

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

8.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 MARZO 2015**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LELLO DI GIOIA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>Audizione del Direttore generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Concetta Ferrari:</b>	
Di Gioia Lello, <i>Presidente</i> .....	3	Di Gioia Lello, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 8
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEL RISPARMIO PREVIDENZIALE DA PARTE DEI FONDI PENSIONE E CASSE PROFESSIONALI, CON RIFERIMENTO AGLI INVESTIMENTI MOBILIARI E IMMOBILIARI, E TIPOLOGIA DELLE PRESTAZIONI FORNITE, ANCHE NEL SETTORE ASSISTENZIALE</b>		Ferrari Concetta, <i>Direttore generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</i> .....	3, 7

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LELLO DI GIOIA

**La seduta comincia alle 8.45.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Direttore generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Concetta Ferrari.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio previdenziale da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale della dottoressa Concetta Ferrari, direttore generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Avverto che la dottoressa Ferrari è accompagnata dalla dottoressa Maria Condemmi, dirigente della divisione V della direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Do la parola alla dottoressa Ferrari, per lo svolgimento della sua relazione; successivamente faremo in modo che possa svolgersi un ulteriore incontro in cui i colleghi potranno porre le domande e i chiarimenti che riterranno opportuni.

CONCETTA FERRARI, *Direttore generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.* Signor Presidente, grazie davvero perché con questa audizione si ridà un luogo fisico alle competenze del Ministero del lavoro, che sembra essere quasi stato declinato rispetto al sistema dei controlli sulla previdenza obbligatoria di primo pilastro, ma privata.

Dico questo, perché ormai l'accezione obbligatoria sembra quasi essere fuori moda, soprattutto per le casse che assumono sempre di più caratteristiche di soggetti investitori, quando invece il fine primario dell'istituzione delle casse, coeva con la riforma della metà degli anni novanta, era esattamente quello di fornire una tutela previdenziale di base, obbligatoria e necessaria, a tutti i lavoratori fino a quel momento privi di opportuni strumenti previdenziali, o di rimodulare la previdenza di base di quelle casse che pubbliche erano e poi private sono diventate, per migliorare le *performances* di gestione.

Noi, come Ministero del lavoro, presidiamo un pezzo che non è di poco peso e di poco spessore. Nell'ambito dei controlli, siamo quelli che hanno la responsabilità di verificare che la *mission* istituzionale degli enti previdenziali privati, e anche pubblici, sia effettivamente realizzata nel quadro di quello che è la previdenza e l'assistenza.

È evidente che il sistema dei controlli è articolato in modo tale da poter presidiare anche i pezzi strumentali a un'efficace

sistema previdenziale e assistenziale. Dunque, è necessario avere delle professionalità, che in questo momento sono rappresentate dal MEF, in particolare dalla Covip, ma anche, con la sua azione di referto, dalla Corte dei conti e, non ultima, dalla Commissione bicamerale, dove oggi ho l'onore di poter esporre qualche mio concetto. In questo sistema di controlli, ciascuno ha un ruolo. Quello della vigilanza tecnico-finanziaria certamente non è del Ministero del lavoro, che però è primariamente vigilante.

Quando si parla di previdenza, si parla di legalità. Non c'è un rapporto previdenziale senza che effettivamente non ci sia sotto un rapporto di lavoro regolamentato. In questo sistema regolatorio, l'attribuzione, il pagamento e il conferimento dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori rappresenta quello che lo Stato descrive nei principi costituzionali, affermando che non c'è lavoro senza una prestazione retributiva e che non c'è lavoro senza un accumulo contributivo, che tuteli l'adeguatezza del reddito di chi ha accumulato e consenta anche un *welfare* sostenibile nel tempo.

Quello che sta succedendo in questo momento è un'evoluzione forsennata, a seguito della crisi, dei piani gestionali e degli investimenti delle casse. Una regolamentazione — anche qui, accelerata — su alcuni pezzi si è cercato di darla.

Io mi sono occupata di previdenza per dieci anni, dal 2000 alla fine del 2009. Vi torno alla fine del 2014 e trovo un sistema di casse sostanzialmente identico nella *governance* e molto differente, invece, nei sistemi di gestione e quindi nella capacità di superare quello che una volta era il rischio prudenziale che contempera gli investimenti rispetto alle prestazioni che devono essere assicurate agli iscritti.

Uno dei pilastri che si vuole assolutamente realizzare è quello di avere delle norme che consentano un sistema di regole simile a quello della previdenza complementare, perché la filosofia che sottende le due gambe, i due sistemi previdenziali, è differente: l'una è una previdenza obbligatoria di base, necessaria

dunque; l'altra è una previdenza integrativa, più spinta verso degli investimenti e probabilmente anche più strutturata per tutele dai rischi che i mercati, aggredendo l'accumulo previdenziale, contributivo, possono realizzare nei confronti dello zainetto previdenziale degli iscritti a previdenza complementare.

Nella previdenza di base, questo sistema di controlli doveva vedere la luce un paio d'anni fa con un Regolamento, un decreto interministeriale dato dal disposto dell'articolo 14, comma 3, del decreto legge n. 98 del 2011. Sono arrivata a settembre a dirigere la struttura della direzione generale delle politiche previdenziali e non mi rendo conto del perché ancora non abbiamo questa norma.

Abbiamo cercato di richiamare il nostro compito, di Ministero vigilante e concertato, non concertante, in questo ambito. Ci è stato detto dal Dipartimento del tesoro che erano necessari degli approfondimenti. Siccome non bisogna trovare la particella nucleare, diciamo che qualcosa a sistema si poteva mettere. Probabilmente, questo nostro posizionamento di trincea ha determinato il Dipartimento del tesoro a smuovere le acque, a rifare lo schema di decreto e parrebbe che il 5 dicembre si sia chiusa una fase. Dico parrebbe, perché non era necessaria una consultazione pubblica, presidente.

Quando un Ministero è concertato e quando una norma dispone che ci sia la vigilanza ministeriale, non si propone un testo al Ministero concertato e dopodiché, acquisite le eventuali osservazioni, si mette a consultazione pubblica. A mio avviso, il profilo istituzionale — Senato e Camera, qui siamo nel Parlamento — serve anche a garantire quella legalità e quel non eccesso di zelo che è necessario avere per agire.

Il mio Ministro dice spesso: « Facciamo le cose, anche con il rischio di sbagliare, ma facciamole ». Qui, invece, anche questa settimana, abbiamo trasmesso un'ulteriore nota di sollecito al Dipartimento del tesoro, ma non c'è stata data risposta, anche se sappiamo che il testo dovrebbe essere pressoché pronto. In merito, ieri ho ricevuto una telefonata un po' preoccupata

dall'attuale presidente di Covip; anche lui ormai probabilmente sostituito da un nuovo presidente, una donna, giovane. Siamo contenti che ci sia questo rinnovamento dei vertici, però sta di fatto che quello è un tassello fondamentale.

Cosa succede invece nel mondo delle casse? Sappiamo che, su alcune casse di previdenza, la rinnovata disposizione di legge prevede di attribuire una vigilanza ispettiva. Questo è un ambito nuovo. È un ambito al contrario, se ci pensate.

Noi sapevamo, e sappiamo, che il corpo ispettivo del lavoro, dell'INPS, dell'INAIL, vigila e ispeziona il datore di lavoro, vigila e ispeziona perché nel mercato del lavoro ci sono comportamenti legali, che consentono il versamento di contributi e la prestazione previdenziale garantita, per quello che è stata la relazione di impiego.

In questo caso, siamo in un ambito ispettivo, conosciuto solo nel mondo bancario. Quando Banca d'Italia si muove per verificare che cosa fanno le banche in Italia, ha un ruolo molto simile a quello che è stato assunto da Covip rispetto alle casse di previdenza. Covip svolge un controllo ispettivo; cosa che i Ministeri del lavoro e dell'economia non avevano e non hanno; cosa che in pratica non ha neanche la Corte dei conti, se non nella patologia del sistema, tramite l'ispettorato generale di finanza, quello vero, quello giusto, quello che sappiamo andare a fare le ispezioni presso le amministrazioni per verificare le gestioni.

Ebbene, prima non esisteva questo, mentre adesso Covip ha il potere di entrare e fare verifiche per quanto riguarda il datore di lavoro, laddove ci sia. Ricordiamo in proposito che le casse di previdenza riguardano in larga misura liberi professionisti, per cui probabilmente c'è un committente, quando c'è gestione separata; sennò si tratta di liberi professionisti. Raramente, in due o tre situazioni, sono invece completamente sostitutive dell'INPS, come nel caso dell'ENPAIA e dell'INPGI. Quindi, lì c'è un datore di lavoro, c'è la presenza di un rapporto terzo rispetto a quello del soggetto iscritto ad una

cassa previdenziale, in riferimento alla cassa vera e propria, a cui vanno conferiti i contributi.

Questo è l'assetto che ho trovato, molto nuovo e innovativo. Vi sono preoccupazioni per un'eccessiva esposizione verso investimenti immobiliari che ingessano gli enti previdenziali privati, con un *décalage* di liquidità da un lato e, dall'altro lato, vi sono enti che hanno una enorme liquidità, perché hanno poche prestazioni da rendere, soprattutto le casse nuove, quelle che si definiscono più piccoline, ma che sono il futuro di questo Paese. Penso a casse, come quelle della professione infermieristica, dove i lavori di cura e il *welfare* che le famiglie non riescono più a dare hanno un'implementazione di iscritti notevole e una necessità di essere strutturate, per la gestione della liquidità versata in contributi dagli iscritti, veramente importante.

Ho fatto il Presidente del collegio sindacale di alcune casse, che adesso soffrono. Quello che ho trovato è che alcune casse, che avevano già dei problemi alla fine di questo decennio di nuovo secolo, continuano ad averne e sono ormai problemi difficilmente risolvibili nell'ambito della platea degli iscritti, degli investimenti e delle potenzialità di quella che è stata a suo tempo privatizzata come cassa. Altre casse, invece, non hanno saputo rinnovarsi nonostante la platea degli iscritti consenta un apporto notevole di contribuzione. Ciò avviene perché il mondo delle libere professioni, così come il mercato del lavoro in generale, soffre dell'incapacità di creare nuovi posti di lavoro. Penso dunque a casse storiche, come quella degli avvocati, che hanno un numero di iscritti di molto superiore alle capacità di erogare, in questo momento, prestazioni previdenziali adeguate nel futuro prossimo.

Ricordiamo che bisogna avere degli equilibri di bilancio tecnico che sono misurati negli anni, però in realtà va calcolata la vita lavorativa più l'ultimo superstito di ogni iscritto. I ragazzi che finiscono l'università — i nostri sono bravi, probabilmente — riescono poi ad abilitarsi alla professione di avvocato. Tuttavia, un conto è essere abilitati alla professione di

avvocato e altra cosa è avere un fatturato tale che consenta dei versamenti che possano poi avere nel tempo una tenuta rispetto all'adeguatezza del reddito previdenziale.

Veniamo alle difficoltà, sia di *governance*, che di individuazione di architetture di sistema che possano ricomprendere — sono associazioni e fondazioni le casse di previdenza private — tutta la casistica del codice civile, le norme di diritto commerciale, ma anche quelle a tutela di qualsiasi rischio degli investimenti. Qui entriamo e sfioriamo in un settore che non è più solo quello del diritto commerciale, ma addirittura credito, bancario e assicurativo.

Le casse stanno diventando un soggetto diverso rispetto alle associazioni e fondazioni che il codice civile ci ha insegnato; le società di persone sono molto diverse da una società per azioni, eppure mediano la struttura dell'una e dell'altra.

In consiglio di amministrazione spesso devono sedere quelli che hanno la rappresentatività immediata nell'elettorato passivo dei propri iscritti. Abbiamo qualche cassa che non ha neanche quello, qualche cassa che forse, non vivendo e non respirando l'aria della previdenza obbligatoria di primo pilastro, deve necessariamente riconfigurarsi del tutto. Ci sta provando, con ritardo probabilmente anche nell'attività dei Ministeri. Non chiedetemi il perché. Sono sempre arrivata solo a settembre scorso, però le carte adesso si muovono, checché ne possano dire associazioni come l'Usarci. Mi pare che si chiami così questa associazione che, devo dire con molta poca eleganza, ha sparato due o tre articoli, fra febbraio e marzo, che da un lato riportano cose che non conosco perché riferiscono fatti relativi ai vertici politici del Ministero e dall'altro riportano invece contenuti di lettere da me firmati, però, come si dice di solito, decontestualizzati e quasi irrisi. Non so l'Usarci chi voglia usare, ma di certo non userà me.

Diciamo che ci sono anche queste esperienze, che stiamo vivendo e che dobbiamo governare, di soggetti previdenziali — tali

definiti — che però non rivestono quella magica atmosfera della previdenza obbligatoria di primo pilastro e non sono neanche dei fondi complementari in senso tecnico.

Non parliamo soltanto, quindi, della necessità di una riverifica dell'architettura di questa cassa in particolare, ma occorre anche una seria riflessione su quello che è stato fin qui l'accumulo di posizioni molto spesso silenti, che non arriveranno mai al diritto a pensione, perché non la maturano nella gestione principale che sta in INPS.

Sono situazioni che sembravano governabili nel 1996, ma adesso, a distanza di vent'anni, il concetto di privatizzazione si è consolidato. Contemperare il rischio della *mission* istituzionale di fare previdenza, senza avere il supporto del tiraggio di tesoreria dello Stato, ma avendo l'onere di andare a completare il processo di indebitamento e l'esposizione bilancistica dei nostri conti in Europa, è probabilmente un processo che deve essere rivisitato.

Una riflessione approfondita, per comprendere quale possa essere l'effettivo futuro delle casse, dato che un futuro previdenziale ai lavoratori va sempre dato, probabilmente è il momento di farla, sia nel sistema dei controlli, che della configurazione.

Non siamo davanti a delle società per azioni, ma a un qualcosa che è comparabile solo alle società che nascono in rete, nel *web*. È veramente qualcosa di nuovo. Il rischio che si disperda liquidità, passività, attività, e che ci siano zone d'ombra, è veramente alto. I controlli tradizionali ci sono e sono stati efficaci fino a questo punto; i controlli innovativi devono essere tutti configurati.

Per il momento mi fermo qui, presidente.

**PRESIDENTE.** Grazie dottoressa. Come avevo previsto, la sua esposizione è stata estremamente interessante, quindi abbiamo necessità di rivederci per poter ragionare sia sulle questioni che oggi abbiamo all'interno delle casse, sia perché vogliamo, dopo vent'anni, come giusta-

mente lei sottolineava, pensare di ridare un aggiustamento al mondo delle casse.

A noi sembra, infatti, che oggettivamente ci siano alcune difficoltà, sia per quanto riguarda gli iscritti, che la crescita e la sostenibilità.

Lei ha posto un ulteriore problema circa i cosiddetti contributi silenti, in relazione ai versamenti effettuati non soltanto da parte dei giovani avvocati, ma anche da altre categorie. Per esempio, ieri abbiamo avuto un incontro con la cassa dei farmacisti e anche lì vi è una criticità seria, nel senso che non è pensabile che i giovani laureati disoccupati iscritti paghino 170 euro per cinque anni e, dopo il quinto anno, se continuano ad essere disoccupati debbano pagare 2.200 euro di contribuzione.

Casi come questi pongono un problema su cui dobbiamo svolgere un ragionamento di carattere generale.

Questa Commissione — ne discuteremo in modo più dettagliato — ha dei compiti di controllo, programmazione e verifica, per come la legge ha stabilito. Ebbene, ci sembra quanto mai strano che documenti che ci servono per poter svolgere questa funzione non ci vengano inviati da parte di Covip e invece, per una strana situazione che credo risalga a un tempo lontano, vengono mandati al Ministero vigilante, che poi dovrebbe inviarli a noi, su richiesta specifica.

Questa forma di burocrazia non va nella direzione giusta nel momento in cui, come giustamente diceva lei, vi sono sistemi innovativi che bisogna ovviamente rideterminare e verificare nei controlli. Credo che su questo ragioneremo con grande determinazione e anche con il suo contributo.

Dobbiamo anche dire che finalmente ieri è stato nominato il nuovo direttore generale dell'ENPAIA, dopo tanto tempo. Possiamo considerarlo un fatto positivo, ma al di là dell'elezione del direttore generale di una cassa, credo che sia necessario riverificare il sistema generale, comprendendo nei ragionamenti che andremo a fare anche il MEF, con partico-

lare riferimento alla normativa in materia di investimenti, su cui intendiamo fare delle osservazioni.

Peraltro se vi sono delle osservazioni anche da parte vostra, gradiremmo che ce le inviaste, perché vorremmo avere un quadro più esaustivo possibile.

Le lascio nuovamente la parola se vuole svolgere ulteriori considerazioni.

CONCETTA FERRARI, *Direttore generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*. Sarò breve. In termini generali, uno dei problemi fondamentali non è tanto comprendere e definire la natura giuridica degli enti previdenziali privati, perché per definizione di legge sono privati.

Il punto è comprendere quanto, della loro natura privata, debba essere ricondotto all'ambito pubblico, perché la tutela previdenziale nasce dalla Costituzione, dai principi costituzionali e perché i nostri bilanci devono essere esposti in Europa e devono consolidare tutto l'aspetto previdenziale. Da questo, però, nasce un problema preciso: fino a che punto possiamo introdurre disposizioni normative che sono di ambito pubblico, dentro alle strutture degli enti privati di previdenza?

Lei indicava giustamente che ieri c'è stato il consiglio d'amministrazione di ENPAIA che ha nominato il direttore generale e una delle cose che ho sollecitato, quando sono arrivata, è che mi sembrava veramente fuori dal mondo che il ruolo di capo della struttura di un ente fosse vacante per così lungo tempo, dato che tra l'altro a quel soggetto è affidata addirittura la presentazione del bilancio in consiglio amministrazione e che quindi parliamo di una responsabilità non da poco.

Nel pubblico, i soggetti che possono fare i direttori generali non devono essere pensionati; nel privato, abbiamo avuto diverse casse di previdenza — ad esempio da Onaosi, a quella dei geometri — che, nonostante i pareri ministeriali, hanno pagato studi legali per controvertire la tesi

dei ministeri secondo cui i direttori generali non possono essere ingaggiati se già appartenenti a quiescenza, a situazioni previdenziali, se già pensionati. Questo è soltanto uno dei problemi di comparazione rispetto al pubblico, o rispetto al privato, società per azioni, delle compagini degli organi degli enti.

Le capacità di investimento, e quindi di contemperazione del rischio rispetto alla *mission* istituzionale di previdenza e assistenza, senza sciogliere il nodo circa la definizione di massima di quello che devono essere, come architettura di sistema interno, le singole casse previdenziali, sono questioni e problemi assolutamente legati e connessi tra loro.

Si deve ben comprendere chi agisce nelle casse previdenziali, così come chi gestisce, e in che modo, le risorse delle casse stesse. Tutto ciò deve essere assolutamente trasparente.

A questo accede il sistema di controlli; una filiera in questo momento cosmopolita, perché le anime sono diverse: noi facciamo previdenza, il Ministero dell'economia fa tesoro, la Covip fa ispezione e vigilanza, la Corte dei Conti fa controllo di referto e la Commissione bicamerale dovrebbe essere l'inizio e la fine di tutti questi processi.

Insomma, abbiamo a che fare con un sistema di controlli che forse è da ritoc-

care, rivedere e ridelineare. Esiste, ma capire se funziona o meno è compito della Commissione.

**PRESIDENTE.** Grazie dottoressa. Come dicevo prima, lei ha un'idea molto chiara che condividiamo. Appunto per questo abbiamo la necessità di confrontarci ancora, e più dettagliatamente, sui problemi esistenti, perché riteniamo che in questo momento le casse debbano essere guardate con molta attenzione.

Dico questo anche in riferimento a questioni per noi importanti, come giustamente diceva lei, a partire dal garantire la pensione a coloro i quali sono iscritti. Quindi, la verifica degli investimenti è una cosa estremamente seria e importante, affinché non si vadano a determinare situazioni che abbiamo già visto negli anni passati.

Nel ringraziare la dottoressa Ferrari per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa la seduta.

**La seduta termina alle 9,20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa  
il 16 ottobre 2015.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

