

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 MARZO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LELLO DI GIOIA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Di Gioia Lello, <i>Presidente</i>	2	Basile Ernesto, <i>Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei conti</i>	5, 7, 9 11, 12
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ DEL SISTEMA PREVIDENZIALE PUBBLICO E PRIVATO, ALLA LUCE DELLA RECENTE EVOLUZIONE NORMATIVA ED ORGANIZZATIVA, ANCHE CON RIFERIMENTO ALLA STRUTTURAZIONE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE		Bove Bruno, <i>Presidente</i>	4, 5, 10
		D'Amico Natale, <i>Consigliere</i>	11
		De Lieto Vollaro Maria Letizia, <i>Consigliere</i> ..	2, 4, 6
		Ferrara Antonio, <i>Presidente, delegato al controllo sulla gestione dell'INPS</i>	7
		Gallucci Luigi, <i>Consigliere</i>	9
Seguito dell'audizione di rappresentanti della Corte dei conti:		Morassut Roberto (PD)	6, 9
Di Gioia Lello, <i>Presidente</i>	2, 4, 5, 6, 7, 9, 12	Valletta Paolo, <i>Consigliere</i>	4, 5

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LELLO DI GIOIA

La seduta comincia alle 14,30.

(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).

Seguito dell'audizione di rappresentanti della Corte dei Conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione di rappresentanti della Corte dei Conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale pubblico e privato alla luce della recente evoluzione normativa e organizzativa, anche con riferimento alla strutturazione della previdenza complementare.

Cedo la parola al presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti, Ernesto Basile, per un breve intervento riassuntivo sui contenuti esposti nella precedente audizione.

ERNESTO BASILE, *Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti*. Siccome eravamo rimasti in sospeso sulla questione dell'INAIL, con il suo consenso darei la parola alla dottoressa De Lieto Vollaro per una breve relazione, alla

quale potranno seguire eventuali domande su questo tema. Successivamente, interverrei io per una breve esposizione sulle casse privatizzate; dopodiché saremo a disposizione dei componenti della Commissione.

MARIA LETIZIA DE LIETO VOLLARO, *Consigliere*. Il sistema assicurativo pubblico gestito dall'INAIL riveste connotazioni di affidabilità e stabilità finanziaria e appare rispondere, sostanzialmente, alle esigenze di tutela delle categorie interessate.

L'analisi degli indici di bilancio per il 2012 evidenzia che l'autonomia finanziaria dell'ente è soddisfacente, presentando risultati sempre prossimi all'unità. L'autonomia contributiva presenta buoni valori e attesta che la quasi totalità delle entrate proprie viene coperta da quelle della gestione assicurativa dei premi e contributi.

La solidità della situazione finanziaria dell'istituto, che è caratterizzata dalla possibilità di coprire le spese con le proprie entrate, emerge anche dall'analisi dell'indice di capacità finanziaria corrente e da quello di capacità finanziaria totale, entrambi superiori all'unità.

Assume valore particolarmente rilevante l'indice di autocopertura delle spese istituzionali, che resta ancorato a valori superiori all'unità, attestandosi all'1,47. Tale risultato va interpretato come capacità dell'Istituto di fronteggiare le spese per prestazioni con gli introiti conseguiti a titolo di premi e contributi ed evidenzia i margini economico-finanziari eventualmente utilizzabili per un'estensione dei compiti sociali, ovvero per scelte di riequilibrio, nell'uno e nell'altro caso tenendo conto, ovviamente, della natura dell'ente e della conseguente necessità di assicurare copertura ai rischi assicurati.

Quanto all'andamento economico generale, i dati di bilancio confermano la sostanziale solidità dell'istituto, considerato che la gestione 2012 si è conclusa con un avanzo finanziario pari a 1.231 milioni di euro, in aumento rispetto al dato del 2011.

A conclusione del percorso di razionalizzazione che ha condotto al Polo unico della salute e sicurezza, risultano ultimate le procedure di integrazione degli enti — *ex* Ipsema ed *ex* Ispesl — che hanno assicurato la continuità delle prestazioni pur in assenza di una compiuta ridisegnazione della *governance*.

Come noto, nel sistema vigente, quanto agli organi di vertice, l'articolo 7, commi 7 e 8, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha assegnato nuove competenze al presidente dell'istituto, cui sono state devolute le funzioni del soppresso consiglio di amministrazione. Per quanto riguarda il CIV (comitato indirizzo e vigilanza), il predetto decreto ha previsto che tale organo politico-istituzionale intervenga nel procedimento di nomina del presidente, di approvazione del bilancio preventivo e del bilancio consuntivo, nonché di vigilanza sui risultati complessivi.

Con riguardo al collegio dei sindaci, risulta tuttora confermata la permanenza di un'ampia composizione numerica che, nonostante l'accorpamento con gli altri due enti, non appare comunque allineata agli attuali orientamenti legislativi di contenimento degli apparati, né è giustificata rispetto ai relativi costi di struttura che costituiscono l'ammontare più alto in valore assoluto nel vigente assetto della *governance* dell'INAIL.

Già da alcuni anni la sezione enti ha avuto modo di rilevare le criticità afferenti all'attuale assetto del modello duale e agli altri due organi rappresentati dal direttore generale e dal collegio dei sindaci. Quanto alla proposta formulata dalla Commissione Valotti, è stata espressa a riguardo una sostanziale condivisione in merito al ripristino del consiglio di amministrazione, evidenziando altresì come sia da ritenere riduttivo un intervento legislativo che si limiti a pro-

porre mere riduzioni lineari nelle composizioni del CIV o del collegio dei sindaci, senza potenziarne la professionalità o una più adeguata rappresentanza effettiva.

Comunque, la ridisegnazione della *governance* dell'INAIL va contestualizzata nell'ambito di un nuovo modello legislativo che afferisca anche all'INPS.

Quanto alla gestione patrimoniale sono stati forniti in apposite tabelle i dati sulla gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare dell'ente, che assume un ruolo centrale in un sistema a capitalizzazione. Va evidenziato che gli investimenti immobiliari, sia diretti che indiretti, risultano da anni fortemente penalizzati da vincoli di legge posti a tutela della copertura delle riserve tecniche, nonché dalla farraginosità della normativa che ostacola la piena attuazione dei piani di investimento triennali deliberati annualmente dal CIV.

La consistenza degli immobili iscritti al bilancio al 31 dicembre 2012 è pari a complessivi 2.863 milioni di euro; il valore di mercato si attesta intorno a 4.222 milioni. Gli immobili a reddito ammontano complessivamente a 1.765 milioni. Detti valori sono comprensivi dei patrimoni immobiliari già di proprietà degli enti incorporati Ispesl e Ipsema.

La redditività netta degli immobili destinati al reddito è stata pari all'1,38, mentre nel 2011 era stata dell'1,74. Tale flessione è dovuta in gran parte a un rilevante incremento della pressione fiscale, passata da 23,5 milioni del 2011 a 29 milioni nel 2012, derivante per la quasi totalità dall'introduzione dell'IMU.

Il Piano triennale degli investimenti 2014-2016 è stato approvato dal CIV nel novembre 2013. Con riferimento all'anno 2014, sulla base dei dati di bilancio di previsione, l'ammontare delle risorse da destinare agli investimenti immobiliari risulta essere pari a 1,2 miliardi di euro, corrispondenti al 7 per cento del piano di impiego dei fondi disponibili, ripartito tra investimenti diretti e indiretti. Si aggiungono 100 milioni di euro per ini-

ziative di acquisto per immobili istituzionali da effettuare in forma diretta.

Il patrimonio mobiliare dell'ente, che è precisato in un'apposita tabella allegata, non appare particolarmente significativo in quanto per la maggior parte è afferrato a titoli di Stato e non risulta comunque che contenga investimenti all'estero, né prodotti derivati da considerare ad alto grado di rischiosità.

Ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Prima dell'intervento del Presidente Basile, darei la parola ai colleghi che intendano porre dei quesiti in merito sia alla relazione dell'INPS — che è stata svolta la scorsa seduta — che a quella dell'INAIL. In particolare, se i colleghi consentono, inizierei io col chiedere un chiarimento relativamente all'INAIL al consigliere De Lieto Vollaro circa la giacenza presso la tesoreria unica di circa 22,5 miliardi, ovviamente a interessi zero perché immobilizzati. È possibile smobilizzare quota parte di questa somma che è ferma presso la tesoreria unica?

MARIA LETIZIA DE LIETO VOLLARO, Consigliere. Questo sarebbe l'auspicio degli organi dell'INAIL, soprattutto del CIV. Tuttavia, se si potrà fare in futuro, è un discorso normativo, quindi di decisione politica. Allo stato, non è assolutamente possibile, né è previsto che possa accadere in futuro perché suppongo che questa liquidità venga utilizzata in altro modo.

PRESIDENTE. Da quanto mi risulta non c'è una normativa che non preveda la smobilitazione. C'è semplicemente un dato che riguarda il Tesoro, ovvero che questo ritiene di non poter impiegare tali somme in quanto poste a garanzia della copertura di titoli e del relativo fabbisogno.

BRUNO BOVE, Presidente. Come ha detto giustamente, non vi è una normativa che preveda questa impossibilità. In realtà, però, un vincolo risiede nella natura di queste risorse perché la logica dell'INAIL, diversa da quella di tutti gli altri enti previdenziali, è prettamente assicurativa.

Quindi, come i bilanci delle società di assicurazione prevedono la cosiddetta « riserva tecnica », dobbiamo intendere che quei depositi siano sostanzialmente la riserva tecnica di una società di assicurazione.

PRESIDENTE. Vi pongo, allora, una domanda più specifica. Siccome non vi è una normativa e, da quanto ci risulta, questo fondo di riserva, oggi immobilizzato presso la tesoreria unica — al di là delle considerazioni sulle esigenze assicurative e quant'altro — rappresenta per il Tesoro una garanzia per il fabbisogno complessivo, nel caso in cui dovessimo smobilizzare alcune quote e reinvestire questi fondi oggi immobilizzati, ottenendo rendimenti maggiori, da parte della Corte dei conti ci sarebbero delle obiezioni?

PAOLO VALLETTA, Consigliere. Le risorse che sono giacenti presso il conto di tesoreria sono a disposizione dello Stato e dei pagamenti che lo Stato effettua. Per questo, dal momento che l'INAIL fa parte del settore della pubblica amministrazione, è stato posto un vincolo agli investimenti che deve effettuare. Si tratta di un vincolo normativo, per cui gli enti previdenziali, con le loro disponibilità finanziarie, non possono procedere a investimenti secondo le proprie esigenze e i propri orientamenti. Devono, cioè, tener conto del fatto che fanno parte del settore pubblico.

Quelle risorse che sono giacenti sul conto di tesoreria servono per eseguire i pagamenti che l'amministrazione effettua. In sostanza, l'amministrazione beneficia di queste risorse che sono giacenti perché non ricorre al mercato per fare i propri pagamenti. Insomma, fa meno debito pubblico. Utilizzare queste risorse per effettuare investimenti che possono dare un maggiore risultato determinerebbe, comunque, un *gap* temporale tra quando si effettuano investimenti e quando c'è il ricavo, per cui una norma dovrebbe prevederlo e, nell'immediatezza, dare copertura alle minori somme disponibili presso la tesoreria.

PRESIDENTE. È chiaro che c'è bisogno di una piccola norma per la copertura. Tuttavia, intendevo sottolineare un altro aspetto. Sappiamo benissimo che gli investimenti che l'INAIL può fare sono nel settore pubblico, come dettato dalle norme.

Ciò detto, se una quota parte viene investita in settori pubblici, attraverso garanzie che vengono date non da parte dello Stato, ma di organi che possono essere configurabili come garanzia per lo Stato, per cui non si incorrerebbe nel sistema degli aiuti di Stato, con delle obbligazioni garantite, la Corte dei conti su che cosa obietterebbe?

PAOLO VALLETTA, *Consigliere*. In linea generale, devo dire che la Corte dei conti non si occupa di questi accadimenti, se non quando vanno sottoposti al suo esame i provvedimenti conseguenti. Intendo dire che la Corte dei conti non si occupa in prima istanza di fare obiezioni su certe decisioni prese. Non è compito della Corte dei Conti, in prima istanza, verificare decisioni che vengono prese in merito dal Governo o, prima ancora, dal legislatore.

ERNESTO BASILE, *Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti*. La Corte non ha niente da obiettare se c'è questa disposizione. Se questo utilizzo diverso dei fondi di tesoreria producesse effetti negativi sulla gestione dell'INAIL, la Corte, in sede di esame della gestione, lo rilevarebbe. Se, invece, non producesse nessun effetto sulla gestione dell'INAIL, la Corte dei conti non avrebbe niente da osservare in merito alla scelta dell'utilizzo della tesoreria o meno.

Il presidente Bove ha espresso i motivi per cui c'è la riserva. Ora, se si volesse utilizzare una parte in modo diverso, se ciò non produce effetti negativi nella gestione economica, ovvero non produce *deficit* o si tratta addirittura di investimenti redditizi, la Corte non avrebbe nessun rilievo da fare. In sede preliminare — ripeto — non valutiamo questi aspetti.

PAOLO VALLETTA, *Consigliere*. Non rientra nei nostri compiti verificare, nell'immediatezza, gli effetti di certe decisioni assunte.

ERNESTO BASILE, *Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti*. Vi rientrerà se e quando nell'esame delle risultanze dei bilanci INAIL vi fossero delle discrasie da rilevare. A quel punto, si direbbe che derivano dal fatto che sono state utilizzate delle somme in un certo modo. Se, però, questo non si verifica, da parte nostra non c'è nessuna osservazione.

PRESIDENTE. Giustamente. Infatti, nel momento in cui verificate il bilancio e c'è un avanzo di 1,2 miliardi, è chiaro che non c'è uno sbilancio perché c'è un utile, dovuto anche al fatto che il minor lavoro ha prodotto meno infortuni e quindi meno premi da pagare. Quando ci sarà un incremento produttivo, ci auguriamo che le norme in materia di sicurezza sul lavoro possano creare sempre meno infortuni, mantenendo ferma la quota che riguarda il pagamento dei premi. Questa andrà poi ridotta...

BRUNO BOVE, *Presidente*. Questo è il problema.

PRESIDENTE. Sì, ma andrà ridotta perché l'alta quota dei premi rappresenta un costo aggiuntivo per l'impresa, costo che dobbiamo tentare di limitare.

BRUNO BOVE, *Presidente*. Poi, però, non avremo più...

PRESIDENTE. Non avremo più 1,2 miliardi, bensì magari 700 milioni, di cui una quota parte va nel fondo di riserva. Non va, però, a incidere su quello che oggi è fermo in tesoreria unica.

Ci stiamo ponendo questo problema perché come Commissione stiamo ragionando su come poter costruire un sistema che ci consenta di avviare un processo virtuoso riguardo agli investimenti futuri, attraverso anche l'impiego

di parte delle risorse sia del primo che del secondo pilastro, che consentano di conseguire redditività medie tali da garantire le pensioni, ma, nello stesso tempo, capaci di generare reddito e condizioni di sviluppo di questo Paese, collegandosi in tal modo anche a un sistema di riduzione del debito e della tassazione in quanto tale.

Infatti, se incrementiamo il prodotto interno lordo riusciamo ad abbattere il numeratore. Il sistema è quello; non ce ne sono altri. Questa è, dunque, la nostra idea, nella quale vi è anche un pezzo del sistema INAIL. Per questo mi sono permesso di fare quel tipo di considerazione, che comporta, chiaramente, una piccola norma che vada a superare anche le difficoltà dettate dalla cautela che il Tesoro definisce in virtù del fabbisogno, quindi della non ulteriore emissione di titoli di Stato.

Questa — ripeto — è la nostra idea, e per questo mi sono permesso di sottolineare questo aspetto. La risposta che mi avete dato mi convince a seguire una strada che consentirebbe di poter determinare condizioni positive per lo stesso INAIL. Oggi siamo immessi in un impianto di norme talmente complicate che bloccano il sistema. Dobbiamo semplificare. Nel momento in cui semplifichiamo, probabilmente riusciremo a dare delle risposte ai bisogni di produttività, di sviluppo e anche di occupazione.

ROBERTO MORASSUT. Vorrei porre una domanda, ma non so se è possibile avere una risposta. Stante questa situazione, a quando risalgono gli ultimi investimenti di carattere immobiliare dell'INAIL? Mi riferisco soprattutto a quelli nel campo dell'edilizia universitaria e sanitaria. Questi sono, infatti, i campi principali.

Inoltre, come mai c'è una diminuzione nel tempo della redditività di questi immobili? Voi, infatti, segnalate una riduzione che non è irrilevante (dall'1,74 del 2011 all'1,38 del 2012). Da cosa dipende questo calo di redditività, a parte la vicenda IMU?

MARIA LETIZIA DE LIETO VOLLARO, *Consigliere*. Gli investimenti immobiliari dell'INAIL sono in una fase di stallo, sia perché si sono percentualizzati in misura minimale rispetto alla liquidità esistente, sia perché, in un primo tempo, si è detto che la norma prevedeva che gli investimenti dovessero essere fatti in forma indiretta. Quindi, prima il blocco degli investimenti si è ancorato alla forma macchinosa dell'investimento indiretto, ma poi è intervenuta la norma e si è passati alla possibilità di investire proficuamente anche in maniera diretta.

È stato stabilito, quindi, di investire all'Aquila. Sono state date delle direttive e vi sono state delle riunioni e delle cabine di regia per individuare gli investimenti immobiliari da fare. Ora, invece, la situazione è in fase di completa stagnazione in quanto quasi tutte le risorse sono andate a residuo. In particolare, una metà è andata a residuo e si prevede che anche l'altra seguirà la medesima sorte. Insomma, all'Aquila non è stato realizzato quasi nulla, tranne che l'acquisto di un immobile di circa 20 milioni di euro.

Per quello che riguarda la redditività degli immobili, che si attestava al 2,5 per cento, attualmente è inferiore a causa dell'introduzione dell'IMU, che ha portato la percentuale al ribasso di redditività dal 1,74 del 2011 all'1,38. C'è, dunque, una difficoltà enorme nell'investimento immobiliare.

Lo stesso vale per il disinvestimento immobiliare. Mi riferisco a quello che accade per gli immobili retrocessi della SCIP. Ora, a prescindere dal fatto che gli immobili retrocessi della SCIP sono quelli di minore valore e già occupati, le vendite, che adesso si fanno tramite la Cassa del notariato, sono praticamente ferme.

In definitiva, gli investimenti dell'INAIL sono — ripeto — in fase di stallo. Si propugna ogni volta di trovare situazioni ottimali, ma allo stato non si sono realizzate.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre domande sull'INAIL proporrei di passare

all'INPS. Tra poco audiremo il commissario che ci illustrerà il piano industriale che è stato approvato qualche giorno fa.

ANTONIO FERRARA, *Presidente*. È in corso di esame; non è approvato.

ERNESTO BASILE, *Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti*. La precisazione del presidente Ferrara è opportuna, visto che egli partecipa ai consigli di amministrazione.

PRESIDENTE. Questa precisazione del presidente Ferrara ci fa piacere. Infatti, questa Commissione vuole esercitare anche nei confronti dell'INPS il suo ruolo non soltanto in termini di controllo *ex post*, ma anche di programmazione e di verifica. In tal senso riteniamo che un piano industriale, prima di essere approvato, possa essere posto alla nostra attenzione anche al fine di poter offrire eventuali suggerimenti.

ANTONIO FERRARA, *Presidente*. Vorrei rammentare a me stesso che l'ex Ministro del lavoro Giovannini accennò che il termine indicativo per la definizione del piano doveva verificarsi tra febbraio e marzo. D'altra parte, il piano non si esaurisce con la predisposizione, ma deve essere inviato al ministero vigilante. Quindi, penso che per poter parlare di approvazione del piano siano necessari altri passaggi.

Detto questo, nella fase attuale vi è stata una prima presentazione da parte del direttore generale a dicembre; poi c'è stato il cambio di vertice e, di conseguenza, il commissario che si è insediato da pochi giorni ha portato il piano in una riunione informale — presenti il vertice dell'istituto, il direttore generale, e con la partecipazione del magistrato e del collegio dei sindaci — a cui dovrebbe seguirne un'altra, probabilmente la prossima settimana. Questo è lo stato del procedimento. I rappresentanti dell'INPS potranno essere molto più puntuali nei dettagli, tenuto conto che stanno riesa-

minando il quadro complessivo. Tuttavia — ripeto — lo stato del procedimento è questo.

PRESIDENTE. Ringrazio di tutte le precisazioni che sono state rese e direi di passare ad affrontare il tema delle casse. Do quindi la parola al Presidente Basile.

ERNESTO BASILE, *Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti*. Concentrerò il mio intervento su quale può essere il ruolo delle casse ai fini dello sviluppo dell'economia nazionale. A tal riguardo, vi è da dire che fin dalla privatizzazione delle casse e della coeva istituzione di un sistema compiuto di previdenza integrativa, ci si è posti il problema di quale contributo possa venire dal nuovo assetto ai fini di un maggiore e migliore sostegno finanziario alle imprese, in modo da rendere possibile un'accelerazione dello sviluppo dell'economia nazionale.

La risposta a questa domanda fu esplicitata al momento della riforma del 1995, che costituisce il presupposto dei successivi interventi normativi, e risiede nella convinzione secondo la quale lo sviluppo in Italia di un moderno sistema di intermediari specializzati nella raccolta e nella gestione del risparmio previdenziale possa rendere più completo il nostro sistema finanziario, in particolare, nel versante sul quale esso si presenta più deficitario, cioè quello relativo agli intermediari che agiscono in una logica di lungo periodo.

Ogni sistema finanziario è chiamato a una funzione di trasformazione delle scadenze, agendo da intermediario tra famiglie, che normalmente preferiscono investimenti finanziari prontamente liquidabili, e le imprese, che invece hanno bisogno di finanziamenti che diano una garanzia di durata più ampia, legata al meno al tempo del processo produttivo e in parte al tempo di rientro necessariamente più lungo degli investimenti.

Questa attività di trasformazione oggi incontra, però, dei limiti, che si fanno particolarmente stringenti per le banche

commerciali, che vedono normalmente gran parte delle proprie passività avere scadenza brevissima, se non a vista, e che non possono farsi carico oltre misura del rischio di una trasformazione di tali passività in impieghi di durata troppo lunga.

Il nostro sistema è, come si suol dire, « bancocentrico », cioè incentrato sulle banche commerciali. Poco sviluppati sono i mercati nei quali si scambiano titoli di capitale delle imprese, il ricorso diretto delle imprese al mercato dei titoli di debito e, infine, il sistema delle cosiddette « *investment bank* ».

In questo sistema può farsi più scarsa proprio la disponibilità di fondi per prestati a più lunga durata e ancor di più la disponibilità di fondi come quelli rappresentati da azioni che non hanno una scadenza. In un simile contesto, la disponibilità di intermediari che operano nella gestione del risparmio previdenziale diviene preziosa, proprio perché la loro caratteristica principale consiste nello sguardo lungo, cioè nella capacità di prescindere da rendimenti di breve periodo per guardare al rendimento offerto dalle somme investite in una prospettiva di lungo periodo.

Quindi, quando si chiede quale contributo può venire allo sviluppo economico dal sistema delle casse privatizzate e dal sistema della previdenza complementare, la risposta immediata è che quel contributo sarà tanto maggiore quanto simili intermediari saranno capaci di svolgere al meglio la funzione per la quale sono costituiti, cioè gestire le disponibilità finanziarie accumulate guardando a un orizzonte temporale di lungo periodo.

Per questo, di norma, ci si attende che simili operatori abbiano nel proprio portafoglio quote di immobili, di azioni, di titoli a lunga scadenza maggiore di quelli che normalmente si trovano nei portafogli di altri intermediari, *in primis* le banche commerciali.

Spesso, però, si discute anche dell'opportunità di introdurre limiti specifici alla gestione di tali risparmi, ad esempio,

vincolandone una parte all'investimento immobiliare o in imprese nazionali che abbiano determinate caratteristiche considerate meritevoli di specifica tutela. Ovviamente, si tratta di scelte del legislatore che, in quanto tali, la Corte non può che rispettare.

Tuttavia, in linea generale, vogliamo osservare che tali vincoli possono produrre effetti controproducenti sui versanti non tutelati. Ad esempio, imporre una quota di finanziamento da destinare a imprese piccole e medie può ostacolare il finanziamento delle imprese più dinamiche, cioè di quelle che crescono più velocemente e che, quindi, più velocemente superano i limiti dimensionali prefissati e soprattutto — questo è fondamentale — questi vincoli rischiano di deresponsabilizzare i gestori delle casse. Sarà, infatti, sempre possibile imputare il raggiungimento di risultati finanziari insoddisfacenti ai vincoli posti alla gestione.

Ciò non significa che i responsabili della gestione non debbano sentirsi vincolati a una funzione istituzionale; ecco perché la Corte, nelle proprie relazioni sulle casse privatizzate, tanto spesso raccomanda ai controllati di mantenere una struttura di portafoglio coerente con la missione istituzionale, cioè con la gestione del risparmio in un'ottica di lungo periodo.

Altro discorso è la tassazione del risparmio previdenziale. Anche alla luce di quanto affermato, cioè della capacità di sostenere gli investimenti di più lungo periodo che caratterizza questo risparmio, nella generalità dei Paesi il regime di tassazione del risparmio previdenziale è più favorevole di quello riconosciuto al risparmio di altro tipo.

Almeno in astratto, sarebbero auspicabili in Italia interventi che favorissero ulteriormente il risparmio previdenziale, anche se non dobbiamo nasconderci il fatto che le condizioni difficili che la nostra finanza pubblica attraversa e che certo non si risolveranno in un brevissimo periodo rendono quanto è possibile fare diverso da quanto, per altri versi, sarebbe auspicabile.

Per il resto, vi rimando alla relazione principale.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

ROBERTO MORASSUT. La parte che il Presidente Basile ha appena letto è importante soprattutto quando fa riferimento alla necessità di investimenti di lungo periodo, che è un concetto fondamentale in quanto non si può nascondere che c'è una certa preoccupazione sulla tenuta complessiva del sistema delle casse privatizzate, e delle casse professionali in generale.

Questa preoccupazione riguarda, in particolare, alcuni di questi enti, che, dal punto di vista della politica di investimenti mobiliari, ma anche immobiliari, forse non si sono perfettamente attenuti all'indirizzo chiaramente espresso nel suo intervento, nel senso che ci sono situazioni in cui gli investimenti mobiliari sono stati effettuati in una incertezza di rendimento nel breve e nel lungo periodo, proprio per la natura e le caratteristiche di questi investimenti.

I problemi che si sono posti e che si è posti questa Commissione nel corso delle audizioni sono sostanzialmente di tre tipi. Il primo, vista questa situazione, è una domanda generale sulla sostenibilità della durata dei cinquanta anni che la legge ormai impone anche a questi enti.

Il secondo riguarda l'opportunità di certe iniziative di investimento mobiliare e la loro effettiva redditività. Su questo credo che il ruolo della Corte dei conti sia estremamente importante, anche per le funzioni della Commissione.

Il terzo, infine, non è un tema che riguardi prettamente l'autorità di magistratura contabile, anche se, in qualche modo, la interessa. Mi riferisco alla configurazione giuridica di questi enti, in quanto dagli ultimi pronunciamenti del Consiglio di Stato è stato sollevato qualche dubbio.

Peraltro, si tratta di un dubbio mai chiarito; almeno io non sono riuscito a

chiarirlo fino in fondo poiché l'espressione che il Consiglio di Stato ha usato in più occasioni nei testi delle sue pronunce mantiene una quota di incertezza. Sono, cioè, sicuramente di enti di carattere pubblico che, però, hanno un'autonomia di carattere organizzativo che può considerarsi attinente al campo del diritto privato. Questa autonomia non è ben perimetrata, soprattutto, ad esempio, per quanto riguarda la materia delle dismissioni immobiliari, che cito perché hanno una ricaduta molto diretta di carattere sociale.

Questi sono quindi gli argomenti su cui chiedo un vostro parere.

ERNESTO BASILE, Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti. Prima di lasciare la parola al consigliere Gallucci, che è l'esperto su questa materia, preciso che nella relazione che vi abbiamo consegnato la scorsa volta questo problema è affrontato. Il consigliere riassumerà queste considerazioni. Tuttavia, su questa vicenda non c'è una pronuncia definitiva, per cui la Corte dei conti continuerà a controllare fino a quando non ci sarà una legge oppure le Sezioni Unite della Cassazione diranno che non può più farlo.

LUIGI GALLUCCI, Consigliere. Cercherò di rispondere alla prima e alla terza domanda. Relativamente alla sostenibilità — anche se abbiamo dei dati parziali in quanto manca una serie storica — quello che possiamo osservare, facendo relazioni annuali su ogni singolo ente, è che, a fronte di una normativa abbastanza stringente come quella contenuta nell'articolo 24, comma 24 legge del 2001, che, come sapete, chiede e impone l'equilibrio previdenziale tra entrate per contributi e spese per prestazioni, tutte le Casse hanno prodotto delle riforme anche incisive.

Diverse casse sono andate verso il sistema contributivo; altre rimangono con il sistema retributivo, ma anche in questi casi sono stati modificati il livello delle prestazioni e quindi dei contributi. In effetti, i bilanci tecnici a cinquant'anni

hanno dato dei risultati di equilibrio o comunque considerati tali dai ministeri vigilanti per tutti gli enti. Su questo la Corte non ha nulla da osservare, ferma restando la valenza delle previsioni attuariali che, a loro volta, sono condizionate dai parametri macroeconomici dei ministeri vigilanti.

Se si guarda in un'ottica più a breve periodo, qualche problema si pone. Si tratta, però, di questioni legate in gran parte alla dinamica occupazionale e alla crisi dei settori produttivi. Nella fase recente — parlo del 2011 e del 2012 e forse anche del 2013, i cui bilanci ci arrivano adesso — alcune casse hanno sentito profondamente il problema dell'occupazione, come per i giornalisti. È chiaro, quindi, che la prospettiva macroeconomica, che comprende anche l'entrata a regime delle riforme che tutti gli enti hanno approvato, si pone in una dinamica diversa. Si tratta, pertanto, di valutare le proiezioni attuariali. A ogni modo, posso dire che i parametri macroeconomici stabiliti nel 2012 dai ministeri vigilanti reggono anche nel 2013, almeno stando ai dati del rapporto della Ragioneria generale sullo stato sulla spesa previdenziale.

Per quanto riguarda la terza domanda sulla natura giuridica delle Casse, noi, come Corte dei conti, abbiamo qualche difficoltà a intervenire perché alle Sezioni riunite della Corte dei conti in composizione speciale è stata attribuita la competenza in unico grado che finora era del giudice amministrativo. Adesso, quindi, siamo noi a doverci pronunciare, per cui in questa sede riesce difficile poter dare giudizi su questo problema.

Bisogna però, fare chiarezza. Il problema non è se le casse debbano stare nell'elenco Istat o meno. Infatti, l'elenco Istat, che risponde ai principi del «SEC 95», quindi della contabilità nazionale, è assolutamente indifferente per le casse. Ci devono stare perché, anche ai sensi della normativa comunitaria, sono organismi di diritto pubblico, per cui fanno parte della contabilità nazionale. Il pro-

blema è, però, quali effetti il legislatore attribuisce all'essere inseriti all'interno delle casse.

Per il resto, le scelte del legislatore non sono sindacabili da noi. Possiamo, comunque, rilevare che c'è stata un'attenzione del legislatore per l'autonomia delle casse. È vero che i problemi della crisi economica hanno richiesto interventi seri e pesanti nei confronti di tutti, ma è anche vero che alle casse rimangono ambiti di autonomia particolarmente ampi, per esempio quello di normare sul proprio sistema pensionistico. Abbiamo ancora sei casse che stanno nel retributivo; abbiamo due casse che hanno le pensioni a prestazione fissa. Vi sono, dunque, ambiti di autonomia che non vanno assolutamente sottovalutati.

BRUNO BOVE, *Presidente*. Vorrei aggiungere solo una piccola nota a quello che ha già affermato il collega sul tema della natura delle casse. Questo può essere risolto solo con considerazioni metagiuridiche. Infatti, abbiamo già una definizione legislativa che parla di casse privatizzate e che hanno lo strumentario dei soggetti privati, soprattutto negli investimenti. Ricordiamo che gli enti pubblici avevano — e ancora oggi è così — uno spettro limitato in cui potevano investire. Ricordo, per esempio, legislazioni che risalgono agli anni Sessanta secondo le quali dovevano comprare gli immobili per gli sfrattati.

Attualmente, sempre su un piano metagiuridico, quando il legislatore interviene pesantemente sull'autonomia di gestione delle casse, imponendo un certo tipo di investimenti — in sostanza, è la COVIP che governa anche il settore degli investimenti — e un certo ammontare di risparmi da restituire allo Stato, ci si potrebbe domandare se quella natura privata originaria (che, peraltro, già era inquinata, perché sono private, ma con un fine pubblico, come ha detto la Corte costituzionale) è rimasta solo una forma o c'è ancora.

La questione che fosse rimasta solo una forma, in ordine alla trasformazione di enti già pubblici in privati, è stata più

volte affrontata dalla giurisprudenza, anche con riguardo ai nostri controlli. La Corte costituzionale ha mantenuto i nostri controlli per gli enti pubblici economici (come Enel e Eni) perché ha detto che nulla cambia sul piano della sostanza. In definitiva, è un tema già affrontato, anche con degli accenni in qualche nostra relazione, in cui abbiamo affermato che questi controlli, alla fine, non modificano la definizione originaria.

ERNESTO BASILE, *Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti*. Per la parte degli investimenti, fermo restando che la COVIP è l'organismo preposto e che rispettiamo le diverse competenze, darei la parola al consigliere D'Amico.

NATALE D'AMICO, *Consigliere*. Quando è stato ritenuto opportuno, più volte la Corte è intervenuta con le proprie relazioni richiamando alcuni enti a operare sui mercati finanziari in modo coerente con le finalità della missione che esse hanno, cioè gestire risparmio previdenziale nella prospettiva di garantire il pagamento delle pensioni.

In qualche caso questi interventi sono stati efficaci, in altri meno. Tuttavia, ricordo che il controllo che la Corte esercita non è indirizzato all'ente, bensì al Parlamento, che è il destinatario di quell'attività di controllo.

Ora, la questione è più generale. Come ricordava il Presidente Basile, nella costruzione di questo meccanismo c'era l'idea di completare il sistema finanziario italiano. Tuttavia, a distanza di circa 20 anni registriamo il fatto che il sistema finanziario italiano è carente sotto due aspetti.

Il primo è il ricorso diretto delle imprese ai mercati finanziari, che ha una conseguenza importante. Infatti, quando c'è la crisi finanziaria, in tutto il mondo le banche sono costrette a ridurre la propria erogazione di credito. Tuttavia,

mentre altrove ci sono alternative per le imprese — per esempio, negli Stati Uniti esiste un forte e sviluppato un mercato dei *commercial paper* — in Italia non è così, quindi se le banche non sono in grado o non vogliono dare credito le imprese soffrono di più.

Il secondo elemento carente è la disponibilità di strumenti finanziari per il finanziamento dei progetti a lungo termine. Tipicamente, le infrastrutture vengono finanziate utilizzando strumenti finanziari che hanno durata molto lunga. Questa cosa è particolarmente grave nel momento in cui la finanza pubblica è costretta a ridurre il sostegno agli investimenti pubblici per motivi di bilancio.

Questa parte non ha funzionato perché le casse, quindi il sistema previdenziale, non ha fatto il suo mestiere o per altri motivi. Si tratta indagare su questo. Un lavoro molto utile potrebbe essere verificare quali sono gli ostacoli affinché questo mercato possa decollare.

Se ragioniamo in astratto, un soggetto che gestisce previdenza complementare ha interesse a investire in titoli a lungo termine. Oggi, però, non ha molte scelte se non i titoli di Stato. Normalmente i titoli utilizzati per finanziare, per esempio, le infrastrutture hanno un rendimento più alto, non solo dei titoli di Stato. Di norma, la curva delle scadenze dei tassi d'interesse secondo la scadenza è a inclinazione positiva; più lunga è la scadenza e più rende. Pertanto, chi è in grado di assumere impegni sul lungo termine, come tipicamente chi gestisce previdenza, ha interesse ad andare sul lungo termine. Il punto è che non ci sono gli strumenti sul mercato italiano.

Ora, la mia personale opinione, implicita nel discorso del presidente Basile, è che la quantità di ostacoli che si frappongono affinché questo mercato si sviluppi sono diversi. Alcuni hanno natura fiscale, altri regolamentare, altri sono legati alle professionalità degli agenti. Insomma, occorre un lavoro che vada a individuare questi ostacoli per superare quelli che è possibile rimuovere.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo del vostro contributo. Ci terremo in contatto con voi perché le considerazioni che avete fatto sia sull'INPS, sia sull'INAIL e da ultimo sulle casse, in virtù del progetto di rilancio del Paese che abbiamo in testa, sono estremamente interessanti per noi.

ERNESTO BASILE, *Presidente della Sezione di controllo sugli Enti della Corte dei Conti*. Vi ringraziamo per la cortesia di averci ascoltato. Rimaniamo, ovviamente, a disposizione del Parlamento, come è nella funzione della Corte.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 4 giugno 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

