

# COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

---

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE  
DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA  
SOCIALE E DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI  
INDIRIZZO E VIGILANZA DEL PREDETTO ISTITUTO,  
SUI PROBLEMI CONCERNENTI IL BILANCIO  
PREVENTIVO 1998

16° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 GENNAIO 1998

---

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

---

**INDICE****Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza del predetto Istituto, sui problemi concernenti il bilancio preventivo 1998**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i> .....	Pag. 3, 9, 11 e <i>passim</i>	<i>LUCCHESI, Presidente CIV dell'INPS</i> ....	Pag. 5, 21, 26
NAPOLI Roberto ( <i>CCD</i> ).....	11, 16, 25	<i>BILLIA, Presidente dell'INPS</i> .	9, 15, 24 e <i>passim</i>
PAGLIUCA ( <i>Forza Italia</i> ).....	14, 15		
STELLUTI ( <i>Sin. Dem.-Ulivo</i> ) .....	16		
PASTORE ( <i>Forza Italia</i> ) .....	17		
GASPERONI ( <i>Sin. Dem.-Ulivo</i> ) .....	18, 27		
DUILIO, ( <i>Pop. Dem.-Ulivo</i> ) .....	19		

*Intervengono il professor Gianni Billia, presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, e il dottor Paolo Lucchesi, presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza del predetto Istituto, accompagnati dal dottor Pietro Mastrapasqua.*

*I lavori hanno inizio alle ore 20,15.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Informo la Commissione che della seduta odierna verrà redatto e pubblicato, oltre al resoconto sommario, anche il resoconto stenografico.

Comunico inoltre che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, ho richiesto a nome della Commissione l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta prevista dal regolamento, e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURA INFORMATIVA*

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza del predetto Istituto, sui problemi concernenti il bilancio preventivo 1998**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Gianni Billia, presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, e del dottor Paolo Lucchesi, presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza del predetto Istituto, ai quali do il benvenuto a nome della Commissione, sui problemi concernenti il bilancio preventivo 1998.

L'esigenza di questa convocazione si è manifestata in conseguenza della segnalazione trasmessami dal presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps, dottor Lucchesi, sui problemi emersi in occasione del rinvio (una sorta di «anomalia») al Consiglio di amministrazione dell'Istituto, del bilancio preventivo per il 1998. Con tale rinvio quest'ultimo è stato invitato a predisporre un nuovo progetto che risponda ai rilievi del Collegio sindacale e dello stesso organo di vigilanza, a sua volta impegnatosi a fissare già da quel momento la seduta nella quale avrebbe esaminato la nuova proposta per una eventuale e successiva approvazione.

Il problema, come appare chiaramente, è di per sè interessante per il ruolo istituzionale di questa Commissione, sia perchè tale rinvio costi-

tuisce un fatto non usuale nella vita degli enti in generale, sia perchè, tramite i rilievi mossi dal Civ, sono emersi problemi importanti (comunque già noti e da analizzare). Tali rilievi riguardano sia aspetti procedurali sia aspetti di merito. I primi concernono da un lato i rapporti tra i due organi (in quanto si propone da parte del Civ che gli attuali tempi di esame del bilancio siano anticipati al fine di consentirne una tempestiva approvazione, oppure, in caso di rilievi, di consentirne l'approvazione in tempo utile), dall'altro l'esigenza di tener conto, almeno in prospettiva, del rapporto tra il bilancio preventivo e la manovra finanziaria, visto che nel momento in cui si approva il bilancio preventivo la manovra finanziaria è nota solo per quel che risulta dal Documento di programmazione economico-finanziaria. Ricordo comunque che nel bilancio preventivo attuale è già predisposto, accanto al prospetto di previsione a legislazione vigente, un prospetto di previsione a legislazione programmata.

Gli aspetti di merito riguardano svariati temi che ci saranno poi chiariti dai nostri ospiti. Si parte dalla doglianza, ovviamente rivolta al Parlamento, per il fatto che non sia stato ancora approvato il disegno di legge recante «Disposizioni in materia di anticipazioni di Tesoreria» già approvato dal Senato, ma non ancora dalla Camera. Si continua con le manchevolezze che il Civ addebita al bilancio preventivo nei suoi contenuti. Emerge in materia il tema dei crediti contributivi di cui si sottolinea la dimensione rilevante, la tematica relativa alla loro classificazione, in particolare riferita al grado di recuperabilità (che varia a seconda delle località e del settore produttivo), e il dover tener conto se quest'ultimo derivi eventualmente dal livello di efficienza delle sedi e, complessivamente, dell'Istituto. Evidenzio quest'ultimo aspetto perchè appartiene ad una delle tematiche che formano oggetto dello specifico accertamento e controllo che dobbiamo svolgere.

Un altro rilievo riguarda il Fondo integrativo di previdenza dei dipendenti dell'Inps, realtà sulla quale avevamo intenzione di avviare una riflessione ed un accertamento. Ricordo, a questo proposito, che avevamo rivolto ai direttori generali degli enti interessati una richiesta di documentazione. Solo l'Inail ha corrisposto alla nostra richiesta; dall'Inps e dall'Inpdap attendiamo ancora una risposta. Abbiamo bisogno di quei dati per integrare quelli di cui già disponiamo in maniera da poter approfondire i temi da analizzare in questa sede. Nell'ambito di questi fondi poi ce n'è uno che assume particolare rilievo, quello relativo ai trattamenti pensionistici per il personale degli enti locali disciolti. Si tratta di una tematica che affligge noi parlamentari da un po' di tempo e molti sono stati gli emendamenti presentati e bocciati sull'argomento. Mi sembra che ora questo problema sia seguito dai colleghi della Camera.

Un altro rilievo viene mosso in relazione alla gestione (che oggi, per fortuna, presenta soltanto entrate e non più uscite) dei lavoratori parasubordinati; ci si lamenta che non venga fatto alcun cenno, «neanche a memoria», come dice il testo del rilievo, «alle spese prossime venture»; un altro è nei confronti della convenzione con l'Ente poste; un altro, su una materia più volte analizzata in questa sede, riguarda l'inadeguatezza

del decentramento territoriale dell'Istituto; un altro attiene ai rapporti finanziari tra le gestioni; un altro riguarda la mancanza di uno specifico *budget* del Civ e del servizio di controllo interno: si rileva infatti che nel bilancio preventivo non sarebbe stata fatta una previsione di questo genere.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza non si limita a realizzare rilievi diretti, ma recepisce anche quelli del Collegio sindacale, il quale, a sua volta, in parte fa rilievi già mossi autonomamente dal Civ ed in parte rilievi propri. Ad esempio, si occupa molto delle spese di funzionamento; si occupa nello specifico del Fondo di previdenza interno del personale ex Scau - che rientra nel grande tema già affrontato, ma ha dei profili particolari -, mentre un altro punto sul quale si intrattiene il Collegio sindacale attiene ai benefici di natura assistenziale.

Pertanto, siamo convenuti in questa sede sia per avere chiarezza su questo episodio e conoscere quali sono stati gli ultimi sviluppi di questi giorni, sia per avere le prime indicazioni per una riflessione su tematiche «calde» della gestione previdenziale e sul tema che, in qualche maniera, in questa sede è al di sopra di tutti gli altri, in ordine ai rapporti tra gli organi degli istituti previdenziali.

È questa una riflessione che abbiamo già affrontato molte volte nell'Ufficio di Presidenza ed avevamo pensato di farne oggetto di una serie di audizioni specifiche (cosa che potremmo fare in prospettiva); tuttavia, anche da questo incontro di oggi possiamo avere elementi per avviare le nostre riflessioni.

Passiamo ora a dare la parola ai nostri ospiti; credo sia opportuno far intervenire prima il dottor Lucchesi, il quale ci potrà chiarire i rilievi avanzati e dire eventualmente se, come presidente del Civ, ha avuto delle risposte e se si dichiara soddisfatto.

*LUCCHESI.* Innanzitutto devo dire che considero più che esauriente la relazione introduttiva svolta dal presidente, senatore Michele De Luca; tuttavia, vorrei riprendere la correttissima distinzione da questi operata tra problematiche inerenti alle procedure e quelle inerenti alle questioni di merito.

A me sembra molto importante questa distinzione, non solo perchè in merito alle questioni procedurali occorre sicuramente intervenire nell'ambito delle procedure interne all'Istituto (questo compete a noi, organi dell'Istituto stesso), ma anche perchè, per quanto riguarda il rapporto fra preventivi dell'Istituto - in genere di tutti gli Istituti - e legge finanziaria, sarebbe opportuna un'attenta riflessione, e successivamente una proposta risolutiva, da attuare magari con tutte le gradualità del caso.

Dico questo perchè, secondo il Civ, nel momento in cui il 18 dicembre abbiamo rinviato l'approvazione del bilancio preventivo 1998, non si è verificato un caso di conflitto fra organi, quanto piuttosto l'evidenziazione anche di problematiche procedurali - con elementi di contenuto molto precisi - e, quindi, in un certo senso abbiamo cercato di suggerire con questa decisione una procedura alternativa, secondo noi più consona. Pertanto, quanto è avvenuto

non deve essere concepito come cosa eccezionale, bensì come alternativa fisiologica, naturale.

Sussistono più aspetti di natura procedurale: affrontando il primo di essi devo evidenziare la nostra decisione di sollevare formalmente il problema ai Ministeri vigilanti e anche a questa Commissione, perchè siamo di fronte ad una certa irrazionalità procedurale tra approvazione dei preventivi a norma vigente - non potrebbe essere diversamente, e per noi significa tener conto delle norme vigenti al 31 agosto, in quanto la predisposizione del bilancio avviene sulla base dei dati a quel momento - e legge finanziaria, la quale a distanza di pochissimi giorni (in alcuni casi a distanza di ore) potrebbe determinare una modificazione sostanziale dei preventivi stessi.

D'altra parte, anche se mi sembra da apprezzare lo sforzo che compie l'Istituto con una simulazione a legislazione programmata, occorre dire che anch'essa può risultare del tutto inattendibile, perchè la si compie sulla base della legge finanziaria nel momento in cui essa viene sottoposta all'esame del Parlamento; poi, però, la legge finanziaria può essere profondamente modificata e, quindi, anche quella simulazione deve essere corretta.

Questa procedura ci è sembrata ancor più stridente quest'anno, perchè l'impatto della legge finanziaria e del provvedimento collegato è estremamente rilevante sul piano quantitativo e qualitativo, interessando sia il rendiconto finanziario, che il conto economico e lo stato patrimoniale.

Pertanto, siamo di fronte ad una procedura che comporta un'approvazione di fatto più formale che sostanziale, che richiede successivamente una tempestiva variazione di bilancio; solo l'approvazione inerente alla prima variazione di bilancio rappresenta nella sostanza il vero bilancio preventivo. Questa incongruenza, a nostro giudizio, potrebbe essere risolta senza mettere in discussione i tempi di approvazione della legge finanziaria e si possono individuare le modalità ma è problematica che - se voi volete - potrebbe essere oggetto di un confronto e di un approfondimento specifici.

L'anomalia di quest'anno consiste nell'aver oltrepassato la data del 30 novembre, secondo le indicazioni della legge n. 88 del 1989, e perfino quella del 31 dicembre. Tuttavia, tale anomalia, è per noi di carattere eccezionale e così vogliamo considerarla; infatti, prevediamo di impegnarci in una tempificazione che escluda il suo ripetersi, deliberando tempi vincolanti di predisposizione del bilancio da parte del Consiglio di amministrazione e successivamente tempi altrettanto precisi per l'esame da parte del Collegio dei sindaci e del Consiglio di indirizzo e vigilanza.

D'altra parte, lo stesso ricorso all'esercizio provvisorio, che abbiamo approvato su predisposizione del Consiglio di amministrazione in data 30 dicembre, non è così dirompente come qualcuno, secondo noi un po' malevolo, ha voluto dall'esterno affermare. Infatti, prima della legge n. 127 del 1997 (la cosiddetta «legge Bassanini»), i mesi di gennaio e febbraio del preventivo 1996 e di quello 1997, malgrado l'approvazione del Civ - qui sta una differenza non trascurabile, intendiamoci

bene – hanno avuto un esercizio provvisorio richiesto dalla scadenza dei 60 giorni per le osservazioni dei Ministeri sorveglianti.

Fin qui la prima evidenziazione sul piano procedurale.

Di non minore importanza, secondo il Civ, è la seconda problematica procedurale, tutta interna all'Istituto. Dopo la riforma del decreto legislativo n. 479 del 1994 (la riforma degli istituti previdenziali), nell'approvazione dei bilanci si è stabilita una prassi che poi abbiamo giudicato non del tutto condivisibile, a maggior ragione trattandosi di un bilancio preventivo.

In effetti si hanno tre fasi che coinvolgono quattro organi, senza però instaurare una circolarità nel loro coinvolgimento (senza, cioè, una interrelazione consequenziale), ma al contrario con una logica di stadi successivi e separati, il che per noi non è l'ideale.

Vi è un primo momento che coinvolge la gestione e i suoi organi; in esso la tecnostruttura e la direzione generale preparano il preventivo e la fase termina con l'esame da parte del Consiglio di amministrazione, il quale vota il bilancio e lo trasmette al Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Vi è un secondo momento che coinvolge il Collegio sindacale, il quale prepara correttamente solo per il Civ (in qualità di organo cui compete l'approvazione) una relazione nella quale si evidenziano – come espressamente citato – «considerazioni, osservazioni, raccomandazioni e riserve» che costituiscono il parere di tale organo di controllo con l'obbligo di considerazione soltanto da parte del Consiglio di indirizzo e vigilanza, unico organo cui viene inviata la relazione.

Vi è un terzo momento, che coinvolge il solo Consiglio di indirizzo e vigilanza, il quale nella prassi instaurata si trova di fronte ad una duplice radicale possibilità: o approva il bilancio così com'è, in quanto le possibili osservazioni non possono determinare alcun cambiamento, o al contrario lo respinge *in toto* (in questo caso nascerebbe un contrasto fra organi che, dopo la legge n. 127 del 1997, verrebbe risolto con l'intervento esterno del Ministro del lavoro).

Il Civ ha preferito, rispetto allo schema di comportamento seguito negli anni passati, ricercare una procedura con una terza modalità rinviando, per diverse ragioni di merito, al Consiglio di amministrazione il bilancio preventivo 1998. In primo luogo, in ordine alle variazioni immediatamente realizzabili, per modificare alcune poste di bilancio sulla base delle indicazioni fornite sia dal Consiglio di indirizzo e vigilanza che dal Collegio sindacale. In secondo luogo, in ordine alle modifiche di carattere processuale, per ottenere l'assunzione di impegni precisi finalizzati a porre in essere iniziative concrete in risposta alle critiche e alle osservazioni evidenziate sia dal Consiglio di indirizzo e vigilanza sia dal Collegio sindacale.

A nostro giudizio tale soluzione, dà luogo ad una procedura più corretta e razionale, poichè garantisce quella circolarità di collaborazione tra i vari organi deliberanti che la prassi finora seguita non ha consentito. In tal modo, infatti, i vari organi, nell'ambito di funzioni diverse, svolgono un ruolo attivo ciascuno assumendo responsabilità specifiche. Ciò consente di mantenere all'interno dell'Istituto l'approvazione di

un documento importante come il bilancio e soltanto nell'ipotesi di una nuova predisposizione, considerata dal Civ gravemente inidonea, insorgerebbe un contrasto tra organi e, ai sensi della legge n. 127 del 1997, sarebbe necessario l'intervento del Ministro del lavoro.

Pertanto, nella decisione assunta dal Civ non è riscontrabile un caso di contrasto tra organi. Il Consiglio di amministrazione, infatti, ha ricevuto la nostra delibera con tutte le motivazioni e attualmente sta lavorando con la tecnostruttura per predisporre una versione modificata del bilancio, secondo tutte o parte delle osservazioni avanzate, in quanto, motivatamente, potrebbe non considerarne valide alcune. Tanto meno si può sostenere che la decisione del rinvio del bilancio al Cda sia stata assunta con secondi fini in quanto è stata adottata attenendosi scrupolosamente al merito delle osservazioni espresse su alcuni punti e al fine di assicurare una procedura più congrua.

Non abbiamo ancora ricevuto la nuova predisposizione del bilancio anche perchè riteniamo opportuno, in fase di riformulazione del progetto di bilancio preventivo 1998, tener conto di tutte le modifiche apportate dalla legge finanziaria e dal provvedimento collegato. Non solo: sulla redistribuzione tra i vari fondi del finanziamento pubblico inerente alle prestazioni assistenziali, attendiamo le indicazioni da parte del Ministero del lavoro, che a tal fine deve convocare una Conferenza dei servizi.

In data 30 dicembre il sottoscritto, insieme al presidente Billia, ha sollecitato il Ministero del lavoro ad indire detta Conferenza in tempi brevi; era programmata per ieri mattina alle ore 10, ma è stata rinviata purtroppo a data da destinarsi.

Questa è la situazione. Ripeto: stiamo lavorando per procedere alla stesura del nuovo bilancio che, dopo l'esame del Consiglio di amministrazione, verrà trasmesso, nella formulazione che esso riterrà più congrua, al Civ e al Collegio dei sindaci. È molto importante sottolineare questi aspetti procedurali, anche per chiarire il clima esistente all'interno dell'istituto, ben diverso da quello descritto in un pessimo articolo comparso sulla stampa.

Per affrontare invece la questione relativa ai rapporti tra organi converrebbe stabilire un'audizione specifica; infatti, al di là dei problemi legati all'esistenza di un modello organizzativo duale (nel quale una dialettica è fisiologica), riterrei necessario compiere una riflessione sullo stesso decreto legislativo n. 479 del 1994.

I problemi sussistono, non tanto nel rapporto tra gli attuali Cda e Civ, quanto piuttosto a livello di gestione. È, infatti, facilmente rilevabile una sovrapposizione di organi da far ritenere che uno snellimento della struttura potrebbe produrre una maggiore efficienza, non solo all'interno dell'Inps, ma più in generale in tutti gli istituti previdenziali.

Non si vuole negare lo spirito della riforma - anzi, siamo tutti convinti dell'opportunità che le parti sociali abbiano un ruolo diverso rispetto al passato -; tuttavia riteniamo che l'attuale modello duale vada modificato per ottenere buoni risultati, come dimostrano alcuni esempi sperimentati all'estero.

Concludo ricordando che la relazione allegata alla delibera del CIV sul bilancio preventivo è estremamente puntuale così come la relazione

del Collegio dei sindaci, ma, se lo riterrete opportuno, potremo, in un secondo momento, approfondire le singole osservazioni in essa contenute.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola al professor Billia, che ci illustrerà ancora la parte procedurale. In seguito entreremo nel merito della questione.

**BILLIA.** Concordo sulle dichiarazioni del presidente Lucchesi circa il clima e i rapporti esistenti all'interno dell'istituto e smentisco qualsiasi interpretazione di tipo diverso.

Entrando nel merito della procedura, desidero sottolineare le rilevanti conseguenze scaturenti sul bilancio dell'Inps dalla manovra finanziaria: eliminando il debito dell'Inps nei confronti dello Stato, rappresentato dalle anticipazioni di Tesoreria, la riforma che ne consegue non si può considerare di poco conto. È quindi un elemento di grande chiarezza mostrare un bilancio in cui le somme provengono o dai contributi delle aziende o dai trasferimenti statali e che non si tratta più di prestiti, ovvero di anticipazioni di Tesoreria che, come tali, danno luogo a poste passive di bilancio.

Il bilancio dell'Inps si chiude con un debito di 250.000 miliardi nei confronti dello Stato, una cifra che supera la somma erogata per il pagamento delle pensioni; il che, a mio avviso, trasmette un messaggio distorto e pericoloso all'opinione pubblica e rischia di essere un fattore destabilizzante.

Non c'è dubbio che quest'anno dovremo rivedere il bilancio in base alle osservazioni formulate dal Collegio sindacale e dal Civ e soprattutto in base alla legge finanziaria.

Sulla questione dei prestiti apprezzo molto l'impegno assunto a suo tempo dal presidente Ciampi, che in proposito aveva scritto una lettera molto precisa. Auspico pertanto che il trasferimento definitivo a titolo di finanziamento dello Stato non sia limitato al 1995 bensì, come è stato chiesto alla Commissione lavoro della Camera dei deputati, diventi valido per sempre; altrimenti sarà difficile fornire una spiegazione nel merito al Fondo monetario internazionale.

Questo è il discorso relativo ai rapporti tra il bilancio e la legge finanziaria; occorre quindi una semplificazione tale da non dover fare un bilancio finto sapendo poi che tra gennaio e febbraio si fa quello vero.

Sul discorso del modello duale e dei tempi procedurali, la direzione ha fatto, a mio avviso, un lavoro molto buono tenendo conto che ha dovuto gestire un bilancio Scau che è stato redatto con tecniche diverse dalle nostre; però non c'è dubbio che la direzione si dovrà attrezzare perchè i controlli successivi sono due, uno del Collegio sindacale e uno del Civ. Ora nella realtà, con tutto il rispetto per il Collegio, per il suo contributo e per la sua attenzione, si segue una linea formale per cui chi approva è il Civ e quindi le risposte vanno date solo a quest'organo. In questo modo però il Civ si trova di fronte ad un documento non preparato formalmente nel dibattito tra Collegio e Consiglio di amministrazione.

ne. A mio avviso, invece, sarebbe fondamentale che il Collegio fornisse le osservazioni al Cda, mettendolo quindi in condizione di valutare e recepire preventivamente eventuali osservazioni e suggerimenti nel progetto di bilancio che questo trasmetterà poi al Civ. Altrimenti, visto che la relazione formale arriva a quest'ultimo, si rischia, nella filosofia del decentramento di *holding*, di portare sempre più in alto le osservazioni e di creare un processo destabilizzante perchè queste devono avere una risposta, preventiva o successiva, da parte del Consiglio.

In particolare, cito il problema del Fondo integrativo interno, che rischia di essere devastante sia in termini formali sia in termini politici. Questo perchè il Fondo sembrerebbe in contraddizione con la linea politica di rivedere le pensioni sulle posizioni basse, tenendole, al contrario, alte. In materia abbiamo ereditato una legge sulla quale abbiamo chiesto dei chiarimenti al Ministro. La risposta, pervenutaci con lettera del 23 dicembre 1997, che lascio agli atti della Commissione, ha stabilito due punti ben precisi. Primo: il Fondo è di natura obbligatoria; giustamente quindi le somme vengono prelevate dal fondo pensione lavoratori dipendenti. Tale Fondo però è rimasto bloccato per mancanza di iscritti quando sarebbe bastato poco a capire che bloccando gli afflussi di contributi, ma mantenendo i diritti, il Fondo stesso sarebbe andato in «rosso». Non si tratta di scoprire l'acqua calda!

Inoltre: «L'istituto ha correttamente operato» - scrive il Ministro - «quando ha utilizzato, per assicurare la correttezza delle prestazioni, la disponibilità delle altre gestioni istituzionali attive», non concordando su tale punto con le osservazioni dei sindaci. Se avessimo ricevuto, evenienza fondamentale, questa lettera prima, ci saremmo risparmiati parecchi dibattiti sul discorso del Fondo, il quale, comunque, è in passivo di poco (circa 2.000 miliardi). D'altronde, se si sciolgono i fondi e rimangono in vita i pensionati, qualcuno dovrà pur pagare.

Sul discorso delle osservazioni fatte dal Civ, penso che il Consiglio, avendo struttura collegiale, sia in grado di fornire osservazioni ponderate. Ci sono altre osservazioni che poi non mi sembrano determinanti sulle strutture di bilancio. Sottoporremo rapidamente il bilancio al Civ, dopo averlo integrato con la legge finanziaria, senza che la questione del rinvio crei alcuna difficoltà tra di noi.

La legge finanziaria non ha definito la somma che viene fornita come assistenza, non ha stabilito come ripartirla tra Fondo artigiani e commercianti e Fondo lavoratori dipendenti. Non si tratta di una partita contabile, ma di una partita di gestione perchè, avendo definito che i soldi arrivano, o lo Stato paga i contributi e l'assistenza, o si verifica un *deficit*. Per essere molto chiari, una ripartizione dell'assistenza diversa dagli anni precedenti tra Fondo pensione lavoratori dipendenti e Fondo pensione artigiani e commercianti porterà quest'ultimo più in «rosso». Avendo una spesa di assistenza e previdenza e diminuendo il finanziamento dello Stato come assistenza a questi fondi, il consolidato rimane costante, ma le gestioni cambiano. Abbiamo bisogno di conoscere esattamente l'entità delle somme fornite come assistenza e come esse vengono ripartite tra i vari fondi; a tutt'oggi non siamo in grado di superare il problema.

Concludo sul discorso del sistema duale: si tratta di un sistema di origine tedesca che può realizzarsi con diverse formule. Ovviamente, il nostro sistema avrebbe potuto essere molto più snello e efficiente, ma non avendo esperienza in materia, alcuni aspetti negativi emersi nel tempo sono da considerare come inevitabili e naturali. Ne confermo dunque la validità, ma ribadisco la possibilità di disegnarlo sia «più intelligente» sia «più sociale», ottenendo così un notevole incremento di efficienza.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Billia e il dottor Lucchesi per i loro interventi. I Commissari che intendono porre quesiti al presidente dell'Inps o al presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto hanno facoltà di parlare.

NAPOLI Roberto. Signor Presidente, ringrazio anzitutto i nostri ospiti. Dovremmo probabilmente andare a vedere gli atti di qualche precedente audizione del presidente Billia, per verificare la mia convinzione di essere stato, tra i componenti di questa Commissione, quello che ha più volte sollevato in modo piuttosto chiaro i problemi, ricordati qui stasera, dell'anticipazione di Tesoreria e delle competenze e dei rapporti tra Civ e Consiglio di amministrazione dell'Inps. Credo altresì di essere stato uno di quelli che hanno condotto, con altri colleghi, anche della Camera, una leale battaglia quando si tentò di snaturare il decreto legislativo n. 479, del 1994, riportando i Consigli di vigilanza e di indirizzo nell'ambito di ruoli che – lo dico con grande chiarezza – non ritenevamo dovessero essere loro attribuiti.

Ci troviamo di fronte ad enti previdenziali, tra l'altro con bilanci di cifre enormi, per i quali uno Stato snello e intelligente o decide di farli gestire nell'interesse del cittadino secondo i criteri della sana amministrazione, conferendo a chi ha la responsabilità dell'amministrazione oneri, diritti e doveri, nell'ambito del rispetto delle norme di un Consiglio di amministrazione, oppure così si continua a mantenere un sistema ibrido nel quale vogliamo da una parte riconoscere ad un Consiglio di amministrazione questo ruolo decisionale, dall'altra mettergli però «piombo nelle ali» nel momento in cui lo si appesantisce con il ruolo affidato al Civ, che io ritengo abbia compiti non giustificati da quella che deve essere una sana gestione. Peraltro non si tiene conto che già con i collegi sindacali – qui ci sono anche degli esperti commercialisti che lo sanno benissimo – c'è una tutela da questo punto di vista rispetto a quella che deve essere la gestione di un ente previdenziale.

Voglio poi fare un'altra considerazione, dimostrando almeno in questo, grande coerenza. Riteniamo che il Consiglio di vigilanza sia organo interno all'Istituto, perchè nasce all'interno in rappresentanza degli organismi sindacali maggiormente rappresentativi nel paese, che quindi sono esattamente sempre gli stessi. Io mi sto prendendo la briga di fare l'esame di tutti gli enti previdenziali che lo Stato controlla e di tutte le rappresentanze sindacali che in essi vi sono e ho notato che vengono mandate regolarmente le lettere a tutte le varie associazioni sindacali, ma alla fine vengono scelte sempre esattamente quelle che sono per leg-

ge le più rappresentative sul piano nazionale: non so fino a quale punto questo sistema di rappresentanza, che alla fine diventa trilaterale, sia costituzionale!

La domanda che mi pongo è la seguente: se vogliamo che un ente previdenziale sia gestito con criteri moderni ed efficienti, come possiamo immaginare che il controllo di questa struttura amministrativa avvenga con norme precise attraverso un organismo che nasce nell'Istituto stesso, cioè il Civ? Ritengo che, con il decreto legislativo n. 479 del 1994, si sia iniziato a dare una certa capacità di valutazione dei differenti ruoli esistenti.

In questa sede abbiamo denunciato, quando nella «legge Bassanini» si tentò l'*éscamotage* della presentazione di un emendamento – contestato fortemente e in modo chiaro da me al Senato e dall'onorevole Frattini alla Camera dei deputati, come certamente ricorda il dottor Lucchesi –, il tentativo di modificare completamente i caratteri degli organismi in questione. Lo abbiamo fatto durante l'esame della legge finanziaria – lo ricorderà il Presidente – proprio sullo stesso argomento e con chiarezza, perchè le battaglie le facciamo con lealtà e – ripeto – con chiarezza. Se il nostro paese vuole imboccare la strada dell'efficienza, soprattutto per gli enti previdenziali che gestiscono cifre di un certo rilievo nell'interesse del cittadino, occorre avere il coraggio di dire che si imbecca questa strada. Pertanto, lasciamo lavorare i Consigli di amministrazione, diamo ai Collegi sindacali quello che la legge già gli consente ed il Civ svolga soltanto un compito di rappresentanza.

A questo punto mi sono preso la briga di contare esattamente quanti sono gli organismi che controllano il bilancio di un ente, compresi noi; peraltro, signor Presidente, vorrei anche ricordare che – come lei ben sa – abbiamo tentato, attraverso una serie di emendamenti appositamente presentati alla legge finanziaria, di valorizzare il ruolo di questa Commissione bicamerale e che, nonostante il nostro fosse un tentativo alto e nobile, abbiamo avuto il voto contrario anche da parte di alcuni componenti di questa stessa Commissione, e questo mi ha molto sorpreso. Ebbene, gli organismi che complessivamente devono esaminare il bilancio di un ente sono otto. Se qualcuno pensa che questo possa rispondere a criteri di efficienza, probabilmente ciò vuol dire che stiamo parlando due lingue diverse. Inoltre, devo dire che stiamo imparando cose nuove dalla sinistra, che ha una capacità di assorbimento incredibile, dal momento che talvolta diventa più liberista degli stessi liberisti (lo stiamo riscontrando in questi giorni in merito ad alcuni provvedimenti nel settore del commercio).

Pertanto, la mia riflessione è la seguente. È una riflessione politica, perchè questa è anche una sede politica, dottor Lucchesi, e consiste nel ritenere che dobbiamo prendere atto di una situazione di dissenso. Devo dire che il fatto che lei non sia entrato nel merito delle questioni dimostra purtroppo questa mia riflessione; infatti, se avesse affrontato le questioni di merito, avremmo anche capito, probabilmente in modo migliore, quale era il dissenso. Ho appuntato che il dissenso è fondamentalmente di metodologia, nel senso che non si è dato al Civ il suo giusto ruolo e questo purtroppo conferma quanto stiamo affermando da due an-

ni. Devo dire che quello che sta succedendo questa sera non è altro che la conferma di quanto abbiamo denunciato in più occasioni: l'assoluta mancanza di chiarezza nel rapporto tra Civ e Consiglio di amministrazione.

Dottor Lucchesi, le dico con molta chiarezza che questa non è solo la mia posizione, ma credo di tutto il Polo; noi vogliamo che gli enti previdenziali siano gestiti da Consigli di amministrazione in totale autonomia e rispondano ai Collegi sindacali e alle Commissioni bicamerali di controllo, che per questo motivo sono state istituite con la legge n. 88 del 1989. Il Civ deve svolgere un ruolo di rappresentanza sindacale, così come il decreto legislativo n. 479 stabilisce con assoluta chiarezza. Al di fuori di questi discorsi, per quanto riguarda la nostra posizione politica, è assolutamente chiaro - lo dico in questa sede perchè il presidente Billia sa che anche in altre occasioni, probabilmente con eccessiva pignoleria, ho avuto un atteggiamento di grande durezza nei riguardi del Consiglio di amministrazione - che dobbiamo riportare i livelli a quanto stabilisce la legge.

Quando poi verrà il momento di entrare nel merito delle questioni, saremo altrettanto chiari. Presidente Billia - come si ricorderà - in merito al discorso sulle anticipazioni di Tesoreria, che sollevai con grande chiarezza in questa sede, e sui fondi integrativi, mi fu risposto che è prassi consolidata che si operi attingendo dalla fiscalità generale e soprattutto in base ad una norma che appare consolidata negli anni, mentre modificarla comporterebbe dei problemi. Prendo atto di questo; tuttavia riscontro altresì una difficoltà di far capire all'esterno perchè il Fondo integrativo di previdenza dei dipendenti dell'Inps - se leggo bene la relazione - presenta per il 1998 un disavanzo di oltre 265 miliardi.

Credo che le cifre siano chiare: partendo dall'ultimo dato positivo del 1994, anno in cui la consistenza del Fondo ammontava a più di 40 miliardi (nel 1993 eravamo a 102 miliardi), si va poi a precipitare nel preventivo 1998 a meno 265,132 miliardi (nell'arco di quattro anni). Questa è la consistenza del Fondo al 31 dicembre 1998, ed è un dato e non una valutazione che fa il senatore Napoli; è un dato numerico assolutamente importante. Quando entreremo nel merito delle questioni, avremo molto tempo - ripeto - per approfondire questo argomento.

Credo - non mi fraintenda, dottor Lucchesi - di aver espresso quella che per noi è una valutazione politica di assoluta chiarezza e spero che questo episodio sia reso più chiaro, dal momento che non ho avuto - lo ammetto - il tempo di leggere la relazione del Collegio sindacale in modo molto approfondito.

Inoltre, vorrei capire quali sono stati i rilievi, perchè ho avuto l'impressione che siano stati fondamentalmente di date; cioè si è rilevato che c'è stata una anomalia di mancata presentazione di un bilancio entro il 30 novembre del 1997 e questo è veramente - me lo consenta - un rilievo formale. Mi auguro che vi siano poi delle note sostanziali di maggiore consistenza.

Per quanto riguarda il rilievo sulle date, è chiaro che, se la legge finanziaria è stata modificata all'interno di Camera e Senato

nel modo in cui ciò è avvenuto, un ente di queste proporzioni doveva progressivamente aggiornare i dati.

Non credo di dover aggiungere altro, salvo poi entrare nel merito delle questioni quando ci occuperemo di questi argomenti.

PAGLIUCA. Signor Presidente, devo dire che ho avuto modo di leggere qualche atto in più rispetto al senatore Napoli, anche se condivido pienamente tutto ciò che ha detto. In modo particolare ho avuto anche accesso al dibattito che si è sviluppato in seno al Consiglio di amministrazione dell'Inps, susseguente alla proposta di adesione all'esercizio provvisorio.

Devo dire che, dall'esame degli atti che ho fatto e dalle informazioni emerse dal dibattito in seno al Consiglio di amministrazione, e sentendo questa sera le relazioni del presidente del Consiglio di amministrazione dell'Inps e del presidente del Civ, non emerge il bandolo della complessa situazione che possa in qualche maniera rappresentare correttamente ciò che - a mio avviso - sta avvenendo all'interno delle due strutture.

Questa sera è stato affermato che tutto è tranquillo, che non c'è conflitto di poteri tra le due strutture e che tutto avviene alla luce del sole; sembra quasi che il Civ abbia voluto in qualche maniera dare un contributo a che il bilancio rappresentasse al meglio le situazioni emergenti.

A me sembra che dalla stessa relazione del dottor Lucchesi emerga, invece, in maniera anche evidente, che il Civ ha compiuto ciò che non era suo compito fare. Non era certamente compito del Civ intervenire a dettare nuove procedure e nuove regole per poter addivenire all'approvazione del bilancio dell'Inps. Appare evidente, quindi, che il Consiglio di amministrazione dell'Inps - correttamente, come ha fatto - ha presentato un bilancio preventivo tenendo conto della legislazione vigente al 31 agosto ed il suo sforzo nel tentare di rappresentare anche un bilancio sulla base della legislazione programmata è stato addirittura encomiabile. Tuttavia, si è attenuto perfettamente alle regole, dal momento cioè che ha proposto al Collegio sindacale una bozza di bilancio a legislazione vigente. Quindi, quel bilancio doveva essere assolutamente approvato. Eventualmente il Collegio sindacale avrebbe potuto suggerire che lo stesso bilancio fosse modificato successivamente all'approvazione della legge finanziaria per recepire quanto in essa contenuto.

Il bilancio non è uno strumento per realizzare operazioni di facciata perchè - presidente Billia, mi consenta - quando attraverso l'inserimento di una norma si trasforma - in questo caso *una tantum* - un debito iscritto in bilancio in un trasferimento fatto dallo Stato, è evidente che si è posta in essere un'operazione di facciata. Infatti, il problema legato alla formazione del *deficit*, che precedentemente ha provocato le anticipazioni, resta del tutto irrisolto.

Il compito di un bilancio consiste semmai nell'incidere sulla formazione del risultato gestionale grazie a strumenti legislativi finalizzati ad una modifica dei suoi contenuti. Il problema è quello della scarsa rappresentatività. Le anticipazioni di Tesoreria sono ormai note sia al Fon-

do monetario internazionale che in sede europea, dove abbiamo dovuto fornire chiarimenti in ordine all'*iter* seguito in vista di una nostra immediata adesione alla moneta unica. È evidente quindi che il problema era conosciuto. Questa «operazione di pulizia», evidentemente, non incideva sulla sostanza. Il bilancio preventivo è invece uno strumento estremamente importante per programmare la gestione corrente.

Il Civ, intervenendo impropriamente e arrogandosi una competenza che non gli apparteneva, ha costretto di fatto il Consiglio di amministrazione dell'Inps ad una gestione straordinaria. Dagli atti non mi è ancora chiaro se si è arrivati alla gestione provvisoria.

*BILLIA.* Sì, è stata approvata.

*PAGLIUCA.* In questo non si può non cogliere l'esistenza di un conflitto tra le due strutture. Si tratta di un conflitto evidente. Il Civ, intervenendo e abusando dei poteri che la normativa gli conferisce, ha depauperato il Consiglio di amministrazione della funzione di approvazione del bilancio e ha posto in essere una procedura anomala: gli atti non sono stati trasmessi al Ministro del lavoro, ma sono stati ripresentati al Consiglio di amministrazione. È una procedura insolita ed impropria che potrebbe trovare accoglimento solo qualora intervenisse una modifica legislativa in tal senso, come sosteneva giustamente il senatore Napoli Roberto.

Concordo sul principio secondo cui il Consiglio di amministrazione deve svolgere propriamente i suoi compiti trovando nel Collegio sindacale l'organo al quale potersi rapportare, anche per meglio comprendere le problematiche di carattere tecnico-contabile, adeguando eventualmente la bozza di bilancio che, una volta predisposta ed approvata in via definitiva dal Consiglio di amministrazione, potrà essere trasmessa agli organi di controllo, tra cui lo stesso Civ. Questo è quanto dovrebbe avvenire ed è il primo appunto che intendo muovere.

Il secondo appunto si collega alla lettura delle cifre, che ci ha creato molte difficoltà. Il vero problema è che le tante gestioni contenute nel bilancio dell'Inps, in termini contenutistici sono ormai «sbaltate». Sorge il dubbio che dietro questo apparente conflitto vi sia una sorta di «scariabarile» che, oltre a non consentirci di giungere ad una conclusione, sembra finalizzato a mettere in difficoltà la stessa gestione dell'Istituto, giungendo perfino a forme di commissariamento, alle quali peraltro siamo assolutamente contrari.

Ciò che ci preme garantire è una posizione di assoluta aderenza, sia sui rilievi che sui contenuti, a quanto proposto dal Collegio sindacale e da noi recepito attraverso alcune rappresentanze del Consiglio di amministrazione dell'Inps. Diversamente, non vogliamo assolutamente aderire a formule che, creando un vuoto nella gestione, possono dar vita ad una diversa situazione.

Ritengo che il dibattito di questa sera non possa terminare con questa «pace apparente». È pertanto necessario far luce sugli aspetti di cui abbiamo discusso - a nostro avviso assolutamente

evidenti – per aprire la strada ad un rapporto leale tra Parlamento e organi di gestione dell'ente previdenziale.

STELLUTI. Ringrazio il professore Billia e il presidente Lucchesi per l'illustrazione da essi svolta. Gli elementi che ci hanno fornito consentiranno certamente alla Commissione di riflettere su come rendere più efficiente il meccanismo predisposto dal decreto legislativo n. 479, mirante a perfezionare ruoli e competenze.

L'obiettivo fondamentale è rendere sempre più trasparente la gestione dei conti della previdenza: innanzi tutto, perchè è un diritto dei cittadini italiani, specie di coloro che sono tenuti al versamento dei contributi, conoscere la situazione del loro Fondo di previdenza; in secondo luogo, perchè l'esistenza di diversi organismi, purchè svolgano fino in fondo i loro compiti, è garanzia per un miglior funzionamento della struttura previdenziale. Quanto emerso dal dibattito di questa sera sembra dimostrare che gli organi dell'Istituto hanno svolto e stanno svolgendo compiutamente il loro ruolo.

Infatti, se il Civ non avesse avanzato quelle osservazioni e si fosse limitato semplicemente a ratificare ciò che era stato proposto, probabilmente non avrebbe svolto adeguatamente il suo ruolo, che si estrinseca appunto nella formulazione di suggerimenti e proposte. Oggetto della nostra discussione è infatti l'individuazione delle modalità più congrue per giungere alla definizione del bilancio preventivo.

Quanto all'intervento del senatore Napoli, che da parecchio tempo si sofferma su questi temi, credo che meriti qualche precisazione. Il Civ non nasce all'interno dell'Istituto – come rilevava lo stesso senatore – trattandosi di una struttura rappresentativa dei datori di lavoro e delle imprese che versano i contributi. Sono convinto che chi fornisce le risorse ad un ente abbia anche il diritto, in qualche misura, di poterne controllare le modalità di gestione.

NAPOLI Roberto. Sì, appunto «solo in qualche misura»: l'espressione mi soddisfa.

STELLUTI. «In qualche misura», perchè ovviamente ciascuno ha un ruolo specifico all'interno della struttura: vi sono le organizzazioni sindacali e le rappresentanze dei datori di lavoro. Questo è l'aspetto che lei dimentica costantemente nella sua *verve* polemica nell'ambito del dibattito che si svolge in questa Commissione.

NAPOLI Roberto. Sono semplicemente una persona che non vuole essere omologata!

STELLUTI. Ma corre il rischio di essere di parte impropriamente, questo è il problema.

Mi sembra che, in base al decreto legislativo n. 479, l'organo di vigilanza e indirizzo, il Civ, sia stato pensato ben conoscendo la storia precedente, in cui vi era una grande confusione di ruoli: non possiamo infatti dimenticare la genesi di questi organismi. L'innovazione era volta

a distinguere i due ruoli, quello di gestione e quello di controllo; se questa distinzione non si è realizzata nella sua interezza, si rende necessaria, da parte di tutti, una sana laicità e una disponibilità ad intervenire affinché i ruoli vengano opportunamente svolti dagli organismi preposti.

Seconda considerazione: penso che le osservazioni riportate questa sera (condivise sia da parte del presidente dell'Inps, sia da quello del Civ) abbiano un loro fondamento ed una loro legittimità, e che quindi non siano osservazioni semplicemente formali, tese ad una rivendicazione di ruoli, ma osservazioni con un fondamento. Meno male che sono state fatte!

Mi pare si presenti l'opportunità di affrontare il problema e di correggere la norma che prevede l'attribuzione di compiti e ruoli, partendo da un dato concreto, da una situazione reale e non quindi da una visione teorica. È stata rappresentata in questa Commissione una situazione dalla quale si dovrebbero trarre indicazioni; e se questa discussione dovesse proseguire, si potrebbe anche formulare un parere sulle eventuali soluzioni necessarie a far funzionare bene il meccanismo.

Per quanto riguarda il problema della non presentazione del bilancio preventivo, credo sia ragionevole l'osservazione fatta: con una legge finanziaria che ha messo dei paletti non indifferenti rispetto alla situazione precedente, un bilancio preventivo presentato in quella sede sarebbe stato assolutamente formale e non comprensivo delle rilevanti novità introdotte. Non vedo quali altri problemi possa aver provocato questa situazione. Spero di aver colto fino in fondo gli aspetti trattati, in caso contrario mi auguro che la replica dei nostri ospiti possa fornirci degli ulteriori chiarimenti su ciò che è avvenuto.

PASTORE. Signor Presidente, nutro qualche perplessità se intervenire o meno, ma sulla questione formale credo sia opportuno un ulteriore chiarimento. Infatti, dietro le questioni procedurali si nascondono spesso, se non sempre, delle questioni di merito.

Voglio subito esprimere le mie perplessità. A seguito dell'illustrazione fatta, e sulla base delle poche nozioni che ho in materia, mi sembra di aver capito che il rapporto che intercorre tra il Consiglio di amministrazione e il Civ è un rapporto tra soggetti che hanno un potere diverso. Il Consiglio elabora il bilancio, lo approva nel suo ambito e lo sottopone al Collegio sindacale, il quale riferisce sul contenuto e fa i suoi rilievi al Civ. Quest'ultimo a sua volta può formulare dei rilievi – non so adesso in quale forma – poi approvando o respingendo il bilancio. Il «pallino» a questo punto passa all'autorità tutoria. Credo sia questa la procedura per l'approvazione o meno del bilancio, con tutte le conseguenze del caso.

Con questa procedura instauratasi si è venuto a determinare l'inserimento nel processo di decisione (non soltanto come elemento per riformare, perchè comunque la parola finale spetta all'autorità tutoria, ossia al Ministero del lavoro, ma anche come momento sostanziale, cioè come partecipazione alla formazione del bilancio) del Civ. Ciò non è di poca importanza perchè, in base alla procedura introdotta quest'anno, mi

sembra di capire che il Consiglio di amministrazione venga messo nella difficoltà di recepire o meno le osservazioni del Civ, le quali potrebbero essere non condivise solo perchè i tempi di approvazione del bilancio o altri aspetti potrebbero portare ad ulteriori difficoltà di carattere tecnico-operativo. Il rilievo del collega Napoli mi trova quindi d'accordo, perchè è indubbio (è nella natura degli uomini ed appartiene alla storia di tutte le organizzazioni sociali e politiche) che ci sia una tendenza a debordare dai propri compiti e dai propri poteri.

Vorrei poi chiedere un chiarimento sulla funzione del Collegio sindacale. Si parlava prima di questa formula circolare per cui alla fine il bilancio passa da un organo all'altro fino ad arrivare ad una soluzione perfetta, ad una concertazione, per usare un termine di moda, che il sistema sicuramente non prevede. Se non erro, però, il Collegio sindacale partecipa alle riunioni del Consiglio di amministrazione, con il diritto di prendere la parola e di fare le sue osservazioni; dunque partecipa già in quella fase, almeno a livello di contributo tecnico, alla redazione del bilancio. Di conseguenza, la relazione tecnica finale dovrebbe essere in qualche modo un punto di arrivo in raccordo con il bilancio. Non vedo come sia possibile che un sindaco che partecipi alla riunione del Consiglio di amministrazione e che nutra in quel momento dei dubbi sulle soluzioni adottate possa non intervenire, per poi risersarsi di farlo in sede di relazione finale. Questo concetto della circolarità sinceramente non mi convince: in primo luogo, perchè si tratta di un concetto estraneo al sistema dei rapporti tra il Consiglio di amministrazione e il Collegio sindacale - a meno poi che non ci siano norme che mi sfuggono, che dispongano diversamente -; in secondo luogo, perchè nell'ambito dei rapporti tra il Consiglio di amministrazione e il Civ c'è una gerarchia che rinvia l'intervento risolutore all'autorità tutoria e che non consente - perchè questo comporterebbe ricadute anche sul piano sostanziale - a questo organo intermedio di rinviare il bilancio al Consiglio, in qualche modo influenzando decisioni che invece dovrebbero, una volta prese dal Consiglio stesso, essere rimesse soltanto all'autorità di vigilanza, cioè al Ministero.

GASPERONI. Signor Presidente, intervengo per sottolineare in particolare la discussione svolta dopo l'illustrazione dei due presidenti del Civ e del Consiglio di amministrazione e non gli aspetti che ci hanno illustrato e sottolineato i due presidenti stessi. Mi sembra infatti opportuno e necessario sottolineare ulteriormente alcuni aspetti che credo non possano essere elemento di discussione e di interpretazione come sto sentendo questa sera.

L'attuale modello duale adottato risponde, come diceva prima il collega Stelluti, ad esigenze di rappresentanza di chi versa i contributi, e peraltro scaturisce da una storia ben precisa. Non nascondo che quanto ha evidenziato il presidente Billia, in merito alla possibilità di un miglioramento di questo rapporto nell'ambito del modello duale, può e deve essere fatto; è possibile un ulteriore perfezionamento. Al riguardo, sarebbe utile avere anche dei contributi da chi sta vivendo questa esperienza, avendo però la chiara consapevolezza di un elemento da non di-

menticare troppo frettolosamente: a questo attuale modello si approda superando la gestione diretta dell'Istituto da parte delle organizzazioni rappresentative che oggi si trovano all'interno del Civ.

Questa è la storia dalla quale si viene e alla quale si approda in questo modello di separazione dalla gestione del Civ, che è organo non solo di controllo ma anche di indirizzo (non è marginale e formale l'indirizzo), e questo – come credo – chiarisce la titolarità del suo potere di avanzare osservazioni anche sul bilancio. Pertanto, ritengo che l'occasione di questa sera sia utile ed importante per avviare una riflessione, senza drammatizzazione, riguardante anche il risultato che sta producendo l'esperienza del modello duale di gestione.

Signor Presidente, per quanto riguarda invece il contenuto del bilancio, credo sia opportuna ed utile, proprio alla luce delle considerazioni svolte questa sera e delle novità intervenute successivamente all'impostazione di questo bilancio con la legge finanziaria, non appena avremo a disposizione il bilancio preventivo, una discussione di merito in un momento successivo. Inoltre, sarà utile riprendere la discussione anche in merito al problema del rapporto tra organi che potrebbe emergere, senza – voglio concludere il mio intervento con questa sottolineatura – quella drammatizzazione che in qualche modo ho sentito, dal momento che non mi sembra sia questo il problema sottopostoci.

Sicuramente vi è la necessità di riflettere al riguardo anche – torno a sottolinearlo – con chi sta direttamente vivendo questa esperienza, nell'intento di migliorare ulteriormente quest'ultima e di riconfermarla nella sua ispirazione di fondo del modello duale.

DUILIO. Signor Presidente, prendo spunto dalla lettura delle carte e dalle osservazioni sentite per svolgere alcune considerazioni molto brevi in merito alla seconda parte della discussione; per quanto riguarda la prima parte, quella relativa all'esercizio provvisorio generato dalla mancata approvazione del bilancio, non svolgerò delle considerazioni, perchè sono arrivato in ritardo e perchè l'hanno fatto i colleghi che mi hanno preceduto, almeno per quello che ho ascoltato.

Vorrei affermare brevemente che, in base ai miei ricordi giovanili, sapevo che all'interno degli enti c'erano sostanzialmente due organi: un organo esecutivo – se così si può definire – che coincideva con il direttore generale, e un organo di indirizzo politico, che coincideva con la figura del Presidente dell'Istituto e con un Consiglio di amministrazione costituito in rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro (sto schematizzando al massimo). Questa situazione successivamente è cambiata, per ragioni di natura diversa che tutti conosciamo, e se ne è determinata una che definirei impropriamente duale, nel senso che – come mi sembra – all'interno dell'amministrazione di questi enti si trovano sostanzialmente almeno quattro organi, che sono: il direttore generale, il presidente dell'Istituto, il presidente del Civ e il Collegio sindacale. Questi, per una definizione non sempre precisa delle loro competenze, determinano a volte delle sovrapposizioni, delle situazioni che, conoscendo anche realtà di enti diversi, portano addirittura a dire in talune situazioni che le cose vanno bene quando ci sono rapporti personali tut-

to sommato buoni e un po' meno bene quando i rapporti personali non sono idilliaci.

Ripeto che sto schematizzando in modo eccessivo, ma lo faccio solo per essere breve, per rendere l'idea e per segnalare quello che - secondo me - è un problema reale, esistente, rispetto al quale penso si dovrà prima o poi intervenire.

A mio avviso, occorre salvaguardare certamente le esigenze di rappresentanza all'interno di alcuni organismi - in questo sono abbastanza d'accordo con quello che ha detto il collega Stelluti - e cercare però, nello stesso tempo, di perseguire un obiettivo di funzionalità, di efficienza ed efficacia e non di confusione tra i diversi organi; ho l'impressione - ripeto - con riferimento a diversi enti, che molto spesso si determini molta confusione nella sovrapposizione di cui parlavo prima.

In relazione a tutto ciò, che ritengo un problema serio, reale e non estraneo alla problematica della vita dei nostri enti previdenziali, credo vi sia l'esigenza di fare un ragionamento pacato e ritengo opportuno affrontare tali argomenti in questa sede che - a mio giudizio - è la più appropriata, dal momento che non ne esistono altre in cui si possa discutere (esiste una sede, «Il Sole-24 Ore», dove ogni tanto vengono pubblicati articoli, ma questa Commissione credo sia l'ambito più naturale).

Per restare all'argomento oggetto del dibattito di questa sera, sono convinto che il problema legato alla presenza di una pluralità di organi con competenze sostanzialmente di ordine politico rappresenti una situazione da risolvere al più presto in quanto danneggia l'azione di tutti gli enti previdenziali e, ovviamente, anche del più grande.

**PRESIDENTE.** Prima di dare la parola ai nostri ospiti per le risposte, vorrei porre io stesso una domanda, solo apparentemente semplice.

Se fosse presente il Ministro del lavoro, dal momento che entrambi l'avete chiamato in causa - a proposito della separazione tra assistenza e previdenza e il dottor Lucchesi in riferimento alla Conferenza dei servizi -, cosa gli domandereste? D'altronde, se proseguiamo in queste nostre riflessioni, il Ministro non potrà non essere un interlocutore al quale rivolgersi, anche per conoscere le sue valutazioni.

Apprezzo sempre la vivacità con la quale il senatore Napoli solleva le questioni. Concordo con lui sul fatto che esiste un problema di fondo, un problema istituzionale: definire le diverse tipologie di controllo. Infatti, se i controlli sono identici e si sovrappongono, siamo in presenza di una moltiplicazione delle forme di controllo che non è utile a nessuno; tuttavia, se ciascun organo - compresa questa Commissione - riuscisse a cogliere con esattezza qual è la differenza tra la propria funzione e quella del Civ o quella del Collegio sindacale, probabilmente scoprirebbe che ognuno ha il suo ruolo, separato e diverso da quello degli altri, e che aggiungendosi ad essi può portare a risultati positivi.

È fondamentale chiarire tale aspetto, anche per capire qual è il destino di questa Commissione, vale a dire se debba avere un suo specifico ruolo da non confondere con quello di altri organi.

Do ora la parola al dottor Lucchesi.

*LUCCHESI.* Signor Presidente, cercherò di essere più chiaro di quanto non lo sia stato poc'anzi. Non ho cercato di sfuggire alla necessità di entrare nel merito dei singoli contenuti da noi affrontati, avevo capito semplicemente che prima era opportuno soffermarsi sulle questioni di carattere procedurale. Non potrei sfuggire ad un'analisi di merito anche perchè la decisione del Consiglio di indirizzo e vigilanza è stata una scelta molto precisa. La documentazione predisposta, allegata alla relazione, fornisce un'esauriente motivazione su tutte le questioni da noi sollevate e d'altra parte, in questa audizione, non sono state criticate. Mi sono soffermato sugli aspetti procedurali perchè non sono solo forma, ma anche contenuto, in quanto costituiscono fattore inscindibile della possibilità di pervenire ad un miglior funzionamento.

Le problematiche sollevate – e condivise anche dal presidente Billia – sono diverse. In primo luogo, lo ripeto, vi è un problema procedurale, cioè di rapporto tra legge finanziaria e bilancio dell'Istituto; è un problema che noi non possiamo risolvere, ma semplicemente evidenziare, sottolineando tutte le incongruenze che esso comporta. Se poi le norme non cambiano, non possiamo farci nulla. Infatti, la legge n. 88 del 1989 stabilisce che l'approvazione del progetto di bilancio preventivo debba avvenire entro il 30 novembre (anche se per noi è sempre slittata alla metà di dicembre). Se viene confermato il termine del 30 novembre, appare necessario rivedere tutti i meccanismi. Si tratta quindi di capire se sia possibile correggere la normativa senza mettere in discussione i tempi necessari al Parlamento per approvare uno strumento fondamentale come la legge finanziaria. Noi riteniamo che sia indispensabile riuscire a stabilire un rapporto diverso tra legge finanziaria e bilancio preventivo dell'Istituto in modo da evitare l'approvazione di un documento praticamente inutile, più formale che sostanziale, in quanto il vero preventivo risulta la prima nota di variazione di bilancio.

Questo è il problema: spetta al Parlamento risolverlo, non a noi; nostro dovere è evidenziare le difficoltà che ne derivano, prima fra tutte un impatto negativo sull'opinione pubblica dovuto ad una insufficiente trasparenza. Approvare un preventivo che verrà poi modificato radicalmente crea confusione, non certo chiarezza.

Per quanto riguarda la procedura interna, benchè sia tendenzialmente favorevole a ragionare anche *de iure condendo*, sono tuttavia consapevole del fatto che quando si agisce, soprattutto come organi si deve operare esclusivamente *de iure condito*. In proposito, nel decreto legislativo n. 479 vengono elencate in termini precisi le funzioni del Civ, ebbene, tra i suoi compiti inequivocabili, l'approvazione del bilancio, dove il termine «approvazione» è usato esclusivamente per il Consiglio di indirizzo e vigilanza; per il Consiglio di amministrazione viene utilizzato infatti il termine «predisposizione». Pertanto, nel momento in cui approviamo i bilanci esercitiamo una nostra doverosa funzione e il problema da noi evidenziato, rientra nell'ambito di un corretto svolgimento delle funzioni dell'organo.

Mi rendo conto che per il Consiglio di amministrazione un rinvio risulti meno gradito di una approvazione *tout court*, ma in un sistema duale, che vede la presenza di organi con ruoli differenziati

e complementari, è fisiologico che alcuni aspetti non siano parimenti valutati.

Si tratta di stabilire se il Consiglio di indirizzo e vigilanza, di fronte ad un bilancio predisposto dal Consiglio di amministrazione, debba solo ed esclusivamente scegliere se accettarlo o respingerlo integralmente, oppure, come è logico pensare, possa suggerire una serie di modificazioni che poi il Consiglio di amministrazione potrà, dandone motivazione, accogliere o meno.

Si tratta di una circolarità che non è confusione, ma un modo per valorizzare al massimo la distinzione dei ruoli. Non sono un esperto in materia (è qui presente il dottor Mastrapasqua che può intervenire in ordine alla prassi seguita sia in Italia che in altri paesi), ma mi risulta che in un'azienda privata tra Assemblea dei soci e Consiglio di amministrazione si riproduce lo stesso meccanismo: il Collegio presenta la relazione all'Assemblea, non al Consiglio di amministrazione.

In un certo senso una procedura elaborata all'interno di una precisa distinzione dei ruoli ci permette di giungere ad un ampio consenso sull'approvazione del bilancio apportando, eventualmente, le correzioni suggerite sia dal Collegio sindacale che dal Consiglio di indirizzo e vigilanza.

Il vero contrasto nasce nel momento in cui una predisposizione di bilancio viene valutata inaccettabile con un formale atto di non approvazione da parte del Consiglio di indirizzo e di vigilanza. A quel punto è logico l'intervento del Ministro.

Non c'è alcuna invadenza da parte del Civ. Il CIV è stato criticato solo all'esterno, ma all'interno, non solo dall'organo di gestione, ma anche dagli organi di controllo, non è stata formulata alcuna accusa di aver invaso campi non propri. Vi assicuro che i compiti e le responsabilità che ci sono affidate le valutiamo così elevate da non ricercare l'occasione per invadere il ruolo della gestione; ma se la legge stabilisce che il Civ indirizza, vigila e approva i bilanci, non si può fare altrimenti. Ognuno può aspirare ad un *de iure condendo*, come ho ascoltato in questa audizione ma finché non cambierà la legge noi la applicheremo scrupolosamente, con una scrupolosità che rivendico, non personalmente, ma come presidente di un organo collegiale. Ribadisco, dunque, per me non siamo di fronte ad un caso di contrasto, ma più semplicemente a valutazioni differenti, da considerare, in certo senso fisiologiche.

Voglio adesso rispondere alla sollecitazione del Presidente in materia di anticipazioni di Tesoreria. Non c'è alcun dubbio che dal punto di vista della correttezza contabile le cose stiano così come sono state esposte, però bisogna tener conto del fatto che il problema è un po' più complicato di quanto da taluni è stato qui affermato e questo perché le anticipazioni dipendono in buona parte da una scorretta distinzione tra previdenza e assistenza. Se sul sistema previdenziale si caricano funzioni che sono di altra natura e la norma impone all'Istituto che, a prescindere dal finanziamento, la prestazione dev'essere pagata (e sistematicamente lo Stato ci impone di pagare prestazioni non previdenziali, ma di altra natura: assistenziale, di sostegno al reddito, alle imprese, ai territori) quando non vi è un adeguato finanziamento (per cui l'Istituto spende

più di quanto riceve), è ovvio che si ricorra all'anticipazione di Tesoreria. Siamo, spero, tutti convinti che sarebbe meglio non farlo, però occorre aver ben presente che si tratta di anticipazioni solo in parte a copertura del *deficit* del sistema previdenziale ed invece in gran parte dovute a non congruo finanziamento dello Stato che obbliga l'Istituto ad erogare prestazioni non pensionistiche senza finanziarle adeguatamente. Questa è la realtà dell'anticipazione di Tesoreria. Noi come altri, vogliamo il superamento di questo meccanismo, tanto è vero che la prima cosa che il Civ ha chiesto (ai Ministeri sorveglianti, al Governo, alle Commissioni Parlamentari), già nell'autunno del 1995, è stata di risolvere il problema delle anticipazioni di Tesoreria in maniera adeguata. L'impegno che il ministro Ciampi ci ha ufficializzato con una lettera un anno dopo riguardava il periodo fino al 31 dicembre 1995. Nella lettera si parla anche di una estensione volta a coprire anche gli anni 1996 e 1997. Va bene, ma non basta. Noi chiediamo una norma strutturale che assicuri il superamento definitivo della logica di tali anticipazioni attraverso una distinzione delle funzioni previdenziali da quelle non previdenziali.

Il rinvio del bilancio non è dovuto a preoccupazioni per l'andamento dell'Istituto, se lo avessimo avute le avremmo fatte presenti, anche a voi, come abbiamo sempre fatto. Ad esempio, non molto tempo fa, abbiamo lanciato un grido di allarme sui fondi speciali, sul loro andamento e sulle proiezioni fino al 2010 di quelli interni all'Istituto. Devo osservare che ad eccezione di questa Commissione che ci ha convocati (incontro poi saltato a causa degli impegni dovuti all'esame della legge finanziaria), nessun altro si è mosso; il grido non è stato raccolto. Qualcosa si è fatto in sede di legge finanziaria, ma, secondo me, è ancora insufficiente.

Siamo preoccupati, non solo per i fondi speciali esistenti all'interno dell'Istituto con trattamenti di privilegio che non possono essere mantenuti, ma anche perchè si prefigura il coinvolgimento dell'Inps per altri fondi. Si sta affermando un atteggiamento inaccettabile: finchè un fondo è in attivo, afferma la sua autonomia; quando va in passivo, allorchè il *deficit* è strutturale chiede l'ingresso nell'Istituto, perchè «mamma Inps» è talmente grande che può risolvere i problemi che in una gestione autonoma non potrebbero essere risolti. Ad esempio abbiamo ricevuto un ordine del giorno approvato in ENPALS con il quale si chiedeva all'unanimità di entrare nell'Inps mantenendo però i trattamenti privilegiati in essere. Sono stati talmente trasparenti che l'hanno perfino scritto.

Termino rispondendo alle domande sul Ministero del lavoro e lo faccio con un po' di autocensura. Non siamo soddisfatti del rapporto con tale Ministero perchè molte richieste che avanziamo quando ricevono risposta ciò avviene solo dopo molto tempo. Secondo noi c'è in generale la necessità di snellire le procedure, come pure di varare norme chiare e adeguate ai tempi. Per esempio, quella che riguarda il lavoro parasubordinato, poteva essere costruita più adeguatamente. Mi preoccupa che nel passaggio dal 10 al 12 per cento di contribuzione uno 0,5 riguarda prestazioni che non hanno nulla a che vedere con la previdenza,

come l'indennità di maternità e l'assegno al nucleo familiare. Ma come! Stiamo facendo una fatica incredibile per distinguere la diversa natura delle prestazioni nei vecchi fondi dell'Inps (tenendo ben conto della storia dell'Istituto) e in un Fondo previdenziale appena nato si inserisce anche uno 0,5 per cento (entità minima, ma si tratta di una questione di principio) di carattere assistenziale, contraddittorio con la logica della distinzione e che può creare confusione anche nel rapporto con i lavoratori interessati? È un esempio, si potrebbe aggiungerne tanti altri.

Vi ringrazio per l'audizione e spero ne possano seguire altre.

*BILLIA.* Signor Presidente, signori Commissari, questa prima esperienza di modello duale è stata definita appena pochi mesi fa, avendo dovuto aspettare tre anni per ottenere un regolamento che definisse i poteri degli organi, tant'è vero che per la prima volta quest'anno il Civ ha avuto formalmente il potere di approvare il bilancio. Negli anni precedenti (1995 e 1996) il Consiglio di amministrazione predisponiva il bilancio, il Civ ne approvava l'invio al Ministero e quest'ultimo lo approvava. Ripeto, è la prima volta che tale organo ha avuto il potere formale di approvare il bilancio. Ciò può aver influito o meno sul suo comportamento; si tratta di un fattore psicologico, ma non entro nel merito.

Per quanto concerne le osservazioni, certamente il Civ ha formulato due tipi di osservazioni, che classifico in termini di economia aziendale in due parti: un gruppo di osservazioni che riguarda le cifre di bilancio e un altro gruppo, invece, che riguarda la gestione. Sono osservazioni diverse ed è chiaro che le prime possono bloccare l'approvazione di un bilancio, mentre le seconde sono nel quadro di una collaborazione, di un controllo che ritengo fondamentale tra le parti sociali e la gestione.

Voglio ricordare che l'esperienza dell'Inps si differenzia da quella delle altre pubbliche amministrazioni per efficienza - scusate la franchezza, ma è così - e per autonomia di gestione della macchina più importante, che è il settore dell'informatica (questo perchè anche i comitati provinciali, che possono avere dei difetti e fare dei pasticci, hanno certamente svolto sul territorio una funzione non coperta dal mercato); siamo un organo monopolistico, che certamente ha introdotto degli elementi di competitività e di efficienza nella gestione e questo è un dato fondamentale.

Quando facevo il segretario generale del fisco, avevamo inventato il confronto con l'Assolombarda a Milano, a Brescia e a Treviso, perchè soltanto attraverso l'incontro con i datori di lavoro si verificava che l'Iva non veniva rimborsata ed in qualche caso abbiamo anche scoperto il motivo.

Pertanto, ritengo fondamentale il modello duale, che non nasce da un modello italiano bensì da uno renano; semmai, bisogna fare un pensiero a livello politico non soltanto sul controllo centrale, ma su una articolazione periferica, se si va - come penso - verso una forma di federalismo, e studiare una forma di integrazione del cittadino rispetto al servizio.

Oggi ci sono l'Inpdap, l'Inps, l'Inail ed il fisco, ma non c'è una pensione dell'Inps che non abbia anche un passaggio attraverso l'In-

pdap; tra l'altro, ciò avviene o per contributi trasferiti o per ricongiunzioni o per pagamenti che oggi vengono fatti in modo diverso. Quindi, in merito allo spazio per la riprogettazione e l'efficienza, se fossimo un'azienda privata o una *holding*, basterebbe chiamare non il primo ma l'ultimo consulente, il quale inizierebbe subito a dire che bisognerebbe intervenire, perchè siamo indietro dal momento che abbiamo ancora una organizzazione tayloristica, quando il sistema si organizza in modo orizzontale, decentrato, a rete, «alla Benetton».

Se esaminiamo sinteticamente le osservazioni che il Civ ha fatto – non entrerò nel merito, dato l'orario –, la parte più importante è l'osservazione fatta sul Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti, sul Fondo interno, che è stato oggetto di una critica pesante da parte del Collegio, del quale rispetto l'autonomia. Tuttavia, in questo «giro di carte» la relazione formale – anche se certamente i sindaci partecipano e fanno osservazioni – è stata fatta dal Civ; quindi, soltanto una volta ricevuta la relazione del Collegio, ho potuto scrivere al Ministero, il quale ha risposto in modo molto chiaro. Le osservazioni del Collegio, se fossero state vere e condivise dal Ministero stesso, avrebbero posto grossi dubbi sulla validità dell'approvazione del bilancio.

NAPOLI Roberto. Mi scusi, intende le osservazioni del Collegio sindacale?

*BILLIA.* Sì, le osservazioni avanzate dal Collegio sindacale e fatte proprie da molti membri del Civ, che sono stati pesanti nel dibattito in merito al fatto se approvare o meno o chiedere chiarimenti.

Adesso – senatore Napoli, mi segua, il punto è molto delicato – cerchiamo di analizzare la situazione. Posto che il Fondo interno è obbligatorio, noi prendiamo i fondi dalle gestioni attive sotto forma di prestiti onerosi, per cui scatta un onere che va a carico della Tesoreria sotto forma di anticipazione. Non paghiamo, cioè, tramite Tesoreria, ma tramite gestioni attive; paghiamo il prestito, però poi il differenziale va a carico della Tesoreria. Spero che il meccanismo sia chiaro. Se questo meccanismo è approvato, tutto va bene; nel caso però in cui ciò non avviene, con questo «giro di carte» creiamo un costo marginale non di poco conto. Noi abbiamo delle grosse perplessità, e tuttavia il Ministero risponde, nonostante le perplessità dei sindaci (di cui in nota e all'articolo), che queste non possono essere condivise e che pertanto ha fatto bene l'Istituto a seguire questa procedura, nel senso che il Fondo interno deve essere trattato come un normale fondo.

NAPOLI. Quindi il bilancio poteva essere approvato!

*BILLIA.* Questo è stato scritto il 23 dicembre, quando ormai il Civ, in base alle osservazioni dei sindaci, aveva sollevato questo ed altri punti. Io stesso mi sono trovato abbastanza in difficoltà ad avere con il Civ un confronto su questo punto; secondo me, bisogna affrontare questi punti formali nel Consiglio di amministrazione, ma la risposta è che il Consiglio predispone mentre l'organo che decide è il Civ. Probabilmente

te questa risposta è formalmente corretta; tuttavia io sono abituato a lavorare in azienda in modo diverso e penso che dovrà incominciare a farlo anche la pubblica amministrazione, dal momento che forma significa anche rispetto dei tempi e soprattutto certezza delle regole. In ogni caso, questo è un punto delicato, a mio avviso, perchè riguarda somme.

Le altre osservazioni svolte dal Civ, secondo il nostro giudizio, riguardano probabilmente più la gestione e forse non sono determinanti nella certezza del bilancio; a tal proposito vale il discorso che ho fatto prima.

**PRESIDENTE.** Mi scusi, presidente Billia, ma vorrei sapere quali sono le fonti normative che disciplinano questo Fondo integrativo: sono norme di legge, di regolamento interno o norme contrattuali?

**BILLIA.** Sono norme contrattuali, ma ormai sono regolamenti per legge. Farò comunque pervenire il testo delle norme che disciplinano tale Fondo.

Dovete tener conto che il Fondo degli enti disciolti a carico dell'Inps è arrivato a un buco di 2.000 miliardi. Pertanto, spero che si sia operato in base alle norme, in base alla legge, perchè altrimenti non capisco perchè gli enti sono stati disciolti negli anni 70 e qualcuno ha dei dubbi solo nel 1998! Capisco l'evoluzione del pudore comune, un po' meno quella della legge come interpretazione. Pertanto, sono molto stupito di queste osservazioni. Sono stato direttore generale dell'Inps e non capisco il motivo per il quale queste osservazioni siano venute fuori ora e non quando ricoprivo quella carica; comunque, rispetto perfettamente tutte le considerazioni che si vogliono fare.

**LUCCHESI.** C'è un problema da considerare: da due anni il Fondo è in «rosso»!

**BILLIA.** Il Fondo pensioni degli ex dipendenti degli enti disciolti è andato «in rosso» da subito; siamo «in rosso» di 2.000 miliardi. E d'altronde, tutti i pensionati Inam e quelli degli altri enti disciolti chi li paga? Se gli enti disciolti sono passati all'Inps, abbiamo assorbito i pensionati di tali enti, che non sono pochi perchè la legge n. 70 ne ha chiusi almeno 40. Ed allora, quindi, dove sono andati a finire i pensionati? Perchè il problema non è stato sollevato prima?

Per carità, mi rendo conto che c'è un'attenzione diversa e che quando l'Inps era in attivo non c'erano problemi; tuttavia, le norme sono sempre norme e i bilanci sono sempre bilanci. L'Inam, quando si è sciolto, è stato assorbito dall'Inps e i suoi dipendenti e pensionati, quindi, chi li paga? Non vi è dubbio che sarebbe andato in passivo lo stesso, però bisogna rendersi conto che giustamente l'Inps ha fatto una cosa più grande: utilizzando la tecnologia di fatto ha portato l'organico degli enti esistenti a zero. Il Fondo dell'Inam, quando è stato assorbito da noi, era composto da un organico di 15.000 dipendenti, ma ora è stato ridotto. Con l'automazione le posizioni del personale degli enti disciolti e assor-

biti si sono progressivamente ridotte e ciò è avvenuto anche per l'Inps, che nel 1989 era composta da 42.000 persone ed oggi invece ne registra 33.000. Pertanto, abbiamo non soltanto abolito gli organici degli altri enti, ma anche ridotto i nostri. Questa è la dimensione del problema.

In merito al modello duale, proprio perchè siamo una pubblica amministrazione che deve rispettare le regole del mercato, ritengo fondamentale il ruolo dei comitati provinciali, delle categorie, che sono quelle che impongono all'impiegato o al dirigente la validità del sistema. Se vogliamo mantenere in vita aziende statali, operanti in situazione di monopolio e non in regime di concorrenza, è fondamentale tener presente la nozione scientifica di organizzazione. In questo settore la grande differenza tra parastato e fisco è data dal ruolo molto attivo delle categorie, centrali e periferiche.

Il rapporto con gli altri enti e il tema della sinergia - da noi auspicata - vanno analizzati in relazione al tema del decentramento. Infatti, non sempre accade che l'apertura di una sede, ad esempio a Dolo o a Milano (dove recentemente ne è stata aperta una in cui è presente anche uno sportello Inail), sia vista con favore. Nelle località dove è presente solo l'Inps e non esiste integrazione con gli altri settori della pubblica amministrazione veniamo giudicati male.

Il cittadino non è più disposto ad accettare una tale situazione. Con l'introduzione dell'Irap - senza entrare nel merito della validità del coefficiente, il cui modello, di tipo americano, è comunque estremamente valido - è possibile riscuotere insieme contributi fiscali e previdenziali, semplificando i flussi di cassa e operando i controlli a priori. È evidente però che in ordine ai versamenti dovuti all'Inps, legati all'Irpef o al pagamento dell'Iva, non si può chiedere al cittadino di recarsi prima a Dolo per effettuare un'operazione e poi a Milano per un'altra. Andando nella direzione di un rapporto corretto con il cittadino, l'obiettivo da raggiungere è quello di una maggiore sinergia tra gli enti, realizzata non più a parole, ma attraverso un unico sportello della pubblica amministrazione.

GASPERONI. Questo vale anche per le ispezioni!

*BILLIA.* Questo, a mio avviso, è un problema che è stato ed è ancora trascurato. Signor Presidente, lei sa che le ispezioni vengono effettuate insieme ad altri enti e spesso, ad esempio quando in un'azienda con tre dipendenti inviamo quattro ispettori, si cade nel ridicolo; però peggio ancora sarebbe inviare un ispettore il lunedì, un altro il martedì e così via.

Si tratta di un discorso serio legato alla necessità di operare una precisa scelta di modello. Non è pensabile che il pagamento di una pensione avvenga sulla base di tre mandati diversi, con tre diverse modalità e in tre periodi differenti. In questa maniera non è l'ente a non «reggere», ma lo stesso sistema democratico.

Su questo problema, insieme al dottor Lucchesi, sollecito la Commissione a colmare l'assenza, consentitemi, di un disegno organico, perchè questo è un aspetto fondamentale. Il cittadino oggi, giustamente, dal

momento che versa i contributi all'Inps, pretende un rimborso dell'Iva e chiede l'autoconguaglio, ed ha perfettamente ragione.

Il cittadino si domanda anche perchè non esista «la pensione unica» in modo che la pensione del Tesoro si sommi con la pensione diretta e con quella di reversibilità. Attualmente, poichè le pensioni di reversibilità vengono erogate separatamente dalla pensione diretta, i cittadini sono costretti a riscuotere il dovuto in tempi diversi e con mandati diversi. Questo vuol dire sprecare soldi e non avere una gestione credibile, quando invece compito fondamentale del «sistema azienda» è proprio «curare» il cliente semplificando le procedure.

Concludendo, ritengo fondamentale superare questo atteggiamento di «schizofrenia» tra pubblico e privato attraverso un forte impegno nella gestione, perchè la credibilità della gestione dà credibilità alla politica.

**PRESIDENTE.** Ringrazio di nuovo il presidente Billia e il presidente Lucchesi per queste delucidazioni.

Arrivati a questo punto occorre stabilire come intendiamo procedere. Nell'introdurre l'audizione ho sostenuto la necessità di affrontare diversi punti di merito, immaginando che stasera avremmo ottenuto una risposta definitiva sulla questione della procedura di approvazione del bilancio. Visto però che la situazione non è ancora definita, proporrei, in relazione al problema emerso durante il dibattito, di raccogliere ulteriori informazioni per poi decidere, in sede di Ufficio di Presidenza, gli sviluppi futuri della vicenda specifica. Probabilmente sarà necessario ascoltare il Ministro del lavoro, la cui figura è stata ripetutamente richiamata.

Vi sono però alcune questioni che, a mio giudizio, meritano un ulteriore approfondimento, separato da questa specifica indagine sul rinvio del bilancio preventivo 1998. La prima questione è quella relativa agli organi e va affrontata, in linea generale, anche con riferimento agli altri enti previdenziali; la seconda concerne i fondi integrativi del personale dell'Inps, come quelli degli altri enti previdenziali. In proposito rivolgo ai nostri ospiti l'esplicita richiesta di poter ricevere, al più presto, tutto il materiale di cui dispongono.

**BILLIA.** Lo invieremo quanto prima alla Commissione.

**PRESIDENTE.** Sulla questione dei fondi, punto dolente del dibattito, è necessario fare chiarezza una volta per tutte. Alla radice del problema troviamo una strana legge, in base alla quale l'erogazione delle prestazioni deve continuare pur in assenza di contributi (o accettando che vengano versati in misura ridotta). Emerge, pertanto, la necessità di suggerire indicazioni valide da fornire alle sedi politiche affinché queste possano intervenire efficacemente.

Da ultimo - come è stato ricordato anche dal presidente Lucchesi - ricordo la questione dell'armonizzazione dei fondi speciali. In passato abbiamo già ascoltato sull'argomento le organizzazioni sindacali; dopo di che ci siamo fermati in attesa della nuova legge finanziaria con la

quale sembrava avviata una sorta di unificazione, forse imperfetta, dei diversi regimi. A questo punto dovremmo vedere in che misura permangono ancora le questioni poste allora in evidenza dai sindacati. Si tratta di una tematica di carattere generale, che tuttavia occorre sviscerare separatamente.

Non mi resta che ringraziare i nostri ospiti e invitare nuovamente il professor Billia a collaborare con la Commissione nell'invio alla stessa di tutto il materiale di documentazione che possa risultare utile.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 22,15.*

---

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI  
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA - UFFICIO DI SEGRETERIA

*Il Consigliere parlamentare Capo della segreteria*

DOTT. GAETANO SCUDERI





