

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

—————

**PROCEDURA INFORMATIVA SULLE PROSPETTIVE
DI RIFORMA DEGLI ENTI PREVIDENZIALI E ASSI-
STENZIALI E DEI LORO ORGANI: AUDIZIONE DEL
PRESIDENTE DELL'INPS E DEL PRESIDENTE
DELL'INPDAP**

18° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 FEBBRAIO 1998

—————

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

—————

INDICE**Procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali e assistenziali
e dei loro organi: audizione del Presidente dell'Inps e del Presidente dell'Inpdap**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i>	Pag. 3, 4, 10 e <i>passim</i>	<i>BILLIA, Presidente INPS. Pag. 6, 9, 10 e passim</i>
MARENCO (AN)	8, 16, 17 e <i>passim</i>	<i>SEPPIA, Presidente INPDAP. . 12, 19, 30 e passim</i>
MANFROI (Lega Nord)	21	
DUILIO (Pop. Dem.-Ulivo)	23, 24	

Intervengono il presidente dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), professor Gianni Billia, accompagnato dalla dottoressa Laura Fabbri e il presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), onorevole Mauro Seppia, accompagnato dal dottor Teodorico De Blasio.

I lavori hanno inizio alle ore 20,20.

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 dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Prima di passare all'ordine del giorno ritengo utile dare qualche informazione in ordine al Modello unico d'analisi approvato dalla Commissione ed inviato agli enti.

Degli undici enti previdenziali pubblici, sette hanno già compilato e trasmesso alla Commissione il Modello: sono l'INPS, l'INAIL, l'INPDAP, l'IPOST, l'INPDAI, l'ENAM e l'ENPAF.

Dei quattro rimanenti enti, il Fondo spedizionieri doganali che dal 1° gennaio 1998 è confluito nell'INPS ha comunicato che invierà il documento di analisi al più presto; l'IPSEMA, invece, ha scritto che non è interessato alla compilazione del Modello di analisi ma è comunque stato invitato ad ottemperare all'obbligo entro il 28 del corrente mese; l'ENPALS ha comunicato che provvederà entro domani, 26 febbraio; l'Ente SPORTASS, nell'inviare il bilancio preventivo 1998, ha chiesto di essere esonerato gestendo forme assicurative solo volontarie.

Per quanto riguarda gli enti previdenziali privatizzati, hanno inviato il Modello d'analisi: l'ENPAIA, l'INARCASSA, l'ONAOISI, il FASC, l'INPGI, l'ENASARCO. Non hanno provveduto otto enti: ENPAV, Cassa geometri, Cassa forense, Cassa commercialisti Cassa notariato, ENPAM, Cassa ragioniere e ENPACL.

A tale riguardo l'Associazione degli Enti previdenziali privatizzati (ADEPP) ha avuto un incontro con il sottoscritto e con i nostri tecnici rappresentando delle difficoltà nella compilazione del Modello di analisi, in quanto utilizzano una forma di contabilità di tipo civilistico che rende più difficile dare alcune risposte ai quesiti da noi posti. Siamo venuti incontro alle loro esigenze inviando una nota tecnica per facilitare la redazione del Modello e abbiamo consentito di presentare il Modello stesso entro la fine di questo mese cosa che, per quanto sappiamo, sarà fatta.

Procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali e assistenziali e dei loro organi: audizione del professore Gianni Billia, presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, e dell'onorevole Mauro Seppia, presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica

PRESIDENTE. L'ordine del giorno, nell'ambito della procedura informativa avente ad oggetto le prospettive di riforma degli enti previdenziali ed assistenziali e dei loro organi, reca l'audizione del professore Gianni Billia, presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, e dell'onorevole Mauro Seppia, presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica. Ricordo che domani mattina avrà luogo l'audizione del presidente dell'INAIL, professor Pietro Magno.

Desidero in primo luogo ringraziare i nostri ospiti per la disponibilità ancora una volta dimostrata nel dare risposta alle nostre domande e i loro collaboratori, il dottor De Blasio e la signora Fabbri.

Voglio dire subito in premessa che questa procedura informativa è aperta a qualsiasi esito e a qualsiasi prospettiva. Certamente non possiamo negare che si parte da alcune ipotesi di indagine che nascono da fatti che si sono verificati anche di recente. Questi ultimi impongono una riflessione su alcune problematiche su cui intendiamo soffermarci, oltre che sulle altre che dovessero emergere dal dibattito.

Per quanto riguarda gli enti in esame la riflessione parte da un dato incontestabile. La riforma pensionistica del 1995, la cosiddetta riforma Dini, prevedeva all'articolo 1, tra i suoi principi fondamentali, l'armonizzazione dei regimi pensionistici collegata al pluralismo degli organismi assicurativi. Non si può non tener conto di un fatto significativo intervenuto nel frattempo, vale a dire che il provvedimento collegato alla legge finanziaria ha avviato una sorta di unificazione dei regimi ponendo il problema se quel pluralismo, a suo tempo garantito dalla riforma Dini, dovesse essere mantenuto intatto. In altri termini: ha ancora senso che in questa nuova situazione continuino a sopravvivere separatamente enti previdenziali che svolgono le medesime funzioni e sono soggetti sostanzialmente a regimi quasi identici?

Questa prospettiva rappresenta al tempo stesso un'esigenza di razionalizzazione del sistema pensionistico e un modo per ovviare a sprechi che non sono più giustificati. D'altro canto l'idea di semplificare, unificare o fondere enti che svolgono funzioni identiche era tra i princi-

più fondamentali della riforma degli enti previdenziali del 1993 – principi poi ribaditi di recente dalla legge Bassanini – nel disegnare le direttive per l'intervento sugli enti pubblici diversi da quelli previdenziali e assistenziali. Questa è una delle tematiche fondamentali che mi sembra importante vagliare nell'esaminare le prospettive di riforma degli enti previdenziali.

Per quanto riguarda poi gli organi, possiamo partire da alcuni dati significativi già oggetto d'esame in questa sede, ad esempio per quanto riguarda i rapporti non sempre chiari tra i Consigli di vigilanza e i Consigli di amministrazione. A questo proposito abbiamo chiesto al professor Billia e al presidente del Civ dell'INPS di fornire chiarimenti su uno degli eventi più importanti che si sono verificati di recente, cioè la mancata approvazione del bilancio consuntivo dell'INPS.

Non è questo il solo punto di crisi dal quale muove l'esigenza di ripensare ai rapporti tra organi; abbiamo per esempio ricevuto in questi giorni dal presidente dell'INAIL una lamentela relativa all'iniziativa della nomina di un proprio organo di controllo interno da parte del Civ di quell'istituto, un organo sottratto ad ogni disciplina – secondo la prospettiva del presidente di quell'istituto – rispetto agli organi amministrativi.

Inoltre, è ben noto che il Governo e i sindacati su questa tematica già da un anno hanno assunto delle posizioni unitarie molto pubblicizzate. La richiesta più evidente, mi pare ampiamente condivisa, è quella di realizzare in maniera compiuta e corretta il modello duale di cui il professor Billia ci ha parlato ripetutamente. Tale modello esige ovviamente una separazione netta tra l'organo di gestione e quello di indirizzo, accompagnata da una semplificazione di questi organi che dovrebbero cessare di avere delle composizioni pletoriche, come talvolta accade, in modo da consentire la realizzazione di una combinazione di queste due funzioni essenziali che poi risulterebbe utile per l'efficacia di gestione degli enti previdenziali.

In questa prospettiva si inseriscono alcuni problemi relativi all'organizzazione complessiva degli enti ed in particolare una tematica, evidenziatasi anche in questi giorni, relativa al controllo interno degli enti stessi. Rispetto ad esso si prospetta l'esigenza di verificare se gli enti abbiano predisposto dei meccanismi automatici di controllo – e in che modo questi ultimi operino –, ma soprattutto in che modo tali meccanismi provvedano a regolare l'organo di controllo interno previsto dalla disciplina già vigente. In pratica, si intende verificare come venga garantita autonomia all'organo di controllo interno rispetto ai soggetti che devono essere oggetto del controllo. È evidente che un organo di controllo, soprattutto interno, non può svolgere compiutamente la propria funzione rispetto ai controllati ove non sia dotato di autonomia secondo quanto stabilito dalla legge vigente.

C'è allora da riflettere sull'oggetto del controllo e da domandarsi se questi organi devono svolgere solo un controllo documentale su quello che risulta dalla contabilità ufficiale o se invece devono estendere il controllo anche a fatti che, pur non essendo riportati nella contabilità, sono rilevanti sul piano previdenziale. C'è poi da verificare se, oltre ai

criteri di legittimità, che appartengono alla tipologia più antica del controllo, già previsto dal nostro ordinamento, si effettua una forma di controllo più moderna tendente a verificare il risultato ottenuto e la coerenza degli obiettivi perseguiti; è inoltre opportuno verificare le fasi del controllo in relazione all'articolazione dell'attività degli enti stessi. Mi riferisco in particolare alla loro complessa ed ampia organizzazione periferica; è opportuno conoscere quindi i criteri seguiti dalla organizzazione periferica per valutare scelte ed effettuare operazioni, nonché le modalità seguite dalla struttura centrale per verificare i dati provenienti dalla periferia; ciò al fine di evitare, ad esempio, che i dati provenienti dalla periferia siano presi così come sono, ed integrati magari ad altri scaturiti da scelte operate dalla struttura centrale, senza essere sottoposti ad alcun tipo di controllo. L'organo di controllo e le forme di controllo automatico costituiscono - a mio parere - gli elementi essenziali per assicurare un utile supporto alla funzione di vigilanza, affidata nel modello duale ad uno dei due grandi organi cui spetta provvedere al funzionamento degli enti previdenziali.

Ritengo siano queste le tematiche più rilevanti degli argomenti al nostro esame, al di là di altri aspetti che potranno essere ovviamente oggetto di riflessione da parte dei nostri ospiti. Do pertanto la parola al professor Billia.

BILLIA. Vorrei innanzitutto confermare la validità del modello duale, della separazione cioè tra la gestione ed il controllo-vigilanza. Ciò premesso, è opportuno chiarire quale sia la struttura di gestione e quale quella di controllo, tenuto conto che il nostro regolamento ha affidato poteri al consiglio di amministrazione ed al consiglio di indirizzo e di vigilanza solamente pochi mesi fa per cui alcune incertezze nella gestione sono state più dovute all'assenza di regole che ad eventuali conflitti tra le stesse strutture.

Il sistema duale è ispirato al modello renano dove l'assemblea degli azionisti, non addetta alla gestione, elegge un consiglio di amministrazione. Il modello italiano non ricalca tutte le procedure del modello cui si ispira: all'interno dell'assemblea degli azionisti è infatti rappresentato il Governo (un azionista in termini assistenziali), quindi lo Stato in generale; ciò grazie alla possibilità di operare nomine governative all'interno del consiglio di amministrazione, anche se formalmente è scritto che devono essere nominati esperti o tecnici.

La seconda considerazione che vorrei fare è che, poichè lo Stato si va organizzando secondo un modello federale -, le modalità da seguire per la sua realizzazione dipenderanno da future scelte politiche - non è certamente ipotizzabile la centralizzazione degli enti; ritengo pertanto fondamentale il ruolo del controllo in periferia.

Il grande successo del modello di efficienza dell'Istituto è principalmente dovuto allo sviluppo del controllo dell'utente operato dai sindacati di categoria (dei datori di lavoro e dei lavoratori) negli anni '70 ed '80, che ha consentito di verificare i tempi di erogazione delle prestazioni da parte dell'ente, con la possibilità ad esempio di verificare il tempo necessario per liquidare una pensione a Belluno, a Milano o a

Novara, i tempi di rimborso, l'uniformità o la difformità nell'applicazione delle norme ispettive e così via.

Occorre riconoscere grande importanza ai comitati provinciali poiché da questi nasce la cultura industriale della misurazione con l'introduzione dei concetti di *budget* e di controllo, in tal modo legittimando non soltanto la difesa degli interessi, ma anche la trasparenza del sistema. Nel nostro ente, ad esempio, il salario varia in funzione dei risultati ottenuti: concedere gli incentivi ha provocato problemi e numerose critiche, motivo per cui la clausola non sarà più inclusa nel nuovo contratto. La singola sede sa bene però che, se ad esempio non si procede alla liquidazione di una pensione entro un mese, l'incentivo non lo ottiene.

A mio parere, un comitato di vigilanza esclusivamente centrale contrasterebbe con un modello organizzativo nel paese tendente a delegare funzioni alla regione: ne deriverebbe una sorta di frustrazione da parte dei comitati provinciali che non avrebbero più tanto potere nell'effettuazione del controllo; si consideri d'altronde che non si verificano più lunghe attese per il riconoscimento delle pensioni, comprese quelle di invalidità; quindi, i problemi legati alle inefficienze o alle macroinefficienze dell'Istituto sono stati risolti, anche se rimane ovviamente opportuno effettuare altri controlli sulla qualità della pensione (sulla sua esattezza, sulla chiarezza della documentazione, sul servizio di consulenza). Ritengo quindi fondamentale valorizzare il controllo a livello regionale delegandone il compito ad un comitato regionale, formato dagli stessi comitati provinciali.

Si sta andando verso la riscossione unificata del fisco: voglio ricordare che quando ricoprivo il ruolo di segretario generale del fisco ero solito organizzare riunioni con i datori di lavoro per verificare i tempi di rimborso dell'Iva (allora erano di due anni, ma non vi è stato un grande miglioramento). Occorre però considerare che l'attuale esigenza dei cittadini e delle imprese è quella di avere un unico interlocutore: sarà pertanto difficile mantenere una struttura funzionale divisa in enti quali INAIL, INPS e fisco. Il processo di semplificazione e l'unità del rapporto, soprattutto per quanto attiene agli organi di controllo, si fa sempre più urgente. Solo in casi eccezionali (ad esempio, le pensioni per infortuni) potrà rimanere una organizzazione così articolata, anche se resta comunque difficile ipotizzare un comitato per gli infortuni, uno per le pensioni di invalidità, un altro ancora per i rimborsi. Penso ad un accorpamento delle strutture di vigilanza perchè al cittadino non interessa in alcun modo a chi chiedere la prestazione; per il cittadino è importante solo avere un buon livello di funzionalità della pubblica amministrazione. Lo stesso discorso vale per le aziende: alla singola azienda non interessa se deve avere un rimborso da parte degli uffici dell'Iva o uno da parte dell'INPS, dal momento che ciò che interessa è la possibilità di parlare con la pubblica amministrazione.

Quindi, cresce una domanda che, a mio avviso, sarà sempre più importante, perchè la pubblica amministrazione diventerà sempre più l'infrastruttura determinante per essere efficienti. L'azienda chiederà di avere rimborsi in tre mesi (come accade in Germania); chiederà di avere altrettanto rapidamente il rimborso dell'INPS e altresì chiederà che

l'ispezione si concluda rapidamente e che, una volta effettuata, non si possa più andare a rifare la stessa ispezione e soprattutto che nello stesso periodo non possano più enti effettuare le stesse verifiche. Pertanto, si domanderà di avere un interlocutore unico e, a mio avviso, si passerà da un modello di gestione del tributo o della prestazione ad un rapporto diretto con il cittadino utente o con il contribuente.

Signor Presidente, questi sono i punti fondamentali del ragionamento per il futuro; sono questi i motivi per i quali ritengo valido il modello duale e il potenziamento del controllo regionale, perchè altrimenti si rischia di continuare a gestire a Roma una struttura centrale a fronte di un'esigenza di controllo che invece nasce sul territorio, con delle domande sempre più specifiche sul territorio stesso. Credo che il sistema di controllo duale sia - per così dire - il sostituto dell'esigenza di un mercato in una struttura che rimane ancora monopolistica, senza alternative di prestazione. Questo è quanto riguardava il discorso in termini di struttura.

Per quanto concerne invece il tema dei controlli, occorre chiaramente semplificare ancora il sistema. Devo dire che è stata realizzata una riforma che io ritengo positiva, ma è una riforma che si somma alle altre. Attualmente ad effettuare i controlli provvedono ancora il collegio sindacale, composto da sette dirigenti generali dei Ministeri, la Corte dei conti (vi è un magistrato permanente che dà un ottimo contributo, che non è però esaustivo perchè non esclude il controllo della sezione della Corte dei conti, in quanto il Magistrato non ha la delega completa), il nucleo di valutazione (previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993, su cui mi soffermerò successivamente) e infine abbiamo i Ministeri vigilanti (Tesoro e Lavoro).

Nella realtà, quando si fa una politica di controllo, bisogna cominciare a fare una scelta: ad esempio occorre decidere di chiudere qualche ente e aprirne qualche altro, altrimenti si rischia di fare una sovrapposizione leggermente stratigrafica in cui si trascina dietro il vecchio e si aggiunge il nuovo senza alcun tipo di razionalizzazione. La domanda esistente, alla quale dobbiamo rispondere a voi che rappresentate il potere politico, è chiaramente una domanda di efficienza; tuttavia, l'efficienza non è garantita soltanto da un cambiamento definito dei controlli, ma richiede un cambiamento che si fa con la cultura, con gli investimenti per lo sviluppo tecnologico, con la formazione, con la mobilità e non soltanto, quindi, con i controlli. La variabile del controllo non è la variabile unitaria del cambiamento, ma è una delle variabili.

In merito alla domanda che mi ha posto il Presidente sui modelli organizzativi orizzontali, rispondo dicendo che abbiamo fornito i risultati del casellario dei pensionati (ne ho portato oggi una copia, che è a vostra disposizione). Abbiamo realizzato il casellario di tutte le pensioni, che sono circa 22 milioni, con 16 milioni di pensionati. Gli enti che attualmente pagano le pensioni sono 805 e mi sembrano decisamente troppi, perchè ognuno comporta la necessità di uno sportello, di una procedura, di una produzione cartacea.

Tra l'altro, bisogna tener conto che esiste una situazione di grossa tensione con i cittadini. Abbiamo oltre 6 milioni di cittadini che hanno

anche due, tre, o quattro pensioni, che le riscuotono in tempi diversi e presso sportelli diversi. Fra noi dell'INPS, l'INPDAP, il Tesoro e l'INAIL possiamo registrare una bella sovrapposizione. È il momento allora di cominciare a pensare ad un momento di *outsourcing* sulle banche. Se paghiamo in cinque enti, ci saranno cinque filoni diversi (se vogliamo mantenere i cinque enti, in attesa di fare la riforma), ma almeno i cinque filoni devono essere riuniti in un unico punto; se è la banca o la posta che paga, c'è un unico mandato e quindi si può pervenire alla compilazione di un unico modello 201; altrimenti si continuano a predisporre tanti modelli 201 con le trattenute alla fonte per ciascuna pensione, che poi vengono inviati al fisco che teoricamente dovrebbe realizzare l'abbinamento.

A mio avviso, il problema è di organizzare gli enti previdenziali e, in ogni caso, dare un servizio integrato al cittadino senza costringerlo ad andare a ritirare due pensioni presso due enti e due luoghi diversi.

Voglio ricordare le pensioni di reversibilità, delle quali sono in maggior parte titolari le donne (con la pensione diretta e la pensione del marito). Se fosse possibile fare un'unica trattenuta fiscale alla fonte ed un unico pagamento, ovviamente con la specificazione delle due pensioni, ritengo che abbasseremmo i costi. Bisogna tener conto del fatto che gestire una pensione separata comporta la spesa di 200.000 lire all'anno tra fascicolo, carta, spedizione, aggiornamento. Ho citato la somma di 200.000 lire, ma in realtà è molto di più (200.000 lire è il minimo), perchè dipende poi dai vari livelli di automazione esistenti.

Quindi, pensate cosa vuol dire avere 6 milioni di pensioni che spariscono, perchè si potrebbe far riferimento ai 16 milioni di pensionati e non ai 22 milioni di pensioni. Pertanto, il passaggio «da pensioni a pensionato», oltre che un diritto del cittadino, diventa un abbattimento netto dei costi, la possibilità di non doversi più recare presso infiniti sportelli e via dicendo. Almeno in prima battuta, questo può essere fatto senza ancora affrontare per legge la fusione degli enti. Ne abbiamo già parlato, in via informale, noi presidenti degli enti e dei Civ. È un discorso a mio avviso ormai nelle cose e fa parte della domanda dei cittadini.

Per quanto riguarda la domanda relativa all'organo di controllo interno, posso dire che all'INPS abbiamo due dirigenti generali addetti e un professore universitario, che ne è il presidente. Abbiamo dato a tale organo totale autonomia: ha predisposto un *budget*, mi sembra che sia composto da circa 50-60 persone, provvede a pianificare i controlli, mentre poi il consiglio di amministrazione o il Civ possono chiedere degli approfondimenti e dei controlli di verifica su determinate aree.

Tuttavia, devo anche dire che la direzione generale, la cosiddetta tecnostruttura, a sua volta, ha uno strumento di pianificazione e di controllo del personale. Sto parlando dell'unità di controllo.

MARENCO. Quanti organi di controllo ci sono?

BILLIA. Formalmente – ripeto – c'è il collegio sindacale, con sette dirigenti generali, un magistrato della Corte dei conti, che però non è esaustivo rispetto alla situazione del controllo degli enti, il nucleo di va-

lutazione, che è istituito in base all'articolo 20 del decreto legislativo n. 29; poi ci sono il Civ, i Ministeri vigilanti (Lavoro e Tesoro) e all'interno ovviamente il Servizio personale, la Pianificazione e l'Ispettorato, che giustamente fanno i controlli di gestione (un direttore generale non può non avere i propri strumenti di controllo); infine, ci sono i comitati provinciali, che pongono in essere i loro controlli (se qualcosa non funziona naturalmente si riuniscono). Non si è cancellato niente, ma si è operata a quest'ultimo livello una aggiunta; quindi, abbiamo - come già accennavo - una serie stratificata di controlli.

Signor Presidente, spero di aver risposto a tutte le domande che con la sua breve introduzione lei mi aveva posto.

PRESIDENTE. Professor Billia, vorrei che lei fornisse anche maggiori chiarimenti - probabilmente è molto attesa questa sua risposta - in merito al problema delle prospettive di unificazione degli enti, dal momento che nella discussione esistente si rileva una grande attenzione, particolarmente in relazione all'INPS, a questa eventuale unificazione.

BILLIA. Mi consenta, signor Presidente, di fare una valutazione personale, che non vuole aprire delle polemiche riguardo ad una visione «INPS-centrica», ed anche di affrontare un certo discorso. Negli anni '70 il Parlamento emise un decreto, il cosiddetto «decreto Brodolini», che prevedeva la riscossione unificata tra INPS, INAIL, INAM e SCAU; l'INAM vi rientrò nel 1980 e lo SCAU due-tre anni fa. Oggi affrontiamo il discorso della riscossione unificata INPS-fisco e, a mio avviso, sarà un fatto molto positivo. Negli anni 1993-1994 mi sono battuto molto perchè - come potete ben intuire - se da un lato vi è il monte salari e dall'altro non si effettua il controllo immediato sull'Iva, e quindi sul fatturato, è inutile che continuiamo a dire che l'Iva viene evasa.

PRESIDENTE. Ci può dire qualcosa in merito alle prospettive di unificazione?

BILLIA. Vorrei affrontare il discorso dell'unificazione degli enti in poche parole.

Innanzitutto, occorre secondo me costruire un concetto di *holding* che preveda assolutamente una sinergia di rete e di sportelli. L'alternativa è quella di non essere presenti sul territorio, oppure di essere presenti con più sportelli (questo è un tema che ho affrontato anche con l'amico Seppia). A mio avviso, là dove ci sono bacini d'utenza per entrambi gli enti e magari uno dei due non dispone di sportelli, ritengo importante che l'INPS o l'INAIL - è indifferente - possano in un certo senso «ospitare» il lavoro dell'altro Istituto, perchè il pensionato che viene da noi alla fine ci chiede anche di aiutarlo per quanto concerne magari la propria situazione con l'INAIL, e questo è normale. Onorevoli senatori e deputati, ritengo che questo sia un problema di fondo.

Non si può essere spettatori in un paese nel quale, ad esempio, le banche si fondono di corsa e in ritardo perchè hanno scoperto che quelle giapponesi sono dieci volte più grandi, o dove le aziende a participa-

zione statale e le altre devono fondersi perchè non hanno la massa critica richiesta dalla situazione, mentre poi ci teniamo più di 800 enti che pagano le pensioni! Il processo di globalizzazione, cioè, non può non toccare le strutture organizzative del paese, il che vuol dire bassi costi, un'unica rete di trasmissione, un unico sportello. Se abbiamo detto che vogliamo lo sportello polivalente, a questo punto dobbiamo trarne le conseguenze. Quando però parlo anche di *holding*, signor Presidente, voglio essere molto chiaro: non voglio assolutamente riferirmi ad un ente unico che assorba tutte le competenze. Ritengo invece che il sistema di *holding* del settore privato consentirebbe di avere, come oggi avviene nell'INPS, comitati di gestione autonoma delle varie realtà in grado di controllare la normativa, i bilanci, l'efficienza e il livello di prestazioni. Sarebbero quindi soggetti con un bilancio proprio, ma con riscossione, modalità di pagamento, sportello e rete unificati. Ritengo sia questo il modello da adottare e sono contrario ad un unico ente che si occupi di tutto. È necessario copiare i modelli della società globale che si contraddistinguono per un'unica rete capace di ottimizzare i costi e un unico sportello in grado di servire adeguatamente il cittadino.

Inoltre, gli enti devono avere la possibilità di dare direttive. Nella mia veste di ex direttore generale ricordo che i vari comitati chiedevano procedure proprie, proprie direttive sulle modalità delle procedure oppure di gestione dei ricorsi e del contenzioso.

Il contenitore unico rappresentato da una *holding* tenderebbe a dare autonomia alla gestione politica e al rapporto con l'utente unificando però fattori meccanici come la riscossione e il pagamento. Questo ritengo sia il minimo che si possa fare, a prescindere dalle scelte politiche.

PRESIDENTE. Lei pensa ad un'*holding* in cui gli enti previdenziali restino separati e i consigli di amministrazione e i presidenti siano dotati di una loro autonomia?

BILLIA. Martedì prossimo sarà inaugurato il Fondo di previdenza dei lavoratori dipendenti sulla base di un decreto del Ministro in materia. Questo Fondo gestirà ricorsi di qualsiasi tipo, dal contenzioso con l'azienda a quello con i lavoratori e controllerà i tempi di liquidazione, effettuando quindi un controllo di tipo politico. In pratica non vi sarà il corrispondente direttore di sede o ufficio fondo pensioni perchè sarà lo sportello INPS a liquidare l'artigiano, il commerciante, il coltivatore diretto o il lavoratore dipendente. Il Fondo pensioni, che costituisce l'80 per cento del bilancio dell'INPS, detiene un notevole potere in quanto vota il suo bilancio interno e può esprimere concretamente il proprio parere. Infatti nella precedente gestione, che non prevedeva il modello duale, il vice presidente dell'INPS era il presidente del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e di fatto era considerato il presidente operativo dell'Istituto.

È importante che la struttura sia unica, in modo da costringere il lavoratore ad essere polivalente. Nella precedente gestione - lo

ripeto – il vice presidente dell’Istituto era il presidente di quel Fondo e aveva una fortissima autonomia.

Mancava il direttore generale, vale a dire il direttore di tutta la struttura che fornisce i servizi. In pratica, mancava un ufficio acquisti unitario che semplificasse o situazione e rendesse la gestione meno costosa.

SEPPIA. Signor Presidente, la ringrazio per l’opportunità che mi viene data di partecipare a questa audizione. Pur avendo presentato una relazione scritta, desidero sintetizzare alcuni concetti presenti nella introduzione del Presidente.

Il problema delle prospettive degli enti va visto alla luce di alcuni processi in atto. Prima della legge n. 335 del 1995 il processo di riforma degli enti si basava su una logica di distinzione fra settore pubblico e privato, anche se alcune sentenze della Corte costituzionale già parlavano di processo di armonizzazione tra previdenza pubblica e quella privata. In pratica, all’epoca si pensò ad una struttura costituita intorno ai due poli: uno pubblico e l’altro privato. Purtroppo anche questo processo, precedente alla legge n. 335 del 1995, rimase incompiuto. Ricordo che in quel periodo erano compresi nel polo pubblico alcuni enti, come l’IPOST o l’ente delle ferrovie, che poi scomparvero. Il processo unificatorio iniziò in modo incompiuto.

La legge n. 335 introdusse modifiche sostanziali definendo il processo di omogeneizzazione tra settore pubblico e settore privato. Questo processo è stato poi accelerato dalla legge n. 449 del 1997 (il provvedimento collegato alla legge finanziaria). Ormai le prospettive precedenti alla legge n. 335 risultano messe in discussione, è un dato di fatto.

In secondo luogo, nel nostro paese è in atto un processo di privatizzazione, anche se dietro tale concetto si intendono varie questioni. Lo si può intendere come modifica della natura giuridica dei soggetti da pubblicistica a privata: come passaggio di carattere azionario, come introduzione di tecniche di governo e di gestione in uso nel settore privato; quale la forma di privatizzazione dei contratti di lavoro, della cultura dei risultati e dei controlli di gestione; infine, in alcune aree lo si intende come convivenza tra pubblico e privato. In effetti il settore pubblico è sottoposto a varie forme di privatizzazione, ad iniziare dalla natura giuridica. Basta pensare ai tanti enti che hanno acquisito natura privatistica con effetti anche per la iscrizione e contribuzione agli enti previdenziali.

La stessa privatizzazione dei rapporti contrattuali, per i dipendenti pubblici, sollecita l’armonizzazione sul piano previdenziale. Queste brevi considerazioni, possono sollecitare facili e semplici ipotesi unificatorie, ma ritengo che per certi aspetti tale processo sia oggi ancora maturo e non sono convinto circa quelle proposte, emerse nella stampa, che ipotizzano una grande INPS. Sono tutti temi ancora da studiare. Siamo sotto diversi profili ancora in una fase transitoria.

In primo luogo, la stessa legge n. 335 prevede un processo transitorio lungo per giungere alla omogeneizzazione tra settore pubblico e privato. In secondo luogo, vi è ancora una differenza di natura contrattuali-

stica, di aree, di comparti e di normative, tra settore pubblico e privato che non può essere dimenticata. In terzo luogo, non sono del tutto convinto che gli istituti contrattuali del dipendente pubblico debbano essere perfettamente omogeneizzati con quelli del dipendente privato. Non dimentichiamo che, per esempio, l'INPDAP gestisce certe forme *benefits* per i dipendenti pubblici, come il credito, le attività sociali, che non sono estensibili al dipendente privato, mentre, certi istituti di cui il dipendente privato usufruisce, per esempio nel trattamento di fine rapporto, non sono estensibili al dipendente pubblico. Un altro problema, che ancora permane, è quello della trasformazione dell'attuale trattamento di fine servizio del comparto pubblico in TFR e in previdenza complementare. Quello della transizione non sarà un periodo breve perchè incide in modo sostanziale sulla finanza pubblica.

Questi elementi mi portano a dire che, dal momento che si sta vivendo una fase transitoria, è prematuro ed improprio affrontare con soluzioni pre-costituite una tematica del genere. In ogni caso si dovrà cercare nel frattempo di mettere in piedi una serie di sinergie, di semplificazioni, possibili tra gli enti previdenziali. Esistono ancora notevoli margini di operatività nel riordino dei vari enti. Di fatto esistono 804 soggetti erogatori di previdenza, fra fondi principali e forme di previdenza integrativa che comunque comportano un costo di gestione.

Alcuni fondi, ad esempio quelli del Ministero della difesa, vengono gestiti da personale che non viene contabilizzato come costo, ma che in realtà lo è. Molto si può ancora fare per realizzare una ulteriore semplificazione.

Esiste un'ampia area per conseguire economie di gestione e possibili sinergie, sulle quali, peraltro, è già in atto un confronto tra INPDAP e INPS che potrebbe rivestire, a mio parere, grande interesse e prefigurare futuri sviluppi. L'eventuale accesso ed inserimento dell'INPDAP nella rete della pubblica amministrazione già avviata, oltre a ridurre i costi del servizio, favorirà la comunicazione in tempi reali, lo sviluppo della posta elettronica che, apporterà grande beneficio per l'utenza ed all'efficienza degli enti.

L'INPDAP sta procedendo alla costituzione, certamente non semplice, delle banche dati degli enti locali e dello Stato: il primo progetto chiamato «Sonar» sarà lanciato entro 30 giorni e consentirà di completare la banca dati per enti locali nell'arco di sei o sette mesi. Maggiore ritardo si registra nella costituzione della banca dati dello Stato, poichè non esisteva un unico ufficio statale, in grado di conoscere la storia contributiva dei dipendenti pubblici. In questi anni, molte leggi hanno tentato di risolvere questo problema e sono fallite. In base ad un accordo con la Ragioneria generale dello Stato, abbiamo individuato circa 1.700.000 soggetti a cui perverrà lo «statino contributivo» del 1996; mancano ancora alcune aree, in particolare quella delle Forze armate, ma pensiamo di ottemperarvi e completare l'operazione entro l'anno 2000. Le banche dati degli enti locali e dello Stato consentiranno di snellire le procedure e semplificare notevolmente le richieste di certificazione e di documentazione del cittadino, cui sarà sufficiente richiedere una sola volta e ad un unico ente la documentazione necessaria. L'unificazione del paga-

mento dei pensionati «pluritolati» – cioè di coloro che godono di pensioni erogate da più enti – è all'esame di comitati tecnici costituiti fra INPDAP, INPS, INAIL e consentirà notevoli benefici in termini di costi, di efficienza, di semplificazione di attività per tutta la pubblica amministrazione. Sono queste ed altre, le problematiche (ad esempio, gli uffici polifunzionali e l'individuazione di altre possibili sinergie) oggetto della nostra attenzione.

Questa fase transitoria di unificazione dei soggetti erogatori di previdenza e di ricerca di sinergie, non porta a perseguire la istituzione di un unico ente; peraltro sarebbe una ipotesi inquietante e difficile da gestire una grande azienda con 50-60.000 dipendenti, con un enorme potere di conoscenza dato da un sistema informatico invasivo di tutti gli aspetti di vita del cittadino; un modello di azienda, peraltro contro corrente rispetto al modello privato che persegue la istituzione di piccole e medie imprese, di comparti, divisioni, soggetti con autonomia e responsabilità gestionale.

Dalla fase transitoria potrà derivarne una conglomerata, costituita da tanti segmenti (anche sotto forma di agenzia o societaria) tra loro collegati. Tanto per rappresentare una ipotesi: con lo sviluppo di forme sinergiche nel settore informatico, questa attività potrà divenire un soggetto autonomo, una unità di costo e di servizio, per meglio verificarne l'efficacia e l'efficienza.

Nel giro di qualche anno potrebbe quindi nascere una forma articolata, da realizzarsi ad esempio attraverso *holding* con bilanci consolidati, secondo un sistema «stellare» coordinato.

Pretendere l'efficienza degli enti – da considerare come aziende erogatrici di servizi, seppur senza finalità di lucro, (dell'economicità occorrerebbe discutere) – richiede che essi non siano sottoposti alle stesse normative che regolano la pubblica amministrazione in senso stretto. Gli enti hanno bisogno di semplificazione nei controlli di flessibilità nella gestione, di autonomia organizzativa, a cui debbono corrispondere i risultati: basti pensare ai problemi delle assunzioni, delle mansioni del personale, delle stesse normative sulla contabilità.

L'INPDAP, sta introducendo la contabilità analitica integrata, il *budget*, per realizzare forme reali di controllo di gestione. La normativa in atto ci costringe ogni giorno a studiare la necessaria compatibilità con il decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n. 696, concernente la contabilità pubblica: si ha così una contabilità ufficiale, corrispondente alla legge, ed una contabilità analitica interna, necessaria per impostare il *budget* ed il controllo. Venendo all'altro quesito, relativo all'ordinamento degli enti ed ai rapporti fra Consiglio di Amministrazione e CIV, va ricordato che tali ordinamenti sono stati pensati – e da un punto di vista della impostazione teorica è giusto e corretto – per salvaguardare i ruoli, le funzioni e gli interessi della proprietà, di coloro insomma che versano i contributi, quali datori di lavoro o dipendenti, estromessi dalle funzioni di gestione vere e proprie. Il decreto legislativo n. 29 distingue fra funzioni di amministrazione e quelle di gestione. Il nuovo ordinamento «spacca» la funzione di amministrazione, introducendo il principio della «dualità» della funzione.

Una esperienza innovativa, che richiedeva assestamenti e che va rivista unitamente ad una revisione del citato decreto legislativo n. 29.

Prefiguro a questo proposito tre possibili scenari teorici. La prima ipotesi sarebbe quella di rendere l'attuale ordinamento più simile all'originario, dal primo decreto legislativo del 1994, istitutivo dell'INPDAP che si fondava su di uno schema collegato al codice civile, in cui il CIV rappresentava l'assemblea degli azionisti, con poteri di indirizzo e di verifica dei risultati tramite i bilanci e la certificazione degli stessi. I CIV hanno propri indirizzi, eleggono il consiglio di amministrazione con un preciso mandato o almeno, vista l'esigenza di rappresentare anche il potere politico, ne eleggono una parte. La seconda ipotesi potrebbe essere quella di mantenere, anche alla luce della legge n.127 del 1997, l'attuale sistema che dovrebbe essere, in questo caso, puntualizzato. I ruoli di indirizzo e di vigilanza debbono essere definiti: l'indirizzo e la vigilanza si esercitano nei momenti fondamentali, che sono quelli dell'approvazione del bilancio consuntivo, della definizione del piano triennale e del bilancio preventivo. La vigilanza si esercita sui risultati complessivi, senza costituire strutture separate dei CIV od altre invadenze, che nei fatti, potrebbero trasformare la vigilanza in controlli di gestione. Ricorrendo semmai all'istituto della certificazione dei bilanci.

Un terzo scenario, probabilmente, realizzerebbe più funzionalmente l'istituto della dualità introdotto nel nostro ordinamento. I Consigli di indirizzo e di vigilanza, che hanno, appunto, potere di indirizzo e vigilanza e di programmazione ripensati nella loro composizione numerica – potrebbero assumere compiti – non dico di gestione, perchè competono alla dirigenza – ma di definizione dei programmi, affidando la competenza di amministrazione più operativa ad un altro organo (della dirigenza o prevedendo la figura dell'amministratore delegato), con il superamento, come organo, del direttore. Sono favorevole ad un ruolo amministrativo più esecutivo in rapporto con la dirigenza, a cui rimane attribuita la funzione di gestione in senso più stretto.

L'altro parere sollecitato riguarda il controllo interno. Su di esso come INPDAP, stiamo riflettendo, per evitare una grande confusione concettuale tra tutti gli organi di controllo. La conclusione, alla quale stiamo per pervenire, è un'idea che dovrà essere confrontata con il CIV e gli altri organi, quindi parlo a titolo personale. Vi sono vari livelli di controllo. Il controllo interno di gestione è una attività collegata al *budget*. Se deve trattarsi di controllo interno, deve agire in relazione a certi obiettivi e programmi, che debbono essere determinati. La distinzione tra controllo di gestione e della gestione è molto sottile: spesso corriamo il rischio di pestarci i piedi o di far pestare i piedi. L'obiettivo è quello di unificare l'attività del *budget*, della programmazione con il controllo interno (a monte si determinano gli *standard* e successivamente si verifica se gli *standard* economico-finanziari, ma anche di efficienza e di funzionamento, sono stati perseguiti o meno) e, prevedendo un unico ufficio. Il controllo della gestione è un concetto più ampio, comprende i controlli di qualità, di legittimità, di attività in generale.

Altro problema: se infatti deve trattarsi di una semplice direzione monocratica con un solo funzionario, o tale funzione deve coinvolgere anche delle figure esterne.

L'idea è quella di far operare gli interni con figure esterne, per garantire maggiormente l'autonomia di tale funzione, collocando l'organo in posizione di riferimento diretto con gli organi amministrativi. Accanto a tutto questo poi c'è l'attività svolta dall'ispettorato, per la funzione di legittimità. Controlli che s'incrociano con i compiti che il Codice civile attribuisce al collegio sindacale. L'attuale normativa non favorisce soluzioni semplici.

I controlli non sono soltanto di risultato quantitativo economico-finanziario, ma sono un fatto molto più complesso; riguardano l'area della prestazione, dell'attività istituzionale, perchè a anche di fare una verifica degli andamenti erogativi; riguardano i risultati di attività ed anche la qualità. Per quanto concerne la qualità, oggi vi sono tanti strumenti che possono essere applicati, utilizzando anche forme esterne che consentano verifiche periodiche rispetto al l'atteggiamento e al giudizio di coloro che usufruiscono dei servizi.

PRESIDENTE. Ringrazio anche l'onorevole Seppia per le preziose informazioni che ci ha fornito. I commissari che intendono porre quesiti ai presidenti dell'INPS e dell'INPDAP hanno facoltà di parlare.

MARENCO. Prima di porre delle domande, devo innanzitutto dire che negli interventi del presidente Billia e dell'onorevole Seppia mi è parso di rilevare un certo risentimento nei confronti del Civ. Pertanto, la domanda che ne deriva è la seguente: vorrei sapere da voi se corrisponde al vero che i Civ abbiano costituito delle commissioni permanenti all'interno dei vostri enti, con proprie strutture e con presidenti a tempo pieno, e inoltre quale costo ciò implichi.

La seconda domanda che voglio porvi riguarda il fatto che nelle società per azioni l'assemblea dei soci, nell'approvare i bilanci, svolge compiti di indirizzo verso il consiglio di amministrazione. In questa circostanza ho l'impressione che i Civ si configurino come assemblea d'azionisti; se ciò è vero, vorrei sapere che cosa voi intendete per azionisti. Inoltre, come rappresentante politico mi chiedo come vengano nominati i componenti di questi organi di controllo, a parte il Civ, quanto durano in carica e soprattutto, in termini di cifre, quale costo implicano al bilancio dei due enti.

Faccio poi un'altra considerazione. Spero nel prossimo mese di poter approntare un *dossier* sugli enti di previdenza con il materiale che il presidente De Luca tanto cortesemente mi ha inviato. Si tratta in pratica di un giro attraverso i vari sportelli d'Italia; credo che sarebbe opportuno che ogni tanto un presidente o un funzionario dirigente si recasse ad uno sportello come utente. Quello che infatti manca è il rapporto umano, di rispetto con il cittadino utente, e questo è un fatto di carattere generale che si riscontra in tutti gli sportelli. Infatti, non si tiene conto che chi va a chiedere informazioni su pensioni o su diritti, che ritiene di non vedere corrisposti, ha l'impressione di trovare dall'altra parte non un

funzionario, tenuto a fornire tutte le notizie necessarie e doverose, ma una controparte.

La preghiera che rivolgo ai responsabili è la seguente: i controlli vanno fatti in periferia anche in questo senso. Infine, non sappiamo quali risultati abbiano dato i controlli effettuali sulle pensioni erogate, del tipo di quelle dei falsi invalidi. C'è stato un gran parlare e i giornali hanno riempito pagine intere per molti giorni, ma di bilanci non se ne è parlato. Sarebbe interessante apprendere cosa gli enti hanno prodotto in questo senso.

BILLIA. Vorrei innanzitutto negare di avere un rapporto negativo con il Civ. Come può ben rilevare, quando si hanno strutture duali, è necessario avere una dialettica, e quindi il problema non è un fatto di persone, ma di organizzazione. Un consiglio di indirizzo e vigilanza composto di 24 persone che operano a tempo pieno comporta conseguentemente e necessariamente, anche se non è scritto nella legge, l'organizzazione in commissioni. Questo fa parte delle tecniche organizzative. Nel nostro consiglio di amministrazione siamo in nove e non siamo organizzati in piccoli gruppi (mi sono opposto a qualunque proposta di fare assessorati o commissioni), perchè ciò voleva dire creare di fatto dei sovrintendenti, ma non c'è alcun dubbio che questo sia invece necessario per un consiglio composto da 24 persone.

Quando si ha un Consiglio di vigilanza – tralasciamo per un minuto il modello attuale – impegnato a tempo pieno (ha ragione l'onorevole Seppia e pertanto concordo con lui), si devono avere dei funzionari capaci di operare; cioè, necessariamente nasce di fatto una struttura parallela, che va a incidere sul controllo di gestione. Se vogliamo che ciò non succeda, bisogna dargli responsabilità ed autonomia. Bisognerebbe fare come la Fiat, la quale chiama due società di *auditing* non una – per fare i controlli dei bilanci e, in base a tali controlli, valuta l'operato dell'Azienda.

Al posto del Civ mi sarei comportato allo stesso modo. Se fossi io il presidente di un Consiglio di controllo e vigilanza composto da 24 persone e venissi indicato come il responsabile della funzionalità dell'ente, la prima cosa che farei sarebbe quella di organizzare delle commissioni, e poi farei il controllo di gestione, dal momento che non c'è lo spazio per fare invece quello del *budget*. È quindi il meccanismo che porta quei comportamenti. Noi discutiamo dei comportamenti, anche se il vero problema non è rappresentato dalle persone. Credo che chiunque, se venisse nominato presidente, cercherebbe di dividere le 24 persone a sua disposizione tra specialisti in bilancio, in organizzazione, in finanza o altro. In questo modo realizzerebbe un controllo di gestione.

MARENCO. Nominati come?

BILLIA. Vengono indicati dalle categorie e come tali rappresentano gli utenti.

In secondo luogo non esistono Civ di regione ma sono i comitati provinciali che si rivolgono a me, come presidente dell'Istituto o al pre-

sidente del Civ. Invece, do molta importanza ad un altro tipo di discorso. Dal momento che ho vissuto per molti anni in periferia, sono convinto che non si possa pensare ad una pubblica amministrazione priva di un forte decentramento dei controlli regionali. Una cosa è gestire i contributi in Lombardia, un'altra è gestirli in Calabria; una cosa è gestire i rimborsi dell'Iva in Veneto, regione forte per l'esportazione, un'altra è gestirli in Sicilia.

Se vogliamo riproporre i ruoli politici degli interessi locali e associativi l'associazione, che aiuta l'operatore singolo a fronte di un processo di globalizzazione, tenderà sempre più ad aumentare proprio perchè la sfida non è più rappresentata dallo Stato bensì dall'insieme degli Stati e dal transitorio -, il controllo non potrà essere affidato in mano ad un Civ centrale in via esclusiva, altrimenti quest'ultimo crea una rete di fax e di collegamenti telefonici e finisce per cercarsi i corrispondenti, perchè a sua volta viene cercato. Il meccanismo deve essere molto sofisticato e basarsi sulla rete. Ritengo che non possa che essere la conglomerata o la *holding*.

Secondo me il costo della remunerazione dei componenti questi organi non è alto, e credo che uno stipendio di 40 milioni l'anno, sia per i componenti del Civ che del consiglio di amministrazione, sarebbe da considerare assolutamente inadeguato. O sono bravi, e quindi 40 milioni sono pochi, a meno che non facciano opera di carità come le dame di San Vincenzo, oppure il rischio è che i dirigenti bravi non siano interessati. Se crediamo in questa possibilità, vanno stabiliti stipendi tali da avere a disposizione le persone giuste; altrimenti si rischia la creazione di una struttura basata sul volontariato. È indubbio che ci possano anche essere dei volontari, ma quel che è certo è che un'organizzazione permanente non può basarsi sul volontariato. È quindi sbagliato pagarli poco. Sarebbe meglio fare una scelta in base alla quale si assumono meno persone, ma con stipendi più alti; altrimenti l'insoddisfazione è tale da riversarsi sull'efficienza della struttura. Nel momento in cui si dà vita ad un organismo responsabile del controllo di un istituto che gestisce 300.000 miliardi in entrata e in uscita, le persone che vi lavorano debbono essere pagate adeguatamente. Sia i componenti del Civ, sia quelli del consiglio di amministrazione sono pagati poco. È sorto un dibattito sulla possibilità di pagare i componenti le commissioni a gettone. D'altra parte, se non sono pagati a gettone, poichè molti vengono da fuori, va pagato loro almeno il biglietto. Peraltro occorre anche considerare che, dal momento che le persone nominate sono spesso responsabili di categoria, molte volte dovranno chiedere a noi l'ausilio di impiegati o funzionari per capire con esattezza la struttura del bilancio.

Un altro punto importante da lei affrontato, onorevole Marengo, era quello del rapporto umano con l'utente. È un punto importante perchè ha a che fare con l'immagine della pubblica amministrazione. La risposta è duplice: da un lato - come lei ha proposto - si può agire sulla persona; dall'altro, dal momento che sono uno strutturalista, si potrebbe agire sul decentramento. Se si fa riferimento, ad esempio, alla situazione di Mondovi, ho la certezza che qualsiasi cliente sarebbe trattato bene; la stessa cosa accadrebbe a Brunico. Se invece lo stesso cliente si reca in

una sede di Milano, rischierà di essere trattato male magari perchè ha dovuto aspettare a lungo in coda, oppure perchè l'impiegato a sua volta era nervoso. È importante allora puntare al decentramento. Non a caso è stata approvata una legge in base alla quale il fisco deve organizzarsi su 1000 uffici. Ciò è giusto, perchè se una pratica richiede fino a venti minuti di discussione, lo sportello si trasforma in un salottino. Si può fare un salottino quando si ha a che fare con 30 o al massimo 50 persone, ma certo non con 1000 persone! Altrimenti le file si allungano e nascono le incomprensioni. I meccanismi formali della piccola azienda sono un punto di riferimento fondamentale in questo campo.

Per quanto riguarda l'INPS, non abbiamo riscontrato falsi invalidi perchè con la normativa del 1984 si è passati da una incapacità di guadagno ad una incapacità di lavoro. Sono stati automatizzati gli uffici medici sulla base di una buona tecnologia, non si perdono più le cause e si è passati da 35.000 pensioni di invalidità liquidate ogni mese a 6000.

Si è inoltre passati da 5 milioni di pensioni di invalidità vigenti nel 1980 a 3,5 milioni nel 1997. C'è stato un calo pari ad un milione e mezzo, malgrado tutte le variazioni che nel frattempo si sono verificate. Il risultato più evidente si è avuto con il casellario. Quando abbiamo incrociato i dati, abbiamo scoperto doppie indennità di accompagnamento, quelle concesse dall'INPS e quelle del Ministero dell'interno.

Mi farò carico di far pervenire alla Commissione i dati relativi a questi controlli. In pratica abbiamo risparmiato 700 miliardi in contanti ogni anno; abbiamo peraltro dovuto chiedere al Parlamento, attraverso il Ministro, una specie di condono per svariati soggetti perchè purtroppo alcune persone prive di cultura avevano usufruito della doppia integrazione al trattamento minimo; la dimensione del problema era pari a diverse centinaia di miliardi. Questo problema è ben diverso dall'individuazione del falso invalido, un problema che in realtà riguarda altri enti.

L'INPS ogni tre anni fa un revisione delle singole invalidità, e, comunque, non mi risulta sia stata toccata da problemi di scandali legati a pensioni di invalidità.

SEPPIA. Vorrei soltanto aggiungere che molti dei problemi dialettici nascono da una non chiarezza dell'ordinamento, da un'ambiguità nella definizione delle normative. Anche se come INPDAP abbiamo sempre avuto ottimi rapporti con il Civ, l'ordinamento, per come è stato previsto, è un potenziale di conflittualità. Spesso il conflitto è evitato per la presenza degli uomini che, però, cambiando, rischiano di farlo riesplodere. Un'organizzazione così complessa, delicata deve basarsi su norme chiare. Sono le norme che devono evitare il conflitto e non queste ultime ad aprire un conflitto che poi va evitato dagli uomini.

In secondo luogo sono d'accordo sul fatto che il decentramento è necessario per evitare un atteggiamento sempre prepotente della pubblica amministrazione rispetto al cittadino, ma è necessario fare riferimento ad un decentramento effettivo. Da questo punto di vista abbiamo una posizione diversa rispetto all'INPS. I dipendenti statali e degli enti locali

sono circa 4 milioni quindi di fronte ai quasi 18 milioni di persone gestite dall'INPS. Vi è quindi una diversità di diffusione nel territorio. Come INPDAP abbiamo previsto - oltre le sedi metropolitane per le quali, a cominciare da Roma, abbiamo programmato più sedi zonali - il potenziamento delle sedi provinciali. Certamente il problema dell'ulteriore decentramento in ambito comunale finirà per porsi e credo vada affrontato nell'area delle sinergie; in ultima analisi è anche un problema di costi, di gestione, di costi - benefici che, come tale, va affrontato con le dovute cautele. Con lo sviluppo del sistema informatico rappresentato dalla rete unificata della pubblica amministrazione, molti collegamenti potranno essere realizzati utilizzando le stesse amministrazioni comunali. Nel giro di pochi anni si è realizzato nella pubblica amministrazione uno sviluppo di potenzialità di notevole interesse, di cultura che può ridurre l'atteggiamento negativo nei confronti dell'utenza, che spesso nasce dalla difficoltà delle condizioni di lavoro. Per quanto riguarda il controllo sulla pensione, ci occupiamo soltanto dell'invalidità per causa servizio; una tipologia molto limitata rispetto all'INPS.

MARENCO. Professor Billia, in precedenza avevo fatto una domanda, a cui non è stata data risposta, relativa al fatto che avevo notato molto materiale cartaceo. A che punto è l'informatizzazione a livello di sede centrale?

BILLIA. L'istituto non ha più carta. Esiste ormai l'estratto conto di ogni lavoratore; abbiamo recuperato tutte le tessere che esistevano prima dell'automazione, avvenuta nel 1974. Siamo in grado di tirare fuori l'estratto conto di qualsiasi lavoratore senza aprire alcun fascicolo.

Mi consenta invece di dirle dove si evidenzia il problema del cartaceo, che è un punto fondamentale. Si pone oggi in primo piano il problema della ricongiunzione delle pensioni tra INPS ed INPDAP: se non si procede rapidamente alla costituzione di un archivio che segua una logica comune, in modo che l'INPS possa acquisire automaticamente le informazioni, finirà per verificarsi la seguente situazione: il lavoratore si recherà presso uno dei due enti per richiedere il documento cartaceo cui è interessato e lo presenterà all'altro ente che lo inserirà nel suo archivio: se, per caso, tra i documenti archiviati nei due enti, dovesse non coincidere un dato, l'utente dovrebbe ricominciare tutto da capo. Questo ragionamento vale anche per i distretti militari.

Il punto cardine è avere quindi la disponibilità delle banche dati riguardanti il paese. Si parla tanto di Schengen, ma solamente 500 comuni sono collegati all'INPS ed i dati relativi ai codici fiscali non sono stati ancora distribuiti tra le pubbliche amministrazioni. Prima di procedere al casellario dei pensionati abbiamo dovuto fare «avanti e indietro» con il fisco perchè per quasi due milioni di pensioni consegnate dagli enti non si era in possesso del relativo codice fiscale, e questo perchè sull'archivio magnetico sono stati caricati dati incompleti (mancanti dell'indicazione del comune, o del giorno di nascita, o del cognome intero). Faccio presente che stiamo lavorando da tre anni al casellario e stiamo riciclando circa 300.000 nomi: per riportare un esempio le pen-

sioni di guerra, che ammontano a circa 800.000, sono state caricate senza gli elementi necessari all'individuazione del codice fiscale, per cui si è dovuto procedere a smistare e controllare tutte le carte. Lo stesso discorso vale per le aziende: abbiamo ereditato dallo SCAU 800.000 aziende, di cui 240.000 trascritte senza l'indicazione del codice fiscale. La domanda, non di poca rilevanza, è se questi dati fossero in origine effettivamente conosciuti oppure no. Questa operazione è pertanto fondamentale: senza un archivio contenente i codici fiscali la rete informatica è inutile; se tutto va bene, si continueranno inevitabilmente a spedire fax tra un ente e l'altro!

MANFROI. Il problema che riguarda i distretti militari è serio perchè - a causa della soppressione dei distretti in molte province - il pensionando si vede costretto a spostarsi anche di parecchi chilometri; al contempo è anche un problema semplice perchè gli ex combattenti - per fortuna o purtroppo - con il passare del tempo non ci sono quasi più; quindi, il problema si riduce alla informatizzazione della data di inizio e di fine del servizio militare.

Gli invalidi da lavoro iscritti dell'INPS - come si diceva - si sono ridotti notevolmente, però 3 milioni e mezzo costituiscono, a mio parere, una cifra ancora comunque considerevole!

BILLIA. Di questi 600.000 sono sotto l'età di vecchiaia.

MANFROI. Ritengo allora che un ulteriore sforzo di «pulizia» in tale settore, soprattutto se orientato verso i territori dove il fenomeno è più vistoso, potrebbe dare notevoli risultati.

Quanto al problema dell'integrazione al minimo, ricordo che la Commissione lavoro del Senato, di cui faccio parte, sta dibattendo da anni sul cosiddetto «problema delle casalinghe». Sembrava tutto risolto quando improvvisamente ci siamo accorti che l'obiettivo era ancora lontano perchè non eravamo in grado di sapere, almeno con una certa approssimazione, quale potesse essere l'onere finanziario di questo intervento normativo.

Il presidente Billia ha parlato di una struttura regionale, in particolare dell'INPS, che dovrebbe interessarsi soprattutto del controllo sulla gestione previdenziale. Il problema del decentramento regionale costituisce uno dei temi al centro del dibattito politico attuale ed ovviamente se ne è occupata la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Secondo le decisioni di questa Commissione dovrebbero rimanere di competenza statale soltanto le forme primarie di previdenza e di assistenza, trasferendo alle regioni tutte le altre. Mi chiedo però come sia possibile realizzare il federalismo previdenziale senza garantire autonomia finanziaria ad ogni singola regione: un sistema previdenziale ancora accentrato potrebbe costituire infatti un «cavallo di Troia» per continuare a pescare risorse dalle singole regioni e trasferirle ad altre; se non si giunge all'autonomia regionale del sistema previdenziale, è inutile pensare al federalismo; del resto, mi rendo conto che l'autonomia finanziaria dovrebbe a

sua volta comportare l'autonomia normativa, altrimenti non avrebbe senso parlare di autonomia finanziaria.

BILLIA. Ho precedentemente svolto un'osservazione sul controllo regionale, visto che ai comitati provinciali e regionali sono rimaste poche funzioni: spetta, a mio parere, all'utente organizzato avere una voce istituzionale per difendere gli interessi delle categorie presenti nei diversi territori.

Il problema posto dal senatore Manfroi configura, a mio avviso, le seguenti ipotesi risolutive: in un dibattito sulle pensioni integrative, svoltosi a Venezia, è emersa la possibilità di sviluppare fondi integrativi che abbiano l'obiettivo di investire i patrimoni - ovviamente in presenza di reddito, altrimenti si rischia di perdere l'assistenza - in infrastrutture territoriali che possano facilitare la struttura delle imprese. Dal dibattito - durante il quale si ipotizzava la creazione di strutture di piccole e medie aziende nel Nord-Est d'Italia - emergeva la disponibilità di artigiani e commercianti a crearsi un fondo aperto con il quale partecipare ad investimenti infrastrutturali che consentissero loro - come sistema territoriale - di rilanciare trasporti, ricerca e scuola, invece di comprare azioni in borsa. È questa, a mio parere, un'area tutta da esplorare perchè economicamente competitiva. Se nel passato avessimo potuto disporre di un fondo integrativo utilizzato per alcuni progetti, o per la costruzione di autostrade, per poi magari comprarle, il guadagno sarebbe stato certamente notevole. Altri fondi integrativi - come è accaduto in Gran Bretagna hanno comprato opere d'arte, ricavandone un utile.

C'è un secondo settore, a mio avviso, nel quale lo Stato federale potrà sviluppare una sua autonomia ed è quello dell'assistenza; questa certamente sarà pagata con le tasse, e sicuramente il sistema delle tasse avrà una componente nazionale ed una locale, anche negli importi. Infatti, ritengo che cosa diversa sia il minimo vitale in una regione o in una piccola città che non in una grande città, anche se dopo si presenterà un difficile problema di mobilità. In ogni caso, la regione che ha risorse finanziarie potrà fare una integrazione e questo vale anche per il sistema sanitario. In questo modo ho citato i tre punti fondamentali del problema.

A mio avviso, il controllo di gestione è un interesse regionale e ritengo che, se il fisco si muoverà sempre più verso il decentramento (si sa, tra l'altro, che l'Iva diventerà una accisa e verrà tassata la fabbrica, quindi la fonte, e non più il prodotto, il fatturato, che verrà poi distribuito a seconda se esso sia mirato all'esportazione o all'interno), salvo l'Irpef e l'accisa sugli oli, la competenza sarà spostata a livello più locale che centrale (parlo in termini di prelievo fiscale). A questo punto mi aspetto che si formeranno associazioni di utenti che chiederanno una istituzione con la quale fare il confronto sull'efficienza e sulle regole applicate dallo Stato o dalla stessa struttura regionale. Anche in quell'ambito ci sarà, infatti, un contrasto di interessi, perchè tale contrasto non esisterà solo con la struttura centrale di Roma, ma anche con la struttura fiscale di Milano che calcolerà e preleverà le tasse; e dall'altra parte ci sarà giustamente

anche una dialettica di interessi. Quindi, a mio avviso, il controllo di gestione a livello regionale crescerà.

Il discorso sulle pensioni integrative regionali può avere uno spazio (sto parlando in termini concettuali) ed anche nel dibattito internazionale esiste questo discorso, come quello sull'assistenza. Basta infatti andare negli Stati Uniti o in Inghilterra e vedere le differenze, non di contributi, in base all'assenso della regione nella quale si decida di pagare di più per consentire che sia garantita l'assistenza, perchè i maggiori costi vengono coperti da una maggiore contribuzione di base.

Quello che invece ritengo negativo - è il mio parere - è il discorso della pensione obbligatoria. A mio avviso, il Parlamento ha votato un'ottima legge, la n. 335; tra l'altro, ho partecipato ad un dibattito con la Commissione lavoro del Parlamento tedesco, che sta andando sulla nostra stessa linea. Noi praticamente abbiamo lasciato la ripartizione, per cui si preleva quanto si dà; però la regola è che si dà in base al capitale versato, come se fosse una assicurazione privata, oppure si fa riscuotere la pensione in base ai contributi versati durante la vita lavorativa. Il concetto è questo, e quindi non esiste più il gioco di pagare stipendi più bassi i primi anni e alzarli negli ultimi anni per far ottenere una pensione più alta.

D'altra parte, mi aspetto una fortissima mobilità territoriale, senatore Manfroi, e una mobilità internazionale al livello dell'Europa. Lei sa che abbiamo 400.000 frontalieri in Svizzera, 600.000 in Francia e 600.000 in Germania, che riscuotono parte della pensione in un paese e parte di essa in un altro. Quindi, si andrà verso pensioni che noi definiamo «corporate» e probabilmente verso un sistema che sarà europeo, perchè, dopo aver imposto le stesse tasse e coniato la moneta unica, non c'è dubbio - parlo sempre per opinione personale - che ci sarà imposto anche un uguale costo del lavoro.

Una contribuzione obbligatoria a livello regionale comporterebbe soltanto una complicazione, perchè ormai a livello europeo i contributi sono tutti a ripartizione; si paga in base ai contributi versati con la regola della capitalizzazione, con i contributi rivalutati anche in base al PIL. Pertanto, oggi non vedo lo spazio per prevedere una pensione obbligatoria - ripeto - con regole uguali per tutti; si avrebbero 20 istituti che applicano tutti la stessa regola. Mentre stiamo, cioè, studiando insieme le possibili sinergie, si spaccherebbe l'INPS in 20 enti; invece nell'ambito del decentramento regionale la pensione integrativa, l'assistenza e l'integrazione sulla sanità avranno grossi spazi di sviluppo.

DUILIO. Confesso in premessa che non ho le idee molto chiare in merito ad alcune questioni che sono state poste, ed in particolare sulla ipotesi di una *holding*, che per alcuni versi, per come è presentata, riveste un certo fascino. È vero che la globalizzazione comporta la corsa, in ritardo, delle banche a fondersi, battuta potrei dire che abbiamo anche il fenomeno dei cinema multisala.

BILLIA. Sono il prodotto della stessa spinta!

DUILIO. Sicuramente c'è questa situazione e probabilmente per un pregiudizio ideologico (metto sul tavolo questa opinione) la grande dimensione evoca, in qualche modo, l'immagine di una possibile deriva elefantiaca del «Grande fratello».

Ho personalmente qualche riserva, fermo restando che, ragionando in termini «laici», sono disposto a convincermi del contrario e, quindi, spero di essere convinto.

Vorrei capire meglio il discorso della *holding*, che alla fine prevede certamente la pluralità di fondi di struttura che amministrano risorse, a confronto del sistema «stellare» pure richiamato; vorrei capire se questa ipotesi non contiene però in sé un neo (potrei chiamarlo così). Mi riferisco alla mancanza di uno spirito di competizione tra una pluralità di soggetti che devono operare all'interno di un quadro, che va autocoordinato per soddisfare esigenze di razionalità e di efficienza in modo tale da non provocare al cittadino una serie di inconvenienti. Queste esigenze potrebbero essere soddisfatte con un processo spinto di connettività informatica, per il quale non c'è bisogno, per arrivare al modello 730 unico, di avere un unico ente. Si può tranquillamente comunicare per via informatica ed avere un unico dato aggregato che permette di avere certamente lo stesso risultato. Ripeto che di questo vorrei convincermene in modo migliore.

In secondo luogo, mi pare – questa è la seconda osservazione che voglio fare – di aver compreso che il discorso di prospettiva (quindi, un unico ente che riscuote e che paga, se non ho capito male) faccia riferimento ad un'idea di previdenza – chiedo veniva se ho capito male – identificata con una dimensione di «realtà che paga». Non so però se la previdenza sia solo una realtà il cui compito è quello di pagare delle prestazioni; a meno che – sempre se non ho capito male – non si abbia un pensiero di monetizzazione delle prestazioni, e quindi l'erogazione di servizi si riduce a «dare moneta».

Penso che nell'ambito previdenziale, anche rispetto a quello che è il dibattito sul nuovo *Welfare*, distinta la sfera dell'assistenza, troviamo una serie di specificità o di specializzazioni funzionali che implica anche un salto culturale rispetto ad un passato nel quale l'ente pubblico, in particolare previdenziale, era visto come quello che dava pensione ed assistenza.

Potremmo parlare di prevenzione, di riabilitazione o di tanti altri argomenti, ma non è il caso di farlo in questa sede. Io vorrei solo capire come si concilia con questa impostazione il discorso della naturalità di funzioni, il quale probabilmente richiederebbe anche un discorso su una specializzazione funzionale, che certamente avrebbe lo scopo di far convivere dentro un quadro di coordinamento tutte le cose che sono state dette. Trascuro a questo punto le questioni immediatamente e sofisticatamente giuridiche, del tipo – sempre all'interno della sfera previdenza – cosa è il premio, cosa è il contributo, cosa è la sfera assicurativa e quella previdenziale, ovvero il sistema di ripartizione sempre richiamato, il sistema a capitalizzazione, il sistema misto, che è pur sempre un problema interessante da esplorare. Se fosse possibile mi rendo conto che questi sono argomenti degni più di un seminario –, nell'ottica di riuscire a

convincerci di una prospettiva nella quale si può migliorare sostanzialmente il quadro generale e offrire dei servizi più apprezzabili ai cittadini, credo che questo argomento meriti certamente di essere approfondito.

Intervengo, infine, molto rapidamente su un altro paio di questioni.

Precedentemente da un collega è stato affrontato il discorso del rapporto umano ed è stato risposto che il decentramento è funzionale alla risoluzione dei problemi evocati. Tuttavia, credo ci sia un'altra cosa che prima o poi, in qualche modo, bisognerà affrontare con una cultura che sia propria della pubblica amministrazione. Mi riferisco, cioè, all'esigenza di non continuare a prendere a prestito un po' troppo acriticamente ciò che è maturato nella sfera economica privata. Faccio riferimento, in particolare, al discorso della formazione, a quella intrinseca dimensione di eticità che si trova all'interno del lavoro pubblico, che può portare a migliorare il rapporto tra la pubblica amministrazione e il cittadino. Potremmo anche arrivare ad una piccola dimensione con il decentramento, ma non mi soddisferebbe un approccio molto paternalista che sostanzialmente perpetuasse l'idea di un modello in cui lo Stato eroga a questo «suddito», più o meno, la prestazione perchè gliela elargisce, piuttosto che fargliela vivere come diritto di cittadinanza. Credo che la pubblica amministrazione, la previdenza in particolare ma non solo, dovrebbe sviluppare una cultura propria, che in realtà non esiste. Ci si è limitati soltanto a mandare in giro qualche ingegnere che, con la scusa di fare formazione, ha spiegato quattro cifre in un seminario di pochi giorni, guadagnando senz'altro tanti soldi - grande *business* quello della formazione ma certo non facendo cultura all'interno della pubblica amministrazione.

Con riferimento al controllo ritengo opportuna, proprio per le innovazioni di cui parlava il presidente Billia, l'eliminazione di questa pletera assurda di organi per giungere ad una prospettiva di *auditing* come avviene per le aziende private. Si potrebbe affidare ad una società esterna il controllo mettendo fine ad organi che rappresentano il retaggio di un'impostazione da Prima Repubblica, quando per sistemare alcune persone si tenevano in piedi strutture non propriamente degne di un paese civile.

PRESIDENTE. Volevo tornare per un momento ad affrontare il discorso della *holding* da un punto di vista apparentemente diverso, ma che in realtà è identico rispetto a quanto detto precedentemente. Non ho ben compreso se per entrambi gli auditi l'idea della *holding* sia un risultato minimale o il massimo che si vuole realizzare. È venuta meno l'idea di eliminare le duplicazioni inutili? È proprio necessario, in difetto di specificità cui faceva correttamente riferimento l'onorevole Duilio, tenere in ballo enti che erogano pensioni a soggetti che hanno come unica differenza tra loro il fatto di appartenere ad una categoria lavorativa piuttosto che ad un'altra? Mi sembra che con l'unificazione dei regimi non ci sia più alcuna differenza per cui uno sportivo potrebbe, ad esempio, ricevere la pensione dall'INPS. Il problema della *holding* resta

aperto, ma va ad aggiungersi ad un processo di semplificazione che richiede il taglio di qualche ramo secco. Da quanto abbiamo ascoltato sembra che ben 804 enti erogatori di prestazioni previdenziali restino in piedi insieme ad una o a due *holding* di grandi dimensioni che gestiscono soggetti diversi. Mi pare che questo sia un punto finora non chiarito molto bene.

Un altro punto su cui volevo richiamare la vostra attenzione è il seguente: pur avendo apprezzato la prospettiva dell'esigenza di un controllo decentrato, mi sembra che oggi i soggetti e le sedi periferiche di vostra competenza svolgano una certa attività di controllo inviando i dati raccolti alla sede centrale. La sede centrale controlla il dato proveniente dalla periferia, oppure no? Il decentramento che voi auspicate è una risposta ad un'assenza di controllo su quanto accade attualmente in periferia, oppure è una conferma dell'esistente?

Inoltre, fino a quando l'organo di controllo, salvo che si arrivi a soluzioni più moderne come quella di rivolgersi a società di *auditing* o similari, rimane un organo dell'ente, da chi deve ricevere l'investitura e a chi deve rispondere? Nell'INAIL, ad esempio, si è aperto un conflitto tra il consiglio di amministrazione e il Civ che, in fase di autoregolamentazione, ha istituito un organo di controllo chiamato a dare esclusivamente risposte sulla propria attività, un organo sganciato da ogni rapporto con l'amministrazione. Il problema non riguarda soltanto quell'istituto specifico, bensì attiene alla possibilità per il Civ di istituire o non un organo di controllo o una società privata di cui si fida, un organo non tenuto a rispondere al soggetto che deve controllare. Il controllo esige infatti come condizione indispensabile, sia astrattamente che in base alla vigente normativa, che l'organo di controllo sia autonomo rispetto al controllato, perchè altrimenti rischia di diventare poco credibile.

BILLIA. La domanda posta dall'onorevole Duilio è molto importante e la intendo in questo senso. Nei nostri interventi abbiamo fatto riferimento a due definizioni. L'onorevole Seppia ha parlato di conglomerata, mentre io ho parlato di *holding*. Vorrei soffermarmi su questi due termini.

La conglomerata nella realtà, pur essendo unificata da un fattore finanziario, è costituita da società con un consiglio di amministrazione, un direttore generale e un amministratore delegato propri. Sono poi alcuni fattori finanziari, come possono essere oggi quelli informatici, ad unificare la conglomerata. È una costellazione di aziende di fatto autonome. Il modello della conglomerata, nel grande dibattito dell'organizzazione teorica degli anni '70-'80, poteva anche essere valido. In realtà però, se si esaminano tutte le conglomerate del passato, si può notare la loro trasformazione in *holding*. Hanno venduto le attività non concentrate nel *core business*, vale a dire al di fuori delle strutture centrali, perchè non erano in grado di gestire contemporaneamente prodotti eterogenei. L'IBM, ad esempio, ha abbandonato il settore della telefonia perchè non orientato al suo *core business*. In sostanza, il modello conglomerata è diventato diseconomico. Anche se inizialmente alcuni modelli di con-

glomerata sono possibili, ritengo però che venendo a mancare qualsiasi differenza tra i processi produttivi non abbia più senso parlare di modelli organizzativi diversi.

Il fatto di parlare di *holding* non vuol dire affatto lasciare le cose come stanno.

Se ne avessi la possibilità, esaminerei le attività dei vari enti per verificarne non solo le attività che svolgono, ma anche le condizioni, come nel caso dell'ENPALS, che riscuote contributi e paga pensioni, ma che non ha una struttura periferica, nè un organo di vigilanza. Quando ero direttore generale della RAI non riuscivo a capire perchè i contributi di alcuni lavoratori si dovevano pagare all'ENPALS mentre quelli di altri lavoratori dovevano essere pagati all'INPS o all'ente dei dirigenti. Mi domandavo che senso avesse questa suddivisione e quanto costasse questo modo di procedere.

Se parliamo di rapporti tra enti il discorso è molto chiaro: noi dell'INPS gestiamo la situazione dalle aziende, mentre altri enti non hanno un problema contributivo o di vigilanza. Comunque, credo che unificando alcuni criteri si potrebbe già delineare un archivio dei lavoratori. Le singole professioni sono sovrapposte fra i diversi enti. È lo stesso motivo per cui un professore quando non è di ruolo paga i contributi all'INPS mentre quando lo diventa li paga ad un altro ente: come si spiega questa differenza? Anche se posso intuire i macrodisegni, non riesco a capire queste differenze. La razionalizzazione richiede che un unico ente si faccia carico di una certa realtà nel suo complesso, senza ulteriori divisioni che risultano prive di senso.

Se io fossi un vostro consulente, proporrei un esame degli enti, verificarei le omogeneità e le unificherei. Ogni volta che si parla di contributi e quindi di vigilanza e di evasione, bisogna procedere ad un'unificazione; altrimenti non si realizza alcuna razionalizzazione.

PRESIDENTE. Professor Billia, oltre l'ENPALS può darci qualche altra indicazione?

BILLIA. Non credo sinceramente sia necessario entrare ulteriormente in dettaglio su questo punto. Mi sembra invece importante tornare sull'argomento al quale stavo cercando di dare una risposta. In questo senso, per quanto ciò sia fattibile, in una prima fase è opportuna l'unificazione: l'IPSEMA, che gestisce metà delle pensioni di Sondrio e riscuote 30 miliardi l'anno, ha un consiglio di amministrazione ed un direttore generale. Come possiamo spiegare ai tedeschi che si spendono così tanti soldi per tenere in piedi questo tipo di strutture? Mi rendo certamente conto degli equilibri politici, ma bisogna innanzitutto tenere conto dell'efficienza della pubblica amministrazione. Le conglomerate, le *holding* e gli enti soppressi presentano problemi ancor più complicati. Diversamente dall'onorevole Duilio, non farei il discorso del «Grande fratello»: a mio avviso, il sociale attualmente riveste grande rilevanza per cui ad esso spetta la funzione di controllo.

L'INPS e l'INAM contano oggi 33.000 unità in luogo delle 47.000 del passato; abbiamo pertanto dimostrato di essere in grado di fare di

più con ben 13.000 persone in meno. Ciò costituisce un sicuro vantaggio anche se, ad esso strettamente correlato, emerge immediatamente il problema della occupazione. Quanto più il sociale si organizzerà, tanto più rappresenterà un momento di controllo della funzionalità dei comitati provinciali e regionali. Non credo che democrazia significhi dividere i gruppi; la globalizzazione porterà ad un aumento dimensionale dei gruppi, anche se il futuro sarà quello di un'unica azienda - lo dico con una battuta finale di un seminario che ha avuto luogo ad Harvard poco tempo fa - con 2.000 punti periferici collegati in rete. Non dobbiamo pensare ad una *holding* come la Fiat Mirafiori, che conta 45.000 persone. Quando l'INPS aveva più di 40.000 persone, il Fondo pensioni lavoratori dipendenti aveva grande potere, tanto è vero che il suo presidente contava molto di più del presidente stesso dell'INPS.

Quanto all'INAIL il mio parere è diverso da quello dell'onorevole Duilio. Il mondo va verso la ripartizione. Se un'assicurazione è obbligatoria, deve tendere alla ripartizione, che tra l'altro costerebbe di meno. È contraddittorio pensare che un'assicurazione obbligatoria, che si identifica con lo Stato, costituisca un capitale che si investe per garantirsi qualora non si sia più in grado di pagare le prestazioni: se come ente pago 200.000 miliardi di pensione, dovrò avere da parte un capitale pari a due o tre volte il PIL, ma non ne dispongo; di conseguenza, se devo pagare pensioni di infortunio del costo di 12.000 miliardi, non posso costituire un capitale perchè devo garantire il pagamento. Se l'assicurazione è obbligatoria, è lo Stato a garantire per essa; se questo dovesse fallire, il primo a subirne le conseguenze sarebbe l'INPS e non l'INAIL.

L'aspetto della specificità (il problema degli infortuni, l'incentivazione ai datori di lavoro, i controlli per impedire gli infortuni stessi) è tutt'altro ramo, un'altra attività che può essere collegata in rete con noi tramite le banche dati, ma non rientra nella capitalizzazione. È un errore capitalizzare soldi, investirli cioè in BOT: si facciano piuttosto fondi integrativi a capitalizzazione. Quello rappresenterebbe un reale momento di razionalizzazione.

Non penso non debba esserci la speranza di riportare l'eticità nel funzionario pubblico, però questo non può essere fatto con le «grida manzoniane» o con un decreto. Dobbiamo porci il problema della soddisfazione che ha l'impiegato pubblico che per fare carriera all'interno della pubblica amministrazione deve partecipare ad un concorso. Vi sono dei laureati che, poichè sono entrati tre anni dopo di altri, non possono partecipare ad un concorso per dirigenti; diplomati che hanno svolto funzioni dirigenziali e che non possono formalmente diventare dirigenti perchè non hanno il titolo.

Prendiamo, ad esempio, il fisco: sono stato a capo del fisco per quasi due anni; il 50 per cento del personale, la maggior parte del quale era costituito da diplomati e laureati andava dal V livello in giù. Parlando di loro, il ministro Cassese mi consigliò di dimenticarli e di indire un concorso per altri, essendo questi entrati come uscieri. La Fiat tende a valorizzare un laureato, senza interessarsi di come sia entrato. Quanti attuali dirigenti di banca sono entrati come uscieri?

Personalmente, vorrei essere ad esempio valutato in base alla capacità dimostrata di fare di più rispetto a prima con 1.000 unità in meno. A voi spetta la valutazione, ma a me dovete dare la possibilità di gestire il personale, altrimenti non sarò mai competitivo con aziende private come la Fiat! La soddisfazione del personale oggi è determinante; un personale disamorato, che non vede prospettive di carriera, non è spinto a produrre.

Mi sono recato ad un convegno sulla formazione, organizzato dal ministro Bassanini, al quale partecipava anche il presidente del consiglio, Prodi. Ho scoperto che il numero totale di ore di formazione fatte dalla pubblica amministrazione, è pari a circa il 15 per cento del totale delle ore lavorative, mentre quello dell'INPS è il 35 per cento. La gente si impegna se crede in quello che fa, ed a tale scopo è opportuno fare uno scambio non soltanto in termini di «moneta», ma anche di carriera. Non sono infatti le 100.000 lire in più di stipendio che fanno cambiare il comportamento di un impiegato. Il dovere del datore di lavoro è quello di preoccuparsi di far studiare queste persone, di incentivarle, di concedere loro tempo libero per laurearsi, se vogliono farlo. Perché il privato si interessa alla risorsa umana e lo Stato no? Per quale motivo è opportuno dirigere il personale in base alla legge? Prendiamo, ad esempio, il sindacato: per quale motivo abbiamo trattative separate? I rappresentanti di base oggi sono in contestazione con tutti, incluse CGIL, CISI, e UIL, non certo perchè non sanno fare il loro mestiere. Purtroppo il regolamento è assurdo: lavorano presso l'INPS laureati che occupano posizioni di IV, V livello senza che si riesca a portarli al VII perchè, per farli avanzare di tre livelli, dovrei dire loro che farò il concorso nei prossimi sei anni; e loro ovviamente non accettano una cosa del genere!

Quindi, per cortesia, dateci il potere e poi magari ci cacciate e ci cambiate! Se dobbiamo competere con il privato, ci dovete dare le stesse regole. Questo è un punto fondamentale: dobbiamo essere valutati e avere le risorse finanziarie. C'è gente che preferisce lavorare nel pubblico piuttosto che nel privato; a tal proposito io non ho alcun dubbio, dal momento che ho sempre preferito lavorare nel pubblico (ho lavorato all'ENI e all'IRI), dove ho avuto la fortuna di potermi esprimere, al contrario di molte persone.

Per quanto riguarda i controlli, abbiamo un controllo che si realizza in tempo reale. Signor Presidente, vorrei invitare la Commissione a visitare una sede dell'Istituto per vedere come si effettua il controllo. Faccio un esempio: io so in tempo reale a che ora apre il terminale della sede di Cuneo, quante pensioni questa tratta e quante persone sono presenti (perchè timbrano il cartellino), e queste informazioni giungono direttamente a Roma. Quindi, con il sistema della doppia scrittura, si ha la trasmissione dei dati dall'archivio periferico a quello centrale (l'archivio di Roma e quello di Cuneo sono allineati e lo stesso vale per altre città come Sondrio o Belluno); i dati sulle pensioni liquidate a Belluno nel giro di un secondo vengono trasmessi dall'archivio locale a quello centrale. Questo è un punto importante per il controllo e dimostra che non abbiamo problemi.

A questo punto vorrei ricollegarmi al discorso dell'onorevole Seppia. In merito sempre ai controlli, abbiamo previsto il principio della terzietà. L'unità di controllo non dipende nè dal consiglio di amministrazione nè dal Civ; fa un suo *budget* e poi il consiglio o il Civ possono chiedere dei chiarimenti, degli approfondimenti o delle indagini. Questo mi sembra perfettamente corretto.

Voglio ricordare che il consiglio di amministrazione dell'INPS nel 1989 propose di prevedere nel regolamento che il bilancio dell'INPS stesso fosse validato da alcune società di *auditing*. Ritengo questo molto importante, perchè anche nel dibattito che avviene tra noi e gli amici della Confindustria la battuta che nasce da parte loro è la seguente: «Noi usiamo società di *auditing* che fanno i controlli e voi tutto sommato li fate al vostro interno». Questo regolamento però è stato bocciato dalla Corte dei conti perchè ritenuto un duplicato. A mio giudizio, in vista della competizione con il privato, è invece fondamentale e giusto che le tecniche usate per il controllo dei bilanci dei privati siano usate anche per il controllo dei bilanci dello Stato. Si evidenzia infatti l'immagine molto negativa secondo la quale il privato è controllato in un certo modo, mentre il mercato è costretto a controllare il pubblico con un sistema molto specialistico.

SEPPIA. Cercherò di non ripetere le considerazioni che sono state già espresse. Voglio innanzitutto sottolineare un elemento importante. Quando parliamo del problema dell'ordinamento, non dobbiamo riferirci - torno a sottolinearlo - soltanto al decreto legislativo n. 479 del 1994. Se vogliamo operare delle modifiche e fare in modo che gli enti previdenziali siano aziende erogatrici di servizi, occorre introdurre delle semplificazioni e modernità nelle procedure dei controlli e dare strumenti adeguati di governo. Oggi non ne disponiamo: basti pensare alla politica del personale perchè il programma relativo all'accesso e alla gestione è determinato da leggi esterne (si pensi alle norme della legge finanziaria).

Faccio a tal proposito un esempio. L'INPDAP è un ente nato da una esperienza, a mio giudizio, straordinaria (l'unificazione di dieci enti, o meglio di macerie di enti, con gravi carenze di personale, informatica eccetera) ed oggi ci troviamo in una singolare situazione. La legge finanziaria stabilisce che dobbiamo ridurre dell'1 per cento il personale al 31 dicembre del 1997. Ebbene, attualmente abbiamo una carenza di 3.000 unità rispetto ad un organico costruito in base ai carichi di lavoro previsti; non possiamo assumere nuovo personale e dobbiamo attendere la mobilità, la quale incide sui numeri ma non ci porta professionalità, mentre per erogare le pensioni nelle strutture periferiche occorre proprio professionalità. Avevamo in tutta Italia 240 liquidatori di pensioni di cui solo 46, completamente autonomi e voi potete ben capire che, rispetto ad una media di pensioni da predisporre ogni anno, che fra gli enti locali e lo Stato si aggira intorno a 90.000 unità, le norme della finanziaria, non tengono conto della nostra particolarità. Queste sono le difficoltà cui ci troviamo di fronte.

Poi ci sono gli elementi psicologici. Il problema dell'etica del pubblico dipendente come molla per il lavoro è probabilmente una grande aspirazione ed impegno, ma fa parte della «Città del sole»; esperienze anche recenti di alcune società, fondate su questo, non sono riuscite a perseguire l'obiettivo nel servizio pubblico. Il problema vero è che l'etica è un fatto di costume generale, che fa parte però delle singole situazioni storiche e non può essere un elemento che viene verificato nell'esame iniziale di accesso alla pubblica amministrazione o nella valutazione dei comportamenti.

Dobbiamo creare forme di coinvolgimento e gratificazione del lavoro; oggi la tecnica di gestione è il coinvolgimento, la partecipazione del personale, attraverso elementi di soddisfazione delle aspettative. Noi però non siamo in grado di dare questi elementi di soddisfazione. Basti pensare al «mansionismo», al fatto cioè che vi sono nella pubblica amministrazione situazioni molto diffuse di persone che svolgono mansioni superiori a quelle della categoria di appartenenza e gli enti non sono in grado di dare risposte; non esistono possibilità di concorsi interni e non si possono fare neanche quelli esterni. La mancanza di strumenti di gratificazione e di promozione anche in termini di carriera per il personale rappresenta un aspetto importante.

Per quanto riguarda la riforma degli enti, non mi appassiona molto il problema della *holding* o della conglomerata. Il problema vero è che oggi i disegni di carattere teorico mi impressionano quando non corrispondono alla possibilità di calarli immediatamente nella realtà. Ho visto come molti di voi i processi riformatori alla Camera dei deputati, ma quando siamo passati dal processo riformatore – penso per esempio alla legge sulla sanità – alla applicazione abbiamo visto la differenza esistente fra il disegno immaginato e le difficoltà operative.

In questo settore credo che ci voglia molto realismo e prudenza, innanzitutto perchè abbiamo ancora un percorso lungo da affrontare. Esiste ancora oggi una situazione transitoria, prevista dalla stessa legge n. 335 del 1995 e da quelle successive, esiste ancora una differenza di trattamento fra pubblico e privato e fa parte della nostra storia. Questo anche perchè le procedure per predisporre la pensione pubblica sono ben diverse da quelle del settore privato. Non è che con la stessa macchinetta, o con lo stesso *computer*, o con lo stesso programma si possa predisporre la pensione pubblica e quella privata...

BILLIA. Non con lo stesso programma, ma con lo stesso *computer* sì!

SEPPIA. Bisogna cambiare programma; non è una piccola cosa. ... Immaginare che lo stesso dipendente sia in grado di lavorare sulla pensione pubblica e privata non è possibile! È un problema di formazione diversa, esiste una normativa, con una stratificazione diversa. A mio giudizio, la strada da percorrere è innanzitutto quella di semplificare tutto ciò che può essere semplificato; parliamo sempre di 804 soggetti erogatori di previdenza ed è evidente che c'è uno spazio per semplificare e per creare economie di gestione. Il fatto che fino ad oggi non si sia riu-

sciti ad unificare le tante gestioni è significativo: esistono interessi e capacità di difesa delle situazioni esistenti. Accennavo prima alla vicenda della legge istitutiva dell'INPDAP: è partita in un modo, è arrivata alla Camera dei deputati in un altro modo e ne è uscita ancora diversa. È allora evidente che esiste un problema in questo senso.

Per quanto riguarda i rapporti tra gli enti, si tratta di sviluppare le sinergie già possibili. In merito poi alla questione del decentramento, credo che nel futuro – probabilmente non lontano – vi saranno delle prestazioni che saranno erogate direttamente dai comuni o dalle regioni. Basti pensare al problema dell'assistenza: a mio giudizio non ha senso che questa venga erogata da un ente. Le nuove attività di tutela sociale previste – penso ad esempio alle forme di integrazione, nei confronti di coloro non in grado di pagare il canone di affitto – dovranno essere erogate direttamente dai comuni, perchè è in quell'ambito che si esercita il rapporto diretto tra l'erogazione e il controllo, che è pubblico, da parte della collettività civile. Penso anche ad altre attività di tutela sociale; per esempio, la tutela nei confronti degli anziani, compresa quella per gli ex dipendenti della pubblica amministrazione, è un'attività sociale la cui gestione prima o poi dovrà essere affidata alle amministrazioni locali. Al limite possiamo mettere a disposizione le strutture, ma la gestione dovrà essere affidata ad altri soggetti; i centri per gli anziani, che l'INPDAP gestisce, sono forme superate; s'impongono altre forme di tutela, d'interventi da concordare con gli enti locali; questo tipo di strutture spesso enormi, sono elemento di depressione di carattere psicofisico.

Inoltre, devo dire che, sotto il «profilo della efficienza e funzionalità, mi preoccupa molto l'ipotesi di una superazienda, nella gestione della previdenza perchè sarebbe di difficile governabilità. Tuttavia, l'ipotesi potrà essere quella di un modello «stellare» in cui vi sia un coordinamento fra le varie attività. Senza approfondire questo concetto, mi limito a parlare di semplificazione e di sinergie, come strada da seguire oggi per valutare successivamente, sulla base anche degli esiti del dibattito politico in corso anche sul federalismo, quale potrà essere la prospettiva e lo stesso ruolo degli enti locali.

In secondo luogo, vorrei fare un breve accenno al problema del controllo da parte dei cittadini. Il decentramento, realizza questa forma di controllo, della società civile, ma non è sufficiente. L'obiettivo dell'efficienza è insito nel decentramento, che va inteso non solo come semplice trasferimento delle competenze. Per quanto riguarda l'INPDAP vorremmo infatti creare delle sedi periferiche con una piena autonomia gestionale, pianificatoria ed operativa. Il ruolo della sede centrale deve essere riportato a funzioni esclusivamente di programmazione generale, di verifica dei risultati, mentre tutte le competenze, comprese quelle in materia di attività di gestione, di governo, di gare di appalto, sono demandate alle strutture periferiche. Questo decentramento con la piena competenza e responsabilità degli operatori periferici, innesta una forma di controllo reale, che viene realizzata direttamente dal cittadino. Proprio per questo, in genere le strutture periferiche sono più efficienti degli uffici che non hanno questo rapporto con il cittadino. È un'esperienza molto significativa.

Sempre con riferimento al controllo, credo che l'istituzione del controllo interno non possa che essere una scelta dell'ente nel suo complesso, dei suoi organi.

La vigilanza, competenza del CIV, si realizza a livello generale, è di alto profilo sui risultati e non può essere confusa con il controllo di gestione. Giustamente il Consiglio di Stato nel proprio parere sul decreto di organizzazione e funzionamento degli organi, parlava di compiti di alta amministrazione e di alta vigilanza e di indirizzi non puntuali. Se si parla di vigilanza in generale, mi pare eccessiva la costituzione di un organo di controllo da parte del CIV. Ciò fa parte evidentemente di incomprensioni o comunque di difficoltà di linguaggio fra organi; problema che nell'INPDAP non si è verificato. Il controllo interno, comunque si determini, deve avere una sua autonomia e il punto di riferimento deve essere rappresentato dal consiglio di amministrazione e dal Civ, con una diversità di competenze. Da un lato si chiede il controllo dei risultati e della gestione e dall'altro si chiedono elementi per una verifica sui risultati generali. Questo è il punto di distinzione per definire le responsabilità ed i ruoli.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Billia e l'onorevole Seppia per il contributo che hanno voluto offrire ai nostri lavori e dichiaro chiusa l'audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 22,25.

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

