



**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 2

*N.B. I Resoconti stenografici di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente*

**10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE FORME INTEGRATIVE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA SANITARIA NEL QUADRO DELL'EFFICACIA COMPLESSIVA DEI SISTEMI DI *WELFARE* E DI TUTELA DELLA SALUTE

25<sup>a</sup> seduta: giovedì 26 gennaio 2023

Presidenza del presidente ZAFFINI

**INDICE****Audizione di rappresentanti di INPS e Covip**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 4, 8 e <i>passim</i>	* PADULA . . . . .	Pag. 17, 23, 24 e <i>passim</i>
FURLAN (PD-IDP) . . . . .	10, 11	TRIDICO . . . . .	4, 8, 13 e <i>passim</i>
MAGNI (Misto-AVS) . . . . .	8, 9		
MANCINI (Fdl) . . . . .	12		
PIRRO (M5S) . . . . .	11		

---

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

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE; Cd'I-NM (UDC-CI-Nci-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza dell'INPS, il professor Pasquale Tridico, presidente, accompagnato dal dottor Gianfranco Santoro, direttore centrale studi e ricerche, e dal dottor Alessandro Romano, responsabile della segreteria del presidente, del vice presidente e del consiglio di amministrazione e, in rappresentanza della Covip, il professor Mario Padula, presidente, accompagnato dall'avvocato Francesca Balzani, commissaria, dalla professoressa Mariacristina Rossi, commissaria, e dalla dottoressa Lucia Anselmi, direttore generale.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

##### **Audizione di rappresentanti di INPS e Covip**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell'efficacia complessiva dei sistemi di *welfare* e di tutela della salute, sospesa nella seduta del 19 gennaio scorso.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di INPS e Covip, che ringrazio per avere accolto il nostro invito.

L'obiettivo di questa indagine conoscitiva, che la Commissione ha deliberato all'unanimità dei suoi componenti, è quello di ascoltare un ristretto numero di *stakeholder* per poi procedere all'elaborazione di un testo il più possibile condiviso che metta ordine o comunque dia una normazione al cosiddetto secondo pilastro.

L'obiettivo è ambizioso; sono tanti i soggetti che si muovono all'interno di questo mondo, ma cercheremo di fare sintesi. Per noi l'Istituto è forse il primo interlocutore a questo riguardo.

In rappresentanza dell'INPS sono presenti il presidente Pasquale Tridico, il direttore centrale studi e ricerche, dottor Gianfranco Santoro, e il responsabile della segreteria del presidente, dottor Alessandro Romano.

Do quindi la parola al professor Tridico.

*TRIDICO.* Signor Presidente, per noi è sempre un piacere contribuire ai lavori della Commissione. Le nostre competenze e i nostri dati sono importanti per il Paese e noi li mettiamo a disposizione.

L'importante tema dell'indagine conoscitiva sulla sanità e sulla previdenza integrative ci vede coinvolti meno sulla prima, molto di più sulla seconda. A questo riguardo, abbiamo cercato di rispondere puntualmente alle tre domande che ci avete preventivamente inviato in ordine alla sanità integrativa che tuttavia – ripeto – ci riguarda molto di meno: da questa materia specifica siamo coinvolti solo tangenzialmente e i dati che abbiamo sono indiretti; su questi consegnerò un rapporto puntuale nonostante, appunto, il contributo dell'Istituto in materia di sanità integrativa è marginale.

Vorrei pertanto concentrare questo tempo a disposizione soprattutto su ciò su cui potenzialmente già operiamo moltissimo e su cui potremmo operare ancora di più. Mi riferisco a una previdenza complementare integrativa che abbiamo nel pubblico, un settore che si autofinanzia mediante la sottoscrizione dello 0,35 per cento da parte dei lavoratori e attraverso il quale l'Istituto organizza da sempre, in piena autonomia, per 3,2 milioni di lavoratori pubblici alcune prestazioni sanitarie o previdenziali integrative che si aggiungono di anno in anno.

Parlerò di alcune prestazioni che penso siano molto rilevanti per il lavoro che la Commissione vuole fare.

PRESIDENTE. Quali sono i perimetri della platea?

*TRIDICO.* I perimetri sono rappresentati da tutti i dipendenti pubblici e anche dai pensionati pubblici che sottoscrivono ogni mese, con il loro cedolino stipendiale, lo 0,35 per cento della contribuzione che confluisce quindi su un fondo di gestione separata. All'uopo l'Istituto ha negli anni organizzato una direzione, denominata *Welfare* e credito, che si occupa esattamente di questo. Per capirci, attraverso questo fondo, che è in attivo, riusciamo a organizzare per i dipendenti pubblici iniziative che vanno dalle vacanze dei bambini ai corsi di studio in Inghilterra o a Malta – nomino questi luoghi e non altri perché sono quelli in cui i ragazzi preferiscono andare per imparare l'inglese – fino alle prestazioni per gli anziani per invalidità e per assistenza domiciliare. A quest'ultimo proposito, esistono due prodotti in particolare, recentemente istituiti, molto apprezzati dalla platea: mi riferisco innanzitutto al cosiddetto *home care premium*, una prestazione rivolta, sulla base del reddito e della disabilità, a una platea ad oggi di 35.000 anziani a cui l'Istituto sostanzialmente paga in modo automatico ogni mese l'assistenza da parte dell'operatore sanitario. È anche un modo, questo, che ci permette di far emer-

gere nel contesto dell'attività di assistenza agli anziani il lavoro nero che purtroppo, come è noto, si nasconde molto spesso dietro questo mondo. L'Istituto paga direttamente l'operatore sanitario, ovviamente identificato dall'anziano o dal disabile che ha fatto domanda e ha ottenuto la prestazione, accreditando la somma sul suo conto attraverso la comunicazione dell'IBAN. Questo è un fondo che si autofinanzia, appunto con lo 0,35 per cento della contribuzione, e rimborsa le spese per l'assunzione dell'assistente domiciliare; in più fornisce servizi socioassistenziali alla persona resi dagli ambiti territoriali e dagli enti pubblici convenzionati. Sono prestazioni integrative autofinanziate all'interno di questo 0,35 per cento.

Questa è la prima prestazione più vicina, probabilmente, a quella che la Commissione ha in mente quando parla di previdenza integrativa o anche di sanità integrativa e il modello è proprio quello dello 0,35 per cento della contribuzione nel settore pubblico. L'obiettivo sarebbe – immagino – quello di estendere questo modello a tutta la platea dei lavoratori.

Per citare l'ultimo esempio di innovazione che abbiamo introdotto nell'ambito di questo importante fondo integrativo posso fare riferimento al finanziamento del TFS. Come sapete, il TFS, per previsione normativa, è elargito al lavoratore dopo un periodo di tempo di ventiquattro mesi più tre (in genere questo è il tempo che, sulla base di previsioni normative, si impiega per elargire il TFS). Comprendendo che questo è un periodo abbastanza lungo, l'Istituto ha deciso di iniziare una prestazione che parte esattamente il 1° febbraio, cioè tra qualche giorno, e di fungere in qualche modo da banca: presta il TFS ai lavoratori pubblici che ne facciano richiesta a un tasso davvero molto agevolato, considerando anche che oggi i tassi di interesse sono cresciuti molto; parliamo di un 1 per cento che l'Istituto offre per questa prestazione e che, su una media di tassi di interesse che oggi viaggia intorno al 3-4 per cento, risulta molto vantaggioso. Ripeto, anche questa è una previdenza integrativa che l'Istituto attua soltanto sulla platea dei dipendenti pubblici perché su quella platea quei lavoratori pagano lo 0,35 per cento. Se l'obiettivo è estendere questo modello a tutti i lavoratori (un ottimo obiettivo), bisognerebbe ovviamente trovare il modo di finanziare e alimentare un fondo apposito.

L'altro strumento che fa parte di questa famiglia, di cui siamo molto orgogliosi perché riceviamo *feedback* molto positivi da parte degli utenti, è il cosiddetto *long term care*. Anche questo si inserisce in un ventaglio di prodotti che abbiamo recentemente introdotto e consiste nel riconoscimento di contributi a copertura totale o parziale del costo sostenuto per il ricovero presso residenze sanitarie assistenziali; pensate quindi a quanto questa prestazione sia importante soprattutto in funzione post-Covid. Il contributo è riconosciuto nella misura massima di 1.800 euro mensili per l'arco della vigenza del bando, che è triennale; tale valore viene decurtato dall'indennità che l'Istituto riconosce. Il progetto è completamente autofinanziato sempre all'interno della nostra gestione unitaria che si rivolge ovviamente ai dipendenti pubblici, quindi si rivolge agli iscritti e ai coniugi e ai figli degli iscritti.

Queste sono le due prestazioni più vicine che sono organizzate e gestite dall'Istituto e che quindi rientrano nell'arco delle prestazioni pubbliche per una platea che non include tutti i lavoratori ma 3,2 milioni di lavoratori dipendenti, che comunque è un numero importante.

Continuando a parlare di previdenza complementare, l'Istituto negli ultimi anni ha condotto alcuni studi di fattibilità per esplorare la possibilità di dare un proprio contributo anche in questo campo. L'idea, che si potrebbe esplorare nell'ambito della previdenza complementare integrativa, è la possibilità che anche l'Istituto possa raccogliere fondi di previdenza complementare oltre il livello oggi fissato al 33 per cento. Ci sono lavoratori che potrebbero o vorrebbero versare di più; lo fanno ovviamente attraverso i fondi privati, che funzionano. Tuttavia, negli ultimi trent'anni – da quando è nata la previdenza complementare – abbiamo riscontrato che questa forma di previdenza interessa circa il 22 per cento dei lavoratori, prevalentemente maschi e del Centro-Nord, quindi il ceto medio-alto. Infatti, partendo dal presupposto che, con il modello contributivo, i tassi di sostituzione erano bassi per il lavoratore che andava in pensione, l'obiettivo principale della previdenza integrativa negli anni Novanta era quello di cercare di integrare tali tassi con la previdenza complementare. L'obiettivo era giustissimo, solo che, complici anche i salari stagnanti degli ultimi trent'anni, questo strumento non è servito per il ceto medio e per i lavoratori con un salario più basso ma è servito unicamente a chi già aveva una pensione abbastanza consistente e ha alimentato ulteriormente, legittimamente, il proprio rateo pensionistico totale. Questo ovviamente non contribuisce all'incremento dei tassi di sostituzione per i salari più bassi.

Se il pubblico entra in questa dimensione, la politica pubblica può orientarsi anche a incentivare maggiormente quelle fasce di reddito che non accedono agevolmente alla previdenza complementare.

Come sapete, la previdenza complementare è già agevolata, nel senso che ci sono incentivi fiscali sui versamenti contributivi previdenziali complementari, ma diverso è se il pubblico entra nel modello sempre a capitalizzazione, quindi attraverso la raccolta di fondi pubblici. Oggi si raccolgono circa 275 miliardi di previdenza complementare; l'aspetto più negativo di questa raccolta è che l'investimento avviene prevalentemente all'estero, perché per oltre l'80 per cento questi fondi vengono investiti all'estero, quindi con uno scarso ritorno di capitalizzazione e di economia all'interno del Paese. Se il fondo invece è pubblico o, comunque, se il fondo è anche pubblico, quindi non sostitutivo ma insieme ai fondi privati, il pubblico può decidere come valorizzarlo, ad esempio attraverso l'acquisto di buoni del tesoro o di fondi pubblici o, ancora, attraverso il contributo in investimenti infrastrutturali importanti o in investimenti che consentono la transizione ecologica, la transizione verde, la sostenibilità.

Inoltre, potrebbe esserci anche un ulteriore vantaggio del fondo complementare pubblico: nel momento in cui il fondo è pubblico, potrebbe anche comunicare con il fondo obbligatorio, potrebbe cioè consentire

quella flessibilità che oggi manca nel nostro sistema, tant'è che ogni anno il legislatore si esercita ad introdurre quote di anticipazione; potrebbe quindi contribuire a comunicare con il fondo obbligatorio per sostituirsi ad esso nel caso in cui manchino contributi o anni di contribuzione al lavoratore per poter anticipare. Mi spiego meglio. Se ci sono contribuzioni che corrispondono a cinque anni nella contribuzione complementare accumulata in modo facoltativo dal lavoratore, questi cinque anni potrebbero essere riversati nella contribuzione obbligatoria del lavoratore al quale mancherebbero, ad esempio, proprio cinque anni per andare in pensione e, essendo gravato dal lavoro, vorrebbe anticipare il pensionamento; questo si avrebbe a costo zero per lo Stato – perché i cinque anni verrebbero riversati nella contribuzione obbligatoria – e il lavoratore potrebbe anticipare in questo modo la sua data di pensionamento. Non solo. In questo modo la previdenza complementare pubblica integrativa potrebbe essere disegnata in modo svincolato dal rapporto di lavoro, come invece è oggi. Di nuovo, mi spiego meglio. Potrebbe essere considerato un vero e proprio salvadanaio che terzi – genitori o nonni, come spesso succede – potrebbero rimpinguare a favore del lavoratore o del non lavoratore, del figlio o del nipote, del ragazzo e della ragazza che ancora non hanno una posizione lavorativa stabile o non hanno affatto una posizione lavorativa e quindi hanno una accumulazione contributiva molto scarsa. Ecco, questa previdenza potrebbe quindi essere rimpinguata anche da terzi per consentire, appunto, al lavoratore di avere una previdenza complementare (di questo parliamo), facoltativa (ancora di questo parliamo), che però potrebbe essere comunicante con quella obbligatoria che il ragazzo, soprattutto nella fase iniziale della sua vita lavorativa, fa fatica a costruire.

Questo fondo dovrebbe avere valorizzazione positiva, quindi, dovrebbe essere a capitalizzazione, dovrebbe essere investito sapientemente, e su questo ovviamente INPS non ha facoltà e possibilità. L'INPS potrebbe garantire soltanto la gestione amministrativa del fondo, e parliamo della cosa più importante perché i fondi complementari privati sono, come sapete, gravati da costi molto importanti dal punto di vista della gestione amministrativa; infatti, uno degli aspetti di ostacolo ai rendimenti dei fondi privati sono proprio i costi di gestione, tant'è che i rendimenti al lordo possono essere anche del 3 per cento, ma al netto poi si riducono all'1 per cento. E se li confrontiamo con il rendimento del TFR – sono notizie di cronaca attuale – notiamo che a volte il TFR riesce a produrre un tasso di rendimento più alto rispetto ad alcuni fondi privati.

È un elemento di riflessione che vogliamo mettere a disposizione senza alcuna pretesa, ovviamente, ma contribuendo al dibattito e, visto che questa di oggi è un'audizione che ha come oggetto proprio la previdenza complementare, abbiamo voluto offrire questo tipo di contributo.

Mi fermerei qui con il mio intervento introduttivo e resto ovviamente a disposizione per rispondere a domande specifiche da parte vostra.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei porre alcune domande.

Se non ho capito male, lei, professor Tridico, parla del fondo ex dipendenti INPDAP che è una platea di dipendenti pubblici, cioè un fondo che eroga prestazioni ai pensionati pubblici in modo – come è stato descritto – intelligente. Però, a questo punto mi sorge un dubbio. Lei propone una sorta di parallelismo e di osmosi tra i due fondi, quello obbligatorio e quello volontario. È questo qualcosa di ipoteticamente « esplodibile » a una platea certamente molto più vasta, ovviamente prevedendo una contribuzione aggiuntiva? Ad esempio, se il fondo fosse attrezzato per raccogliere 15-20 milioni di soggetti, l'INPS potrebbe già cominciare a strutturare questa ipotesi?

Con la seconda questione che vorrei porle le anticipo lo scopo di questo nostro lavoro che è quello di mettere ordine, dal punto di vista della sanità integrativa, in 45-50 miliardi di spesa *out of pocket*, che è intermediata in minima parte (meno del 10 per cento), mentre il resto è lasciato totalmente al mercato, con tutti i pregi e i difetti del caso, e il mercato funziona – perlomeno secondo la mia visione – quando i contraenti si parificano o tendenzialmente si parificano; in questo caso il contraente è una persona malata, assolutamente debole, cronicamente fragile, anziana e quindi è difficile poter parlare di mercato in queste condizioni.

Il secondo enorme contenitore che lei ha citato (275 miliardi) è quello dei fondi che raccolgono una cifra enorme per la previdenza complementare. Le due cose vanno raccordate in un *unicum* che tendenzialmente struttura il famoso secondo pilastro (nel primo si erogano i LEA, nel secondo i LEI, i livelli essenziali integrativi) e bisogna stabilire per legge quali sono i livelli essenziali del primo pilastro e quali quelli integrativi del secondo pilastro. Questa è un po' l'idea di fondo. Quindi, dobbiamo capire se l'ipotesi di cui lei ha parlato – che, ad ascoltarla, diventa interessante – potrebbe fare al caso nostro.

Da ultimo, presidente Tridico, è possibile prevedere una copertura con una previdenza specifica ad esempio per coloro che già si trovano in una gestione separata? Infatti, attualmente questi ultimi in gran parte sono scoperti, tranne coloro che si trovano con le due situazioni sovrapposte.

Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

MAGNI (*Misto-AVS*). Presidente Tridico, innanzitutto vorrei sapere se lo 0,35 per cento è obbligatorio per tutti i lavoratori pubblici o è facoltativo.

TRIDICO. Noi abbiamo esteso ai nuovi assunti la possibilità di aderire allo 0,35 per cento; quindi, per i nuovi assunti abbiamo previsto la facoltà di scegliere. Per lo storico, la scelta è obbligatoria e se la portano dietro per tutto il rapporto di lavoro.



MAGNI (*Misto-AVS*). Come diceva il Presidente, attraverso la pensione integrativa l'INPS eroga prestazioni parziali per il settore sanitario. Quindi, il compito dell'INPS su questo terreno è molto limitato. Diverso è quanto ha sostenuto sulla pensione integrativa. Io sono uno dei firmatari dell'accordo dei metalmeccanici che a suo tempo riguardò il fondo integrativo, un fondo che molto spesso non è stato solo integrativo ma è stato anche a capitalizzazione perché quelli della mia età lo hanno usato tutto come capitale. Lei sa benissimo che con riferimento al fondo integrativo pensionistico non versa solo il lavoratore perché si tratta anche di un costo contrattuale; ad esempio, se un lavoratore metalmeccanico aderisce (ma vale un po' per tutti, e l'incentivo non è solo dato dal rendimento e via dicendo), anche il datore di lavoro è obbligato a versare una quota e questo crea una competizione senza paragoni. Io l'ho sempre spiegata in questo modo ai lavoratori per incentivarli ad aderire al fondo integrativo, nel senso che non c'è paragone con il sistema delle assicurazioni o con sistemi simili: infatti, ripeto, se un lavoratore aderisce, anche il datore di lavoro interviene mettendo la sua quota in quanto quell'intervento è già considerato come costo contrattuale. Qual è il problema? Aderiscono i lavoratori sostanzialmente più garantiti, quelli che lei non a caso ha citato, e cioè i lavoratori maschi e del Centro-Nord, dove c'è un'occupazione più stabile e dove le condizioni per poter fare questa scelta sono più vantaggiose.

La domanda è: c'è un rischio di aumentare le disuguaglianze? Perché chi sta peggio starà sempre peggio. Questo è il punto.

Mi pare invece interessante l'ipotesi che lei ha prospettato – ma è qualcosa tutto da conquistare – di trasferire addirittura una forma di mutualismo e di solidarietà, ma lei sa che già nei fondi questa solidarietà non c'è mentre è invece presente nel fondo obbligatorio. Questo ragionamento a me piace ed è giusto prospettarlo, però il problema è che bisognerebbe farlo ora, mentre mi sembra che sia qualcosa su cui stiamo appena cominciando a ragionare.

Infine, in questa capitalizzazione c'è un accumulo di soldi e lei sostiene che con gli anni bisogna investire sul mercato, ma su quale mercato? Quello dei fondi che poi – attenzione – comprano le aziende. A questo punto forse c'è da aprire una discussione sulla democrazia economica; infatti, questi capitali vengono accumulati dai fondi pensione, sono versati dai lavoratori e dalle lavoratrici e dai datori di lavoro e vengono investiti per farli rendere sul mercato perché dobbiamo garantire il livello di ritorno di questa operazione che una volta l'INPS garantiva comprando, ad esempio, le case. Così però, oggettivamente, noi finanziamo i fondi che rendono di più magari negli Stati Uniti piuttosto che in Cina o in un altro Stato e sottraiamo liquidità al nostro Paese. Sembra che questo aspetto sia del tutto relativo ma non è proprio così perché è l'economia che determina tutto questo mercato.

A mio avviso, dunque, non si può ragionare solo ed esclusivamente in termini di soldi che vanno investiti per produrre altri soldi, perché devono essere investiti in economia, in strutture; è necessario che diventino

un capitale da utilizzare anche nella democrazia economica e nel livello di partecipazione. Non è possibile che un fondo americano compri una mia fabbrica e io, a mia volta, compro le azioni di quel fondo americano per garantirmi la pensione. Non so se è chiaro il ragionamento; è vero che questo è più grande di noi ma è comunque ciò che avviene.

PRESIDENTE. Attenzione però – lo dico anche a me stesso – a non confondere previdenza e sanità, perché purtroppo c'è questo rischio.

FURLAN (*PD-IDP*). Presidente Tridico, purtroppo ho ascoltato solo la seconda parte del suo intervento. Le chiedo quindi, se fosse possibile, di metterci a disposizione la relazione che ha illustrato; sarebbe veramente utile.

Quanto da lei esposto è molto interessante e credo che la Commissione debba e possa ragionarci sopra, anche in termini di proposta. Le pongo però alcune domande per capire meglio.

Ad oggi, il fondo integrativo dei lavoratori pubblici non ha ricevuto un numero eclatante di adesioni; potrebbe essere un fondo molto più consistente se ci fosse un'adesione più pronta dei lavoratori e delle lavoratrici. Una causa di questa ridotta adesione è da lei individuata nella stagnazione contrattuale, cosa verissima: il rinnovo di alcuni contratti, addirittura quelli che vedono come controparte il datore di lavoro pubblico, quindi lo Stato, porta un ritardo di sei o sette anni. Ma siccome parliamo comunque di lavoratori pubblici, quindi di lavoratori che hanno una continuità stipendiale e quindi una continuità di versamenti, è altrettanto vero che non c'è stata una grande volontà da parte dello Stato quale datore di lavoro di incentivare e di far conoscere la previdenza integrativa.

Le chiedo quindi come possa l'azienda Stato informare i lavoratori e incentivarli ad aderire alla previdenza integrativa, al di là dell'azione di informazione che possono svolgere le organizzazioni sindacali all'interno degli enti pubblici.

Lei poi ci ha posto anche un'altra questione che credo sia davvero interessante, l'idea cioè che la previdenza complementare – fondi pubblici e fondi privati – possa diventare anche fattore di incremento della nostra economia, con una fisionomia che non sia squisitamente speculativa, quale volano di finanziamento per opere pubbliche, sociali, di interesse complessivo per il Paese. Questo è un elemento molto interessante perché è assolutamente vero – lei lo ha detto e io lo voglio rimarcare – che, mentre in altri Paesi i fondi pubblici e i fondi privati, sanitari e previdenziali, diventano elementi trainanti di investimento economico, i nostri fondi sono investiti all'estero; purtroppo è esattamente così, e per evitare questo bisognerebbe che fossero più appetibili.

PRESIDENTE. Ma i fondi della previdenza complementare non sono gestiti sulla base di accordi bilaterali, quindi stipulati anche dai sindacati?

FURLAN (*PD-IDP*). I fondi previdenziali, come tutti i fondi, che siano previdenziali o che siano di altra natura, devono portare un ritorno

a chi investe. Molto spesso, grandi fondi, all'estero come anche da noi, vanno a investire incrementando altra economia.

PRESIDENTE. In realtà, la bilateralità dovrebbe garantire che questo non accada o che accada il meno possibile.

FURLAN (*PD-IDP*). I fondi sono sul mercato, Presidente, non glielo devo certo dire io. Lei su questo è sicuramente più competente di me.

Se però noi per quei fondi creassimo una condizione più favorevole in termini fiscali, a partire dal settore pubblico che ci ha descritto il presidente Tridico, vincolandoli però ad investimenti sull'economia reale del Paese o su infrastrutture pubbliche (scuole, servizi per gli anziani, e così via), questa misura probabilmente incrementerebbe anche la nostra economia.

Le chiedo quindi: è possibile rendere più fiscalmente appetibile un investimento su un fondo che a sua volta investe nel Paese rispetto a un fondo speculativo? Io credo che questa potrebbe essere una buona e importante riflessione che potrebbe anche diventare una proposta legislativa.

C'è però un aspetto che ho meno chiaro e che vorrei capire meglio perché potrebbe essere molto interessante. Come il presidente Tridico ci ha spiegato, potremmo anche immaginare che per fare fronte alla discontinuità contributiva che riguarda soprattutto i giovani – e io aggiungo anche le donne; se poi il binomio è giovane e donna, tale discontinuità è assicurata – il lavoratore pubblico che all'interno della famiglia ha una continuità contributiva può colmare i buchi contributivi del figlio piuttosto che della nipote attraverso i versamenti nella sanità integrativa. Come possiamo realizzare una cosa del genere? Non è semplicissimo. È qualcosa di molto interessante e anche di entusiasmante per alcuni aspetti, ma la sua realizzazione mi sembra un po' complicata. Ad ogni modo, questa ipotesi potrebbe davvero essere interessante, come potrebbe essere altrettanto interessante l'idea di poter anticipare la pensione attraverso i versamenti integrativi – ma anche in questo caso sarebbe poi da capire meglio come realizzarla – o perlomeno capire come possano essere conteggiati quei versamenti che permettano di anticipare la pensione, magari a seguito di una crisi aziendale o di una crisi personale del singolo individuo, diventando poi un volano per l'economia.

PIRRO (*M5S*). Ringrazio il presidente Tridico per essere qui questa mattina.

Sono molto contenta di quanto ci ha raccontato. Da dipendente pubblico in aspettativa, conoscevo già alcuni di questi « privilegi ». Quello che mi domando è perché non riusciamo a stabilire lo stesso tipo di agevolazioni nel settore privato e se esiste anche per i dipendenti del privato, stante la normativa attuale, la possibilità di versare eventualmente una quota integrativa nell'ambito dell'INPS in modo tale che tali somme alimentino il sistema pubblico anziché un fondo privato che poi va ad in-

vestire dall'altra parte dell'oceano, come diceva il collega Magni. Se poi invece l'attuale normativa non prevede tale possibilità per il settore privato, allora lavoriamo insieme per pensare a una previdenza complementare simile a quella vigente per i dipendenti pubblici che non debba però rappresentare un obbligo ma una facoltà laddove si preferisca avere un fondo integrativo di natura pubblica presso il nostro istituto di previdenza nazionale anziché presso un fondo privato speculativo, come diceva la collega Furlan.

Molto interessante, come hanno notato anche i colleghi che mi hanno preceduto, è la proposta di un fondo alimentato con versamenti volontari; sono infatti decenni ormai che parliamo della precarietà del lavoro e del pericolo in cui versano le posizioni contributive dei nostri giovani che vivono di lavori saltuari, spesso fatti in comparti diversi, quindi con contributi non versati unitariamente in un'unica gestione.

Le chiedo quindi se l'attuale struttura normativa del nostro sistema previdenziale consenta questo tipo di previdenza complementare per il settore privato, anche se sono abbastanza sicura che la risposta sia negativa perché, se non sbaglio, qualche proposta in questa direzione era stata avanzata nella scorsa legislatura senza poi arrivare a meta. A mio avviso, si tratta davvero di una proposta che può essere rivoluzionaria per i nostri giovani; peraltro, recenti articoli ci hanno confermato che il sistema previdenziale italiano è di per sé forte e sostenibile, nonostante si parli della precarietà dei conti della previdenza pubblica, ma, riguardo a questo aspetto, i problemi nascono dalle prestazioni assistenziali, che rappresentino tutto un altro capitolo. Non è quindi quella la proposta che metterebbe in pericolo, nel complesso, i conti dell'INPS.

Se si può lavorare in questa direzione per assicurare un domani una pensione dignitosa ai nostri giovani, penso che sarebbe un ottimo lavoro e una grande eredità che questa Commissione può lasciare al Paese.

MANCINI (*FdI*). Pongo la stessa domanda della collega Furlan, dal momento che il mio dubbio nasce dall'affermazione relativa al costo zero per lo Stato. Mi risulta difficile infatti pensare che ci sia la copertura per i periodi contributivi mancanti, a fronte di un versamento in una previdenza complementare, quando sappiamo che oggi nel privato – di cui mi occupo, mentre conosco marginalmente il settore pubblico – il versamento per la previdenza è cospicuo perché raggiunge il 33 per cento. È chiaro che, se sulla previdenza complementare andiamo a versare marginalmente lo 0,35 per cento piuttosto che l'1 per cento, mi risulta difficile capire come si possa colmare questi *gap* in mancanza di contributi a costo zero se il versamento è minimale. Questa è una provocazione.

Credo che la mancata adesione e la possibile mancata adesione – ripeto, parlo del settore privato, ma risulta che anche in quello pubblico l'adesione è stata molto scarsa – denotino anche una mancanza di fiducia nei confronti dell'Istituto, cosa che sicuramente è ad oggi evidente e, quindi, il nostro compito è lavorare anche su questo.

Poi sicuramente la previdenza complementare si lega anche alla leva fiscale perché – come sosteneva anche il collega Magni – quando si aderisce ad un fondo obbligatorio di categoria è perché dall'altra parte il datore di lavoro interviene con un versamento importante che va ad alimentare quel fondo. Se l'INPS dovesse introdurre un fondo di previdenza di questo tipo, significherebbe che qualcuno dall'altra parte lo deve alimentare. Quindi, siccome la parte consistente versata anche oggi per la previdenza è quella del datore di lavoro, è chiaro che dobbiamo prevedere leve fiscali importanti; diversamente, non ci sarà mai una adesione importante, proprio perché non si riesce a colmare il *gap*.

Presidente Tridico, lei prima ha parlato del TFS che io, comunque, già oggi vedo sbagliato nel senso che se il dipendente privato che dà le dimissioni può percepire il TFS già a partire dal mese successivo al termine del contratto di lavoro, è assurdo pensare che per il dipendente pubblico l'erogazione avvenga dopo ventiquattro mesi. L'errore è a monte e quindi forse bisognerebbe lavorare su questo perché tutto ciò mi sembra veramente incredibile.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, do ora la parola al presidente Tridico per la sua replica.

TRIDICO. Io ho parlato di due cose diverse: lo 0,35 per cento è qualcosa che interessa soltanto i dipendenti pubblici e non c'entra nulla con la previdenza integrativa; è una quota fissata dalle leggi dello Stato e non c'entra nulla la possibilità dell'Istituto di spingere l'adesione, cosa che è completamente indipendente da noi. Si tratta di una quota sufficiente, capiente: 0,35 per cento è tantissimo, non è poco, è tantissimo. Non sto parlando della contribuzione dei lavoratori dell'azienda ai fini contributivi, pensionistici e previdenziali; sto parlando dello 0,35 per cento che serve per finanziare vacanze dei bambini, viaggi all'estero, credito, *welfare* e, da ultimo, quei due prodotti di cui ho parlato che sono molto utili per i lavori della Commissione, ovvero l'*home care premium*, l'assistenza agli anziani e ai disabili, e il *long term premium*, cioè l'assistenza nelle residenze sanitarie. Si tratta di bandi che l'Istituto promuove ogni anno sulla base di reddito e disabilità e che vengono finanziati da questo 0,35 per cento. Quindi, non tutti i dipendenti pubblici ne usufruiscono, anche perché – per fortuna – non tutti hanno esigenze di quel tipo; la platea è rappresentata da 35.000 persone che usufruiscono di questi servizi assistenziali ogni anno e per le quali l'Istituto paga l'operatore socio-sanitario.

Quindi, è una prestazione completamente diversa dalla previdenza integrativa.

PRESIDENTE. È un *welfare* aziendale.

TRIDICO. È una sorta di *welfare* aziendale che nel settore pubblico ha molto successo e lo dimostra il fatto che in questa gestione il fondo è in attivo di 11 miliardi e non in passivo.

Si tratta quindi di due aspetti diversi e quello dello 0,35 per cento è l'esempio che ho portato alla Commissione per ipotizzare la possibilità di estendere anche ai lavoratori privati una forma di previdenza integrativa per fare *welfare* integrativo.

L'altra questione che ho posto – sempre per contribuire ai lavori della Commissione – è quello della previdenza complementare integrativa e volontaria che si aggiungerebbe a quella attualmente prevista nel settore privato e sulla quale, effettivamente, dobbiamo fare una riflessione sul grado di successo.

PRESIDENTE. Parla dei fondi pensione?

*TRIDICO.* I fondi pensione bilaterali, negoziali, quelli gestiti dalla bilateralità. Tutti. Esistono da vent'anni, hanno un tasso di rendimento non superiore a quello del TFR nel lungo periodo, nonostante ci sia una ricerca di investimenti – legittima – prevalentemente all'estero. Il 70 per cento degli investimenti dei fondi privati – se ho controllato bene la percentuale – vengono effettuati all'estero e non supera nel lungo periodo i rendimenti del TFR.

Quale proposta a mio avviso si potrebbe pensare di realizzare? La gestione pubblica di questa previdenza integrativa, anche in contemporanea a quella privata, potrebbe permettere – proprio perché pubblica – due possibilità importanti che il privato non riesce a garantire: vincolare gli investimenti su ciò che il pubblico ritiene importante (infrastrutture, transizione ecologica, transizione digitale, Mezzogiorno d'Italia); defiscalizzare quelle categorie di persone che oggi sono lontane dalla previdenza integrativa (le donne, i giovani, i basso reddito). Come? Attraverso incentivi fiscali. Questo è il punto. E siccome la gestione è pubblica, a quel punto sì, queste due cose si potrebbero legittimamente fare. Di questo stiamo parlando.

Inoltre, siccome – lo ripeto – siamo nell'ambito pubblico, il legislatore potrebbe decidere che questi due fondi, quello complementare integrativo gestito comunque dal pubblico e quello tradizionale obbligatorio, l'AGO, l'assicurazione generale obbligatoria – potrebbero essere comunicanti. Come? Alla fine del percorso lavorativo quello integrativo potrebbe essere riversato in quello obbligatorio per raggiungere il montante contributivo necessario per far uscire il lavoratore dal mondo del lavoro, e quindi permettergli di andare in pensione anticipando il momento. Infatti, in questo modo il lavoratore accumula un po' di previdenza integrativa facendola confluire in quella obbligatoria perché le due sono comunicanti.

Non solo. Oggi, come è noto a tutti, c'è un problema di instabilità lavorativa, di carriere instabili, di percorsi instabili. Molti genitori – per non parlare dei nonni – a volte vorrebbero versare delle somme sul conto contributivo di un figlio inoccupato che, proprio perché inoccupato, per definizione non ha un conto assicurativo; infatti, la nostra contribuzione prevede l'apertura di un conto assicurativo se il soggetto è lavora-

tore, ma se non è lavoratore questo conto non si può aprire. Quindi, se un soggetto ha la possibilità di aprire un conto assicurativo nella previdenza complementare pubblica, su questo conto potrebbe essere versata in maniera facoltativa, in modo anche estemporaneo (un mese sì e l'altro no, a seconda dell'inventiva del legislatore), la contribuzione utile per la costruzione di una pensione.

Questo è un modello. È un qualcosa di avveniristico, certamente, perché ad oggi non esiste. È una proposta che l'Istituto ha studiato negli anni e che, considerando la propria infrastruttura, potrebbe sicuramente gestire dal punto di vista amministrativo ma non dal punto di vista finanziario, e qui vengo alle domande poste da alcuni senatori. Chi è il soggetto che in tutto questo potrebbe intervenire? La Cassa depositi e prestiti, che è la banca pubblica del Paese che è il soggetto che fa finanza e fa investimenti, ma non fa finanza speculativa, senatrice Furlan, perché la Cassa depositi e prestiti dovrebbe orientare i propri investimenti esattamente in quelle aree, in quei settori, in quelle infrastrutture utili alle esigenze e agli obiettivi del Paese.

PRESIDENTE. Cioè la Cassa dovrebbe garantire un rendimento finanziario al fondo e ricavarne liquidità da investire.

TRIDICO. Esattamente.

PRESIDENTE. Però il fondo deve garantire le pensioni?

TRIDICO. Il fondo deve garantire le pensioni con gli investimenti che fa la Cassa. Se però consideriamo il rendimento dei buoni del tesoro (il 2-3 per cento lordo annuo), ci rendiamo conto che non è molto distante da ciò che oggi i fondi privati garantiscono. Ovviamente dobbiamo investire e avere fiducia nel Paese. Tradizionalmente, più persone investono nei buoni del tesoro del Paese, meglio è. La leva pensionistica è qualcosa che non abbiamo mai pensato di riversare sugli investimenti.

PRESIDENTE. Quei famosi 275 miliardi.

TRIDICO. Quelli sono quelli privati.

PRESIDENTE. Tendenzialmente.

TRIDICO. Sì, tendenzialmente. Quella è la raccolta, ma è molto scarsa, Presidente, perché riguarda soltanto il 22 per cento dei lavoratori. Potenzialmente, tutti i lavoratori potrebbero avere quella previdenza; quindi, Presidente, moltiplichi quei 275 miliardi per quattro, per cinque. Chiaramente, quella somma non ammonta a tutto ciò che deve essere riversato nel pubblico, perché i privati devono continuare a fare quanto già fanno con la previdenza integrativa.

PRESIDENTE. Anche perché altrimenti si smantellerebbero dieci anni di previdenza complementare.

*TRIDICO.* I soggetti pubblici si unirebbero a questo sistema con l'obiettivo duplice di permettere a chi non ne ha la possibilità di avere la previdenza integrativa defiscalizzandola ulteriormente e di vincolare gli investimenti laddove il legislatore decide di investire.

Sono d'accordo con la senatrice Mancini quando dice che è bizzarro che il TFS dei lavoratori pubblici venga erogato dopo oltre due anni. Questa è una previsione dello Stato; l'INPS, ovviamente, non fa le leggi, ma è il Parlamento che le fa.

PRESIDENTE. Però l'INPS ricava il beneficio di una spesa differita di due anni.

*TRIDICO.* Questa previsione normativa risale a dieci anni fa.

Questo è uno degli aspetti più critici e fonte della maggior parte delle proteste nei confronti dell'Istituto in quanto pagatore ultimo. Ma l'INPS è una istituzione della Repubblica e noi ci prendiamo sempre le nostre responsabilità.

Le proposte nella direzione di diminuire il numero degli anni (o meglio dei mesi) necessari per pagare il TFS esistono già e sono qualcosa che noi stessi caldeggiamo, anche perché questa previsione normativa causa nei nostri confronti un danno reputazionale importante. Sarebbe qualcosa di fattibile; è una questione di risorse ma il punto di equilibrio si può sempre trovare. In questo senso, come contributo autonomo abbiamo creato, all'interno di quello 0,35 per cento, una prestazione nuova che parte dal prossimo 1° febbraio: si anticipa il pagamento del TFS ai lavoratori pubblici che lo richiedono facendo loro pagare – per trovare le coperture – un tasso di interesse dell'1 per cento. Ad oggi il lavoratore che va in pensione può rivolgersi alle banche convenzionate con l'Istituto per farsi anticipare il pagamento del TFS ad un tasso del 3 o 4 per cento. Come sapete, i tassi d'interesse sono molto cresciuti; dal prossimo 1° febbraio, si potrà usufruire di questa misura che abbiamo autonomamente creato per soddisfare le esigenze degli utenti pubblici che vogliono utilizzarla pagando un esborso dell'1 per cento di anticipo sullo 0,35 per cento.

Vorrei poi fornirvi un altro dato che riguarda le principali malattie che si registrano nel Paese e che noi conosciamo perché eroghiamo le invalidità. Pertanto, quando si va a ragionare in termini di previdenza sanitaria, dobbiamo tenere a mente a quale rischio andiamo principalmente a sopperire. I nostri dati storici – dal 2015 in poi – ci dicono che il 22 per cento delle domande di invalidità, per un ammontare quindi di 180.000 domande l'anno, ha come causa una patologia tumorale; seguono le patologie psichiche che rappresentano il 21,5 per cento, ovvero quasi 178.000 domande l'anno. Queste sono le due tipologie di malattia che superano il 20 per cento in termini di domande di invalidità; le altre do-



mande riguardano le malattie cardiovascolari (12 per cento), quelle osteomuscolari (10 per cento), le malattie dell'apparato endocrino (6,8 per cento), le malattie respiratorie (2 per cento). Faccio notare che le patologie tumorali e quelle psichiche costituiscono insieme oltre il 40 per cento delle richieste di invalidità presentate all'INPS che, a seguito di valutazioni e disbrighi amministrativi molto rapidi, sono soddisfatte in tre giorni dalla presentazione della domanda, proprio perché l'esigenza è molto forte. Alcuni accordi con le ASL ci permettono di non valutare a visita l'utente ma di valutarlo attraverso gli atti che ci propongono direttamente le strutture ospedaliere. Anche questa è una delle misure che abbiamo adottato negli ultimi anni.

Penso di avere detto tutto quello che avevo in mente di dire che ovviamente non è esaustivo. Mi riservo ad ogni modo di inviarvi un *report* molto specifico su tutti gli aspetti di vostro interesse.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Tridico.

Lei ha capito perfettamente l'obiettivo che si pone la nostra Commissione con la nostra indagine conoscitiva. Le saremo grati se ci invierà tutto quello che ritiene possa essere utile al nostro lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione di rappresentanti dell'INPS.

Segue ora l'audizione di rappresentanti della Covip.

Sono presenti il presidente Mario Padula, le commissarie Francesca Balzani e Mariacristina Rossi e il direttore generale Lucia Anselmi, che ringrazio per essere intervenuti.

Do quindi la parola al presidente Padula, pregandolo di contenere il proprio intervento per lasciare poi spazio alle domande dei commissari.

PADULA. Signor Presidente, ringrazio la Commissione tutta per l'opportunità offerta alla Covip di fornire un contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e assistenza sanitaria.

In questa fase di avvio della nuova legislatura è davvero apprezzabile che il Senato voglia porre attenzione al ruolo attuale e potenziale che, anche nel settore della sanità, il ramo d'iniziativa privata e delle parti sociali svolge e può svolgere per contribuire allo sviluppo di un sistema di *welfare* adeguato ai bisogni di una popolazione, quale quella italiana, in quota rilevante già anziana e caratterizzata da una dinamica demografica sfavorevole.

Ricordo che il ruolo della Covip nel sistema previdenziale italiano si caratterizza come elemento di garanzia per il corretto funzionamento dell'intero settore della previdenza esercitata da soggetti privati, sia di primo sia di secondo pilastro (casse di previdenza e forme pensionistiche complementari), sia pure con differenti ambiti di competenza su cui avrò modo di soffermarmi nel prosieguo.

Considerati i legami funzionali tra i due pilastri riconosciuto dall'articolo 38, comma 2, della Costituzione, tale assetto di vigilanza è funzionale a favorire l'iniziativa e l'autonomia privata in un quadro rafforzato di controlli a tutela degli iscritti.

La Covip è dunque chiamata a svolgere la propria attività su una forma particolare di risparmio, finalizzato a fare fronte ai crescenti bisogni di protezione che accompagnano quella fase delicata della vita che è l'età anziana, e in tale quadro opera in totale autonomia e indipendenza rispetto al settore bancario, assicurativo e finanziario, rispondendo più direttamente a una vocazione sociale.

In coerenza con le attuali competenze della Covip, prenderò a riferimento la funzionalità e le prospettive del sistema di previdenza complementare nell'intento di evidenziare le possibili similitudini e complementarità rispetto alla sanità integrativa, sia dal punto di vista strutturale di *governance*, sia da quello del sistema di regolamentazione e di controlli.

Nel prosieguo passerò a una lettura selettiva del documento corposo che vi è stato consegnato e che rimane a voi per ogni eventuale utilità.

L'evoluzione della previdenza complementare nel nostro Paese è caratterizzata da alcune fasi che mi preme ora ricordare. Tutto comincia all'inizio degli anni Novanta, in quella fase storica in cui tutto il sistema di previdenza del nostro Paese venne profondamente riformato.

Il primo intervento si colloca tra il 1992-1993 ed è riferibile al decreto legislativo n. 124 del 1993; con quell'intervento si comincia un primo riordino della previdenza complementare nel nostro Paese, che già esisteva per alcune limitate categorie di lavoratori, soprattutto riferibili al settore bancario e assicurativo. Poi, con la legge n. 335 del 1995, in parallelo con la riforma strutturale, vengono concessi alla previdenza complementare rilevanti incentivi fiscali. In quella fase venne istituita la Covip come autorità dotata di personalità giuridica e di riferimento per il settore.

Nel 1999 cominciano a partire i primi fondi negoziali che, come avrò modo di dire più nel dettaglio nel prosieguo, sono fondi istituiti su iniziativa delle parti sociali. Contemporaneamente, i gruppi finanziari principali del Paese cominciano ad avviare i cosiddetti fondi aperti, aperti, appunto, all'iscrizione sia individuale sia collettiva. Queste forme si affiancano ai fondi cosiddetti preesistenti, ai quali già ho fatto cenno.

Un elemento importante di questa fase di avvio, che connota tuttora il sistema di previdenza italiano e lo distingue anche da sistemi di previdenza a più pilastri che in altri Paesi sono stati adottati, è l'applicazione del meccanismo della contribuzione definita che, come sapete, non riguarda solo il secondo pilastro ma anche il primo, ancorché si tratti di una contribuzione definita di tipo nozionale.

Una seconda fase di riforma del sistema si colloca a metà degli anni Duemila; anche in quel caso c'è un intervento di riordino della disciplina, riconducibile al decreto legislativo n. 252 del 2005, con il quale viene posta particolare enfasi alla trasparenza e alla confrontabilità tra i diversi schemi disponibili perché, a fianco a forme contrattuali negoziali nel nostro Paese, come in altri Paesi in cui il sistema pensionistico si articola su più pilastri, esistono anche forme di mercato; quindi, si pone un tema

di costi di queste forme di mercato e quindi anche di concorrenzialità, comparabilità e trasparenza.

Con la riforma del 2005 viene anche stabilito il conferimento *ex lege* dei flussi futuri di TFR, a meno di esplicito dissenso da parte dei singoli lavoratori. In quella stagione si avvia anche un periodo di silenzio-assenso che porta a risultati sia diretti, rispetto alle iscrizioni effettivamente silenti, sia anche, e forse in misura maggiore, indiretti, cioè per le iscrizioni esplicite.

È una fase importante dal punto di vista della regolamentazione europea che, come avrò modo di dire nel prosieguo, è una regolamentazione di riferimento la cui importanza è cresciuta nel tempo per il settore. In quella fase si cominciano a determinare comunque tendenze che ancora oggi permangono e che avrò modo di tratteggiare meglio ma che, in estrema sintesi, delineano profondi dualismi nel sistema di previdenza complementare italiano che in parte riflettono i dualismi che ci sono nella società e nell'economia del Paese.

Per quanto riguarda gli assetti di *governance* e le fonti istitutive, anche ai fini degli obiettivi dell'indagine è utile forse ripercorrere le strutture e i tipi di fondi che ci sono nel sistema: i fondi pensione negoziali, istituiti dalle parti sociali; i fondi pensione aperti, istituiti da banche, SGR, SIM e imprese di assicurazione, rivolti a tutti, indipendentemente dallo *status* del lavoratore, e a cui è possibile aderire sia in forma collettiva sia in forma individuale; i PIP (i piani individuali pensionistici di tipo assicurativo), realizzati attraverso contratti di assicurazione sulla vita; i fondi preesistenti di cui ho già detto.

È importante rilevare dal nostro punto di vista che in questi anni la Covip ha perseguito uno sviluppo del settore, caratterizzato dai fondi pensione, in particolare negoziali e preesistenti, con assetti dimensionali tali da conseguire strutture solide e realizzare adeguate economie di scala.

Un'altra fase importante dal punto di vista dell'evoluzione normativa più recente, anche per gli effetti che sta avendo sugli assetti dimensionali del sistema, un sistema che nasceva nel 1993 e che era abbastanza frammentato (più frammentato di come è adesso), è quella riconducibile alla cosiddetta direttiva IORP II, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 147 del 2018, che prevede – anche questo è un elemento che attiene alla *governance* e quindi può essere di rilievo per i temi della corrente indagine – che i fondi pensione si dotino di un sistema efficace di governo volto ad assicurare una gestione sana e prudente della loro attività.

È un sistema che prevede una struttura organizzativa trasparente e adeguata, con una chiara attribuzione e un'appropriata separazione delle responsabilità; un sistema efficace per garantire la trasmissione delle informazioni. Inoltre, sulla base della nuova regolamentazione, è richiesta l'istruzione delle cosiddette funzioni fondamentali, regolamentazione cui in questi mesi i fondi, i soggetti privati, stanno ottemperando; tali funzioni fondamentali sono riconducibili a una funzione di gestione dei rischi, a una funzione di revisione interna e, laddove ne ricorrano i pre-

supposti, a una funzione attuariale, le cui responsabilità vengono assegnate a soggetti dotati di adeguata professionalità e indipendenza e che, a presidio dell'efficacia del ruolo loro assegnato, costituiscono referenti diretti dell'Autorità di vigilanza e quindi possono essere anche eventualmente sanzionati.

Per i componenti degli organi di amministrazione e di controllo dei fondi pensione, per il direttore generale e per i titolari delle funzioni fondamentali sono previsti, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, specifici requisiti di professionalità e onorabilità nonché cause di ineleggibilità, incompatibilità e situazioni impeditive.

La Covip, avvalendosi dei poteri di regolazione che le sono attribuiti, è intervenuta a dare ai fondi indicazioni di maggiore dettaglio sul sistema di governo da implementare, oltre che sugli altri ambiti previsti dalla richiamata direttiva IORP II.

Quanto alla *governance* dei fondi pensione aperti e dei PIP – la direttiva IORP II si riferisce principalmente ai cosiddetti EPAP, quindi ai fondi negoziali – fondi che vengono istituiti dagli organi di amministrazione delle società promotrici e operano nell'ambito dell'assetto organizzativo di queste ultime, va ricordata in particolare la necessità di dotarsi di un responsabile della forma pensionistica, cioè di una figura terza che, in modo autonomo e indipendente, è tenuta a vigilare sulla gestione del fondo aperto o del PIP nell'esclusivo interesse degli aderenti.

Veniamo ora a qualche numero che dovrebbe aiutare a descrivere il sistema. I numeri più stabili si riferiscono al terzo trimestre del 2022; altri numeri che citerò oggi sono quelli della relazione annuale, che si riferisce al 31 dicembre 2021.

Ad oggi, le forme pensionistiche sono nel complesso 341 – come dicevo prima, un numero che è andato riducendosi nel tempo – divisi tra fondi negoziali (33), aperti (40), PIP nuovi (72) e fondi preesistenti (196), ovvero quelli che preesistevano alla riforma del 1993 e che – come dicevo – sono i fondi riferibili ai settori bancari, assicurativi e non solo.

C'è una spinta ulteriore – naturalmente assecondata dall'Autorità – che la regolamentazione IORP II già citata sta dando al consolidamento del sistema ed è una spinta i cui frutti stiamo già avendo modo di misurare in questi mesi.

Gli iscritti ai fondi pensione sono in totale 9,1 milioni, però, per effetto delle iscrizioni multiple, il numero di posizioni in essere nella previdenza complementare in Italia è di 10,1 milioni. Sono divisi tra fondi negoziali (3,7 milioni), fondi aperti (1,8 milioni), PIP nuovi (3,6 milioni), fondi preesistenti (650.000) e i cosiddetti PIP vecchi (320.000). Sono adesioni cresciute stabilmente nel tempo, dalla data di istituzione dei primi fondi negoziali, la cui crescita ha ricevuto più recentemente un'ulteriore spinta per effetto delle cosiddette adesioni contrattuali.

Ancor più recentemente, per quello che riguarda il comparto dei lavoratori pubblici vale la pena ricordare l'effetto del meccanismo di silenzio-assenso che è stato adottato per i neoassunti nel settore della pubblica

amministrazione a partire dal 2019, che ha portato a circa 70.000 nuovi iscritti: a partire dall'inizio del 2019 gli assunti sono circa 210.000, quindi, circa un terzo.

Per quanto riguarda le risorse riferibili al sistema di previdenza complementare, queste sono 202 miliardi di euro nel complesso, stando ai dati del terzo trimestre del 2022. Sono diminuite di circa 10 miliardi per effetto degli andamenti negativi dei mercati nell'anno. Tali risorse sono distribuite tra obbligazioni (circa il 53,7 per cento; la parte del leone è svolta dai titoli di Stato governativi italiani), titoli di capitale (22,6 per cento degli investimenti), quote di OICVM (13,3 per cento), depositi (6,7 per cento). Residuali, anche per ragioni regolamentari, sono gli investimenti immobiliari.

Un altro elemento che vale la pena in questa sede ricordare, seppur rapidamente, è quello relativo sia ai rendimenti sia ai costi. Naturalmente, i rendimenti hanno risentito in questa fase, anche pesantemente, degli andamenti negativi dei mercati perché – come sapete – i fondi pensione investono nei mercati internazionali, in portafogli diversificati sui mercati internazionali. Alle differenze di rendimento, che pure si rilevano nel sistema, non concorrono solo le differenze di *asset allocation*, cioè come vengono fatti gli investimenti, che sono poi differenze anche non molto pronunciate, ma concorrono differenze di costo, cioè il prezzo che l'iscritto o l'iscritta paga per essere iscritto o iscritta al fondo pensione.

Per facilitare la comparabilità dei costi, cioè del prezzo di iscrizione, abbiamo approntato il cosiddetto indice sintetico dei costi che rende confrontabili i costi delle diverse forme di previdenza complementare, i quali sono effettivamente molto diversi. Tipicamente i costi dei fondi pensione negoziali sono molto più bassi dei costi delle forme di mercato: per esempio, per i fondi negoziali i costi sono lo 0,45 per cento, mentre per i PIP 2,18 e per i fondi aperti un numero intermedio di 1,36 per cento.

Tornando alla considerazione relativa ai dualismi che si osservano nel sistema, i numeri aggregati assoluti nascondono poi differenze che credo sia utile sottolineare in questa sede. Il sistema è abbastanza polarizzato: poco più di un terzo delle lavoratrici e dei lavoratori italiani aderiscono alla previdenza complementare anche se poi, tra coloro che aderiscono, tra un quinto e un quarto non contribuiscono nell'anno. Al di là di questi numeri aggregati, è utile rilevare che le adesioni e anche le contribuzioni sono molto più forti al Nord, sono molto più forti tra i meno giovani, sono molto più elevate nelle grandi o medie imprese rispetto alle piccole, crescono con il livello del reddito e il livello dell'istruzione. La contribuzione media è comunque di 2.790 euro in totale, ma anche in questo caso la distribuzione della contribuzione è abbastanza concentrata sui livelli medio-bassi.

Quello della previdenza complementare italiana è quindi un quadro abbastanza diversificato e in parte riflette anche le differenze, i dualismi che ci sono nella società, nell'economia e naturalmente anche nel mercato del lavoro: evidentemente, quella che chiamiamo inclusione previdenziale o comunque il fenomeno opposto, cioè quello dell'esclusione

previdenziale, non è indipendente dai fenomeni di marginalità che si evidenziano nel mercato del lavoro.

Riguardo ai poteri e alle funzioni di vigilanza – argomento per il quale andrò più nel dettaglio – ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 252 del 2005, che ho già avuto modo di ricordare, la Covip esercita la vigilanza prudenziale sulle forme pensionistiche complementari perseguendo la trasparenza e la correttezza dei comportamenti, la sana e prudente gestione e la loro solidità, avuto riguardo alla tutela degli iscritti e dei beneficiari e al buon funzionamento del sistema.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali vigila sulla Covip ed esercita l'attività di alta vigilanza sul settore della previdenza complementare, mediante l'adozione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di direttive generali rivolte alla Covip finalizzate a determinare le linee di indirizzo in materia di previdenza complementare. La disciplina di settore tiene ferma la vigilanza di stabilità esercitata dalle rispettive autorità di controllo sui soggetti gestori delle risorse delle forme pensionistiche complementari.

I compiti della Covip in materia di vigilanza sulle forme pensionistiche complementari sono disciplinati dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 252 del 2005 che contiene una disposizione di carattere generale che stabilisce che la Covip esercita la vigilanza con approccio prospettico e basato sul rischio e che i poteri di vigilanza sono esercitati in modo tempestivo e proporzionato alle dimensioni, alla natura, alla portata e alla complessità delle attività della forma pensionistica complementare.

In particolare, nell'ambito della previdenza complementare la Covip costituisce ormai da molti anni l'autorità unica di vigilanza e, in quanto tale, concorre all'ordinato sviluppo del settore a tutela degli iscritti e dei beneficiari con pienezza di poteri e prerogative: integrazione della regolamentazione di settore con provvedimenti di normativa secondaria, esercizio delle funzioni di controllo su tutti gli aspetti della vita dei fondi pensione (assetto ordinamentali e organizzativi, gestione finanziaria, trasparenza nei confronti degli iscritti), interventi diretti nei confronti delle forme vigilate, irrogazione di sanzioni nei casi previsti dalla legge.

In questo contesto, in particolare, la Covip, con le dovute distinzioni in ragione delle diverse tipologie di forme pensionistiche, autorizza i fondi all'esercizio dell'attività, approvando gli statuti e i regolamenti e le relative modifiche per i quali ha il potere di adottare appositi schemi; tiene l'albo dei fondi pensione e il registro dei fondi pensione con personalità giuridica; adotta disposizioni volte a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali di tutte le forme pensionistiche complementari, al fine di tutelare l'adesione consapevole dei soggetti destinatari e garantire il diritto alla portabilità della posizione individuale tra le varie forme pensionistiche complementari, stante l'esigenza di garantirne la comparabilità, anche con riferimento al profilo, già ricordato, dei costi.

A tal fine, la Covip dispone di un ampio potere di regolamentazione, potendo emanare istruzioni di carattere generale o particolare nei con-

fronti di tutte le forme pensionistiche complementari, oltre a svolgere una serie di attività di carattere regolatorio concernenti profili specifici.

La funzione di vigilanza è volta sia al controllo sull'osservanza della normativa nazionale, primaria e secondaria, e delle disposizioni dell'Unione europea direttamente applicabili, sia al controllo sulla gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale e contabile dei fondi, per le finalità più sopra ricordate.

Le prerogative di vigilanza, che con il recepimento della direttiva IORP II sono state estese anche alle attività esternalizzate e ai soggetti terzi assegnatari delle stesse, sono esercitate sia su base documentale sia attraverso ispezioni. I più rilevanti interventi esercitabili a esito delle verifiche svolte, ciascuno disposto in relazione alle condizioni legislativamente previste, vanno dalla irrogazione di sanzioni amministrative alla facoltà di sospendere o vietare la raccolta delle adesioni, fino all'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria dei fondi pensione ovvero alla proposta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali di adozione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa dei fondi stessi.

PRESIDENTE. Presidente, non voglio interromperla. Lei si sta concentrando sui poteri e gli strumenti di controllo ma, se lei fosse d'accordo, lascerei un po' di spazio alle domande garantendole che noi trasmetteremo il suo documento a tutti i commissari.

Quindi, le chiederei di concludere la sua relazione in modo da permetterci di rivolgerle qualche domanda, dal momento che a breve inizieranno i lavori dell'Assemblea.

PADULA. Consegnerei quindi il testo della mia relazione cosicché abbiate modo di leggerla con tutta tranquillità.

In conclusione, desidero formulare alcune considerazioni in una prospettiva più ampia che propongano una visione coerente per entrambi i settori di cui codesta onorevole Commissione intende occuparsi, cioè la previdenza e l'assistenza sanitaria complementari, una coerenza di visione che risulta importante per un solido sviluppo del complessivo sistema di *welfare* nel nostro Paese.

In Italia i fondi pensione, in particolare i fondi negoziali, svolgono un ruolo che può essere preso a modello anche in una prospettiva di elaborazione di un progetto di *welfare* integrativo e integrato rispetto anche ai profili che avrete modo di ritrovare nella relazione e che in parte ho ricordato, cioè la partecipazione alla *governance*, con rapporti equilibrati e collaborativi con il sistema finanziario, nella prospettiva del raggiungimento di dimensioni adeguate, economie di scala, costi limitati e rendimenti soddisfacenti.

Le società invecchiano e anche la nostra invecchia e continua ad invecchiare; l'invecchiamento della popolazione, come sapete, è associato all'emergenza di sempre nuovi bisogni, legati non solo ai temi previdenziali ma anche a quelli sanitari e assistenziali, che forse è opportuno in questa sede ricordare.

In particolare, il settore dei fondi sanitari, che conosciamo ma non vigiliamo, rimane molto frammentato: c'è un grande numero di fondi sanitari che operano sul mercato con forme diverse e anche la disciplina fiscale è piuttosto articolata. È un settore che non è ancora regolato in modo ordinato né è efficacemente vigilato; quindi è certamente meritevole di un intervento che si potrebbe fare proprio a partire da quello che abbiamo imparato – e che ho cercato di illustrare – in riferimento alla previdenza complementare che può essere un modello per un riordino del contiguo settore della sanità integrativa.

Concludo, dicendo che l'esperienza della previdenza complementare del nostro Paese merita di ricevere una valutazione sostanzialmente positiva, nonostante i fattori che nel tempo ne hanno condizionato lo sviluppo, in primo luogo le dimensioni del cosiddetto sistema previdenziale di primo pilastro. Tuttavia, un sistema articolato su più pilastri – quello che si profilerebbe e che in parte già è, per la verità, per la sanità integrativa – si è dimostrato in grado di sopportare nel tempo l'urto della transizione demografica e anche una fase macroeconomica negativa ormai prolungata.

Quindi, in questa prospettiva, è opportuno che l'assetto regolamentare del sistema dei controlli di vigilanza evolva in una direzione coerente con le prospettive di un *welfare* integrato come sopra delineato.

La Covip è pronta a collaborare e a impegnarsi in questa direzione, sviluppando, anche al di là della previdenza complementare, il proprio ruolo di regolamentazione e di vigilanza che dalla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati si estende, per la natura stessa delle attività da essi svolte, al campo di una vigilanza di tipo sociale.

PRESIDENTE. Presidente, a questo punto le propongo, se lei ritiene, di fissare un nuovo incontro per tornare in questa Commissione. Potremmo così inviarle per iscritto le nostre domande, non avendo più il tempo di formularle in questa sede ed essendo invece molto corposa la materia di cui discutere. Consideri che chi l'ha preceduta ha parlato di un ammontare del patrimonio dei fondi di 275 miliardi; lei mi parla di poco più di 200 miliardi.

PADULA. Noi siamo la sede autorevole che produce questi numeri.

PRESIDENTE. Sempre chi l'ha preceduta ci ha parlato anche del 70 per cento di questo importo investito all'estero, mentre mi sembra che lei ci ha detto cose totalmente diverse.

PADULA. Il 70 per cento è investito all'estero?

PRESIDENTE. Siccome le cifre ballano un po' e entrambi siete soggetti autorevoli, abbiamo parecchio da approfondire.

Trasmettiamo quindi ai colleghi la sua relazione e le chiedo di concordare un nuovo incontro.



*PADULA.* Il documento contiene anche un'appendice statistica corredata di tutti i numeri. Abbiamo anche indicato il riferimento alla relazione annuale che è la fonte autorevole per questi dati che raccogliamo attraverso il sistema di segnalazione.

Quindi, con tutto il rispetto per gli altri interlocutori, i depositari dei dati siamo noi.

*PRESIDENTE.* Per il momento la ringrazio per il contributo fornito ai nostri lavori.

Rinvio il seguito dell'audizione di rappresentanti della Covip ad altra seduta.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 10,25.*





