « privati » (di cui al decreto legislativo n. 103 del 1996).

Nella seduta del 19 maggio 2022, la Commissione, su indicazione del Ministro dell’economia e delle finanze al quale aveva richiesto di fornire notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l’informazione sulla questione in esame, ha audito il dott. Stefano Cappiello, dirigente generale della Direzione regolamentazione e vigilanza del sistema finanziario – Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro.

Nel corso dell’audizione è emerso che, a seguito della modifica dell’articolo 19, comma 1, lettera *d*), del Codice dei contratti pubblici, risultava essere stata introdotta una nuova definizione di « servizi finanziari esclusi » dall’ambito di applicazione delle procedure di evidenza pubblica, nella quale sembravano potersi ricomprendere anche i processi di selezione dei gestori e dei depositari.

In coerenza con le citate innovazioni normative, i Ministeri preposti alla definizione del testo regolamentare hanno ritenuto che potessero sussistere i margini affinché gli Enti previdenziali applicassero, nell’ambito dei processi di selezione in questione, i principi generali in materia di concorrenza, economicità, efficacia, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, senza tuttavia essere tenuti a svolgere delle procedure di evidenza pubblica. Pertanto, il Ministero dell’economia e delle finanze, dopo aver acquisito il concerto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché il positivo avviso della COVIP, ha trasmesso nel 2021 un nuovo schema di decreto al Consiglio di Stato, tenendo conto di tale interpretazione, al fine di riscontrare la correttezza e, quindi, di poter procedere alla definitiva adozione della regolamentazione che esentasse gli Enti di previdenza dall’applicare la citata disciplina in materia di contratti pubblici.

Il Consiglio di Stato, in data 23 novembre 2021, ha reso un parere interlocutorio con cui ha nuovamente chiesto al Ministero dell’economia e delle finanze di sottoporre la questione all’ANAC. Quest’ultima, a sua volta, si è pronunciata in data 3 maggio 2022, affermando, in sintesi, che anche l’attuale ambito dei « servizi finanziari esclusi » in base al Codice dei

contratti pubblici sia definito in maniera tale da non ricomprendere i servizi di gestione degli investimenti e di depositario. Pertanto, tali servizi dovrebbero essere acquisiti a esito di una procedura di evidenza pubblica.

Permane dunque una forte incertezza sull'orizzonte entro il quale potrà concludersi l'attuazione delle disposizioni volte a regolare l'investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, i relativi conflitti di interessi e la disciplina del depositario dei fondi.

Da una parte, ciò rappresenta un difetto di certezza del diritto che rende più complessa la vigilanza sull'attività delle Casse e ne disallinea il quadro normativo rispetto a quello applicabile ad altri investitori istituzionali.

Allo stesso tempo, appare evidente, anche alla luce delle osservazioni ricevute dai rappresentanti delle Casse, che lo schema di decreto posto in consultazione meriti un riesame che potrebbe evidenziare la necessità di alcune specifiche revisioni.

Particolari profili di criticità sono stati sollevati in merito alle procedure di selezione dei gestori e dei depositari nell'ambito della gestione indiretta delle risorse finanziarie degli Enti che, a legislazione vigente, prevedono l'assoggettamento degli enti alle disposizioni Codice dei contratti pubblici.

Ulteriori elementi di riflessione, nell'ottica del riesame dello schema potrebbero riguardare:

– l'aggiornamento dell'articolato (in particolare delle definizioni) alla luce delle rilevanti modifiche intervenute negli ultimi anni nel decreto legislativo n. 58 del 1998 (cosiddetto Testo unico della finanza – TUF) e nel decreto legislativo n. 385 del 1993 (cosiddetto Testo unico bancario – TUB);

– l'eliminazione dell'obbligo di redazione del « prospetto riepilogativo degli investimenti a valori correnti », contenente informazioni già disponibili in altri documenti contabili redatti dagli Enti stessi (rendiconti contabili periodici, segnalazioni di vigilanza alla COVIP).

– l'integrazione dei contenuti del Documento sulla politica di investimento prevedendo, ad esempio, che gli strumenti finanziari derivati possano essere utilizzati unicamente allo scopo di copertura dei rischi inerenti ad altri investimenti ed esplicite indicazioni in materia di selezione degli investimenti sulla base di criteri etici e di finanza sostenibile (fattori cosiddetti « ESG » ovvero di *Environmental, social, and corporate governance*);

– la revisione dei limiti agli investimenti in termini di strumenti finanziari ammissibili e in termini di limiti alla concentrazione riferita sia al totale delle attività dell'Ente sia alla singola *asset class* oggetto di investimento. In tale ambito, particolare attenzione meriterebbe (entro un limite ben definito e rispondente a criteri di sana e prudente gestione) promuovere l'attività di investimento delle Casse nel capitale di piccole e medie imprese (PMI) con stabile organizzazione in Italia. Meritevoli di una riflessione appaiono anche i limiti di investimento previsti per le Casse, che si caratterizzano come investitori istituzionali di lungo termine, con riferimento ai titoli azionari del singolo emittente (5 per cento se negoziato su

mercati regolamentati e 10 per cento negli altri casi). Tali limiti potrebbero essere rivisti considerando la possibilità, sempre nel rispetto di criteri di natura prudenziale, di consentire l'acquisto di partecipazioni di controllo in settori strategici anche e soprattutto in relazione all'ambito professionale della platea di riferimento;

– l'introduzione di un obbligo per le Casse di avvalersi degli esperti indipendenti (ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 marzo 2015, n. 30) in caso di valutazione dei beni immobili e dei diritti reali immobiliari detenuti direttamente dall'Ente nonché delle partecipazioni in società immobiliari non ammesse alla negoziazione su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione;

– l'opportunità di precisare che le risorse degli Enti sono depositate presso un unico depositario;

– l'opportunità di rafforzare la trasparenza sull'adozione dei codici di comportamento (introduzione del principio *comply or explain*);

– l'integrazione delle fattispecie di conflitti di interesse e il regime transitorio di entrata in esercizio dello schema di decreto.

Nell'ottica di una collaborazione fra istituzioni volta a favorire il completamento del quadro normativo, su iniziativa del Presidente della Commissione, il testo dello schema di decreto integrato seguendo i criteri di riesame appena elencati è stato inviato al MEF e all'Associazione di categoria per le valutazioni di competenza.

La chiusura anticipata della legislatura non ha consentito alla Commissione di portare a compimento tale attività, anche, ad esempio, attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli Organismi di vigilanza nonché delle Casse e dell'associazione di categoria.

## *2.2 L'attività di controllo sull'assetto organizzativo nonché sulle principali informazioni contabili degli Enti gestori « privati » di forme di previdenza e assistenza obbligatorie*

Nel corso della sua attività la Commissione è stata oggetto di molteplici segnalazioni relative a presunte criticità operative in relazione ad alcuni Enti con particolare riferimento alla sostenibilità delle prestazioni, alla composizione della gestione previdenziale e assistenziale e alle relative forme di contribuzione, a possibili conflitti di interessi, alla corretta rappresentazione dei contributi degli iscritti nonché ai fondi appostati a copertura di rischi.

In materia, la Commissione ha, pertanto, svolto apposite audizioni sull'assetto organizzativo nonché sulle principali informazioni contabili di tutti gli Enti gestori « privati » di forme di previdenza e assistenza obbligatorie.

Tali controlli, tra l'altro, sono stati finalizzati ad analizzare la complessiva operatività degli Enti in termini di: *i*) attività di investimento, gestione e disinvestimento effettuata (con particolari approfondimenti su investimenti

diretti e indiretti, contributi ritenuti inesigibili e fondi svalutazione iscritti); *ii*) trasparenza sui costi e attività di rendicontazione; *iii*) correttezza e trasparenza delle scelte gestionali, anche in termini di struttura temporale delle passività, di aderenza alle caratteristiche reddituali e socio-demografiche delle diverse platee di riferimento nonché di composizione quali-quantitativa della gestione previdenziale e di quella assistenziale; *iv*) analisi delle attività e funzioni « rilevanti » esternalizzate; *v*) analisi delle politiche di remunerazione (intesa come ogni forma di pagamento o beneficio, incluse eventuali componenti accessorie, corrisposta, direttamente o indirettamente, in contanti, strumenti finanziari o servizi o beni in natura) a organi di vertice e al personale rilevante in cambio delle prestazioni di lavoro o dei servizi professionali resi; *vi*) analisi delle politiche e delle strategie in materia di gestione e recupero dei crediti contributivi.

In data 12 maggio 2021, la Commissione ha richiesto a tutti gli Enti previdenziali la trasmissione di un'apposita relazione secondo uno *standard* dalla stessa definito (Allegato 1).

Ricevute le informazioni richieste, la Commissione ha svolto anche apposite audizioni con un primo campione di Enti, quali <sup>(2)</sup>:

- CIPAG – Cassa Geometri <sup>(3)</sup>.
- INPGI – Gestione AGO <sup>(4)</sup> (Assicurazione Generale Obbligatoria)
- Cassa Giornalisti.
  - ENASARCO – Cassa Agenti e Rappresentanti di commercio <sup>(5)</sup>.
  - ENPAPI – Cassa Infermieri <sup>(6)</sup>.
  - CNPR – Cassa Ragionieri <sup>(7)</sup>.
  - INARCASSA – Cassa Architetti e Ingegneri <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Le informazioni riportate nelle note seguenti e riferite alle singole Casse hanno come fonte: *i*) pubblicazioni COVIP *Enti previdenziali – Le politiche di investimento – Quadro di Sintesi Anno 2019* (pubblicato in data 29 settembre 2020) e *Relazione per l'anno 2019* (data di pubblicazione 24 giugno 2020); *ii*) prime analisi sui rendiconti contabili delle singole Casse; *iii*) informazioni pubblicate su vari organi di stampa.

<sup>(3)</sup> In particolare, per la CIPAG, a fine 2019, l'erogazione delle prestazioni pensionistiche supera i contributi incassati (-47 €/mln). Tale Cassa presenta inoltre rilevanti crediti di natura contributiva (contributi non versati dagli iscritti) pari a circa 1.150 €/mln su un Totale Attivo pari a circa 2.650 €/mln.

<sup>(4)</sup> In particolare, per l'INPGI – Gestione AGO, a fine 2019, l'erogazione delle prestazioni pensionistiche supera i contributi incassati (-188 €/mln). Tale Cassa presenta inoltre una forte concentrazione del Totale Attivo su due singole *asset class*: *i*) Fondi immobiliari pari a circa il 65 per cento; *ii*) OICVM pari a circa il 28 per cento.

<sup>(5)</sup> In particolare, ENASARCO, a fine 2019, si caratterizza per una forte concentrazione del Totale Attivo sull'*asset class* immobiliare pari a circa il 50 per cento (detenuta sia direttamente sia tramite fondi OICVM/immobiliari). Tale Cassa peraltro negli ultimi anni è stata oggetto di attenzione da parte degli organi di stampa/dibattito parlamentare sia con riferimento ad alcune operazioni di investimento/disinvestimento sia con riferimento ai requisiti di anzianità contributiva richiesti per l'accesso alle pensioni di vecchiaia (almeno 20 anni di anzianità contributiva) e le conseguenti ricadute sui c.d. « silenti ».

<sup>(6)</sup> In particolare, per ENPAPI, a fine 2019, sebbene i contributi incassati superino le prestazioni previdenziali (+ 83 €/mln), tale differenziale positivo in rapporto all'attivo è pari circa all'8 per cento. Tale Cassa presenta inoltre rilevanti crediti di natura contributiva (contributi non versati dagli iscritti) pari a circa 240 €/mln su un Totale Attivo pari a circa 1.000 €/mln.

<sup>(7)</sup> In particolare, la CNPR registra rilevanti crediti di natura contributiva (contributi non versati dagli iscritti) pari a circa 500 €/mln su un Totale Attivo pari a circa 2.700 €/mln.

<sup>(8)</sup> In particolare, INARCASSA presenta non marginali crediti di natura contributiva (contributi non versati dagli iscritti) pari a circa 900 €/mln su un Totale Attivo pari a circa 12.400 €/mln.

In parallelo, in data 13 gennaio 2022, la Commissione ha approvato l'avvio di un progetto di ricerca avanzata in collaborazione con il CNEL sulla documentazione acquisita dalla Commissione. La collaborazione si pone l'obiettivo di migliorare l'apparato conoscitivo a disposizione della Commissione e di rafforzare le funzioni di controllo, esercitate dalla stessa Commissione, ai sensi dell'articolo 56 della legge n. 88 del 1989.

In tale ambito è stata, pertanto, avviata la redazione di uno studio che elabori, anche in chiave comparata, i dati sull'assetto organizzativo nonché sulle principali informazioni contabili acquisiti dalla stessa Commissione. La pubblicazione dello studio è prevista per la fine del 2022.

Le indagini svolte sulla documentazione acquisita hanno evidenziato la necessità di indagini più approfondite volte a valutare:

- l'adeguatezza quantitativa e qualitativa delle strutture organizzative dedicate agli investimenti finanziari e reali;
- le ragioni della rilevante movimentazione di portafoglio su base annuale all'interno delle medesime *asset class*;
- l'opportunità di favorire un incremento delle prestazioni di *welfare* erogate dagli enti a favore degli iscritti, alla luce della riscontrata sussistenza di diverse situazioni di avanzo della gestione assistenziale. La trasformazione digitale e con essa la maggiore flessibilità/precarizzazione del mondo del lavoro se, da un lato, confermano la funzione fondamentale delle prestazioni previdenziali erogate dagli Enti, dall'altro, dimostrano l'assoluta necessità per gli iscritti, nel corso dell'intero arco di vita lavorativo, di misure di carattere assistenziale, e più in generale delle varie forme di *welfare*, per far fronte alle crisi economiche, alla discontinuità dei redditi, al mercato del lavoro sempre più globalizzato, ad eventi straordinari come ad esempio l'emergenza da COVID-19, ecc. In tale ambito, particolare attenzione meritano quindi le politiche di *welfare* (indennità di maternità, congedo parentale, assegno per il nucleo familiare, indennità giornaliera di malattia, di degenza ospedaliera e di disoccupazione, ecc.) le cui prestazioni vengono erogate dai vari Enti.
- l'efficacia e la correttezza di sistemi di remunerazione che prevedono l'erogazione di rilevanti compensi a esponenti di vertice delle Casse per la partecipazione a comitati consultivi/d'investimento degli OICR (organismi di investimento collettivo del risparmio) oggetto di investimento. Tali schemi schiudono a valutazioni in termini di conflitti di interesse, di indipendenza, di contenuti, tempistiche e attività effettivamente svolte da parte dei rappresentanti degli Enti;
- i rischi connessi all'aumento, riscontrato in molti casi, dei crediti contributivi nei confronti degli iscritti. In materia si registrano, pertanto, profili di attenzione sulla correttezza e trasparenza del bilancio, sui criteri di valutazione, sulla mancata iscrizione di adeguati fondi di svalutazione crediti, sui meccanismi di recupero dei crediti stessi e sulla sostenibilità e adeguatezza delle prestazioni future;
- l'adeguatezza dei fondi rischi rispetto ai procedimenti legali in corso ed al relativo *petitum*;
- l'adeguatezza delle politiche di investimento, in particolare con riferimento alla consistenza delle attività in portafoglio detenute sotto forma

di liquidità, attività immobiliari direttamente o indirettamente detenute e in OICR esteri.

Analizzando i casi più critici emersi nel corso dell'indagine e valutando i dati raccolti, la Commissione ha elaborato un'approfondita analisi sulla possibile riforma delle regole di gestione (*corporate governance*) applicabili agli enti previdenziali privati e privatizzati.

Nell'ordinamento italiano la legge riconosce alle società per azioni la possibilità di scegliere tra tre diversi modelli di gestione e di controllo: il modello tradizionale, il modello monistico e il modello dualistico<sup>(9)</sup>. Tali modelli possono costituire un utile punto di riferimento, pur nella consapevolezza della unicità che caratterizza le casse previdenziali.

Esse sono, infatti, enti di natura privata (e per questo dotati di autonomia gestionale) che svolgono una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico (ovvero la gestione del primo pilastro previdenziale per più di un milione di professionisti iscritti) in ragione della quale beneficiano di contributi obbligatori previsti da disposizioni di legge e sono soggetti a un complesso sistema di vigilanza che coinvolge tre Ministeri (lavoro e politiche sociali, economia e finanze, giustizia), la Corte dei conti, la Covip e il Parlamento.

In termini di efficacia ed efficienza dei controlli non convince poi il « deterrente » previsto dall'articolo 3, comma 3<sup>(10)</sup>, del decreto legislativo

---

<sup>(9)</sup> Nell'ordinamento italiano, dal 1° gennaio 2004, la legge riconosce alle società per azioni la possibilità di scegliere tra tre diversi modelli di gestione e di controllo: il modello tradizionale, il modello monistico e il modello dualistico. Di seguito si riportano sinteticamente gli aspetti caratterizzanti tali modelli di *governance*.

Sistema tradizionale, detto anche modello ordinario: prevede la presenza di un Consiglio di amministrazione (CdA) con funzioni amministrative e di un Collegio sindacale (CS) con funzioni di controllo sull'amministrazione, entrambi di nomina assembleare. Nel modello tradizionale si ravvisano due tratti essenziali: i) un importante controllo dell'Assemblea sull'operato del Consiglio di amministrazione (l'Assemblea, infatti, approva il bilancio redatto dal Consiglio di amministrazione; nomina e revoca gli amministratori, nomina i sindaci e il presidente del collegio sindacale; delibera sull'azione di responsabilità contro amministratori e sindaci; ecc.); ii) una netta separazione tra l'attività amministrativa (spettante al CdA) e l'attività di controllo (spettante al CS).

Modello, cosiddetto « monistico » disciplinato agli articoli da 2409-*sexiesdecies* a 2409-*noviesdecies* del codice civile: prevede che l'amministrazione ed il controllo siano esercitati rispettivamente dal Consiglio di amministrazione, di nomina assembleare, e da un Comitato per il controllo sulla gestione. Nel modello monistico la gestione è affidata ad un Consiglio di amministrazione nominato dall'Assemblea, ma è lo stesso Consiglio di amministrazione che nomina, tra i propri componenti, il Comitato per il controllo sulla gestione che ha compiti di controllo analoghi a quelli del Collegio sindacale (previsto nel modello tradizionale).

Modello, cosiddetto « dualistico » disciplinato dagli articoli da 2409-*octies* a 2409-*quinquiesdecies* del codice civile: prevede la presenza di un Consiglio di sorveglianza i cui membri sono nominati dall'Assemblea degli azionisti e di un Consiglio di gestione, nominato dal Consiglio di sorveglianza. Il Consiglio di sorveglianza è l'organo centrale del modello dualistico, ad esso spettano sia funzioni di controllo analoghe a quelle proprie del collegio sindacale e sia funzioni tipiche dell'assemblea ordinaria previste nel sistema tradizionale. Competono, infatti, al Consiglio di sorveglianza le funzioni di controllo di legittimità, di approvazione del bilancio e di nomina e revoca dei componenti del Consiglio di gestione. La gestione aziendale è, invece, affidata ad un Consiglio di gestione che ha l'esclusiva responsabilità della gestione dell'impresa e compie tutte le operazioni necessarie all'attuazione dell'oggetto sociale. Sia il modello monistico che quello dualistico si differenziano dal modello tradizionale perché non prevedono una netta separazione tra l'organo che gestisce la società e l'organo che controlla tale gestione.

<sup>(10)</sup> In particolare, tale articolo prevede che « Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di intesa con i Ministeri di cui al comma 1, può formulare motivati rilievi su: i bilanci preventivi e i conti consuntivi; le note di variazione al bilancio di previsione; i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti così come sono indicati



n. 509 del 1994. Dalle indagini svolte, soprattutto con riferimento al commissariamento di Enpapi, tale previsione non ha costituito un valido argine alle condotte irregolari. In particolare, i termini stringenti previsti dall'articolo citato per l'effettuazione dei rilievi da parte dei Ministeri vigilanti (60/30 giorni) non appaiono consoni per un'analisi critica dei voluminosi bilanci degli Enti.

Le indagini svolte hanno pertanto evidenziato tre specifiche *opzioni* di intervento in grado di determinare un miglioramento nell'efficacia e nell'efficienza della gestione degli enti previdenziali privati: *i)* armonizzare il quadro normativo ai modelli di governo societario tipizzati dal codice civile; *ii)* introdurre requisiti di professionalità, di onorabilità, criteri di nomina, di composizione, di genere e di comportamento degli organi sociali degli enti previdenziali; *iii)* razionalizzare gli assetti di vigilanza.

In particolare, la Commissione valuta positivamente un aggiornamento del decreto legislativo n. 509 del 1994 e del decreto legislativo n. 103 del 1996 prevedendo, ad esempio:

– l'introduzione dei modelli *di corporate governance* tipizzati dal codice civile ossia: 1) il modello tradizionale; 2) il modello monistico; 3) il modello dualistico. In sintesi, sarebbero gli Enti stessi, nel rispetto della loro autonomia organizzativa e finanziaria, ad esercitare la propria facoltà di scelta tra i tre sistemi di amministrazione e controllo previsti dal codice civile per le società per azioni;

– l'introduzione di requisiti di professionalità, di onorabilità degli organi sociali e gli effetti/sospensione derivanti dalla perdita degli stessi;

– l'introduzione di criteri di nomina (ad esempio il voto di lista), di composizione e di genere degli organi sociali;

– l'introduzione di regole di comportamento degli organi sociali tra cui i poteri di denuncia dell'organo di controllo di irregolarità al Tribunale, alla Covip e alla Commissione;

– l'introduzione di un sistema di remunerazione degli organi di vertice degli Enti collegato con i risultati dell'Ente stesso e da rendere pubblico e trasparente per il pubblico, per gli iscritti e per gli eventuali beneficiari delle prestazioni;

– la valorizzazione del sito *internet* dell'Ente quale canale per pubblicare e mantenere aggiornate le informazioni rilevanti per il pubblico, per gli iscritti e per gli eventuali beneficiari delle prestazioni;

– l'ulteriore valorizzazione del ruolo delle Associazioni di categoria e dei codici di comportamento;

– la razionalizzazione degli assetti di vigilanza. Un tassello importante del quadro normativo della previdenza complementare è rappresentato dall'assetto della vigilanza di settore che è incentrato sulla Covip. Fondi negoziali, fondi aperti, piani individuali pensionistici (PIP) e fondi pree-

---

in ogni bilancio preventivo; le delibere contenenti criteri direttivi generali. Nel formulare tali rilievi il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, d'intesa con i Ministeri di cui al comma 1, rinvia gli atti al nuovo esame da parte degli organi di amministrazione per riceverne una motivata decisione definitiva. I suddetti rilievi devono essere formulati per i bilanci consuntivi entro sessanta giorni dalla data di ricezione e entro trenta giorni dalla data di ricezione, per tutti gli altri atti di cui al presente comma. Trascorsi detti termini ogni atto relativo diventa esecutivo ».

sistenti sono iscritti in un unico albo (Albo dei Fondi pensione), suddiviso per sezioni, gestito dalla Covip, ente con personalità giuridica di diritto pubblico, vigilato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La vigilanza condotta dalla Covip nei confronti delle forme pensionistiche complementari è a spettro esteso, includendo poteri regolamentari, informativi, ispettivi e sanzionatori. Sugli Enti previdenziali privatizzati o privati l'assetto delle vigilanza pubblica è, invece, più articolato e tutt'ora in fase di completamento<sup>(1)</sup>. In tal ambito intervengono, oltre alla Covip, anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti. Nel settore delle forme pensionistiche complementari, inoltre, è previsto l'intervento a vario titolo di intermediari finanziari autorizzati e assoggettati al TUF o al TUB. I fondi pensione aperti, infatti, sono promossi e poi anche gestiti da banche, società di gestione del risparmio (SGR), società di intermediazione mobiliare (SIM) oltre che da imprese di assicurazione autorizzate al ramo VI. Su tali soggetti, oltre ai controlli della Covip che insistono sulla gestione del risparmio previdenziale, si aggiungono i poteri di vigilanza delle rispettive autorità di settore (CONSOB e Banca d'Italia) laddove tali intermediari svolgono le attività regolate dal TUF o dal TUB.

Per intervenire su tali profili di attenzione ed avviare un dialogo con i soggetti vigilati, su iniziativa del Presidente della Commissione, il testo del decreto – integrato con i criteri di riesame appena elencati – è stato inviato all'Associazione di categoria per le valutazioni di competenza. La chiusura anticipata della legislatura non ha consentito alla Commissione di portare a compimento tale attività.

A parere della Commissione un intervento di riforma che renda più solide le regole di governo degli enti di previdenza in argomento potrebbe bilanciare adeguatamente un alleggerimento dei vincoli al processo di investimento.

Profili di attenzione poi sono emersi in tema di « adeguata » redditività del patrimonio degli Enti, sulla trasparenza dei costi nonché sull'attività di rendicontazione agli iscritti (tra cui, ad esempio, l'ISC – indicatore sintetico di costo).

I dati raccolti sull'assetto organizzativo nonché sulle principali informazioni contabili hanno anche consentito alla Commissione di intercettare specifici profili di attenzione nei rapporti tra iscritti ed Enti ed avviare le conseguenti azioni di controllo come di seguito sintetizzati.

In tale ambito, la Commissione ha posto la sua attenzione sulla gestione di ENASARCO, anche alla luce dei procedimenti giudiziari in corso relativi al rinnovo degli organi di vertice dell'Ente.

Gli esiti delle attività svolte e dei significativi profili di criticità emersi nell'operatività della Fondazione sono stati trasmessi al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (cfr. allegato 2).

---

<sup>(1)</sup> Non risulta ancora adottato lo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita la COVIP, ex articolo 14, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

Allo stato, la Commissione ritiene necessaria una strategia complessiva di riordino del patrimonio della Fondazione (ottimizzazione della redditività ponderata con il rischio assunto), il superamento di alcune carenze quali/quantitative in termini di personale di vertice della Fondazione nonché l'avvio di determinate attività di carattere istituzionale soprattutto con riferimento alla gestione di cosiddetti « silenti ».

La Commissione ha poi seguito i profili di criticità emersi nella gestione dell'INPGI, ivi compresi gli sviluppi della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) che, con effetto dal 1° luglio 2022, ha trasferito all'INPS la funzione previdenziale sostitutiva dell'Assicurazione generale obbligatoria svolta da INPGI. Quest'ultima continuerà, invece, a svolgere il proprio ruolo costituzionale in relazione alle forme di previdenza e assistenza assicurate dall'attuale Gestione separata.

L'imprevisto scioglimento anticipato della legislatura non ha consentito alla Commissione di completare il monitoraggio periodico, ossia, quanto meno, di procedere all'audizione dell'INPS.

La Commissione ha poi svolto approfondimenti sul sistema contributivo definito dall'ENPAF: sistema a prestazione definita che prevede una contribuzione soggettiva fissa uguale per tutti gli iscritti (forfettaria e non correlata al reddito prodotto).

Gli approfondimenti svolti hanno altresì evidenziato che l'ENPAF ha previsto la possibilità di una riduzione della contribuzione, a domanda, per coloro che siano in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento.

Più specificamente, oltre alla contribuzione annuale intera, il Regolamento ENPAF prevede che l'iscritto possa beneficiare di riduzioni del 33,33 per cento, del 50 per cento o dell'85 per cento ovvero del contributo di solidarietà, fissato nella misura del 3 per cento o dell'1 per cento del contributo previdenziale intero.

Profili di attenzione sono emersi con specifico riferimento alla posizione dei disoccupati iscritti all'Albo, e quindi alla Cassa, per i quali il contributo di solidarietà, nella misura dell'1 per cento, è previsto solamente per un periodo massimo di cinque anni, trascorso il quale, ove il soggetto permanga nello stato di disoccupazione (ad oggi, pari a sei mesi ed un giorno all'interno dello stesso anno solare), lo stesso viene equiparato ad un iscritto non esercente l'attività professionale e, di conseguenza, sottoposto all'aliquota del 50 per cento (contributo pari a 2.370 euro).

La Commissione ritiene che l'ENPAF possa reintrodurre soluzioni già adottate in passato, quali, ad esempio, la possibilità, per via regolamentare, di elevare il periodo massimo di disoccupazione a sette anni. In parallelo, si valutano positivamente anche le possibili iniziative per aumentare il periodo di disoccupazione per poter usufruire della contribuzione di solidarietà (ad esempio a nove mesi).

A seguito di notizie di stampa e di diverse segnalazioni ed esposti ricevuti, la Commissione ha poi avviato un approfondimento sulle modalità di determinazione e di riscossione dei contributi da parte della Cassa nazionale del notariato (CNN) con specifico riferimento alle surroghe ai

sensi della disciplina in materia di portabilità dei mutui (articolo 8 del decreto-legge n. 7 del 2007). Gli approfondimenti svolti hanno evidenziato l'esistenza di diverse tesi in materia di contributi previdenziali e quietanze di surroga. Profili di criticità sono poi stati sollevati circa l'operatività dell'Ufficio centrale e degli archivi notarili nella riscossione dei contributi della CNN, che non ha fornito l'indicazione precisa del numero degli atti di quietanza e del relativo trattamento contributivo effettivo.

La Commissione ha poi svolto approfondimenti sull'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO). In particolare, la legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 », all'articolo 1, commi da 386 a 400, ha disciplinato l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa, denominata ISCRO, rivolta ai lavoratori iscritti alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo di cui all'articolo 53, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR). L'ISCRO è stata istituita in via sperimentale per il solo triennio 2021-2023, nelle more della riforma degli ammortizzatori sociali.

L'articolo 1, comma 397, della legge n. 178 del 2020 prevede che l'indennità ISCRO è riconosciuta nel limite di spesa di 70,4 milioni di euro per l'anno 2021, di 35,1 milioni di euro per l'anno 2022, di 19,3 milioni di euro per l'anno 2023 e di 3,9 milioni di euro per l'anno 2024.

In materia, la Commissione ha inviato apposita richiesta di dati e informazioni all'INPS per monitorare l'utilizzo della misura.

Dall'indagine è emerso che al 20 aprile 2022: i) per l'anno 2021 sono state presentate un numero di domande pari a 9.078, di cui circa l'8 per cento patrocinate; ii) le domande accolte sono 3.654 e hanno generato un importo medio per sei rate concesse pari a circa 4.070 euro, che corrisponde a circa l'85 per cento del massimo erogabile (4800 euro); iii) l'importo complessivo erogato è pari a 14,9 milioni di euro a fronte dei circa 70 milioni stanziati dalla legge istitutiva per il 2021 e circa 35 milioni per il 2022. Più in dettaglio le prestazioni erogate sono relative a 9,4 milioni di euro nel 2021 e 5,5 milioni di euro nel 2022. Tali dati testimoniano un « sottoutilizzo » della misura.

Dalle prime analisi, il requisito richiesto ossia l'aver dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 8.145 euro – annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rispetto all'anno precedente – presenta particolari profili di attenzione.

La Commissione valuta positivamente la citata misura e ritiene necessario agevolarne l'utilizzo, ivi compresa la necessaria predisposizione dei percorsi di aggiornamento professionale.

Nel corso della legislatura la Commissione ha altresì svolto un'apposita indagine sul patrimonio immobiliare dell'INPS. Attraverso l'invio di un apposito questionario è stata effettuata una completa mappatura del portafoglio immobiliare dell'Istituto (numero, metri quadri, porzioni di immobile

o immobile cielo/terra, distribuzione sul territorio nazionale, occupati/a reddito/liberi, ecc.).

In materia, la Commissione ha altresì approfondito la disciplina di settore con particolare riferimento agli eventuali « vincoli » legislativi che ostacolano la valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'Istituto.

In tale ambito, la Commissione ha avviato diverse interlocuzioni con l'INPS stessa e le Casse professionali per individuare un loro possibile coinvolgimento nell'attività di valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'INPS (partenariato pubblico privato-PPP).

Tale patrimonio è altresì strumentale ai programmi di investimento previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con particolare riferimento al settore del *real estate*.

Oltre all'attività di *moral suasion* la Commissione ha proposto anche interventi di carattere legislativo per incentivare politiche abitative inclusive e resilienti (*social housing*, migliore gestione dei flussi migratori, ecc.), rigenerazione urbana del territorio nazionale (asili nido, circoli per anziani, aule scolastiche, parcheggi pubblici, ecc.) nonché politiche finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro degli *under 35*, dei « nativi precari » nonché dei percettori del reddito di cittadinanza (aree di *coworking*, spazi di sperimentazione di arti e mestieri, ecc.).

Infine, profili di attenzione sono stati rilevati in materia di doppia fatturazione in capo alla società tra professionisti (STP)/società tra avvocati (STA) e ai soci professionisti con i conseguenti effetti distorsivi sul piano previdenziale.

Ad oggi, infatti, l'esercizio della professione in STP o STA di capitali o cooperative viene generalmente regolato, come previsto dalla prassi dell'Agenzia delle entrate, attraverso un meccanismo di doppia fatturazione: prima in capo alla STP nei confronti del cliente, successivamente in capo al socio professionista nei confronti della STP (o STA).

Tale modalità di regolazione dei rapporti economici tra STP (STA) e socio professionista potrebbe produrre effetti distorsivi sul piano previdenziale: nei casi in cui viene previsto il versamento del contributo integrativo sia sul volume d'affari della STP (STA) sia su quello dei soci professionisti si determina di fatto la duplicazione del suddetto contributo sulla medesima prestazione professionale.

Ovviamente, tale distorsione si genera soltanto nei casi in cui il volume d'affari prodotto dai professionisti sia assoggettato al contributo integrativo e non siano stati introdotti appositi meccanismi di « neutralizzazione ».

In materia, la Commissione aveva programmato di approfondire la tematica attraverso l'invio di un apposito questionario conoscitivo alle varie Casse per « fotografare » il fenomeno e verificare l'esistenza o meno presso le Casse di meccanismi di « neutralizzazione » della doppia fatturazione.

La chiusura anticipata della legislatura non ha consentito di completare tale attività; la Commissione ritiene comunque necessario introdurre appositi correttivi.

### 2.3. *I fondi sanitari integrativi: situazione attuale, profili di attenzione e possibili soluzioni*

Osservando le politiche di spesa delle Casse professionali, è sorta una serie di interrogativi circa l'efficacia dell'attuale quadro normativo relativo ai fondi sanitari integrativi, che rappresentano la principale voce della spesa assistenziale sostenuta dagli enti previdenziali privati. 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 Servizio sanitario nazionale (SSN). Su tale aspetto si è espresso anche il prof. Cottarelli nella sua audizione del 26 maggio 2022, facendo presente che il termine « integrativi » potrebbe essere di per sé fuorviante dato che la stragrande maggioranza dei fondi sanitari esistenti offre servizi che sostituiscono, più che integrare, quelli forniti dal Servizio 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, alla gestione dell'anagrafe dei fondi sanitari integrativi, ai rapporti tra tali fondi e le compagnie assicurative, alle attività pubblicitarie (per evitare la diffusione di messaggi consumistici), all'efficacia, efficienza ed equilibrio delle gestioni.

L'istituzione dell'anagrafe<sup>(12)</sup> dei fondi integrativi del SSN è prevista dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992. Tale norma di rango primario, al comma 1, ha stabilito che « *Al fine di favorire l'erogazione di forme di assistenza sanitaria integrative rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale e, con queste comunque direttamente integrate, possono essere istituiti fondi integrativi finalizzati a potenziare l'erogazione di trattamenti e prestazioni non comprese nei livelli uniformi ed essenziali*

---

<sup>(12)</sup> L'anagrafe ha iniziato l'attività nell'anno 2010, attualmente è gestita dall'Ufficio 2 della Direzione generale della programmazione sanitaria e registra i fondi sanitari che volontariamente fanno richiesta di iscrizione e che risultano possedere i requisiti richiesti dalla normativa vigente (decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 27 ottobre 2009). Al termine dell'istruttoria, l'anagrafe rilascia una specifica attestazione di avvenuta iscrizione o di rinnovo su base annua. L'iscrizione all'anagrafe è volontaria e il conseguimento dell'attestato (come previsto dall'articolo 5, comma 2, del citato decreto 27 ottobre 2009) consente di beneficiare, annualmente, del trattamento fiscale agevolato ai sensi del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni. In particolare, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera *e-ter*), e dell'articolo 51, comma 2, lettera *a*), del citato testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), i contributi versati dagli iscritti ai Fondi sanitari integrativi del SSN e agli altri enti e casse di assistenza sanitaria sono deducibili fino ad un massimo di 3.615,20 euro ai fini IRPEF – imposte sui redditi delle persone fisiche.

di assistenza di cui all'articolo 1, definiti dal Piano sanitario nazionale e dai relativi provvedimenti attuativi ». Il comma 2 del citato articolo ha altresì stabilito che « La denominazione dei fondi di cui al presente articolo deve contenere l'indicazione "fondo integrativo del Servizio sanitario nazionale". Tale denominazione non può essere utilizzata con riferimento a fondi istituiti per finalità diverse ».

I fondi sanitari comprendono anche gli enti, le casse e le società di mutuo soccorso, come previsto dalla legge finanziaria 2008 (articolo 1, comma 197, della legge n. 244 del 2007). Gli ambiti di intervento degli enti, delle casse e delle società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale sono stati regolamentati da due decreti ministeriali: decreto del Ministro della salute 31 marzo 2008 (articolo 2) e decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 27 ottobre 2009 (articoli 1 e 2). Gli enti, le casse e le società di mutuo soccorso erogano prestazioni sanitarie e socio-sanitarie secondo quanto stabilito dai propri statuti e regolamenti, che possono comprendere sia prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza (LEA) che quelle *extra* LEA. Qualora gli stessi enti, casse e società di mutuo soccorso intendano iscriversi all'Anagrafe dei fondi, devono garantire che almeno il 20 per cento delle risorse complessive annuali sia destinato all'erogazione di prestazioni *extra* LEA integrative rispetto a quelle garantite dal SSN (« soglia delle risorse vincolate »).

Il Ministero della salute nell'ottobre del 2021 ha pubblicato il secondo rapporto sull'Anagrafe dei fondi sanitari. Il rapporto per l'anno 2020 attesta l'iscrizione di 318<sup>(13)</sup> fondi sanitari<sup>(14)</sup> per un totale di circa 15 milioni di iscritti. Il divario tra il numero dei fondi sanitari integrativi e gli enti, casse e società di mutuo soccorso, attestati nel corso degli anni, è sempre rimasto rilevante e, al lieve aumento del numero dei fondi integrativi deputati a potenziare le prestazioni non coperte dal SSN, ovvero i fondi di tipo A<sup>(15)</sup> (3 nel 2013, 4 nel 2014, 7 nel 2015, 8 nel 2016, 9 nel 2017, 2018 e 2019 e 12 nel 2020), si è avuto un più significativo e progressivo incremento del numero degli enti caratterizzati da una maggiore libertà d'azione, ovvero i fondi di tipo B<sup>(16)</sup> (273 nell'anno 2013, 286 nel 2014, 293 nel 2015, 297 nel 2016, 313 nel 2017, 302 nel 2018, 304 nel 2019 e 306 nel 2020).

Complessivamente per l'anno fiscale 2019 le risorse destinate dai fondi sanitari di tipo B ai rimborsi delle prestazioni ammontano a 2.826 milioni di euro (LEA ed *extra* LEA), di cui 925 milioni di euro per prestazioni *extra* LEA (33 per cento circa), rispetto ai quali non è possibile risalire all'ammontare dei contributi versati e, di conseguenza, alla spesa fiscale

<sup>(13)</sup> Dall'anno 2010 al 2020, il numero dei fondi attestati dall'anagrafe è aumentato lentamente, ma progressivamente (dai 267 fondi sanitari attestati nell'anno 2010 ai 318 nel 2020).

<sup>(14)</sup> La natura giuridica dichiarata dai fondi sanitari attestati nell'anno 2020 è stata prevalentemente di associazione non riconosciuta (articoli 36 e seguenti del codice civile) e riguarda 253 fondi sanitari su 318.

<sup>(15)</sup> Fondi sanitari integrativi del SSN (fondi *doc* o di tipo A), istituiti o adeguati ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, così denominati perché deputati a potenziare le prestazioni non coperte dal SSN.

<sup>(16)</sup> Enti, casse e società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale (fondi *non doc* o di tipo B), di cui all'articolo 51, comma 2, lettera a), del TUIR, che hanno una maggiore libertà d'azione in termini di prestazioni e servizi coperti.

correlata. In una recente audizione, l'Agenzia delle entrate ha indicato che nell'anno di imposta 2017 gli importi riconducibili a fondi sanitari integrativi portati in deduzione sono pari a 11.163,81 milioni di euro, di cui:

- 51,11 milioni di euro per contributi versati ai fondi di tipo A;
- 11.112,70 milioni di euro per i contributi versati ad enti e casse di tipo B, di cui: *i*) 11.052,62 milioni di euro per contributi versati dal datore di lavoro o dal lavoratore; *ii*) 60,08 milioni di euro per i contributi versati da pensionati.

Complessivamente, visto che le deduzioni riconducibili a questo tipo di contribuzione raggiungono gli 11.163,81 milioni di euro, assumendo un'aliquota marginale media del 30 per cento si stima una spesa fiscale di 3.349,1 milioni di euro.

Dai dati dichiarati all'Anagrafe dai fondi sanitari di tipo B, emerge che, negli ultimi sette anni, la percentuale delle risorse erogate per prestazioni *extra* LEA è stata mediamente pari al 32 per cento. Tali fondi sanitari, per usufruire dei vantaggi fiscali (iscrizione all'Anagrafe), sono tenuti a dedicare almeno il 20 per cento delle risorse per prestazioni, erogate nell'anno fiscale di riferimento, a precisi ambiti di assistenza, quali: assistenza odontoiatrica, includendo anche le protesi; prestazioni sociosanitarie per le persone non autosufficienti, nonché prestazioni destinate al recupero di coloro che si trovano temporaneamente inabili al lavoro per causa di infortunio o malattia, definita « soglia delle risorse vincolate » (articolo 2, comma 2, lettera *d*), del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 27 ottobre 2009).

Dall'analisi delle prestazioni *extra* Lea erogate da fondi sanitari di tipologia B, negli ultimi due anni fiscali 2019 e 2018, si evidenzia una netta prevalenza delle prestazioni odontoiatriche e socio sanitarie (pari a circa l'85 per cento) rispetto alle prestazioni finalizzate al recupero della salute (pari a circa il 15 per cento).

Secondo gli operatori del settore, l'85 per cento dei fondi è gestito da compagnie assicurative.

Nell'attuale quadro normativo i fondi sanitari integrativi<sup>(17)</sup>: *i*) appaiono assumere una natura prevalentemente sostitutiva rispetto al primo pilastro del nostro sistema pubblico di salute perdendo progressivamente quella caratteristica di complementarità al SSN su cui è fondato il riconoscimento di agevolazioni fiscali; *ii*) hanno permesso alle compagnie assicurative di operare, in qualità di « assicuratori » e gestori dei fondi sanitari, in un contesto creato principalmente per enti *no-profit*; *iii*) non sono soggetti ai controlli di un'autorità di vigilanza considerato che il Ministero della salute non esercita attività di vigilanza sulla complessiva

---

(17) I fondi sanitari integrativi, sono stati previsti dalla legge per potenziare l'erogazione di trattamenti e prestazioni non compresi nei livelli essenziali e uniformi di assistenza (LEA). Pertanto non dovrebbero sostituirsi al primo pilastro del nostro sistema pubblico di salute che è il SSN basato sui principi di universalità, equità e solidarietà, come diretta attuazione dell'articolo 32 della Costituzione.



operatività dei fondi sanitari integrativi ulteriori rispetto a quelle legate alla gestione dell'anagrafe<sup>(18)</sup>.

Le audizioni e indagini svolte hanno evidenziato l'opportunità di regolamentare i rapporti tra fondi sanitari integrativi e le compagnie assicurative e le attività pubblicitarie di fondi sanitari e delle assicurazioni per evitare la diffusione di messaggi consumistici che fanno spesso leva sulle criticità di accesso del servizio pubblico o su « pacchetti prevenzione » che potrebbero « alimentare » fenomeni di sovra-diagnosi e sovra-trattamento.

Allo stesso tempo occorrerebbe comprendere meglio il ruolo che effettivamente svolge la sanità integrativa rispetto ad alcuni bisogni assistenziali non completamente coperti dal SSN (ad esempio rispetto alla *long term care*, alla non autosufficienza, alla prevenzione/diagnosi precoce delle malattie, ecc.).

Per intervenire su tali profili di attenzione, su iniziativa del Presidente della Commissione, in data 29 luglio 2020, è stata inviata all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) una bozza di proposta di legge in materia di fondi sanitari integrativi. L'interlocuzione ha rappresentato un primo passo per contribuire alla definizione di un disegno di legge in materia. In data 29 settembre 2020, l'IVASS ha inviato commenti e osservazioni sulla proposta di legge. La chiusura anticipata della legislatura non ha consentito alla Commissione di portare a compimento tale attività.

Successivamente, nell'audizione del 7 aprile 2022 l'IVASS ha rappresentato che il quadro dei controlli sui fondi sanitari integrativi non appare sufficientemente incisivo, a partire dall'incompleta trasparenza sull'anagrafe. Con riferimento alle analisi sull'operatività dei fondi l'Istituto ha rilevato l'assenza di dati disponibili, che rende difficile analizzare il sistema, controllarlo e prevedere soluzioni alle criticità esistenti. L'IVASS ha sostenuto che sarebbe utile avere un soggetto che conoscesse e potesse vigilare su tale importante fenomeno, sottolineando i dati sui 20.000 reclami inviati ogni anno dai consumatori all'Istituto, i quali riguardano prevalentemente condizioni contrattuali poco chiare, carenze nell'informativa precontrattuale, sovente a carico dei datori di lavoro, difficoltà in fase di prestazione e di rimborso e sono riferiti in maniera indifferenziata a imprese di assicurazione, a fondi sanitari e società di mutuo soccorso, pur essendo questi ultimi due non associati alla vigilanza dell'Istituto.

L'Istituto ha auspicato un riordino organico della materia, che migliori la protezione dei cittadini aderenti in forme singole e collettive, e definisca nuove e più chiare forme di cooperazione tra pubblico e privato. Il presupposto dovrebbe essere un riordino complessivo del comparto sanitario, con regole unitarie e realistiche in termini di prestazioni integrative

---

<sup>(18)</sup> L'anagrafe verifica, tra l'altro, l'eleggibilità del fondo per essere classificato tra i soggetti di tipo A (fondi sanitari integrativi del Servizio sanitario nazionale, istituiti o adeguati ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni – in passato chiamati fondi « doc ») o di tipo B (enti, casse e società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale, di cui all'articolo 51, comma 2, lettera a), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni – in passato chiamati fondi « non doc »).

e sussidiarie dei LEA del SSN e con la tutela di una effettiva facoltà di scelta dei cittadini. Gli interventi dovrebbero interessare le regole di funzionamento, di collocamento dei prodotti, la solidità tecnico-patrimoniale e il regime dei controlli dei diversi operatori della sanità integrativa e ciò potrebbe richiedere anche un ripensamento dei benefici fiscali relativi all'iscrizione e adesione a forme sanitarie integrative al fine di ridurre discriminazioni ed effetti distorsivi.

Nella sua audizione del 26 maggio 2022 il prof. Cottarelli ha fatto presente che puntare sulla trasparenza del sistema sanitario integrativo rappresenta un fattore chiave per consentirne una crescita equilibrata, evitando incertezze sul numero e sulla qualità delle prestazioni previste, difficoltà di confrontare prestazioni offerte da diversi enti e, in ultima analisi, disparità nelle condizioni di esercizio dell'offerta. Anche il prof. Cottarelli ha sostenuto l'opportunità di prevedere un regolatore unico che definisca comuni regole di funzionamento, di collocamento dei prodotti e di solidità tecnico-patrimoniale.

Con specifico riferimento agli incentivi fiscali, ha sottolineato che i contributi pagati sono deducibili sia per i fondi integrativi veri e propri sia per i fondi che offrono servizi alternativi a quelli forniti dal SSN, anche se la deducibilità, per questi ultimi, vale solo per i lavoratori dipendenti e i pensionati, suggerendo che questa difformità di trattamento potrebbe essere rimossa. In ultima analisi, il prof. Cottarelli ha delineato il problema politico fondamentale da affrontare a fronte dei limitati fondi disponibili, identificandolo nella scelta fra destinare tali fondi al potenziamento del SSN oppure a incentivare ulteriormente lo sviluppo di fondi integrativi.

Nella sua audizione del 15 giugno 2022 il CNEL ha sottolineato che il settore dei fondi sanitari è in forte crescita, sostenendo che vi sono più di 10 milioni di persone che sono interessate a questo sistema di *welfare* che ha natura essenzialmente negoziale. Tale crescita dipende da bisogni accumulati nel tempo e che non sono soddisfatti dal sistema pubblico, alimentando una spesa privata che cresce in modo disomogeneo, riflettendo delle disuguaglianze che sono proprie anche di altri settori.

Il CNEL ha sottolineato che i fondi sono nati dalla munificenza di grandi aziende e che in seguito il settore si è evoluto anche sulla base di benefici fiscali che hanno riguardato la contrattazione nazionale ed è cresciuto accompagnato da una normativa con interventi stratificati e poco coordinati per cui vi sono molti dubbi sull'efficacia dell'impianto regolatorio.

Anche secondo il CNEL la quantità delle prestazioni, integrative e in alcuni casi sostitutive, è cresciuta in assenza di un adeguato controllo sulla qualità e sulla sostenibilità delle gestioni e sussiste, pertanto, l'esigenza che vi sia l'accentramento della vigilanza, pur nella difficoltà di effettuare tale operazione in un contesto in cui vi sono rilevanti competenze degli enti territoriali. In prospettiva futura il CNEL ha identificato cinque tendenze di fondo dalle quali si possono dedurre delle indicazioni di *policy*: *i*) l'inquadramento delle prestazioni erogate dai fondi sanitari come parte dei diritti retributivi dei lavoratori, *ii*) l'ampliamento della platea, in quanto i grandi fondi hanno esteso la platea ai nuclei familiari, *iii*) l'assenza di una

disciplina dei processi di investimento e anche un'autorità di vigilanza, iv) l'integrazione delle prestazioni legate al *long term care*, che riguarda situazioni patologiche che si concretizzano durante la vita lavorativa, v) la mancanza di integrazione fra ciò che rientra nei LEA e ciò che non vi rientra, da cui deriva una scarsa comprensibilità su ciò che è integrato e ciò che è sostituito.

*2.4. Il ruolo svolto dalle assicurazioni nell'erogazione delle prestazioni collegate alla previdenza complementare/integrativa di II pilastro: situazione attuale, profili di attenzione e possibili soluzioni*

La previdenza complementare, disciplinata dal decreto legislativo n. 252 del 2005, rappresenta il secondo pilastro del sistema pensionistico il cui scopo è quello di integrare la previdenza di base obbligatoria o di primo pilastro. Essa ha come obiettivo quello di concorrere ad assicurare al lavoratore, per il futuro, un livello adeguato di tutela pensionistica, insieme alle prestazioni garantite dal sistema pubblico di base.

La previdenza complementare è basata su un sistema di forme pensionistiche incaricate di raccogliere il risparmio previdenziale mediante il quale, al termine della vita lavorativa, si potrà beneficiare di una pensione integrativa.

La posizione individuale del lavoratore risulta costituita dai contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro alla forma pensionistica complementare e dai rendimenti ottenuti, al netto dei costi, attraverso l'investimento sui mercati finanziari dei contributi stessi. Essa è ovviamente collegata, oltre che all'ammontare dei contributi versati e dei rendimenti ottenuti, alla durata del periodo di versamento.

Sono forme pensionistiche complementari: i fondi pensione negoziali, i fondi pensione aperti, i piani individuali pensionistici e i fondi pensione preesistenti.

Considerata la rilevanza della materia, anche in termini di adeguatezza delle prestazioni future, la Commissione ha avviato apposite indagini e analisi sul funzionamento della previdenza complementare/integrativa di II pilastro (adesione facoltativa e applicazione del metodo della capitalizzazione) con particolare riferimento al ruolo svolto dalle assicurazioni nella fase di erogazione delle prestazioni.

Nell'audizione del 7 aprile 2022 l'IVASS ha rappresentato il ruolo svolto dal settore assicurativo all'interno della previdenza complementare. In particolare, è stato evidenziato che alle imprese di assicurazione compete, oltre all'offerta di garanzie in caso di morte e invalidità – spesso previste come prestazioni accessorie alla gestione delle risorse previdenziali affidate ai fondi pensione, negoziali o aperti – anche l'erogazione delle prestazioni in rendita al termine della fase di accumulo.

A normativa vigente, il diritto alla prestazione pensionistica si acquisisce al momento della maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza, con almeno cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari.

Le fonti costitutive possono prevedere la facoltà da parte dell'assicurato di chiedere la liquidazione della prestazione pensionistica in forma di capitale entro il limite massimo del 50 per cento del montante finale accumulato. La parte restante (non meno del 50 per cento) viene erogata sotto forma di rendita dalle assicurazioni.

Il pagamento della rendita è, pertanto, effettuato dall'impresa di assicurazione con la quale il fondo ha stipulato una convenzione, ovvero dalla stessa società istitutrice laddove questa sia un'impresa di assicurazione.

Esistono diverse tipologie di prestazione pensionistica in forma di rendita. Di seguito si illustrano alcune delle forme più frequenti:

- Rendita vitalizia: viene erogata finché il beneficiario è in vita e si estingue con il suo decesso.
- Rendita certa e successivamente vitalizia: viene erogata finché il beneficiario è in vita. Nell'ipotesi che il decesso avvenga nel periodo preventivamente determinato, solitamente pari a cinque o dieci anni, la rendita viene erogata ai beneficiari designati.
- Rendita vitalizia reversibile: viene erogata finché il beneficiario è in vita. Al momento del decesso l'intera pensione, o una quota determinata, viene erogata per tutta la vita alla persona designata.
- Controassicurata: viene erogata finché il beneficiario è in vita e al momento del decesso viene versato ai beneficiari l'eventuale capitale residuo, anche sotto forma di pagamento periodico.

In conclusione, al momento del diritto alla prestazione pensionistica il beneficiario deve compiere la scelta ritenuta più opportuna.

Le diverse tipologie di prestazione pensionistica in forma di rendita hanno costi molti diversi e l'importo della rendita dipende dalla tipologia richiesta, dall'età dell'aderente e da quella degli/delle eventuali beneficiari/e, nonché dalle relative aspettative di vita.

Va tuttavia sottolineato che la scelta sulla prestazione pensionistica riguarda risorse del beneficiario versate al fondo durante il periodo di contribuzione.

Dalle prime verifiche svolte su diverse convenzioni assicurative per l'erogazione delle rendite sono emersi i seguenti profili di attenzione:

- la durata delle convenzioni è generalmente di 3/5 anni, quindi inferiore alla durata del periodo di contribuzione (in media 25 anni). Pertanto, le relative condizioni economiche potrebbero peggiorare successivamente all'atto di adesione al fondo;
- i costi applicati alle varie tipologie di prestazione pensionistica in forma di rendita sono rilevanti e riducono significativamente il montante maturato dal beneficiario.

La documentazione relativa alle modalità di determinazione e di « effettiva » erogazione della prestazione pensionistica in forma di rendita non appare abbastanza trasparente. Nella documentazione, ad esempio, tra i vari scenari illustrati al beneficiario non sono chiari la tempistica della rendita (se su base mensile/annuale) e i relativi costi.

L'imprevisto scioglimento anticipato della legislatura non ha consentito alla Commissione di proseguire nell'attività di indagine, ossia, quanto meno, di procedere all'audizione della Covip e dell'ANIA.

Alla luce delle suddette evidenze la Commissione esprime l'auspicio che vengano poste in essere misure tali da affrontare i citati profili di criticità.

#### *2.5. L'attività degli Istituti di patronato e di assistenza sociale: situazione attuale, profili di attenzione e possibili soluzioni*

L'attività degli Istituti di patronato e di assistenza sociale – enti di diritto privato gestiti da confederazioni e associazioni nazionali di lavoratori o datori di lavoro che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali – s'inquadra nella tradizionale funzione di assistenza alle lavoratrici e ai lavoratori svolta dalle organizzazioni sindacali.

Considerato il significativo ruolo svolto dai patronati nei confronti dei cittadini, la Commissione ha svolto approfondimenti sul quadro normativo di riferimento nonché sul funzionamento degli stessi.

Le analisi svolte hanno portato la Commissione ad approvare nella seduta del 15 giugno 2022 un documento programmatico « *Verso una riforma dei patronati* » (Doc. XVI-bis, n. 8) che prevede sostanzialmente interventi di natura legislativa in materia di finanziamento dei patronati nonché in materia di semplificazione e valorizzazione dell'attività dei patronati.

L'imprevisto scioglimento anticipato della legislatura non ha consentito alla Commissione di proseguire nelle iniziative di carattere legislativo (di cui agli allegati 3 e 4) per migliorare la regolamentazione del settore.

#### *2.6. INPS: valutazione delle misure adottate in risposta all'emergenza sanitaria*

La pandemia di COVID-19 ha prodotto e purtroppo continua a produrre significative perdite in termini di produzione, di forza lavoro e di esportazioni nel tessuto produttivo nazionale. Tale scenario, già preoccupante per l'Italia, si è ulteriormente aggravato con l'invasione russa in Ucraina, la crisi geopolitica, l'aumento del costo dell'energia e le ulteriori spinte inflazionistiche.

Per contrastare la crisi sanitaria sono intervenute le varie misure poste in essere dal Governo (in particolare, i trasferimenti in denaro a specifiche categorie di soggetti, le moratorie, i prestiti garantiti dallo Stato, eccetera); le eccezionali misure adottate dalle istituzioni europee (in particolare, il *Next Generation EU* e la politica monetaria espansiva della Banca centrale europea) nonché le misure straordinarie attivate dagli Enti per rispondere all'emergenza e alle esigenze degli iscritti (tra cui, l'anticipazione di risorse pubbliche e la gestione delle indennità pari a 600/1.000 euro mensili).

Considerata la rilevanza della materia, anche in termini di risposte ai fabbisogni dei cittadini, la Commissione, in data 24 giugno 2021, ha audito il Presidente dell'INPS prof. Pasquale Tridico.

Oggetto di attenzione da parte della Commissione sono state le tematiche relative alla: *i*) valutazione dell'attuazione e dell'impatto delle misure di sostegno adottate in risposta alla crisi sanitaria; *ii*) valutazione dell'impatto sull'equilibrio fra contributi e prestazioni previdenziali dell'emergenza sanitaria; *iii*) possibile riforma del sistema previdenziale e assistenziale, anche alla luce degli insegnamenti derivanti dalla crisi.

Durante l'audizione è stato evidenziato che l'Italia è stata il primo Paese europeo a essere colpito dalla pandemia fuori dalla Cina. È stato poi ricordato che le misure di contrasto all'emergenza epidemiologica si sono basate su due direttrici, quali: *i*) il distanziamento sociale e il blocco delle attività economiche ritenute non essenziali; *ii*) i provvedimenti a sostegno del lavoro e delle famiglie, per tenere conto dei fortissimi costi economici imposti dal *lockdown*.

Con particolare riferimento alle misure di sostegno al lavoro, è stato sottolineato che gli interventi effettuati sono consistiti nella protezione dei rapporti di lavoro dipendente esistenti, prevedendo il divieto di licenziamento, con contestuale finanziamento senza precedenti dello strumento delle integrazioni salariali in caso di sospensione totale o parziale del rapporto di lavoro.

Dalla documentazione presentata è altresì emerso che la pandemia ha significativamente impattato sul numero di pensioni erogate per invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS): nei mesi di marzo, aprile e maggio del 2020 tali prestazioni si sono ridotte di circa 100.000 unità a causa di decessi da COVID-19.

Sul tale ultimo aspetto, rilevante è stata l'attività svolta dalla Commissione finalizzata ad introdurre apposite misure compensative dei rischi di decesso, lesioni o infermità di tipo irreversibile da virus SARS-CoV-2 con particolare riferimento agli operatori socio-sanitari ovvero alle loro famiglie.

Si ricorda, infatti, che su iniziativa dei senatori Cantù, Nannicini, Puglia, Binetti, Zaffini, Errani e Parente è stato presentato un apposito disegno di legge « *Interventi finalizzati a garantire un giusto ristoro in favore dei medici deceduti o che hanno riportato lesioni o infermità di tipo irreversibile a causa dell'infezione da SARS-CoV-2* ». Malgrado le varie iniziative svolte dai componenti della Commissione, non risultano ancora avviate le misure di solidarietà, nonostante la Commissione 12<sup>a</sup> del Senato, in sede deliberante nell'*iter* in trattazione congiunta dei disegni di legge n. 1894 e n. 1861 (legge n. 35 del 2021, che istituisce la Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di coronavirus), ebbe ad approvare all'unanimità l'ordine del giorno n. G/1894/100/1 che impegna il Governo all'adozione di apposite misure in favore di tali soggetti.

L'evoluzione della malattia ha anche impattato sul tessuto socio-economico del Paese. Dall'analisi del numero di ore di cassa integrazione guadagni (CIG) emerge che tra il 2020 e il 2021 sono state autorizzate circa 5 miliardi di ore di cassa integrazione, di cui 4 miliardi riferite all'anno 2020.

Passando, invece, all'analisi degli andamenti delle differenti tipologie dei rapporti di lavoro è emerso che: *i*) il lavoro a tempo indeterminato,

causa blocco dei licenziamenti, ha registrato un'evoluzione crescente; *ii*) il lavoro stagionale è stato particolarmente colpito e, pertanto, sono aumentati i trattamenti di sostegno ai lavoratori di questo settore; *iii*) il lavoro a tempo determinato è stato ugualmente penalizzato e molti contratti non sono stati rinnovati.

Dall'analisi delle prestazioni erogate è emerso che nel 2020 i beneficiari delle indennità (600 euro e successivamente 1.000 euro) sono stati pari a 4,2 milioni di cittadini. In media ciascun beneficiario ha ricevuto circa 1.400 euro. L'INPS ha effettuato 8,8 milioni di pagamenti per un importo complessivo erogato pari a circa 6 miliardi di euro. Le erogazioni ai lavoratori autonomi e stagionali hanno superato il 70 per cento del totale erogato.

Passando, invece, all'andamento della CIG che riguarda i lavoratori dipendenti, dal confronto dei dati emerge che mentre nel 2019 hanno beneficiato della cassa integrazione 620.000 lavoratori, durante la pandemia ne hanno beneficiato – con causale COVID-19 – un numero (più di dieci volte maggiore) di lavoratori pari a 6,7 milioni. Ciò ha significato per l'INPS una spesa di 18,7 miliardi di euro.

Con specifico riferimento alle misure di contrasto alla povertà, nell'anno 2020 hanno beneficiato del Reddito di emergenza (REm), espressamente introdotto per fronteggiare gli effetti della pandemia, 425.000 nuclei familiari, con un importo medio mensile erogato pari a 550 euro. Per il 2021, fino al mese di maggio, hanno beneficiato 480.000 nuclei. È emerso inoltre che nel mese di maggio 2021 i nuclei percettori del Reddito o Pensione di cittadinanza (RdC/PdC) sono stati 1,3 milioni, mentre a gennaio 2020 risultavano poco più di un milione; l'importo medio mensile della prestazione è stato di circa 550 euro.

Dal punto di vista finanziario, l'Istituto ha poi dovuto gestire una riduzione delle entrate contributive. In particolare, i provvedimenti di sospensione contributiva per molte aziende hanno determinato anche una riduzione delle entrate, insieme alla contrazione delle attività economiche.

Nel complesso, le indennità erogate hanno raggiunto 15,1 milioni di beneficiari per una spesa stimata complessiva di 44,5 miliardi di euro.

Tali misure hanno necessariamente prodotto effetti sul bilancio dello Stato. In particolare, il gettito contributivo per il 2020 si è attestato a 221 miliardi di euro con un decremento significativo, rispetto al 2019, di circa 15 miliardi di euro. Con riferimento, invece, alle prestazioni, rispetto al rendiconto del 2019, l'Istituto ha registrato uscite per circa 371 miliardi di euro per prestazioni pensionistiche e assistenziali pagate ai cittadini italiani (circa 40 miliardi di euro in più rispetto all'anno precedente), con un impatto negativo sul bilancio dello Stato e sui livelli di indebitamento.

Passando, infine, alle riflessioni emerse in sede di audizione circa l'opportunità di avviare una possibile riforma del sistema previdenziale e assistenziale, anche alla luce degli effetti della pandemia, sono emerse le seguenti considerazioni.

Una prima misura potrebbe consistere nell'introduzione in Italia del salario minimo, che costituirebbe una prima risposta di giustizia sociale alla presenza di bassi livelli reddituali nonché alla precarietà occupazionale.

L'introduzione del salario minimo aumenterebbe, tra l'altro, la capacità contributiva del percettore e, pertanto, l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali.

Passando agli ammortizzatori sociali, è stato evidenziato come la pandemia abbia mostrato l'opportunità di semplificare i vari strumenti di assistenza stratificatisi nel corso degli anni per sostituirli gradualmente con un fondo di integrazione salariale unico con prestazioni uniformi e più agevoli procedure amministrative.

La pandemia avrebbe reso inoltre ancora più evidente l'esigenza di dare risposte ai bisogni di maggiore flessibilità rispetto alle condizioni di accesso alla pensionistica, soprattutto con riferimento ai lavoratori più svantaggiati (i fragili, gli immunodepressi, i malati oncologici, ecc.).

L'imprevisto scioglimento anticipato della legislatura non ha consentito alla Commissione di proseguire nell'attività di indagine, ossia di procedere all'audizione del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

#### *2.7. Il ruolo degli investitori istituzionali: investimenti nell'economia reale, regolamentazione e modelli di tassazione*

Dal confronto internazionale dei vari sistemi di tassazione delle rendite finanziarie, l'Italia si pone, ad una prima analisi, in una posizione intermedia considerando le aliquote attualmente vigenti ossia il 26 per cento per i redditi realizzati con la maggior parte degli strumenti finanziari e l'aliquota agevolata del 12,5 per cento per i redditi derivanti dai titoli di Stato e titoli ad essi equiparati.

Approfondendo l'analisi emerge però che in Italia abbiamo un sistema di tassazione « unico » al mondo che distingue i redditi di natura finanziaria tra « redditi diversi » e « redditi di capitale » e non permette di compensare i guadagni e le perdite conseguiti nelle citate diverse tipologie di redditi.

Tale peculiarità, ossia l'« incomunicabilità » fra i « redditi di capitale » (in sintesi: proventi periodici dell'investimento, come interessi e dividendi, nonché i maggiori valori registrati nella valorizzazione periodica degli quote/azioni degli OICR) e i « redditi diversi » (in sintesi: plusvalenze derivanti da differenze positive tra prezzo di vendita e prezzo di acquisto dei titoli) determina, di fatto, in capo all'investitore un prelievo fiscale effettivo più elevato del 26 per cento e dell'aliquota agevolata del 12,5 per cento.

A titolo esemplificativo, si verificano situazioni in cui gli investitori, nonostante le obbligazioni/azioni abbiano subito perdite a titolo di capitale, restano comunque soggetti ad imposizione fiscale nel caso di cedole/dividendi riferibili ai medesimi titoli.

In materia, si ricorda che le Commissioni riunite (VI Camera e 6<sup>a</sup> Senato) stanno svolgendo una specifica indagine conoscitiva sull'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario (tra cui la tassazione dei redditi finanziari), diretta ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività delle Camere.

La Commissione di vigilanza ha, pertanto, avviato un'apposita indagine per analizzare le caratteristiche del regime fiscale applicato: i) agli Organismi



di investimento collettivo del risparmio (OICR) (risparmio privato, facoltativo e applicazione del metodo della capitalizzazione; ii) alla Previdenza complementare/integrativa di II pilastro (adesione facoltativa e applicazione del metodo della capitalizzazione); iii) alla Previdenza obbligatoria di I pilastro (adesione obbligatoria, sistema gestionale a ripartizione – cosiddetta responsabilità intergenerazionale – e calcolo delle prestazioni, nella maggior parte delle Casse, con le regole del metodo contributivo).

Nella seduta del 19 maggio 2022, la Commissione, ha audito il Presidente della Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione (Mefop), prof. Mauro Marè, per approfondire il ruolo degli investitori istituzionali, i vari modelli di imposizione fiscale ed evidenziare eventuali profili di criticità anche alla luce della presentazione da parte del Governo di un disegno di legge di delega per la revisione del sistema fiscale.

Nel corso dell'audizione è stato evidenziato che non risulta ancora adottato lo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentita la COVIP, ex articolo 14, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98. Tale incertezza normativa non agevola l'attività di investimento delle Casse soprattutto con riferimento ai titoli domestici.

L'analisi di portafoglio delle Casse di previdenza e dei fondi pensione ha evidenziato investimenti domestici in titoli di capitale pari, rispettivamente, al 4,4 e allo 0,9 per cento del totale attivo. Diversamente dagli Stati Uniti e dagli altri Paesi sviluppati OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), in Italia l'afflusso di risorse dagli investitori previdenziali, fondi e Casse, all'economia italiana, assume valori molto residuali.

Nella sua audizione il prof. Marè ha fatto presente che per superare i citati profili di attenzione sarebbe opportuno:

- incentivare gli investitori istituzionali – attraverso anche l'introduzione di un'apposita fiscalità di scopo – ad investire nell'economia italiana;
- che il Governo indicasse i settori di interesse nazionale/strategici verso cui gli investitori potrebbero canalizzare le risorse raccolte (ad esempio: digitale, energia, sanità, ecc.);
- costituire un veicolo *ad hoc* (ad esempio un fondo di investimento) per agevolare l'afflusso delle risorse all'economia reale.

Con esplicito riferimento, invece, alla disciplina fiscale del risparmio previdenziale, nel corso dell'audizione è stato rappresentato che, essendo un risparmio finalizzato al soddisfacimento di un bisogno a rilevanza sociale, lo stesso dovrebbe beneficiare di un particolare «*favor*» da parte del legislatore.

Il funzionamento della previdenza complementare prevede, infatti, che l'iscritto versi i contributi al fondo pensione (fase di contribuzione), questi vengono investiti in attività mobiliari e/o immobiliari e maturano un rendimento (fase di maturazione del rendimento). I contributi e i rendimenti vanno poi a formare in una logica di capitalizzazione la prestazione che la

forma pensionistica erogherà all'iscritto al momento del pensionamento (fase dell'erogazione delle prestazioni).

Dal punto di vista fiscale, lo schema adottato nel nostro Paese è del tipo ETT: Esenzione in fase di contribuzione – Tassazione dei rendimenti – Tassazione delle prestazioni.

La maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea ha, invece, adottato il modello EET (Esente, Esente, Tassato), solo tre Stati, tra i quali l'Italia, hanno adottato il modello ETT, mentre due Stati hanno scelto il modello TTE (Tassato, Tassato, Esente).

A parere della Commissione, e come anche rappresentato dal Prof. Marè nel corso della sua audizione, tale differenza « italiana » potrebbe essere oggetto di riflessione, anche per garantire una maggiore armonizzazione fiscale con gli altri Paesi europei, introducendo ad esempio:

- l'applicazione del modello EET sia per i fondi pensione sia per le Casse;
- nel caso, invece, del mantenimento del modello ETT, occorrerebbe quanto meno introdurre la riduzione della tassazione dei rendimenti delle Casse dall'attuale 26 per cento al 20 per cento (come previsto per i fondi pensione);
- evitare duplicazioni di imposta/effetti distorti della tassazione.

Su tale ultimo aspetto, le analisi svolte hanno evidenziato effetti distortivi della tassazione tra la fase di contribuzione e la fase di erogazione delle prestazioni.

In particolare, è emerso che i contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro ai fondi pensione su base volontaria, ovvero in base a contratti o accordi collettivi, anche aziendali, ovvero regolamenti di enti o aziende, sono deducibili dal reddito complessivo fino ad un limite di 5.164,57 euro l'anno, con un risparmio fiscale che oscilla tra i 1.187 euro e i 2.220 euro.

Applicando il principio della capitalizzazione, la prestazione che sarà erogata all'iscritto al momento del pensionamento – corrisposta o in forma di capitale (erogabili, in via generale, nel limite massimo del 50 per cento del montante finale accumulato) e/o in forma periodica – sarà assoggettata ad una ritenuta a titolo d'imposta del 15 per cento ridotta di una quota pari a 0,30 punti percentuali per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di partecipazione a forme pensionistiche complementari con un limite massimo di riduzione di 6 punti percentuali. La base imponibile delle predette prestazioni pensionistiche è determinata al netto della componente finanziaria che ha già scontato l'imposta sostitutiva in capo al fondo pensione nonché dei contributi che non sono stati dedotti (per superamento, ad esempio, del *plafond* di contribuzione deducibile).

Proprio quest'ultimo limite, ossia il tetto alle deduzioni al reddito complessivo pari ad un massimo di 5.164,57 euro l'anno (risparmio fiscale che oscilla tra i 1.187 euro e i 2.220 euro), produce effetti distortivi traducendosi di fatto in una tassazione superiore della pensione integrativa rispetto agli obiettivi dichiarati dal legislatore (ossia dal massimo del 15 per cento al minimo del 9 per cento).

L'imprevisto scioglimento anticipato della legislatura non ha consentito alla Commissione di proseguire nell'attività di indagine. La Commissione valuta positivamente la necessità di superare tali profili di criticità soprattutto con riferimento alla fase di erogazione delle prestazioni collegate alla previdenza complementare/integrativa di II pilastro.

Infine, ulteriori profili di criticità sono emersi con riferimento alla insufficiente cultura previdenziale presente nella popolazione italiana (lavoratori, pensionati, lavoratori precari, ecc.). A parere della Commissione, la bassa educazione finanziaria dei risparmiatori non deve essere la giustificazione per possibili condotte irregolari da parte degli intermediari/ imprese di assicurazione.

## ALLEGATO 1

**FORMATO E CONTENUTO DELLA RELAZIONE****PREMESSA**

Si riporta di seguito lo schema e i relativi contenuti della Relazione da produrre per la *Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale*.

La relazione va trasmessa in formato PDF READABLE. Tutte le tabelle contenute nella relazione dovranno essere trasmesse anche in formato excel (invio di un unico *file excel* contenente ogni singola Tabella, ivi incluse quelle riferite a più periodi temporali, in ogni singolo foglio del medesimo *file excel*).

Nell'eventualità di dati non disponibili all'Ente i contenuti delle tabelle non andranno in alcun caso modificati/cambiati/adattati. Pertanto, i campi/tabelle/ecc. non compilabili non dovranno essere eliminati dalla Relazione stessa ma andrà indicata la locuzione « *Dati non disponibili all'Ente per .... (specificare il motivo)* ».

**A) COPERTINA**

*Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale*

Relazione  
del/dei dott. XXXXXX, YYYY  
Qualifica ricoperta

ENTE XXXX  
GG/MM/YYYY

**B) SINTETICHE INFORMAZIONI SULL'ENTE**

Principali informazioni sull'Ente. In tale sezione andranno compilate anche le seguenti Tabelle.

1) Indicare il *trend* del numero degli iscritti e dei pensionati degli ultimi 5 anni.

**Tabella 1**

<i>Dati in unità</i>	<b>31.12.2020</b>	<b>31.12.2019</b>	<b>31.12.2018</b>	<b>31.12.2017</b>	<b>31.12.2016</b>
Numero iscritti					
Numero pensionati					

2) Sedi dell'Ente

Indicare la Sede legale, la Direzione Generale e le eventuali sedi periferiche (localizzazione territoriale, compiti/attività svolte ed il numero complessivo del personale operante nelle diverse sedi).

**Tabella 2**

	<b>31.12.2020</b>	
	<b>Indirizzo (Citta, Via.. Civico, CAP)</b>	<b>Numero complessivo del personale presente nelle sedi indicate</b>
<b>Sede legale</b>		
<b>Direzione Generale</b> ( <i>se posta in luogo diverso dalla Sede legale</i> )		
<b>Sede periferica 1</b>		
<b>Sede periferica 2</b>		
...		

**C) ORGANIGRAMMA AZIENDALE, RISORSE DEDICATE E OUTSOURCING DI FUNZIONI/ATTIVITÀ « RILEVANTI »**

Principali informazioni adottate da parte dell'Ente in materia di organizzazione aziendale e *outsourcing* di funzioni/attività « rilevanti ». In tale sezione andranno compilate anche le seguenti Tabelle.

1) Organigramma aggiornato dell'Ente, specificando i compiti attribuiti alle singole funzioni/unità aziendali – ivi incluso le funzioni di controllo istituite dall'Ente (ad esempio: *risk management, compliance, ecc.*) – i responsabili delle medesime nonché il numero complessivo di addetti operanti nelle diverse funzioni/unità.

**Tabella 3**

Differenza di genere al 31/12/2020	Dato in unità
A) Numero complessivo di dipendenti	
B) Di cui dipendenti <u>con rapporti di lavoro subordinato</u> <sup>(19)</sup>	
Di cui « Dirigenti »	
<i>Di cui donne</i>	
<i>Di cui uomini</i>	
Di cui « Quadri »	
<i>Di cui donne</i>	
<i>Di cui uomini</i>	
Di cui « Restante personale dipendente »	
<i>Di cui donne</i>	
<i>Di cui uomini</i>	
C) Di cui altri collaboratori <u>non legati da rapporti di lavoro subordinato</u>	
<i>Di cui donne</i>	
<i>Di cui uomini</i>	

2) Numero complessivo dei dipendenti assunti con relativo titolo di studio e cessati dal servizio nell'ultimo quinquennio (anni 2016 – 2020).

**Tabella 4**

	31.12.2020	31.12.2019	31.12.2018	31.12.2017	31.12.2016
<b>Numero complessivo di dipendenti <u>assunti</u></b>					
Di cui con <u>rapporti di lavoro subordinato</u>					
<i>Di cui Laureati</i>					
<i>Di cui Diplomatici</i>					
Di cui collaboratori <u>non legati da rapporti di lavoro subordinato</u>					
<i>Di cui Laureati</i>					
<i>Di cui Diplomatici</i>					
<b>Numero complessivo di dipendenti <u>cessati dal servizio</u></b>					

3) Funzioni aziendali/attività « **rilevanti** » affidate dall'Ente a soggetti esterni (*outsourcing*)

Per funzioni aziendali/attività « **rilevanti** », si intendono esclusivamente quei contratti/rapporti che comportano per l'Ente un costo compless-

<sup>(19)</sup> Nelle analisi relative ai dipendenti con rapporti di lavoro subordinato gli eventuali dipendenti in *part time* andranno conteggiati come pari a 1 unità.

sivo, calcolato su un periodo di 12 mesi (anno solare), maggiore o uguale a 150.000 € per l'affidamento di funzioni aziendali/attività al soggetto esterno.

Per ogni funzione aziendale/attività « rilevante » affidata dall'Ente a soggetti esterni (*outsourcing*) vanno indicate le seguenti informazioni:

- la denominazione sociale dell'*outsoucer* (se persona giuridica o persona fisica), specificando se appartiene o meno al « gruppo » dell'Ente;
- il costo complessivo sostenuto su base annua dall'Ente per la singola funzione/attività « rilevante » affidata a soggetti esterni.

### Tabella 5

Costo complessivo (00,00 €, se superiore a 150.000€ su singolo anno)						
Funzione aziendale/attività « rilevante » in outsourcing	Appartenente o meno al « gruppo » dell'Ente (SI/NO)	31.12.2020	31.12.2019	31.12.2018	31.12.2017	31.12.2016
xxxx						

– Con esclusivo riferimento agli *outsourcer* di servizi bancari, finanziari e assicurativi « rilevanti », indicare:

– i meccanismi legali, contrattuali, di controllo attivati dall'Ente per garantire la qualità del servizio esternalizzato (ad esempio obblighi di informativa periodica, definizione di apposite procedure/meccanismi di controllo dei rischi nelle sue diverse configurazioni, tra cui, rischi di credito, di controparte, di mercato, operativi, ecc.) nonchè lo svolgimento del servizio nell'interesse dell'Ente;

– le eventuali misure (*Level Service Agreements*, sistema di penali, clausole risolutive espresse, ecc.) previste in caso di eventi che possano compromettere la capacità di fornire il servizio, ovvero al mancato rispetto dei livelli di servizio/obiettivi concordati.

## D) POLITICHE DI REMUNERAZIONE E INCENTIVAZIONE

In tale paragrafo andranno indicate le principali informazioni relative alle politiche di remunerazione – intesa come ogni forma di pagamento o beneficio, incluse eventuali componenti accessorie (c.d. *allowances*) – corrisposta, direttamente o indirettamente, in contanti, strumenti finanziari o servizi o beni in natura (*fringe benefits*) – dall'Ente a Organi di vertice e al personale rilevante in cambio delle prestazioni di lavoro o dei servizi professionali resi. In tale sezione andranno compilate anche le seguenti Tabelle.

**Consiglio di Amministrazione****Tabella 6**

Anno 2020 <sup>(20)</sup>										
Nome e cognome	Carica ricoperta (specificando se amministratore indipendente)	Periodo in cui è stata ricoperta la carica		Remunerazione fissa (00,00€)	Remunerazione variabile (00,00€)	Compensi per la partecipazione a Comitati esecutivi o consultivi dell'Ente (00,00€)	Compensi per la partecipazione in intermediari/ società partecipati e/o collegati all'operatività dell'Ente (00,00€)	Benefici non monetari <sup>(21)</sup> (00,00€)	Altri Compensi (00,00€)	Totale (00,00€)
		Dal (gg/mm/aaa)	Al (gg/mm/aaa)							
XXX YYYY										
XXX YYYY										
...										

**Collegio Sindacale****Tabella 7**

Anno 2020 <sup>(22)</sup>										
Nome e cognome	Carica ricoperta	Periodo in cui è stata ricoperta la carica		Remunerazione fissa (00,00€)	Remunerazione variabile (00,00€)	Compensi per la partecipazione a Comitati dell'Ente (00,00€)	Compensi per la partecipazione in intermediari/ società partecipati e/o collegati all'operatività dell'Ente (00,00€)	Benefici non monetari <sup>(23)</sup> (00,00€)	Altri Compensi (00,00€)	Totale (00,00€)
		Dal (gg/mm/aaa)	Al (gg/mm/aaa)							
XXX YYYY										
XXX YYYY										
...										

**Personale rilevante dell'Ente** (da intendersi come il personale che su base annua percepisce una remunerazione complessiva pari o superiore a 100.000€ lordi).

<sup>(20)</sup> La tabella in oggetto andrà compilata anche con riferimento all'anno 2019 e all'anno 2018.

<sup>(21)</sup> Per benefici non monetari si intendono ad esempio: alloggio; autovettura ad uso promiscuo; apparato telefonico cellulare ad uso promiscuo; ecc.

<sup>(22)</sup> La tabella in oggetto andrà compilata anche con riferimento all'anno 2019 e all'anno 2018.

<sup>(23)</sup> Per benefici non monetari si intendono ad esempio: alloggio; autovettura ad uso promiscuo; apparato telefonico cellulare ad uso promiscuo; ecc.



Tabella 8

Nome e cognome	Anno 2020 <sup>(24)</sup>										
	Carica ricoperta	Tipologia di rapporto di lavoro <sup>(25)</sup>	Periodo in cui è stata ricoperta la carica/incarico		Remunerazione fissa (00,00€)	Remunerazione variabile (00,00€)	Compensi per la partecipazione a Comitati esecutivi o consultivi dell'Ente (00,00€)	Compensi per la partecipazione in intermediari/società partecipati e/o collegati all'operatività dell'Ente (00,00€)	Benefici non monetari <sup>(26)</sup> (00,00€)	Altri Compensi (00,00€)	Totale (00,00€)
			Dal (gg/mm/aaa)	Al (gg/mm/aaa)							
XXX YYY	Direttore Generale										
XXX YYY	Vice direttore Generale										
...											

## Comitati esecutivi e/o consultivi dell'Ente

La Tabella seguente andrà compilata per ciascun Comitato esecutivo e/o consultivo dell'Ente.

Tabella 9

Nome e cognome	Comitato XX (da specificare)									
	Anno 2020 <sup>(27)</sup>									
	Carica ricoperta	Periodo in cui è stata ricoperta la carica		Remunerazione fissa (00,00€)	Remunerazione variabile (00,00€)	Compensi per la partecipazione a Comitati esecutivi o consultivi dell'Ente (00,00€)	Compensi per la partecipazione in intermediari/società partecipati e/o collegati all'operatività dell'Ente (00,00€)	Benefici non monetari <sup>(28)</sup> (00,00€)	Altri Compensi (00,00€)	Totale (00,00€)
Dal (gg/mm/aaa)		Al (gg/mm/aaa)								
XXX YYYY										
XXX YYYY										
...										

<sup>(24)</sup> La Tabella in oggetto andrà compilata anche con riferimento all'anno 2019 e all'anno 2018.

<sup>(25)</sup> Nel campo va indicata esclusivamente la scelta tra: 1) « Subordinato »; o 2) « Collaboratore ».

<sup>(26)</sup> Per benefici non monetari si intendono ad esempio: alloggio; autovettura ad uso promiscuo; apparato telefonico cellulare ad uso promiscuo; ecc.

<sup>(27)</sup> La Tabella in oggetto andrà compilata anche con riferimento all'anno 2019 e all'anno 2018.

<sup>(28)</sup> Per benefici non monetari si intendono ad esempio: alloggio; autovettura ad uso promiscuo; apparato telefonico cellulare ad uso promiscuo; ecc.

**E) CONTRIBUZIONE DA PARTE DEGLI ISCRITTI**

Principali informazioni sulla gestione da parte dell'Ente della situazione contributiva degli iscritti. In tale sezione andranno compilate anche le seguenti tabelle.

**Contributi di previdenza****Tabella 10**

	Contributi di previdenza complessivi (00,00€)	Crediti per contributi previdenziali (rateizzati, ecc.) (00,00€)	Fondo svalutazione crediti previdenziali (00,00€)
Bilancio consuntivo 31.12.2020			
Bilancio consuntivo 31.12.2019			
Bilancio consuntivo 31.12.2018			
Bilancio consuntivo 31.12.2017			
Bilancio consuntivo 31.12.2016			

**Contributi di assistenza****Tabella 11**

	Contributi di assistenza complessivi (00,00€)	Crediti per contributi di assistenza (rateizzati, ecc.) (00,00€)	Fondo svalutazione crediti assistenziali (00,00€)
Bilancio consuntivo 31.12.2020			
Bilancio consuntivo 31.12.2019			
Bilancio consuntivo 31.12.2018			
Bilancio consuntivo 31.12.2017			
Bilancio consuntivo 31.12.2016			

**Politiche adottate dall'Ente in materia di crediti contributivi**

Sintetica descrizione delle politiche e delle strategie adottate dall'Ente in materia di gestione e/o recupero dei crediti contributivi.



**G) CONTENZIOSI**

Sintetico elenco – secondo i contenuti della seguente Tabella – di tutti i procedimenti giudiziari e arbitrali e i contenziosi in corso con evidenza del complessivo *petitum* avanzato dai vari iscritti/Associazioni di consumatori/legali/ecc. e delle determinazioni assunte dall’Ente in termini di accantonamenti, fondi rischi, ecc.

**Tabella 14**

Anno 2020			
	Numero complessivo	<i>Petitum</i> complessivo (00,00€)	Accantonamenti, fondi rischi (00,00€)
<b>Procedimenti giudiziari</b>			
<b>Procedimenti arbitrali</b>			
<b>Altro (da specificare)</b>			
<b>Altro (da specificare)</b>			
...			

**H) TEMI DI INTERESSE STRATEGICO PER L'ENTE**

Nel presente paragrafo, potranno essere indicati gli eventuali principali temi di interesse strategico, di settore e anche di carattere normativo che l’Ente intende portare all’attenzione della Commissione.

Su tali tematiche, la Commissione – fermi restando i vari compiti e le attività di indagine assegnati dall’Art. 56 della Legge 9 marzo 1989, n. 88 e successive modifiche ed integrazioni – potrebbe, se del caso, promuovere iniziative anche di carattere legislativo.

**I) CONTATTI**

In tale paragrafo andrà indicato:

- nome e cognome;
- funzione/unità aziendale ricoperta;
- numero di cellulare;
- numero di telefono fisso;
- e-mail;

di un **preposto/i** al/ai quale/i potranno essere eventualmente richiesti chiarimenti sui contenuti della presente Relazione.

## ALLEGATO 2

**Nota Tecnica su Enasarco: criticità gestionali, processo di nomina, regolare funzionamento del Consiglio di Amministrazione e vicende giudiziarie**

## Premessa

La Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale (« Commissione » e/o « Commissione enti gestori ») nei mesi scorsi ha avviato un'apposita attività di controllo sull'assetto organizzativo nonchè sulle principali informazioni contabili degli Enti gestori « privati » di forme di previdenza e assistenza obbligatorie.

In tale ambito, la Commissione ha posto la sua attenzione sulla gestione di ENASARCO (Ente Nazionale di Assistenza per gli Agenti e Rappresentanti di Commercio), anche alla luce dei procedimenti giudiziari in corso relativi al rinnovo degli Organi di vertice dell'Ente. Su tale ultimo aspetto, la Commissione, lo scorso 28 aprile 2021, ha svolto apposita audizione per avere delucidazioni sulle cause e sul crescente ricorso agli organi di giudiziari che stanno, di fatto, generando una preoccupante « incertezza » circa la *governance* e l'operatività della Fondazione.

L'attività svolta si è basata sostanzialmente sull'analisi delle principali informazioni contabili pubblicate dall'Ente relative all'ultimo quinquennio, sugli esiti dei controlli svolti e pubblicati dalla Corte dei Conti e dalla COVIP riferiti all'Ente stesso, sulla richiesta di dati e notizie (da ultimo nota dell'11 giugno 2021), sullo svolgimento della citata audizione nonchè sulla copiosa documentazione trasmessa, nel corso degli ultimi mesi, dalla stessa Fondazione alla Commissione e ai Ministeri vigilanti.

Va premesso che ENASARCO, costituito con regio decreto del 6 giugno 1939 n. 1305, è una fondazione con personalità giuridica di diritto privato, dotata di autonomia gestionale, organizzativa e contabile, ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 attuativo della legge 24 dicembre 1993, n. 537. L'erogazione delle prestazioni previdenziali e assistenziali e la gestione del FIRR (Fondo Indennità Risoluzione Rapporto) costituiscono, nel loro complesso, le funzioni istituzionali dell'Ente.

Nel panorama delle singole Casse di previdenza – in totale pari a 20 – ENASARCO si colloca al 31/12/2020, in termini di totale attivo, al 5° posto con un patrimonio pari a circa 8 miliardi di €.

## 1. Profili gestionali e criticità operative

*L'Andamento degli iscritti e dei pensionati*

L'andamento degli iscritti attivi (contribuenti) registra nell'ultimo quinquennio una progressiva e netta flessione (-22.615 unità, passando da 257.789 unità al 31/12/2016 a 235.174 unità al 31/12/2020). Di segno

opposto, invece, il *trend* del numero dei pensionati che nel medesimo periodo ha registrato un andamento crescente (+2.522 unità, passando da 127.812 unità al 31/12/2016 a 130.334 unità al 31/12/2020). Nel quinquennio considerato il rapporto tra il numero degli iscritti e il numero dei pensionati è passato da 2,02 a 1,80 (-11%).

#### *La gestione previdenziale e assistenziale*

La gestione previdenziale e assistenziale di ENASARCO evidenzia nel 2020 un saldo positivo di circa 105 milioni €, in rilevante diminuzione (-20 %) rispetto al 2016 (pari a circa 130 milioni di €), dovuto sostanzialmente dalla contrazione del risultato della gestione previdenziale, che presenta un saldo al 31/12/2020 pari a circa 5 milioni di € (-85% rispetto ai 35,5 milioni di € registrati al 31/12/2016).

Riguardo alla gestione caratteristica, come anche evidenziato dalla stessa Corte dei Conti, va sottolineato che: i) aumentano i contributi sia previdenziali sia assistenziali attestandosi rispettivamente a 1.018,01 milioni di € (+ 2,4% rispetto al 2016) ed a 121,75 milioni di € (+10% sul 2016); l'incremento consegue agli effetti della riforma attuata dall'Ente negli ultimi anni che ha visto l'aumento delle aliquote contributive (obbligatoria e di solidarietà), la rivalutazione ISTAT dei minimi contributivi e la rivalutazione dei massimali provvigionali; ii) le prestazioni assistenziali continuano a presentarsi ampiamente sottodimensionate rispetto ai contributi assistenziali: il saldo positivo della gestione assistenziale, destinato alla sostenibilità previdenziale, si attesta nel 2020 a 99,55 milioni di € (94,83 milioni di € nel 2016); iii) i crediti di natura contributiva verso le ditte preponenti aumentano progressivamente attestandosi nel 2020 a 306,98 milioni di € (+6% rispetto a 288,47 milioni di € del 2016). In materia occorre evidenziare che sebbene una buona parte (circa la metà) dei predetti crediti si riferisca alla quarta rata contributiva del 2020, da incassare entro il 20 febbraio 2021, il fatto che lo *stock* di crediti in sofferenza continui a crescere testimonia le difficoltà dell'Ente nel contenere il progressivo aumento di tale posta contabile.

#### *Il Conto Economico*

Il Conto Economico 2020 chiude con un avanzo di 50,16 milioni di € (-58% rispetto a 119,83 milioni di € del 2016). Il Patrimonio Netto, al 31 dicembre 2020, è pari a 5.246,61 milioni di € (+12 % rispetto a 4.670,88 milioni di € del 2016), supera di 5,18 volte il valore delle prestazioni previdenziali (pari 1.012,74 milioni di €) e risulta di poco superiore alla riserva legale prevista dalla legge n. 449/1997, pari a 5 annualità delle prestazioni previdenziali. In materia va evidenziato che all'aumento di tale voce contabile nel quinquennio considerato (pari a +575,73 milioni di €) ha partecipato in maniera non irrilevante l'avanzo della gestione assistenziale (contributi assistenziali – prestazioni assistenziali) che ha registrato nel medesimo periodo un valore complessivo pari a +531,33 milioni di €.

Con specifico riferimento ai compensi membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Sindaci si rammenta che l'art. 42 dello Statuto

prevede « *Al fine di assicurare l'invarianza della spesa ... le indennità comunque denominate e calcolate spettanti ai componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Sindaci saranno rideterminate all'atto dell'insediamento del primo Consiglio di Amministrazione nominato ai sensi del presente Statuto nella misura necessaria per contenere i relativi compensi entro il limite della spesa sostenuta, a tale titolo, nel corso dell'esercizio 2014 e risultante dal relativo bilancio consuntivo* ». In virtù di tale norma – sebbene di natura transitoria – a oggi le somme complessivamente a carico del bilancio della Fondazione per la remunerazione dei componenti di questi organi non possono pertanto superare l'importo annuo di € 1.123.000,00, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

Esulano dalla citata soglia complessiva anche le voci di spesa relative ai compensi e ai rimborsi agli organi dell'Ente: nel 2020 hanno registrato un costo complessivo pari a circa € 1,3 milioni di € (1,4 milioni di € nel 2019) nonostante ci sia stato il blocco delle trasferte conseguente al periodo di chiusura Covid.

Al netto dell'anno 2020 (blocco trasferte) – come evidenziato dalla stessa Corte dei Conti nella Determinazione dello scorso 11 luglio 2019, n. 88 relativa all'esercizio 2017 – il sostenuto aumento dei rimborsi spese registrato negli altri anni ha di fatto vanificato il proposito di contenere le spese per gli organi sociali, alla base della decisione di ridurre, a decorrere dal luglio 2016, i compensi spettanti ai membri del C.d.A..

Riflessioni ulteriori e in termini più generali, considerando l'intero settore delle Casse di previdenza, meriterebbero poi i « compensi per la partecipazione in intermediari o società partecipate o collegate all'operatività dell'Ente », ossia i compensi percepiti da coloro (soprattutto i componenti del C.d.A.) che hanno dato la loro disponibilità a far parte, quali soggetti indicati dagli Enti, di organi o comitati consultivi di società o di fondi comuni d'investimento. Tali compensi, sebbene finalizzati a favorire il controllo da parte degli Enti della gestione degli OICR oggetto di investimento, assumono in diversi casi importi non marginali che potrebbero andare a discapito del perseguimento del miglior interesse degli iscritti, ossia della selezione dei migliori prodotti finanziari in termini di rischio/rendimento e connessi costi.

Profili di attenzione si registrano altresì con riferimento alla spesa complessiva sostenuta dall'Ente per consulenze e per prestazioni di terzi. In particolare, le voci contabili « consulenze attuariali e fiscali » e « spese per prestazioni servizi professionali » ammontano rispettivamente al 31/12/2020 ad € 109 mila circa (€ 167 mila nel 2019) e a € 649 mila circa (€ 1 milione circa nel 2019).

#### *Lo Stato Patrimoniale*

L'attivo patrimoniale della Fondazione è prevalentemente costituito dagli investimenti finanziari (ivi compreso una significativa riserva di liquidità) e da *asset* immobiliari.

Gli investimenti in OICR sono l'asset class prevalente e rappresentano il 40% del patrimonio, seguiti dagli investimenti immobiliari pari al 32%

del totale investito (comprendono sia gli immobili in proprietà diretta della Fondazione sia le quote di fondi immobiliari).

Dall'analisi del portafoglio investito al 31/12/2020 emerge che: i) gli investimenti in OICR ammontano a complessivi € 2.956 milioni (2.597 milioni nel 2019) ed hanno generato proventi lordi pari ad € 81 milioni, corrispondenti ad un +2,9% (+1,7% al netto del carico fiscale e delle svalutazioni); ii) gli investimenti nel comparto immobiliare, comprensivi dei fondi immobiliari ad apporto, ammontano a complessivi € 2.343 milioni di € (2.453 milioni di € nel 2019) ed hanno registrato un rendimento contabile lordo pari allo 0,6%. Molto preoccupante – come rilevato dalla stessa Corte dei Conti e dal Collegio Sindacale – appare il « deludente » rendimento del patrimonio della Fondazione.

La liquidità rappresenta il 9,2% dell'intero portafoglio (ammonta a complessivi 678,95 milioni, 666,42 milioni nel 2019) e registra un rendimento netto contabile dello 0,0%. I fondi monetari rappresentano il 2% dell'intero portafoglio (ammontano a complessivi 150,10 milioni di € nel 2020, 286,72 milioni di € nel 2019) e registrano un rendimento netto contabile dello 0,3%.

Va evidenziato che la riduzione della componente immobiliare (a partire dall'anno 2012) ha determinato un forte incremento della liquidità (al 31/12/2020 pari a circa 817 milioni di €). Come anche rilevato dalla Corte dei Conti e dal Collegio Sindacale, non priva di conseguenze appare la scelta « gestoria » di detenere una significativa porzione del portafoglio in liquidità tenuto conto che dal rendimento delle diverse *asset class* dipenderà la reale capacità dell'Ente di assicurare le prestazioni previdenziali e assistenziali agli iscritti.

#### *La gestione immobiliare e i contenziosi in corso*

Con specifico riferimento alla gestione del portafoglio immobiliare, particolare attenzione desta la gestione dei rapporti con il gestore del Fondo Enasarco Due. Il progetto Mercurio approvato il 18 settembre 2008 prevedeva originariamente, con riferimento alla dismissione del patrimonio ad uso prevalente residenziale, il conferimento delle unità immobiliari invendute (unità libere, contratti tutelati, nude proprietà, mancato esercizio del diritto di prelazione), ai comparti dei Fondi Enasarco Uno (gestito da Prelios Sgr) ed Enasarco Due (gestito da BNP Paribas REIM Sgr). Considerate le difficoltà di attuazione del progetto iniziale (valorizzazione degli *asset* immobiliari), nel 2014, la Fondazione ha avviato e concluso un processo di riorganizzazione e ristrutturazione dei due fondi, prevedendo in sintesi: i) la fusione dei quattro comparti in cui è organizzato ciascun Fondo in due soli comparti; e ii) la contestuale modifica del regolamento di gestione di ciascun Fondo per accentuare lo scopo di dismissione nel breve termine degli *asset* in portafoglio, in luogo del precedente, incentrato alla valorizzazione nel lungo periodo. Sul punto va rilevato che mentre la SGR del fondo Enasarco Uno (Prelios Sgr) ha approvato le modifiche al regolamento di gestione, come sopra sintetizzate, per il fondo Enasarco Due (gestore BNP Paribas), nel mese di luglio 2020 è stata sottoscritta la scrittura privata avente quale oggetto la « *proposta di accordo per la*



*definizione dei rapporti tra Fondazione ENASARCO e BNP Paribas Reim Italy SGR p.A.* ». L'art. 2.1. di tale « Protocollo d'Intesa » prevede che « *Le Parti concordano che potranno in essere, secondo correttezza e buona fede, tutte le attività di seguito indicate, assumendo le pertinenti deliberazioni volte a risolvere il mandato di gestione del Fondo entro 15 (quindici) mesi a partire dal 1° gennaio 2020, termine prorogabile fino a 18 (diciotto) mesi decorrenti dal 1° gennaio 2020 (di seguito, anche, "Termine")* ». L'art. 2.2 prevede che « *Le Parti, ciascuna per quanto di propria competenza, nel rispetto dei rispettivi statuti e delle regole di funzionamento interne, nonché della normativa Pro-tempore vigente alle medesime rispettivamente applicabile, si impegnano (tra le varie, ndr) a: (i) risolvere, in conformità alle procedure a tal proposito previste dal Regolamento, (...), il mandato gestorio conferito a BNP REIM relativamente al Fondo ENASARCO DUE entro il Termine (...)* ». In materia si rileva che il termine ultimo per la risoluzione del mandato di gestione del Fondo Enasarco Due in capo a BNP REIM Sgr è il 30 giugno 2021 e dall'analisi delle informazioni finora acquisite non è dato assumere informazioni puntuali.

Altrettante profili di criticità desta poi il Progetto SICAF dedicato alla costituzione di una SICAF immobiliare eterogestita, avente lo scopo di riorganizzare ed efficientare la gestione del patrimonio immobiliare della Fondazione, sia di proprietà diretta sia di proprietà indiretta tramite la partecipazione nei fondi ad apporto « Enasarco Uno », « Enasarco Due » e « Rho Plus ». In materia, dall'analisi del bilancio di esercizio al 2020 emerge che la Fondazione procederà nel primo quadrimestre 2021 con l'indizione di una gara ad evidenza pubblica, previa approvazione degli atti di gara da parte del nuovo Consiglio di Amministrazione, per l'individuazione del gestore al quale affidare, *in primis*, la gestione del Fondo Enasarco Due, poi della SICAF, nel caso fosse confermata la volontà alla futura implementazione di quest'ultimo strumento da parte dei vertici della Fondazione. Dall'analisi delle informazioni finora acquisite non è dato assumere informazioni puntuali.

Sempre con riferimento alla gestione del patrimonio immobiliare dell'Ente, vanno evidenziati i contenziosi pendenti con Sorgente SGR, precedente gestore del fondo Megas (nuovo gestore Prelios SGR) e del fondo Michelangelo (adesso ridenominato in Fondo Fenice e nuovo gestore Dea Capital Sgr). In materia si ricorda che sono pendenti 2 procedimenti giudiziari con un valore complessivo del *petitum* azionato nei confronti dell'Ente da parte di Sorgente SGR pari a 231 milioni di €. I giudizi riguardano sostanzialmente la nullità degli Accordi 2014 e 2016, la nullità parziale o l'annullabilità o l'inefficacia degli stessi nonché i danni reputazionali. L'Ente, nonostante i giudizi in corso di svolgimento, ha deciso di non costituire alcun fondo rischi.

#### *La gestione dei c.d. « silenti »*

L'analisi della complessiva operatività della Fondazione evidenzia poi la necessità di trovare soluzioni – oggetto di continue denunce e esposti da parte degli iscritti alla stessa Fondazione e alla Commissione – alla gestione dei c.d. « silenti », ossia degli iscritti che non avendo maturato i

requisiti di anzianità contributiva richiesti per l'accesso alle pensioni di vecchiaia (almeno 20 anni di anzianità contributiva) restano – in caso di assenza dei requisiti di anzianità contributiva previsti anche dall'INPS – sprovvisti di alcuna pensione di vecchiaia. In sintesi, i contributi versati ad Enasarco non possono essere ricongiunti con i contributi Inps.

Ciò si rende ancor più necessario in ragione della sentenza della Corte di Cassazione n. 8887 del 4 maggio 2016 (richiama anche la sentenza di Corte di Cassazione n. 20425 del 2010 che ha riconosciuto la facoltà di trasferire i contributi per la pensione di ex dipendente nelle gestioni speciali autonome, in ottemperanza alla L. n. 29 del 1979), che, tra l'altro, ha disposto: *Il trattamento pensionistico degli agenti di commercio, gravante sul fondo di previdenza gestito dal Fondo ENASARCO, introdotto originariamente dal D.M. 10 settembre 1962 con caratteri di esclusività ed autonomia, pur essendo, successivamente (in forza della L. 22 luglio 1966, n. 613, art. 29 del D.P.R. 30 aprile 1968, n. 758, e della L. 2 febbraio 1973, n. 12), divenuto integrativo nei confronti della pensione Inps, non ha perciò acquistato natura di previdenza e assistenza sociale, trattandosi, nei due casi (Inps e Fondazione ENASARCO), di eventi diversi coperti da separate forme di assicurazione, e consistendo la peculiarità del suddetto trattamento integrativo nell'essere lo stesso erogato sulla base di conti individuali, alimentati esclusivamente dal versamento, da parte dei preponenti, di talune percentuali sulle provvigioni da essi liquidate agli agenti nonché da un pari contributo a carico di questi ultimi (cfr. in questo senso Cass. n. 1327/2013, n. 8467/2007, n. 8201/1995). La Fondazione, quindi, non si sostituisce al regime generale ma si limita a gestire una forma integrativa di tutela, con conseguente persistente obbligatorietà di iscrizione presso l'Inps. Ne consegue la coincidenza dei periodi assicurativi presso l'Inps, e presso la Fondazione ENASARCO, con l'inapplicabilità del regime di cumulo dettato dal D.Lgs. n. 42 del 2006.*

Concludendo, nella gestione dei c.d. « silenti » si ravvisano elementi di criticità per gli iscritti e per il miglior funzionamento dell'Ente riconducibili sostanzialmente all'inerzia degli Organi di vertice della Fondazione.

## 2. Rinnovo degli organi aziendali e vicende giudiziarie in corso di svolgimento

In tale contesto non privo di significativi elementi di preoccupazione sull'andamento della gestione dell'Ente, legati ai richiamati profili di criticità in termini di andamento del rapporto iscritti/pensionati, di attività di investimento/gestione/disinvestimento nonché di composizione quali/quantitativa della gestione previdenziale e assistenziale, si inseriscono le recenti vicende giudiziarie relative al rinnovo degli organi aziendali.

Sul punto occorre sottolineare che l'assenza di disposizioni specifiche nello Statuto e nel Regolamento elettorale, i presunti errori commessi dalla Commissione Elettorale circa i risultati per l'elezione di 3 amministratori nella Componente Imprese e, soprattutto, la forte contrapposizione tra i 2 raggruppamenti delle Organizzazioni di riferimento circa la correttezza del

procedimento elettorale hanno, di fatto, portato l'Ente in una posizione di « stallo » e oggetto di costanti e crescenti contenziosi in sede giudiziaria. Fermo restando che la causa civile nel merito è stata fissata nel mese di febbraio 2022, risultano in corso di istaurazione ulteriori azioni legali.

In materia, significativa è altresì la documentazione trasmessa, nel corso degli ultimi mesi, dalla stessa Fondazione alla Commissione e ai Ministeri vigilanti tra cui, particolare preoccupazione e gravità assumono i fatti riportati nel verbale (n.172) del Collegio Sindacale del 6 ottobre 2021. Nella citata documentazione è proprio l'Organo di controllo che ricostruisce gli allarmanti accadimenti avvenuti negli ultimi mesi nell'operatività della Fondazione, come di seguito sintetizzati:

– in data 5 agosto 2021, la Commissione Elettorale, ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lett. d) del Regolamento elettorale, in considerazione della nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 27 luglio 2021 prot. 12805, ha approvato a maggioranza il risultato elettorale relativamente ai n. 3 seggi vacanti per la componente del Consiglio di Amministrazione in rappresentanza delle imprese preponenti (Avviso n. 7 del 05/08/2021);

– in data 6 agosto 2021, ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento elettorale, è stato convocato d'urgenza il Consiglio di Amministrazione per il giorno 10 agosto 2021. Nella stessa data del 6 agosto sono pervenute alla Fondazione due lettere, per nome e per conto di 6 degli attuali membri del Consiglio di Amministrazione e di un componente indicato dalla Commissione Elettorale in data 5 agosto 2021, di denuncia di presunte irregolarità e illegittimità nelle decisioni assunte dalla Commissione Elettorale. Le stesse missive, tra l'altro, diffidavano la Fondazione a svolgere la riunione del Consiglio di Amministrazione convocata per il 10 agosto;

– in data 10 agosto, in sede di prima riunione del Consiglio di Amministrazione successiva alle decisioni assunte dalla Commissione Elettorale, sei membri del medesimo Consiglio – al termine della lettura di una nota che ha sostanzialmente riprodotto le medesime considerazioni e denunce oggetto della citata missiva del 6 agosto – hanno abbandonato la seduta che, pertanto, si è svolta con la partecipazione di 8 consiglieri su 15. Al termine della riunione è stato nominato il Presidente della Fondazione e due componenti nel consiglio di Amministrazione, come individuati dalla Commissione elettorale, nei tre seggi vacanti, in rappresentanza delle imprese preponenti;

– nelle successive riunioni del Consiglio di Amministrazione (8, 15 e 22 settembre) i predetti 6 consiglieri hanno avuto il medesimo comportamento partecipando in via telematica all'apertura di ciascuna seduta e abbandonando la stessa subito dopo aver rappresentato le medesime osservazioni e denunce. Tutte le riunioni del Consiglio, successive alla proclamazione del risultato elettorale di cui al citato Avviso n. 7 del 05/08/2021, hanno avuto, pertanto, luogo con la partecipazione di 8 Consiglieri su 15;

– i 6 consiglieri in dissenso stanno costantemente impugnando dinanzi alla Magistratura tutte le delibere del Consiglio di Amministrazione successive alla proclamazione del risultato elettorale rimettendo, di fatto, al giudizio

del Giudice ogni decisione concernente l'operatività della Fondazione e ponendo lo stesso Ente in una situazione di grave incertezza operativa.

Nel citato verbale il Collegio sindacale – oltre a stigmatizzare che le riunioni dell'Organo di Vertice avvengono in formazione « ridotta » discostandosi di fatto dall'assetto previsto dall'ordinamento statutario nonchè la grave conflittualità venutasi a creare all'interno dello stesso Consiglio – ha, financo, « *raccomandato al Consiglio di Amministrazione di operare con la massima cautela e prudenza nelle determinazioni che possono incidere sul Patrimonio dell'Ente, così come altresì richiesto anche dai Ministeri vigilanti* ».

Tale ultima raccomandazione che di fatto acclara e certifica lo « stallo » gestorio della Fondazione non potrà che avere riflessi negativi sulla già preoccupante situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'Ente.

Sempre il Collegio Sindacale – verbale n.173 del 12 ottobre 2021 – nell'analizzare il punto primo dell'OdG « Atto di citazione e ricorso ex 700 cpc » ha affermato che « *si evince come il contenzioso seguito alle elezioni del CdA della Fondazione non si sia esaurito con la nuova proclamazione del 3/4/5 agosto 2021, da parte della commissione elettorale, dei componenti del Consiglio di Amministrazione ma, al contrario, esso prosegue con ulteriori atti giudiziari dei quali si attende la definizione, sottolineando che, nel contempo, l'operatività dell'Ente subisce, da tale situazione, inevitabilmente, grave nocumento* ». Prosegue sempre l'Organo di controllo « *Come già fatto presente in altri verbali del Collegio, in ogni riunione del CdA si registrano posizioni nettamente contrarie tra le due coalizioni in conflitto con contestazioni circa la legittimazione dello stesso CdA a prendere decisioni in nome della Fondazione e con l'abbandono delle sedute da parte della componente in dissenso* ».

In pendenza del giudizio ordinario, allarmante appare l'ordinanza cautelare emessa il 14 ottobre 2021 dalla Sezione XVI del Tribunale Civile di Roma, nell'ambito del giudizio N.R.G. 54625-1 del 2021, avente ad oggetto la decisione assunta dalla Commissione Elettorale del 3-4-5 agosto 2021. In particolare, il Giudice, accogliendo il ricorso cautelare ex 700 c.p.c., ha ordinato: i) la sospensione dell'esecuzione della decisione assunta dalla Commissione Elettorale in data 3 e 4 agosto 2021 (propedeutiche all'Avviso n. 7 del 05/08/2021) ovvero della deliberazione assunta in data 23 dicembre 2020 (nella parte in cui la stessa è stata integrata dalla decisione assunta dalla Commissione Elettorale); ii) alla Commissione elettorale, ai fini dell'assegnazione dei n. 3 seggi vacanti per la componente del Consiglio di Amministrazione in rappresentanza delle imprese preponenti, di tener conto esclusivamente delle preferenze espresse dalle imprese preponenti/Case mandanti nel rispetto della netta separazione fra l'elettorato attivo della componente « Agenti » e l'elettorato attivo della componente « Preponenti » nonchè di applicare il criterio fissato dall'art. 20 del regolamento elettorale che impone di attribuire i seggi secondo il sistema proporzionale e con il metodo dei più alti resti (metodo Hare-Niemeyer).

La decisione del Giudice – considerata l'assenza di disposizioni specifiche nello Statuto e nel Regolamento elettorale circa l'attribuzione dei

seggi residui in presenza di medesimi resti per ciascuna lista – non potrà che produrre ulteriori controversie giuridiche.

Lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, infatti, ricevuta l'ordinanza cautelare, ha ritenuto opportuno, in data 20 ottobre 2021, precisare all'Ente « è necessario che codesta Fondazione comunichi ai Ministeri vigilanti le iniziative già adottate (o che siano in prossimità di essere intraprese) per dare tempestiva esecuzione a quanto disposto dall'Ordinanza cautelare di cui trattasi, onde consentire all'Ente vigilato di essere correttamente gestito. Resta fermo che il protrarsi della situazione di stallo, determinata dall'inerzia di codesto Enasarco, determinerà la Vigilanza statale ad adottare, con l'urgenza necessaria, ogni misura (se del caso anche di natura surrogatoria) finalizzata a ripristinare il regolare funzionamento del Consiglio di amministrazione e la piena operatività dell'Ente, per garantire la tutela previdenziale di rilevanza costituzionale cui l'Ente vigilato è preposto nei confronti dei soggetti, obbligatoriamente iscritti ».

A ulteriore conferma della grave situazione di stallo venutasi a creare nella Fondazione, interviene proprio la nota di riscontro del 21 ottobre 2021, a firma del Presidente del CdA, con la quale allo stesso Ministero è stato richiesto « .. al fine di prevenire ulteriori contestazioni e strascichi giudiziari che potrebbero ulteriormente protrarre la situazione di stallo dell'Ente, un definitivo ed inequivoco chiarimento in ordine ai criteri e alle modalità a cui la Commissione Elettorale dovrà attenersi per completare la compagine complessiva del Consiglio di Amministrazione ». Prosegue la missiva « essendo in atto un radicale contrasto in ordine all'interpretazione della nota del Ministero del 27 luglio 2021, per porre fine alle prolungate contrapposizioni che stanno determinando lo stallo gestionale della Fondazione, e, quindi, per preservare la funzionalità dell'Organo Amministrativo e il suo corretto insediamento, si reputa necessario, nel superiore interesse della Fondazione, un definitivo ed inequivoco chiarimento ad opera dello stesso Ministero in ordine alla corretta interpretazione dei criteri e delle modalità per completare la compagine del Consiglio di Amministrazione, indicati nella nota del 27 luglio 2021 ».

Tale missiva rende prova piena della grave situazione di stallo che, oltre ad essere stata oggetto di attenzione e di richiami da parte del Collegio Sindacale, viene peraltro denunciata dallo stesso Presidente del CdA ai Ministeri competenti.

Non prive di ulteriori conseguenze negative sullo « stallo » venutosi a creare nel procedimento di nomina e sul regolare funzionamento del Consiglio di Amministrazione appaiono, da un lato, il deposito da parte della Fondazione del reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c avverso l'ordinanza cautelare emessa il 14 ottobre 2021 dalla Sezione XVI del Tribunale Civile di Roma e, dall'altro, le controversie interne alla Fondazione (in particolare, tra l'Ufficio Elettorale, il Direttore Generale e i componenti della Commissione Elettorale) circa la competenza e la correttezza del verbale della Commissione Elettorale, riunitasi in data 21 ottobre 2021, nonchè i criteri per l'assegnazione dei tre seggi residui, oggetto dell'Ordinanza del Tribu-

nale di Roma del 14 ottobre 2021 e la conseguente proclamazione dei tre nuovi componenti del Consiglio di Amministrazione.

Con specifico riferimento ai mancati effetti della citata riunione dello scorso 21 ottobre 2021, molto preoccupante appare quanto riportato nel verbale della successiva seduta della Commissione elettorale, riunitasi in data 4 novembre 2021, ossia « ... [omissis] Dato atto che sul deliberato del verbale di riunione del 21.10.2021 di cui alla comunicazione dell'Ufficio Elettorale del 23.10.2021 delle ore 12.57, risultano espressi TRE voti di astensione, TRE voti favorevoli e TRE voti contrari, il verbale di riunione del 21.10.2021 non raggiunge l'approvazione e, pertanto, non è possibile per la Commissione Elettorale procedere alla proclamazione degli eletti come individuati all'interno della predetta comunicazione. »

A testimonianza della grave conflittualità venutasi a creare nell'Organo di vertice dell'Ente, si richiama da ultimo, anche l'atto di citazione, presentato da alcuni componenti del CdA, presso il Tribunale Civile di Roma contro la Fondazione Enasarco ed, in particolare, avverso e per la dichiarazione di nullità e/o di annullamento delle delibere adottate dal Consiglio di Amministrazione di Enasarco nel corso delle adunanze tenutesi in data 10 agosto 2021, 8 settembre 2021, 15 settembre 2021 e 22 settembre 2021 (impugnazione di tutte le delibere adottate dall'attuale CdA dell'Ente a partire dalla data del suo primo insediamento).

In definitiva, il crescente contenzioso giudiziario, i tempi non brevi della giustizia e l'assenza di dialogo tra i citati raggruppamenti stanno ulteriormente aggravando la gestione dell'Ente. Si rammenta che la piena e completa ricomposizione degli Organi sociali dell'Ente (in particolare del C.d.A.) è condizione necessaria per le decisioni concernenti la gestione ordinaria e straordinaria dell'Ente (a titolo meramente esemplificativo: redazione dei piani di investimento, attività di investimento/gestione/dismissione, assunzione/gestione delle risorse umane, definizione delle contribuzioni e delle prestazioni previdenziali e assistenziali, redazione dei documenti contabili, ecc.).

In tale anomalo contesto, si pone peraltro la significativa porzione del patrimonio dell'Ente detenuta in liquidità (al 31/12/2020 pari a circa 817 milioni di €) che necessita di apposite istruttorie e delibere da parte del C.d.A. per poter essere investita nel miglior interesse degli iscritti ed evitare un crescente contenzioso presso gli Organi giudiziari. Tale liquidità è naturalmente destinata ad incrementarsi per effetto e della contribuzione da parte degli iscritti e per il processo di dismissione, in corso di svolgimento, del patrimonio immobiliare dell'Ente.

L'analisi della struttura organizzativa dell'Ente evidenzia altresì la presenza di diverse strutture di primo livello con incarichi *ad interim*, l'assenza di *job rotation* e l'assenza di incarichi a tempo determinato con riferimento al vertice della struttura operativa. Indice di conflittualità interna appare peraltro la circostanza che al bilancio consuntivo 2020, come pubblicato dall'Ente nella sezione « Amministrazione Trasparente » del proprio sito *internet*, non risultano allegate sia la relazione del Collegio Sindacale sia la relazione della Società di revisione.

Alla luce di quanto rappresentato la Commissione è concorde sulla necessità di trovare una soluzione, in un lasso temporale ben definito, per accertare e porre un « argine » al « reale » disavanzo economico-finanziario (dovuto al *trend* degli iscritti e dei pensionati, alla non appropriata e corretta gestione del patrimonio dell'Ente anche in termini di *performance* realizzate, ai continui contenziosi in sede giudiziaria, al necessario rinnovo dei vertici aziendali, ecc.), per consentire all'Ente stesso di superare lo « stallo » venutosi a creare nel procedimento di rinnovo degli Organi sociali e per ripristinare il regolare funzionamento del Consiglio di amministrazione e la piena operatività dell'Ente. Stallo che risulta necessario superare per tutelare e assicurare le prestazioni previdenziali e assistenziali degli iscritti (circa 366.000 soggetti tra contribuenti e pensionati).

### 3. Assetto normativo vigente e possibili soluzioni

L'attuale assetto normativo prevede sostanzialmente due ipotesi di commissariamento dell'Ente contemplate, nel caso di disavanzo economico-finanziario rilevato dai rendiconti annuali e confermato anche dal bilancio tecnico, dall'Art. 2, commi 4 e 5 del Decreto Legislativo 30 giugno 1994, n. 509 e, nel caso di gravi violazioni di legge afferenti la corretta gestione dell'Ente, dall'Art. 2, comma 6 del medesimo Decreto Legislativo.

Sebbene dall'analisi strettamente letterale della citata disciplina non sia esplicitamente contemplata la situazione di Enasarco (« stallo » gestorio per impossibilità di nomina e di regolare funzionamento del Consiglio di Amministrazione con conseguente « eccessivo » contenzioso giudiziario e presenza di significative problematiche relative alla gestione dello stesso Ente), la Commissione ritiene che in assenza di un tempestivo e necessario intervento risolutore la situazione dell'Ente diventerebbe ancor più grave con significative conseguenze sugli stessi iscritti.

In attesa di una possibile novella normativa che vada a contemplare puntualmente il caso in esame, ivi inclusa la possibilità per il commissario di riformare lo Statuto dell'Ente per evitare future situazioni di « stallo » e di contenzioso, non appare però fuori luogo una « sostanziale » interpretazione delle disposizioni di cui al citato Art. 2, commi 4 e 5 del Decreto Legislativo 30 giugno 1994, n. 509.

In particolare, l'Art. 2, comma 4, del Decreto Legislativo 30 giugno 1994, n. 509 prevede che *« In caso di disavanzo economico-finanziario, rilevato dai rendiconti annuali e confermato anche dal bilancio tecnico di cui al comma 2, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri di cui all'art. 3, comma 1, si provvede alla nomina di un commissario straordinario, il quale adotta i provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione. Sino al ristabilimento dell'equilibrio finanziario sono sospesi tutti i poteri degli organi di amministrazione delle associazioni e delle fondazioni. Ai fini dei provvedimenti di cui ai periodi precedenti la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale segnala ai Ministeri vigilanti le situazioni di disavanzo economico-finanziario di cui è venuta a conoscenza nell'esercizio delle*

*proprie funzioni di controllo dei bilanci di tali enti ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88* ». Il successivo comma 5 del citato Decreto Legislativo prevede altresì che « *In caso di persistenza dello stato di disavanzo economico e finanziario dopo tre anni dalla nomina del commissario, ed accertata l'impossibilità da parte dello stesso di poter provvedere al riequilibrio finanziario dell'associazione o della fondazione, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri di cui all'art. 3, comma 1, e' nominato un commissario liquidatore al quale sono attribuiti i poteri previsti dalle vigenti norme in materia di liquidazione coatta, in quanto applicabili* ».

Concludendo, non può non rilevarsi che lo « stallo » gestorio per l'impossibilità di nomina e di regolare funzionamento del Consiglio di Amministrazione della Fondazione, l'allarmante e crescente contenzioso in corso di svolgimento presso la Magistratura e le preoccupanti criticità di natura gestoria non potranno che portare l'Ente stesso in una situazione di disavanzo economico-finanziario che sarà rilevata nei prossimi rendiconti annuali e nel bilancio tecnico. Situazione, ad avviso della Commissione, assolutamente da evitare e che necessita di un intervento risolutore sul processo di nomina degli Organi sociali (modifiche allo Statuto e al Regolamento elettorale) nonché sul patrimonio dell'Ente (soluzione ai profili di criticità di natura gestoria).

La situazione – richiamando la sostanza dell'art. 2, comma 4, del dlgs 509/1994 – a parere della Commissione richiede il commissariamento immediato dell'Ente che eviti l'esplosione di una situazione di dissesto economico-finanziario.



## ALLEGATO 3

**Proposta emendativa in materia di finanziamento del fondo patronati***(Disposizioni in materia di finanziamento dell'attività dei patronati)*

1. Per gli esercizi finanziari 2022, 2023 e 2024, gli specifici stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il finanziamento degli istituti di patronato di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge 30 marzo 2001, n. 152, sono complessivamente incrementati di ulteriori 10 milioni di euro per ciascun anno. Ai relativi oneri, pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, si provvede mediante riduzione dei limiti di spesa di cui al comma 2.

2. Al comma 348 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, i limiti di spesa sono rideterminati per l'anno 2022 in 23,5 milioni di euro, per l'anno 2023 in 16,8 milioni di euro e per l'anno 2024 in 6,1 milioni di euro.

ALLEGATO 4

**Proposta emendativa in materia di semplificazione e valorizzazione  
dell'attività dei patronati**

*(Disposizioni in materia di semplificazione e valorizzazione  
dell'attività dei patronati)*

1. All'articolo 36, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole: « , fermo restando che la immediata regolarizzazione del citato mandato ai sensi della normativa vigente deve intervenire una volta cessata l'attuale situazione emergenziale prima della formalizzazione della relativa pratica all'istituto previdenziale » sono soppresse.

2. Allo scopo di semplificare la procedura di conferimento del mandato agli istituti di patronato, concorrendo a velocizzare gli adempimenti a loro carico, anche nell'ottica della piena attuazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), gli istituti di patronato possono acquisire anche in via telematica il mandato di patrocinio di cui all'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 10 ottobre 2008, n. 193, in deroga alle disposizioni ivi previste.

3. All'articolo 32, comma 8, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « È istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una dotazione finanziaria di 2,5 milioni di euro per l'anno 2022, al fine di remunerare, nei limiti della dotazione finanziaria del fondo di cui al presente comma, che costituisce limite di spesa massima, la specifica attività svolta dagli istituti di patronato. Il finanziamento è erogato agli istituti di patronato in maniera proporzionale rispetto alle pratiche che hanno ottenuto il punteggio. » Conseguentemente, al comma 348 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, il limite di spesa per l'anno 2022 è rideterminato in 31 milioni di euro.



