

**Camera dei Deputati – 7-00747 – Risoluzione in commissione presentata dall’On. Lombardi Roberta (M5S) il 27 luglio 2015.**

L’XI

Commissione,

premessi

che:

con il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, determinati enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sono stati trasformati in persone giuridiche private, associazioni o fondazioni, con deliberazione dei competenti organi, a condizione che non usufruissero più di finanziamenti o altri ausili pubblici di carattere finanziario ex articolo 1, del decreto legislativo n. 509 del 1994; pur continuando a sussistere come enti senza scopo di lucro, essi hanno assunto personalità giuridica di diritto privato, rimanendo così titolari di tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti previdenziali e dei rispettivi patrimoni; la sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, n. 6014 del 2012, ha chiarito definitivamente che la trasformazione operata dal decreto legislativo n. 509 del 1994 ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell’attività istituzionale di previdenza e assistenza svolta dagli enti in questione, che conservano una funzione strettamente correlata all’interesse pubblico, costituendo la privatizzazione un’innovazione di carattere essenzialmente organizzativo; è pertanto rimasta ferma la natura di pubblico servizio, in coerenza con l’articolo 38 della Costituzione, dell’attività svolte. Sempre nella predetta fonte normativa di privatizzazione è pacifico il potere di ingerenza e di vigilanza ministeriale; circostanza, questa, dalla quale deriva il permanere del controllo della Corte dei conti sulla gestione, al fine di assicurare legalità ed efficacia di ciascuna attività; orbene, quanto sopra esposto pone in molti casi una natura ibrida degli enti gestori che pare in molti casi ingenerare situazioni che necessitano di un definitivo chiarimento da un punto di vista normativo. Occorre infatti che il legislatore, delinei la natura pubblica o privata di questi enti, con le conseguenze del caso. Laddove si optasse per la completa natura privatistica, dovrebbe, a parere degli interroganti, venir meno la gestione del primo pilastro previdenziale da parte di questi enti, che dovrebbero a quel punto essere caratterizzati come previdenza complementare. Viceversa la piena affermazione del carattere pubblico degli enti gestori dovrebbe rendere più stringenti le normative attinenti alla funzione pubblica dell’ente con tutto ciò che ne deriva in termini di legge anche rispetto ai controlli e alla tutela del risparmio previdenziale; considerata l’imprescindibilità di tali assunti nonché la banale considerazione secondo cui le Casse, benché privatizzate, gestiscono la previdenza di milioni di cittadini, emerge come estremamente grave la storia recente dell’andamento gestionale di detti istituti; si è infatti assiduamente assistito a veri e propri terremoti giudiziari e contabili in relazione a «spese pazze», investimenti spericolati, consulenti in conflitto di interesse, irruzioni di mediatori, gestori, consulenti finanziari, tutti attirati da un tesoro enorme e scarsamente tutelato sebbene esso rappresenti quanto di disponibilità per ciascun lavoratore per il periodo di quiescenza; infatti, molte Casse di previdenza sono ancora alle prese con l’enorme mole di titoli strutturati «tossici» acquisiti e le perdite sono state sovente pesantissime unitamente ad altrettanto gravi strascichi di natura giudiziaria che ne sono conseguiti, perché a decidere dove direzionare le centinaia di milioni di euro avanzate dal pagamento delle pensioni sono stati per lungo tempo i «soliti noti», peraltro attraverso meccanismi che agli interroganti appaiono opachi anche a fronte di controlli che si sono rivelati del tutto inefficaci laddove né i dicasteri di competenza né l’organismo di controllo preposto, ossia la COVIP, sono riusciti ad arginare i fenomeni di corruzione che hanno condotto ad investimenti da parte delle Casse non in linea con l’interesse dei lavoratori. Si pensi che la stima del patrimonio aggregato di fondi pensione preesistenti, casse di previdenza e fondi pensione negoziali ammonta a circa 107 miliardi di euro. Un dato ricavato sommando i dati al 31 dicembre 2012 per quanto riguarda i fondi pensione preesistenti (26,3 miliardi), e di 19 casse di previdenza (48,9 miliardi), e al 30 giugno 2013 per quanto riguarda i

fondi pensione negoziali chiusi (31,8 miliardi);  
altra abnorme criticità è stata negli ultimi anni quella inerente alla gestione del patrimonio immobiliare delle Casse privatizzate. Negli anni tra 1973 al 1997, le autorità di Governo e lo stesso legislatore attribuirono loro una funzione sociale per la soluzione del problema «Casa»;

in particolare, le Casse di previdenza ed assistenza furono vincolate a destinare una quota significativa dei propri fondi all'acquisto di beni immobili sulla base di piani di investimento che erano sottoposti all'approvazione dei Ministeri vigilanti, nonché a locare buona parte delle unità immobiliari ad uso residenziale a favore di fasce sociali disagiate; a partire dall'anno 1982, il 50 per cento delle unità immobiliari disponibili venne obbligatoriamente riservato a persone sfrattate da precedenti locatori, in virtù del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, e del decreto legislativo 16 febbraio 1994, n. 104; per la stessa ragione di carattere sociale, nel corso degli anni sono stati acquistati alcuni complessi immobiliari edificati in piani di zona con strumenti urbanistici di edilizia economica e popolare e su terreni demaniali concessi in convenzione, o, comunque, con caratteristiche costruttive e tipologiche peculiari dell'edilizia economica; con l'entrata in vigore della legge 8 agosto 1992, n. 359, è stato consentito agli allora enti pubblici l'aumento dei canoni di locazione per i contratti in scadenza, passando dall'equo canone all'applicazione della cosiddetta «circolare Cristofori» del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; dei giorni nostri sono invece le misure che hanno imposto agli enti di previdenza di adeguarsi alla normativa vigente che consente loro di allocare fino al 20 per cento delle risorse disponibili in investimenti immobiliari di tipo indiretto, cioè in fondi immobiliari; ne è conseguita una massiccia dismissione attuata direttamente dagli enti attraverso i conferimenti a fondi immobiliari gestiti da SGR, avvenuta con la determinazione di prezzi non assolutamente corrispondenti alle reali situazioni degli immobili stessi, circostanza che ha comportato e sta comportando anche notevoli contenziosi pendenti dinanzi ai tribunali che inevitabilmente porteranno ad un rallentamento della procedura di vendita con gravi problemi cagionati agli inquilini; del pari anche in questo ambito molteplici sono stati i casi di malversazione rispetto ai quali si è reso necessario l'intervento della magistratura. Tra gli altri, si ricordano le vicende connesse a CNPR e INPGI — dove la magistratura procedeva all'arresto di noti finanziari italiani, quali Ruggero, Aldo, Giorgio e Luca Magnoni, oltre che di Gianluca Selvi, presidente della cooperativa Confidi-Prof e «dominus» occulto della Hps, Andrea Toschi e Alberto Ciaperoni, rispettivamente ex direttore generale e amministratore delegato di Sopaf capital management, società di gestione del gruppo; veniva pacificamente riportato in varie testate giornalistiche che: «Per la Procura di Milano i Magnoni, vicini a personaggi di spicco della finanza, l'amministratore delegato di Mediobanca, Alberto Nagel e il finanziere renziano Vincenzo Manes, hanno utilizzato Sopaf come unbancomat prelevando indebitamente almeno un centinaio di milioni. Senza contare il frutto illecito delle operazioni finanziarie perpetrate a danno della Cassa dei ragionieri (Cnpr), dell'istituto nazionale previdenza giornalisti (Inpgi) e della Cassa dei medici, Enpam. Diversi i meccanismi attraverso i quali i Magnoni avrebbero operato per appropriarsi del denaro e sui cui i magistrati stanno ancora acquisendo materiale attraverso le perquisizioni effettuate dalle fiamme gialle negli uffici di Paolo Saltarelli, presidente della Cassa di previdenza dei ragionieri, e di Andrea Camporese, presidente dell'Inpgi»; in tema di controlli sono vastissime le criticità riscontrabili nel settore; il ruolo della Corte dei conti appare problematico: si pensi che il controllo viene fatto sui consuntivi che gli enti stessi deliberano e approvano, che vengono successivamente inviati alla Corte dei conti per il successivo referto; la legge prevede che le Casse inviino alla Corte i consuntivi entro sei mesi dalla fine dell'esercizio. Ciò significa che i consuntivi vengono deliberati e, quindi, approvati dagli enti nei mesi di marzo-giugno dell'anno successivo. Essi vengono poi approvati dalle autorità di vigilanza tra giugno e luglio e presso la Corte dei conti pervengono a settembre. In concreto, al febbraio 2014 secondo quanto dichiarato in sede

di indagine conoscitiva presso la Commissione enti gestori dai magistrati della Corte dei conti, i dati certi in possesso della Corte sono quelli contenuti nei bilanci approvati al 31 dicembre 2012. Un controllo dunque che non ha certamente il carattere della tempestività con le ripercussioni che ovviamente ne conseguono; viceversa, sarebbe quantomeno utile applicare una forma di controllo diversa e più efficace, quale è quella che viene svolta dalla Corte dei conti sugli enti di previdenza pubblici e che si esercita con la presenza fisica di un magistrato contabile alle sedute degli organi di amministrazione e di controllo dell'ente; ciò significherebbe che per questi enti il magistrato contabile è sempre presente nel momento in cui si forma la volontà e, si deliberano il bilancio e le principali attività gestionali. La legge, per gli enti di previdenza pubblici, infatti, prevede che un magistrato assista, sebbene non possa votare nell'ambito dei consigli di amministrazione; la stessa prassi andrebbe adottata anche per le casse privatizzate così da attuare un «controllo concomitante», che preceda la stessa deliberazione dei documenti di previsione, nel senso che venga espletato ancora prima che si formi la volontà dell'ente; parimenti sarebbe opportuno addurre significativi interventi rispetto al ruolo di vigilanza della COVIP sugli enti previdenziali di base, cioè le casse privatizzate. Invero, in una prospettiva di efficienza dei controlli in ambito previdenziale, è stato affidato alla COVIP il compito di controllare investimenti e risorse finanziarie; tuttavia, va evidenziato come le funzioni della COVIP siano molto circoscritte, spesso limitate al mero e passivo recepimento di documentazione, non avendo l'istituto alcuna competenza di carattere regolatorio per integrare, la disciplina normativa primaria e secondaria né la prerogativa di intervenire direttamente nei confronti degli enti per favorirne la sana e prudente gestione o censurarne gli eventuali comportamenti ritenuti non corretti; la COVIP deve limitarsi a riferire, invece, ai Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze dell'esito della propria attività istruttoria per le casse mediante un'apposita relazione da trasmettere entro il 31 ottobre di ogni anno per ciascuno degli enti privatizzati. La COVIP detiene quindi le informazioni sulla complessiva articolazione delle attività, sia di natura mobiliare sia immobiliare, sulla relativa redditività, sulla politica di investimento, sul sistema di gestione e controllo dei rischi nonché sul processo di impiego delle risorse; a tal proposito, sarebbe opportuno approfondire e valorizzare al meglio il complessivo sistema di segnalazioni che la COVIP trasmette, rispetto a ciascuno dei 15 enti di cui al decreto n. 509 del 1994 e dei 5 enti di cui al decreto n. 103 del 1996, in quanto è oggi possibile disporre di un insieme di dati elaborati dalla stessa Covip, che meriterebbero di essere approfonditi piuttosto che essere abbandonati nei cassetti dei Ministeri, in quanto essi potrebbero consentire di strutturare in maniera sempre più articolata e ordinata il sistema dei controlli su questi enti rispetto ai loro investimenti, conflitti di interesse e banche depositarie, contribuendo a costruire un quadro di regole certe nonché interventi di razionalizzazione volti a conseguire economie di scala nelle spese di funzionamento e nella gestione del patrimonio; a ciò va aggiunta la necessità di implementare, le disposizioni normative che richiamano alle convenzioni Consip, ovvero alle centrali di committenza generale per l'acquisto di beni e servizi, soprattutto riguardo a determinate categorie merceologiche di più ampio impatto finanziario, limitando così la possibilità di autonome e troppo disinvolute determinazioni all'interno delle strutture degli enti; ai detti specifici interventi andrà comunque associato, in tema di monitoraggio generale sull'attività istituzionale per ciascuno dei comparti e di coerenza con le politiche generali e con quelle di settore, il rafforzamento del raccordo tra l'azione di vigilanza ministeriale, quella della Covip e quella della Commissione bicamerale, per consentire una complessiva valutazione sull'attività degli enti; molto importante è dunque la questione che riguarda i patrimoni immobiliari di enti e casse. La dismissione attuata direttamente dagli enti o attraverso i conferimenti a fondi immobiliari gestiti da SGR, avviene con determinazione di prezzi non assolutamente corrispondenti alle reali situazioni degli immobili stessi, circostanza che sta comportando anche il progressivo aumento di contenziosi pendenti dinanzi l'autorità giudiziaria. Le

modalità di acquisto attualmente previste rendono pressoché impossibile l'acquisto della casa a migliaia di famiglie; è opportuno intervenire, in primis, sulle modalità alternative di vendita, proprio per rendere più semplici tali dismissioni utilizzando in tali casi la norma prevista all'articolo 23 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133; gli enti previdenziali privatizzati non possono venire meno alla funzione sociale che è stata una delle condizioni che ha portato tali enti a beneficiare di un così notevole patrimonio immobiliare,

impegna il Governo:  
ad assumere iniziative normative al fine di delineare in modo inequivoco la natura pubblica o privata degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza trasformati in persone giuridiche private dal decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 509 e laddove si optasse per la completa natura privatistica, a prevedere la caratterizzazione di detti enti come operanti in seno alla previdenza complementare e di conseguenza a gestire la dismissione del patrimonio acquisito, prima dell'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 38, della legge 243 del 2004, dagli enti previdenziali di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 inseriti nell'elenco Istat, secondo le modalità previste dalla legge n. 410 del 2001 anche se è già stata deliberata la vendita; nel caso della piena affermazione del carattere pubblico, ad assumere iniziative per rendere più stringenti le normative attinenti alla funzione pubblica svolta, con tutto ciò che ne deriva anche rispetto ai controlli e alla tutela del risparmio previdenziale prevedendo l'abrogazione dell'articolo 1, comma 38, della legge n. 243 del 2004; ad adottare ogni iniziativa utile ad eliminare in via definitiva ogni possibile conflitto di interesse tra i detentori di responsabilità all'interno degli enti gestori e i membri di soggetti giuridici che interagiscano con essi con particolare riferimento alle società di gestione del risparmio e alle società di advising; ad assumere iniziative per prevedere per le Casse privatizzate — così come già previsto per gli enti previdenziali pubblici — la presenza fisica di un magistrato contabile alle sedute degli organi di amministrazione e di controllo dell'ente, al fine di garantire la presenza del magistrato medesimo nel momento in cui si forma la volontà e si deliberano il bilancio e le principali attività gestionali; ad assumere iniziative per affidare alla COVIP, in una prospettiva di efficienza dei controlli in ambito previdenziale, il compito di controllare investimenti e risorse finanziarie, attribuendo alla stessa competenze di carattere regolatorio, per integrare la disciplina normativa primaria e secondaria, oltre che la potestà di intervenire direttamente nei confronti degli enti per favorirne la sana e prudente gestione o censurarne gli eventuali comportamenti ritenuti non corretti, anche attraverso la previsione di nuovi meccanismi sanzionatori che ricomprendano le responsabilità di carattere personale degli amministratori; a favorire iniziative normative attraverso le quali attribuire a COVIP poteri che consentano interventi di carattere ispettivo, di acquisizione diretta di documentazione, di istruzione, anche attraverso la creazione di Commissioni di accertamento o inchiesta, con conseguenziale possibilità di applicazione di sanzioni economiche e/o attribuzione di potere di revoca rispetto all'efficacia di ogni delibera dei vari consigli di amministrazione degli enti gestori, qualora le medesime delibere si pongano in contrasto con la normativa vigente; a porre in essere iniziative normative e regolatorie che attribuiscono a COVIP reali poteri sanzionatori rispetto a tutte le circostanze in cui emergano, previa valutazione, errate o lacunose comunicazioni da parte degli enti gestori; al fine di agevolare la celerità dei controlli e la specificità delle competenze in fatto di vigilanza, definire in modo dettagliato, quali siano le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quali quelle del Ministero dell'economia e delle finanze rispetto agli interventi in materia di controllo e vigilanza; a porre in essere ogni iniziativa utile volta a favorire gli investimenti delle Casse privatizzate verso la tutela sanitaria, l'accesso al credito agevolato, le politiche in favore dei giovani e il loro sviluppo professionale; ad assumere iniziative specifiche, di carattere ispettivo, volte a verificare l'andamento

delle dismissioni immobiliari di Casse e Fondi nonché a favorire iniziative di carattere normativo finalizzate alla puntuale e corretta gestione delle stesse nel rispetto della normativa vigente e tenendo conto dei diritti degli inquilini; a prevedere rispetto agli enti gestori strumenti regolatori, anche di carattere normativo, funzionali alla piena adesione ai principi generali della direttiva EPAP (2003/41/CE), recante il principio della «persona prudente», investimenti che garantiscano la sicurezza, la qualità, la liquidità e la redditività del patrimonio nel suo complesso e adeguata diversificazione sia per categoria di attività che per emittenti; ad assumere iniziative normative per prevedere per le Casse privatizzate la creazione di stringenti protocolli inerenti alle procedure e alle strutture organizzative professionali e tecniche affinché siano adeguate alla dimensione e alla complessità del portafoglio di ciascun ente gestore; ad assumere iniziative per implementare rispetto agli enti previdenziali le disposizioni normative che richiamano alle convenzioni Consip, ovvero alle centrali di committenza generale per l'acquisto di beni e servizi, soprattutto riguardo a determinate categorie merceologiche di più ampio impatto finanziario, limitando così la possibilità di autonome e troppo disinvolute determinazioni all'interno delle strutture degli enti, e comunque per prevedere l'applicazione obbligatoria del codice degli appalti; ad esaminare la eventuale fattibilità dell'ipotesi di far confluire tutti gli enti privatizzati di cui al decreto legislativo n. 509 del 1994 con i relativi patrimoni immobiliari, anche se conferiti a fondi immobiliari SGR di qualsiasi tipo, nell'INPS, così come avvenuto per altri enti, e comunque ad attuare ogni iniziativa utile a meglio tutelare sia i patrimoni immobiliari che gli iscritti beneficiari dei trattamenti pensionistici, previa esplicita approvazione dello studio di fattibilità da parte delle competenti Commissioni parlamentari; ad adottare iniziative per prevedere che le norme di cui all'articolo 23 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, si applichino alle dismissioni già deliberate, di patrimoni immobiliari degli enti di cui all'allegato A del decreto legislativo 30 giugno 1994 n. 509, anche se il loro patrimonio sia stato conferito ai vari fini, compresa la vendita a fondi immobiliari o società di gestione del risparmio; ad adottare iniziative per abrogare l'articolo 1, comma 38, della legge 23 agosto 2004, n. 243, in quanto fonte di disparità tra enti previdenziali e assistenziali privati e pubblici; ad assumere ogni iniziativa, anche di tipo normativo, finalizzata all'applicazione della medesima disciplina prevista per le dismissioni immobiliari degli enti previdenziali pubblici anche alle dismissioni immobiliari delle Casse privatizzate. (7-00747) «Lombardi, Grillo, Ciprini, Cominardi, Tripiedi, Chimienti, Dall'Osso».