

COMMISSIONE PARLAMENTARE

di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	260
PROCEDURE INFORMATIVE:	
Audizione del Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, dott.ssa Francesca Puglisi	260

Martedì 24 novembre 2020. – Presidenza del presidente PUGLIA. – Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, dott.ssa Francesca Puglisi.

La seduta comincia alle 13.10.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

Il PRESIDENTE avverte che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, con contestuale registrazione audio, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti – dall'esterno – sulla *web TV* della Camera.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, dott.ssa Francesca Puglisi.

Il PRESIDENTE ringrazia il Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali, dottoressa Francesca Puglisi, per la sua disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione. Rammenta che nell'ufficio di presidenza del 10 novembre ultimo scorso è stato convenuto di dar luogo a un importante momento di confronto con i rappresentanti del Governo, in relazione alla necessità di proseguire un dialogo collaborativo e strutturato con i soggetti amministrativi che si occupano più da vicino degli enti previdenziali e assistenziali pubblici e privati. Nello specifico, al Ministero sono stati richiesti informazioni e chiarimenti in merito a due questioni che sono state in più occasioni oggetto di dibattito in Commissione e, in particolare: *i)* alle criticità emerse nell'ambito della vigilanza sugli enti gestori di forme di previdenza e assistenza, con particolare riferimento agli enti di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 e al decreto legislativo n. 103 del 1996, anche in relazione alle prospettive di ri-

forma delle regole di governance degli enti che tali criticità possono suggerire; *ii*) alla definitiva adozione del regolamento ministeriale di attuazione dell'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, recante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, dei conflitti di interesse e del depositario.

La dottoressa PUGLISI ringrazia la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale per l'opportunità offerta, che consente di fornire informazioni e chiarimenti su aspetti fondamentali sottesi all'attività delicata ed importante svolta dal Ministero che rappresenta. Sottolinea che le casse professionali, pur essendo soggetti di diritto privato e godendo di autonomia gestionale, organizzativa e contabile, costituiscono assieme all'INPS il primo pilastro del sistema previdenziale italiano e quindi la loro attività ha natura pubblica. Evidenzia come questa dicotomia crei non poche difficoltà agli enti e, pertanto, rappresenta l'opportunità di interventi volti a conferire una maggiore certezza al relativo ordinamento, a partire dall'organizzazione e dai meccanismi rappresentativi, mediante la revisione del decreto legislativo n. 509/1994, per rendere effettiva l'autonomia dei mezzi e la responsabilità nell'uso del patrimonio, da intendersi non solo in funzione della garanzia delle prestazioni future, ma come strumento a disposizione di ciascun ente per poter meglio intervenire nell'immediato in favore delle proprie platee. Ricorda che attualmente la vigilanza sugli enti previdenziali privati è articolata in 12 diversi controlli interni ed esterni che, secondo l'ADEPP, sarebbero disarticolati, non omogenei, frammentati e ridondanti, anche a causa della mancanza di scambio di informazioni tra le autorità vigilanti, che potrebbero invece coordinarsi prevedendo la creazione di una « Piattaforma Unica », o semplificata. Elenca in dettaglio i diversi profili dell'attività di vigilanza svolta dal Ministero. Rappresenta che l'attività di vigilanza del Ministero del lavoro deve trovare un delicato equilibrio tra il rispetto dell'autonomia della *governance* di un ente

di natura privata e la necessità di monitorare l'assetto organizzativo, la sostenibilità finanziaria e la capacità gestionale degli investimenti, quest'ultima funzione esercitata attraverso la COVIP. Sottolinea che si tratta di una gestione positiva in regime di autoregolamentazione degli investimenti che ha prodotto enormi risorse e ciò è grazie anche di un'azione di controllo e monitoraggio continuo del governo e delle autorità pubbliche. Rileva che da più parti si è posta l'esigenza di come gestire queste risorse a beneficio dell'economia reale e nel rispetto dell'autonomia, sottolineando che la Commissione è da sempre attenta a questi aspetti ha redatto alcuni spunti per la proposta finalizzata a mobilitare risorse verso le PMI, prevedendo incentivi fiscali per investimenti « diretti » e « indiretti » nel capitale di rischio e di debito delle PMI con stabile organizzazione in Italia. Al riguardo afferma che, se pur interessante nella sua originalità, la proposta non tiene conto però che questo tipo di investimento « defiscalizzato » non è esente da profili di rischio, in particolare, in un momento in cui l'economia reale sta conoscendo profondi cambiamenti strutturali. Considerando anche le funzioni pubbliche svolte dagli enti, ritiene che conferire a essi un « ruolo di incubatore » nei confronti delle PMI oggetto di investimento, per affiancarle nei mercati dei capitali appaia una funzione non propria. Nonostante ciò, il problema di avere una regolamentazione omogenea chiara e rapida per la politica degli investimenti degli enti privatizzati, eventualmente orientati verso il sistema paese, resta una priorità che però non può prescindere dalla finalità previdenziale. Sottolinea altresì che gli enti stanno svolgendo un'azione sinergica al fine di implementare nuove politiche di welfare integrato e di sostegno alle categorie professionali, improntando la loro azione secondo il principio di solidarietà intergenerazionale, si propone di prevedere incentivi fiscali per favorire investimenti nell'economia reale per il perseguimento di finalità sociali, anche riducendo gli oneri amministrativi a carico dei liberi professionisti. Inoltre, vista la crescente femminilizzazione delle pro-

fessioni, al fine di ridurre la discontinuità e la disparità occupazionale e retributiva, ritiene che dovrebbero essere previste azioni di sostegno alla continuità contributiva e al reddito di giovani e donne, facilitando la conciliazione « vita-lavoro », nonché misure per sostenere le competenze digitali dei professionisti e la digitalizzazione degli studi professionali, al fine di renderli competitivi sul mercato del lavoro professionale. Evidenzia che i rendimenti del patrimonio detenuto da ciascun ente sono assoggettati ad una « doppia tassazione », sia nella fase di maturazione che nella fase dell'erogazione delle prestazioni, applicando un'aliquota pari al 26 per cento, superiore a quella applicata (20 per cento) ai rendimenti conseguiti dai fondi pensione. Fa presente che il Ministero ha istituito un tavolo di lavoro con il MEF ed ADEPP per iniziare a prevedere un diverso trattamento fiscale, prima di tutto sulle prestazioni erogate dalle Casse a titolo di sussidio assistenziale a favore dei propri iscritti per far fronte a particolari esigenze straordinarie e per equiparare la tassazione dei rendimenti a quelli conseguiti dai fondi pensione. Ringrazia le Casse professionali per il lavoro comune di assistenza ai professionisti in occasione della pandemia. Fa presente che agli atti della Commissione consegnerà un prospetto sulle indennità di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 18/2020, per i mesi di marzo, aprile e maggio, erogate dalle Casse e rimborsate dal Ministero del lavoro. Evidenzia che l'importo complessivo da liquidare agli enti previdenziali sulla base delle richieste per il rimborso delle indennità in oggetto, ammonta a 492.648.800 euro, leggermente superiore ai fondi stanziati sul relativo capitolo che sarà rifinanziato, permettendo nell'immediato il ristoro del 98 per cento delle somme complessivamente richieste da ciascuna delle gestioni interessate presso le Casse, dopodiché si procederà al definitivo rimborso di quanto dai medesimi enti già erogato all'atto del rifinanziamento del capitolo. Rappresenta che l'attività di vigilanza tecnica per l'analisi della sostenibilità di lungo periodo delle gestioni previdenziali svolta nel corso del 2019 e del 2020, ha evidenziato

una complessiva sostenibilità nel medio-lungo periodo con saldi totali, comprensivi dei rendimenti patrimoniali e delle spese per assistenza, e patrimoni sempre positivi nel cinquantennio di proiezione. Fa presente tuttavia che non sono assenti situazioni problematiche. La prima relativa alla sostenibilità dell'INPGI, rispetto al quale riassume la vicenda che da tempo è all'attenzione della Commissione. Ricorda che il legislatore ha avviato un percorso di ipotesi di ampliamento della platea contributiva dell'ente con la previsione contenuta nell'articolo 16-*quinquies*, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019, impegnando al contempo l'Istituto ad adottare misure di riforma del proprio regime previdenziale volte al riequilibrio finanziario della gestione. Ritiene che sia possibile realizzare l'ampliamento della platea contributiva mediante l'iscrizione dei « comunicatori » che svolgono attività di informazione e comunicazione istituzionale presso le pubbliche amministrazioni, tenuto conto che nell'ambito della contrattazione del pubblico impiego è di facile individuazione la categoria di cui si prevedrebbe la variazione della competenza assicurativa, nonostante l'assenza di elementi formali quali l'iscrizione in albi o registri. Evidenzia poi una serie di criticità emerse nella gestione di ENASARCO in relazione al differimento delle procedure elettorali già avviate nel 2019, che sono state effettivamente concluse solo nell'ottobre scorso. Fa presente che nel frattempo, la Fondazione ha trasmesso ai Ministeri vigilanti una serie di atti inerenti l'adozione di misure assistenziali straordinarie a seguito dell'emergenza sanitaria che incidono sull'ordinamento e sull'equilibrio della Fondazione. Rileva che tali iniziative appaiono come atti di straordinaria amministrazione, la cui validità rimane una questione ancora aperta, adottati tra l'altro dal consiglio e non dal competente organo assembleare, in un periodo nel quale gli organi risultano scaduti e non sono più nei pieni poteri, operando oltre il periodo di *prorogatio* previsto dalla legge. Sottolinea, con riferimento al caso dei cosiddetti « silenti », che un intervento normativo, certamente auspicabile per la tutela dei soggetti

interessati, comporterebbe però profili di onerosità per la Fondazione giacché avrebbe impatti finanziari rilevanti sull'equilibrio di lungo periodo che, come evidenziato anche nel bilancio tecnico al 31 dicembre 2017, presenta elementi di criticità in ordine alla sostenibilità della gestione nel medio e lungo periodo. Solleva anche il tema relativo al regime contributivo e pensionistico dell'ENPAF, con particolare riferimento ai farmacisti disoccupati e dipendenti, sui quali grava la quota contributiva annuale di 4.500 euro imposta a prescindere dal reddito e quindi, eventualmente, anche in assenza di reddito. Ricorda che i farmacisti dipendenti, infatti, in quanto iscritti all'Albo professionale, oltre che all'INPS sono iscritti d'ufficio anche all'ENPAF e sono quindi tenuti al versamento dei relativi contributi. Proprio in ragione di questa doppia imposizione contributiva dei farmacisti dipendenti, l'ordinamento dell'ENPAF prevede a favore dei farmacisti dipendenti o disoccupati, un'attenuazione dell'imposizione contributiva intera. Ritiene che la risoluzione della questione implicherebbe la modifica dell'attuale rapporto contributivo pensionistico obbligatorio tra l'ENPAF ed i propri iscritti, che è tuttora disciplinato dal citato articolo 21 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 13 settembre 1946, n. 233, richiamato nello statuto dell'Ente. Pertanto, al fine di pervenire ad una modifica ordinamentale nel senso auspicato dai farmacisti richiedenti, sarebbe necessaria una modifica della normativa di rango primario con la quale si andrebbe a incidere in modo significativo sulla platea dei contribuenti e dunque sulla stabilità dell'Ente. Ricorda che sulla problematica della doppia contribuzione obbligatoria ai fini previdenziali è stata recentemente sollevata anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) la quale sta procedendo ad un approfondimento sul sistema contributivo in vigore presso l'ENPAF, l'Ente di previdenza ed assistenza dei veterinari, al fine di verificare la presenza di eventuali criticità concorrenziali nell'ambito della definizione delle contribuzioni. Sottolinea che nell'esercizio della vigilanza

sono emerse problematiche in merito alle norme adottate dagli enti vigilati in materia di incompatibilità e di avvicendamento nelle cariche, per le quali sarebbe auspicabile l'individuazione di criteri di massima ai quali dovrebbero opportunamente ispirarsi gli ordinamenti di tutti gli enti, compatibilmente con l'autonomia riconosciuta dalla legge. Evidenzia che ad esito della gestione commissariale dell'ENPAPI sono emerse esigenze di carattere generale relative all'ordinamento degli enti privati di previdenza obbligatoria: *i)* distinguere chiaramente i ruoli e le responsabilità degli organi e degli amministratori; *ii)* bilanciare in modo appropriato la ripartizione di competenze e di poteri tra i vari organi e di equilibrare la composizione degli stessi; *iii)* introdurre un efficace sistema di controlli e contrappesi al fine di presidiare i rischi aziendali; *iv)* assicurare la rappresentatività e la tutela delle minoranze; *v)* superare il principio secondo cui i componenti degli organi « devono essere iscritti all'ente gestore », che può causare una carenza di capacità e maturità gestionale da parte di una classe professionale con minime esperienze di natura manageriale; *vi)* limitare il numero dei mandati negli organi statutari per evitare il consolidamento di posizioni di potere. Ritiene inoltre che tutte le casse dovrebbero nella generalità dei rispettivi regolamenti, tanto quelli elettorali quanto quelli che disciplinano le modalità delle riunioni, prevedere esplicitamente l'utilizzo di procedure elettroniche tramite l'utilizzo di piattaforme avanzate, già peraltro diffuse presso gli enti. Sottolinea inoltre l'esigenza che siano individuati strumenti sanzionatori efficaci e tempestivi, in caso di inosservanza delle norme statutarie da parte degli organi degli enti vigilanti, come di recente nella vicenda ENASARCO. Con riferimento alla vicenda del regolamento sugli investimenti delle casse, ricostruisce il percorso compiuto evidenziando che, stante il prolungarsi dell'*iter* di emanazione da parte del Ministero dell'economia, il Ministero del lavoro in data 30 maggio 2019 ha provveduto a rimodulare il testo dello schema di decreto alla luce delle evoluzioni normative nel frattempo intervenute, inviandolo al

MEF in data 26 giugno 2019. Rappresenta che da giugno 2019 entrambi i Ministeri vigilanti hanno impiegato il massimo sforzo possibile per concludere l'*iter* di adozione del regolamento, confermando che si tratta quindi di un elemento delicato, in relazione apprezza il ruolo della Commissione e del Parlamento nel fornire la corretta spinta nonché l'orientamento. In conclusione, conferma la volontà del Ministero del lavoro di intervenire sulle regole di *governance* delle casse nonché in termini più generali si ritiene opportuna una riflessione su un'eventuale rivisitazione del quadro normativo risalente agli anni novanta che rischia di essere oggi incompleto.

Il PRESIDENTE ringrazia la dottoressa Puglisi evidenziando che il percorso effettuato dalla Commissione ha trovato ampio riscontro nell'intervento del Sottosegretario. Ringrazia le casse professionali per il sostegno agli iscritti durante la crisi. Ritiene opportuna la detassazione delle politiche assistenziali attive e la semplificazione del processo di scelta di coloro che gestiscono gli investimenti delle casse.

La senatrice CANTÙ (L-SP-PSd'Az) premette che in emergenza si è avuto plastica evidenza di come le assicurazioni intendono «assicurare», posto che le stesse non hanno inteso riconoscere alcun risarcimento ai loro clienti vittime del virus sottoscrittori di polizze infortuni, ai superstiti in caso di decesso o direttamente ove abbiano riportato lesioni permanenti. Questo perché non espressamente a loro dire rientranti nelle coperture. Sottolinea che se non rientra nella polizza infortuni un decesso o un danno permanente a seguito dell'esercizio delle proprie funzioni professionali per cui un medico si assicura con una polizza infortuni le assicurazioni dovrebbero spiegare, con parole semplici e comprensibili per quale ragione gli iscritti agli ordini professionali e alle casse previdenziali dovrebbero continuare ad assicurarsi con polizze private per infortuni ovvero aderire a fondi sanitari integrativi. Rileva che il danno reputazionale delle compagnie di assicurazione conseguente a

questo grave atteggiamento che si palesa incompatibile con il ruolo sociale che vogliono assumere proponendo polizze integrative è minimo rispetto a quanto hanno voluto e saputo far valere. Sottolinea che se i fondi integrativi continuano ad essere gestiti in gran parte dalle Assicurazioni medesime, posto che l'85 per cento dei fondi sono riassicurati e/o gestiti da compagnie assicurative, dovrebbe essere introdotto un meccanismo di salvaguardia che assicuri perequazione e chiami le compagnie di assicurazione a far fronte ai loro doveri di ristoro economico in termini di obbligo *ex lege* in forza, ad esempio, di previsione normativa di inserzione automatica di clausola generale di contratto che assuma l'evento infettivo elettivamente ora per allora in tutela anche nella totalità delle polizze private secondo principio di equivalenza giuridica tra causa violenta e causa virulenta sia per l'evento infortunio INAIL che per quello in polizza, stante l'insussistenza di oggettiva diversità in ordine alla qualificazione tecnico sostanziale dell'evento. Ritiene che quanto prospettato sarebbe un primo passo di equità atto a giustificare ancora la presenza delle compagnie nei fondi sanitari integrativi dando effettività di tutela assicurativa per tutti gli operatori sanitari e socio sanitari in emergenza, a prescindere dalla tipologia del contratto di lavoro. Chiede a riguardo al Sottosegretario di esprimersi su quanto prospettato e in ragione e per l'effetto ove condivida di considerare che possa essere una misura da inserire nei cosiddetti «decreti ristori». Ne rimarca la doverosità, argomentando che le disposizioni vigenti permettono alle assicurazioni di essere formalmente attrattive usufruendo di condizioni particolarmente vantaggiose giacché le norme consentono agli assicurati di recuperare fiscalmente il premio pagato per fruire di prestazioni che nel 60 per cento almeno dei casi corrispondono a livelli essenziali di assistenza e considerato che quando si tratta di dover risarcire, le compagnie hanno sempre dalla loro qualche elemento che le mette al riparo dalle loro reali responsabilità e fanno anche troppo bene far valere in modo esacerbato le loro

ragioni in ogni sede di giudizio. Reputa che un gesto di ravvedimento seppur tardivo in forza di una spinta istituzionale di maggioranza e opposizione potrebbe essere considerato riconciliante. Ricorda che molte delle prestazioni coperte dai fondi sanitari sono già previste dal SSN senza integrare realmente l'offerta dei livelli essenziali di assistenza (LEA), nella prospettiva di connotarsi invece correttamente per interventi complementari e di miglioramento degli *standard* assistenziali, tollerandosi l'espansione di una sorta di « servizio sanitario parallelo » che alimenta il consumismo sanitario aumentando fenomeni di sovra-diagnosi e sovra-trattamento, mentre quelle extra-LEA come, ad esempio, l'odontoiatria tendono ad escluderle. Evidenzia che recentemente le associazioni degli odontoiatri hanno fatto presente che le compagnie di assicurazione hanno dato una stretta fortissima ai rimborsi andando a riconoscere il valore economico di tariffe per singole prestazioni paragonabili a costi di trent'anni fa. Sottolinea che tutte le prestazioni rimborsate dalle assicurazioni sono regolarmente fatturate e, quindi, consentono un indiscusso recupero di gettito per imposte dirette ed indirette, a differenza di parte rilevante della cosiddetta spesa *out of pocket*. Ritene che se le compagnie di assicurazioni non si riappropriano della loro effettiva missione originaria, con gli oltre 4 miliardi di agevolazioni varie, fiscali *in primis*, il SSN potrebbe coprire tutte quelle prestazioni, compresi gli indennizzi e ristori economici per tutti gli operatori caduti nella lotta alla pandemia e a favore di chi, sopravvissuto, abbia riportato nocumento permanente. Rappresenta che trattasi di incongruenze a cui si sta cercando faticosamente di porre rimedio da 6 mesi, con il disegno di legge A.S. 1861 adoperandosi per la relativa approvazione in inte-

grazione con il testo base A.S. 1894 in 1a Commissione redigente al Senato che necessiterà comunque, se approvato, di una terza lettura alla Camera dilatando ulteriormente i tempi di attuazione. Reputa conclusivamente che non cogliere l'opportunità di inserire i correttivi promossi in sede di conversione dei decreti ristori dimostrerebbe l'insensibilità dell'esecutivo a prendere in considerazione esigenze concrete di chi ha pagato, talvolta con la vita, il suo servizio in pandemia con umanità ed altruismo, andandosi a correggere un espediente a cui sono ricorse le Assicurazioni. Sarebbe dal suo punto di vista molto apprezzabile che il Governo lo inserisse senza aspettare il perfezionamento dei disegni di legge in corso di esame presso il Senato che istituiscono anche una giornata della memoria, in un percorso normativo sostenuto tra altro con parere favorevole espresso all'unanimità da parte della Commissione 12^a di cui sottolinea con apprezzamento l'elevata sensibilità dimostrata, al di là delle appartenenze politiche.

Il sottosegretario PUGLISI ringrazia la senatrice Cantù sottolineando come sia urgente riconoscere i caduti sul campo di questa pandemia. Fa presente che, qualora non fosse possibile inserire tale riconoscimento nel corso della conversione dei decreti ristoro, sarebbe comunque possibile inserirlo nella legge di bilancio. Aggiunge, infine, che ritiene che i fondi sanitari integrativi vadano riordinati e attende indicazioni in tal senso dalla Commissione.

Il PRESIDENTE ringrazia la dottoressa Puglisi per la sua disponibilità e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.25.