

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
ASSISTENZIALI E DEI LORO ORGANI: AUDIZIONE
DEI RAPPRESENTANTI DELLA CGIL, DELLA CISL,
DELLA UIL, DELLA UGL E DELLA CISAL

22° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 MARZO 1998

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

INDICE**Procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali
e assistenziali e dei loro organi**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i>	Pag. 3, 14, 24 e <i>passim</i>	LAPADULA, <i>rappresentante della CGIL</i> Pag. 4, 5, 6 e <i>passim</i>
MICHIELON Mauro (<i>Lega Nord</i>)	20, 22, 23	CORRENTE, <i>rappresentante della CISL</i> 7, 23
		MUSI, <i>rappresentante della UIL</i> 9, 24
		MANNUCCI, <i>rappresentante della UGL</i> 11, 22
		URBINI, <i>rappresentante della CISAL</i> 14

Intervengono: per la Confederazione generale italiana del lavoro (Cgil) il dottor Beniamino Lapadula e la signora Elisabetta Leone; per la Confederazione italiana sindacati lavoratori (Cisl) il dottor Elio Corrente; per la Unione italiana del lavoro (Uil) il dottor Adriano Musi; per la Unione generale del lavoro (Ugl) il dottor Corrado Mannucci e il dottor Giovanni Zoroddu; per la Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (Cisal) il dottor Aldo Urbini, il dottor Giancarlo Urbini e il dottor Alfredo Moricone.

I lavori hanno inizio alle ore 20,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

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

PROCEDURA INFORMATIVA

Audizione dei rappresentanti della Confederazione generale italiana del lavoro (Cgil), della Confederazione italiana sindacati lavoratori (Cisl), della Unione italiana del lavoro (Uil), della Unione generale del lavoro (Ugl) e della Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (Cisal) sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali ed assistenziali e dei loro organi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti dei sindacati Cgil, Cisl, Uil, Ugl e Cisal, ai quali do il benvenuto a nome della Commissione. La presente audizione si inserisce in una procedura informativa sulle prospettive di riforma degli enti previdenziali ed assistenziali e dei loro organi. Abbiamo già avuto modo di ascoltare i presidenti degli enti previdenziali e dei Civ, mentre questa sera diamo inizio alle audizioni delle parti sociali.

La procedura informativa in corso non ha preclusioni, limiti o obiettivi predeterminati ed ha preso avvio da alcune ipotesi d'indagine che si sono via via trasformate in veri e propri quesiti che di volta in volta poniamo ai nostri ospiti. Il primo problema riguardante gli enti previdenziali si collega essenzialmente ad un fatto: principio ispiratore

della riforma della previdenza e degli enti pubblici è quello secondo il quale gli enti che svolgono le medesime funzioni debbono essere accorpatisi in un unico organismo per esigenze di razionalizzazione del sistema e per evitare sprechi. Ebbene, la domanda che poniamo è in quale misura e in che modo tale principio debba essere applicato agli enti previdenziali nel momento in cui si procede ad una tendenziale unificazione dei regimi. Quello che vorremmo sapere è se l'appartenenza ad una determinata categoria professionale rappresenti ancora un elemento sufficiente per mantenere in vita alcuni degli enti previdenziali esistenti, e debbo dire che reputiamo tale questione come centrale.

Riguardo agli organi degli enti previdenziali siamo partiti invece dalla riscontrata difficoltà di rapporto tra i vari organi, in particolare tra Civ e Consiglio d'amministrazione. Ad esempio il Civ dell'Inps non ha approvato il bilancio di previsione; inoltre, il presidente dell'Inail ha lamentato, in una lettera indirizzata a questa Commissione, la creazione di un'autonoma struttura di supporto del Civ. In ogni caso, al di là di questi elementi, dati e fatti, esistono numerosi altri problemi emersi anche dagli interventi dei rappresentanti degli enti previdenziali. Il primo ed il più radicale è se il modello duale debba sopravvivere o si debba invece tornare ad uno monista in cui tutto sia concentrato nell'unico organo gestore, (di questa opinione è ad esempio il presidente dell'Inail). Tuttavia, da parte di tutti gli altri soggetti è stata rappresentata l'esigenza di verificare se e in quale misura organi, rapporti e competenze debbano essere ripensati per evitare che si verifichino degli inconvenienti.

Molte sono comunque le problematiche emerse; mi riferisco ad esempio alla dimensione effettivamente eccessiva dei Civ; è stato inoltre manifestata l'esigenza di una precisazione del reale significato delle funzioni di indirizzo e controllo per quanto concerne i Civ ed è stato osservato che, se l'indirizzo diventa eccessivamente particolareggiato e dettagliato, finisce con l'interferire con la programmazione che accompagna ogni attività di gestione.

L'esemplificazione potrebbe ovviamente continuare; tuttavia quello che ci interessa conoscere è il vostro punto di vista su quella che ritenete essere l'organizzazione migliore al fine di dare reale efficienza agli enti previdenziali e, nello specifico, se e in che misura credete che il pluralismo debba essere mantenuto nel momento in cui si procede con determinazione verso l'unificazione dei regimi pensionistici.

A questo punto mi interrompo e do la parola al dottor Beniamino Lapadula, rappresentante della Cgil.

LAPADULA. Signor Presidente, per quanto riguarda il rapporto tra riforma delle pensioni ed enti riteniamo che la strada della semplificazione sia ancora tutta da percorrere, soprattutto rispetto ad enti minori (ad esempio l'Enpals) che manifestano una grande difficoltà nel proseguimento della loro attività. Crediamo quindi che si debba procedere in tal senso; sarebbe a nostro avviso opportuno che il sistema si articolasse sostanzialmente in due grandi enti per quanto riguarda il trattamento pensionistico (Inps e Inpdap), mentre in materia di infortunistica sul lavoro vi sarebbe l'Inail. Si tratterebbe altresì di immaginare delle forme

di sinergia tra questi enti e proprio in tal senso sono stati concordati degli interventi con il Governo nelle persone dei ministri Treu e Bassanini.

È necessario tuttavia registrare una sostanziale inerzia da parte del Governo e a questo proposito desidero ricordare che fra qualche settimana, scade il periodo di commissariamento dell'Enpals...

PRESIDENTE. Il commissario dell'Enpals ha peraltro già dichiarato di non accettare ulteriori incarichi.

LAPADULA. Quindi sarebbe il caso di approfittare anche di questa occasione per continuare il processo di semplificazione. Sarebbero inoltre necessarie delle forme di sinergia tra Inps, Inpdap e – aggiungo – Inail (tra Inps e Inpdap molto più intense, naturalmente) per evitare che tutte le questioni inerenti a pratiche di ricongiunzione o operazioni di questo tipo si trasformino in una vera e propria sofferenza per gli utenti.

Per quanto riguarda l'Inail, sosteniamo in generale l'ipotesi della creazione di alcuni sportelli unificati che semplifichino il rapporto con la pubblica amministrazione, in particolare con gli enti di previdenza, da parte delle stesse imprese.

Andrebbe fatto un ulteriore ragionamento anche in rapporto alla riforma dei patronati al fine di un migliore coordinamento del loro lavoro con quello degli enti, evitando una eccessiva diffusione territoriale nel processo di decentramento. nell'ottica di una innovazione complessiva del sistema dei servizi pubblici e con un ruolo anche del cosiddetto terzo settore.

Per quanto riguarda il problema degli organi, è evidente che l'esperienza di questi anni ci induce a dichiarare che la riforma ha avuto degli elementi di debolezza che non vanno però a nostro avviso individuati nell'affermazione di un modello duale, che noi continuiamo a considerare il più efficace, ma quanto piuttosto nella mancata definizione del ruolo importante di indirizzo e di controllo.

La riforma, a nostro avviso, ha determinato la giustapposizione di due modelli, uno dei quali è mutuato dalla modellistica delle società per azioni in quanto anche lo schema degli enti pubblici prevedeva il consiglio di amministrazione, il collegio sindacale e il presidente. Al primo si è sommato un secondo schema, proprio delle società per azioni tedesche, che è appunto caratterizzato da un modello di tipo duale. A questo punto l'elenco degli organi diventa lunghissimo: il presidente, il direttore generale, il Cda, il Civ e il collegio sindacale. C'è un eccesso di organi che richiede una drastica semplificazione.

Il modello di riferimento quindi non può che essere, una volta riconfermato il modello duale che anche noi sosteniamo, quello della società per azioni tedesca, vale a dire un comitato di gestione molto ristretto, sostanzialmente monocratico. Tenuto conto della dimensione di questi enti, si può anche pensare ad uno schema più allargato. In Germania, ad esempio, le grandi società prevedono al proprio interno il capo del personale e un Civ.

Si potrebbe pensare ad un ulteriore snellimento, anche se una certa riduzione è già stata realizzata rispetto al precedente modello. Basta pensare che il consiglio d'amministrazione dell'Inps è passato da 39 a 24 unità. Si può ragionare su una struttura ancora più contenuta nei numeri, ma certamente gli altri organi, compreso il collegio sindacale, risultano superflui. E bene ricordare, infine, che presso questi enti è presente anche un magistrato della Corte dei conti.

Resta da stabilire quale rapporto e quale coerenza esistano tra l'organo di indirizzo e vigilanza e il comitato di gestione, l'organo monocratico o molto ristretto al quale accennavo in precedenza. Se la situazione fosse quella di una società per azioni, la scelta di questo gruppo di amministratori spetterebbe sicuramente al consiglio di indirizzo e vigilanza.

Occorre anche considerare che siamo in presenza di una struttura assai complessa, che vive prevalentemente di contributi sociali, ma anche di apporti del bilancio pubblico; una struttura che gestisce forme obbligatorie di previdenza. Un ruolo di guida da parte del Parlamento è quindi indispensabile. Si può pensare ad una duplice soluzione: una possibilità è quella di un consiglio d'amministrazione ristretto, nominato su terne proposte al Governo dal consiglio di indirizzo e vigilanza (questo era lo schema precedente ribadito nella prima versione del decreto legislativo che ha portato alla riforma degli enti e poi modificato successivamente; anche a nostro avviso esisteva un problema di collegamento tra chi amministrava e chi indirizzava, un problema di reciproca legittimazione); l'altra possibilità è quella di un parere vincolante del Civ ad una proposta avanzata dal Governo, sentite le Commissioni parlamentari.

Un altro elemento di crisi, anche se forse non quello più importante, nasce dall'assenza di reciproca legittimazione e riconoscimento, vale a dire dall'esistenza di una grande pluralità di organi che non si riconoscono tra loro. La distinzione delle funzioni non comporta necessariamente che manchi questo reciproco riconoscimento.

Una riforma da questo punto di vista è dunque urgente e credo sia grave l'atteggiamento del Ministro del lavoro che per troppo tempo ha guardato con eccessiva inerzia ad un depauperamento che andava progressivamente subendo il sistema degli enti, in particolare l'Inps. Riteniamo che questa situazione non possa più continuare e che il nuovo sistema possa essere applicato prima della scadenza degli attuali organismi.

PRESIDENTE. Quando è prevista questa scadenza?

LAPADULA. Per alcuni organi a novembre, ma le scadenze sono differenziate; alcuni Civ scadono ad aprile, ma in realtà è la prima scadenza quella che conta. È evidente che non si potrà aspettare la scadenza di tutti questi organi. Non si può pensare di nominare un presidente per poi mettere subito dopo in discussione tutto l'assetto. Bisognerà trovare una soluzione che venga incontro alle diverse esigenze. Sottolineo l'urgenza di avviare una discussione. Avevamo un'intesa di massima,

verbalizzata, con il Governo che però fino a questo momento non ha avuto ancora seguito.

Tornando sulla situazione degli enti, a tutt'oggi l'Inpdap non riesce ancora ad essere operativo in quanto le pensioni vengono decise, contabilizzate ed erogate in prima battuta dalle diverse pubbliche amministrazioni. Questo ente in sostanza dovrebbe diventare un ente effettivo e non virtuale, come è attualmente. Rispetto all'invalidità alcune normative risultano ancora non coordinate, non armonizzate. In questi giorni, ad esempio, scade un adempimento del Governo in merito al pubblico impiego, relativo alle domande fatte prima di una certa data. Ancora una volta si assiste alla totale incapacità della pubblica amministrazione di dirci come stanno le cose. Non esiste ancora l'ente di previdenza dei dipendenti pubblici e l'Inpdap continua a funzionare come funzionavano in passato le vecchie casse del Ministero del tesoro. Dal momento che siamo ancora alle prime battute della riforma, si ritiene utile una rapida verifica dello stato di attuazione dell'istituzione di questo ente.

Le inefficienze e gli sprechi di risorse sono enormi. Intere direzioni di Ministeri e intere strutture di enti locali si occupano di pensioni quando, se tutto venisse concentrato presso l'Inpdap e tale ente si dotasse anche di strutture periferiche adeguate, si potrebbe avere una gestione più efficiente e con meno sprechi.

Credo che il Ministero della difesa abbia addirittura degli uffici che si occupano delle pensioni per i singoli gradi dell'esercito. Sono migliaia le persone che operano sulla base di sistemi ancora antiquati e di un'interpretazione delle norme molto disarticolata. In pratica non si sa neanche esattamente come queste pensioni vengano gestite.

CORRENTE. Signor Presidente, intendo trattare due questioni da lei sollevate. Innanzi tutto quella relativa all'ente unico previdenziale: mi sembra prematuro parlarne perchè ritengo prioritario (anche con riferimento all'ultima questione sollevata dal dottor Lapadula) rendere più efficienti gli attuali enti previdenziali. In particolare tale esigenza sussiste per gli enti minori, come l'Enpals, in relazione al quale si prospetta un possibile scioglimento: prima sarebbe necessario, quanto meno, verificare se vi siano potenzialità da utilizzare al fine di farlo funzionare meglio.

Il problema degli enti previdenziali (escluso l'Inps che in qualche maniera ha, rispetto agli altri, «una marcia in più», pur con tutti i suoi problemi e difficoltà) consiste quindi nel farli funzionare meglio. A tale proposito valgono alcuni esempi: si discute della necessità di realizzare sinergie sul territorio (prevedendo controlli incrociati fra Inps, Inail e fisco). Ebbene, bisogna fare in modo che in tale rete si immettano anche l'Inpdap e gli altri enti previdenziali; inoltre nell'ambito della tematica dell'evasione contributiva vi sono tantissimi aspetti che si potrebbero risolvere con una sinergia fra tutti gli enti previdenziali, senza pensare necessariamente ad un ente unico. In definitiva, bisogna mettere tutti questi enti in condizione di realizzare obiettivi comuni.

Per quanto riguarda il secondo aspetto sollevato, ossia la revisione della disciplina degli organismi di gestione, di controllo e di indirizzo

degli enti previdenziali, certamente gli ultimi tre anni non sono trascorsi invano. Tutte le cose nuove vanno vissute e sperimentate, e nei tre anni trascorsi alcuni problemi sono sorti, ma strada facendo già sono stati in parte risolti apportando correzioni alla disciplina vigente. Ad esempio, rispetto al 479/94, che è il decreto legislativo iniziale, la «legge Bassanini» ha cominciato a correggere alcuni aspetti riguardanti il controllo interno, il vero punto di frizione sorto all'interno dell'Inps fra il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ed il Consiglio di Amministrazione. Sono stati quindi compiuti dei passi in avanti. Con questo non intendo dire che tutto deve restare così com'è; probabilmente è necessario procedere ad una revisione della disciplina, ma rispettando comunque l'attuale assetto duale che prevede un organismo di indirizzo e controllo ed uno di gestione.

Questi tre anni ci hanno insegnato che forse vi è stata una sovrapposizione di compiti tra i vari organismi, o una scarsa chiarezza sulle competenze; ma a mio parere il vero punto di frizione dell'attuale assetto è che non esistono rapporti normativi certi tra gli organi decisionali, ossia tra il Civ e il Consiglio di amministrazione. Quello che non ha retto è stato il modo con il quale le direttive del Civ sono state tradotte (o non sono state tradotte) operativamente dal consiglio di amministrazione. È questo il vero nodo: dopo che vengono formulati gli indirizzi dal Civ non vi è una norma che obbliga il Cda ad eseguirli, per cui passano anche dei mesi senza alcuna risposta in termini esecutivi rispetto agli indirizzi espressi.

Probabilmente verranno apportate alcune modifiche per rendere l'organismo di gestione e di amministrazione più snello; si potrà anche ragionare sulla composizione numerica del Civ; ma ho l'impressione che, più che discutere se nel Civ invece di 24 persone ve ne debbano essere 20 o 26, sia necessario rafforzare la rappresentatività ed il ruolo politico delle forze sociali, sia dei lavoratori che dei datori di lavoro.

Pertanto si potrà discutere e rivedere l'eccessiva quantità degli organi esecutivi esistenti (dal direttore generale, al consiglio di amministrazione, alla direzione in quanto tale) e di quelli di controllo (dal collegio dei sindaci, dal Magistrato della Corte dei Conti, al Civ stesso, al servizio di controllo interno, ai Ministeri). Ma, rispetto alla complessità della problematica, ribadisco che va chiarito il rapporto tra consiglio di indirizzo e vigilanza e consiglio di amministrazione: risolvere questo aspetto è fondamentale, perchè è questo il punto che crea difficoltà.

Vorrei aggiungere, signor Presidente, che la mancata approvazione del bilancio, non può essere considerata un elemento di frizione vero e proprio tra Civ e CdA. Certamente l'Inps si trova in una situazione di esercizio provvisorio e quasi sicuramente in tempi utili verrà approvato il bilancio preventivo dell'anno 1998. Però tale situazione è determinata dal sistema di rapporti che è stato creato fra questi due organismi. Ritengo – ripeto – che il vero punto dolente sia la necessità di creare norme certe che regolino i rapporti tra consiglio di indirizzo e vigilanza e consiglio d'amministrazione.

MUSI. Signor Presidente, la ringrazio per l'incontro di questa sera ed intendo svolgere alcune valutazioni di carattere generale. Considero positiva l'esperienza che abbiamo vissuto in questi tre anni; si tratta di un'esperienza veramente nuova. Si tratta di un'esperienza caratterizzata da un cambiamento totale del modo di amministrare gli enti previdenziali che hanno evidenziato difficoltà da superare: dal conflitto di competenza fra CdA e Civ, ai controlli, ai rapporti tra le diverse istituzioni dovuti al passaggio da un sistema di governo diretto delle parti sociali ad un sistema che si è fatto carico di dividere la parte gestionale da quella di indirizzo e controllo.

Credo quindi che un primo bilancio, pur nelle evidenti difficoltà richiamate anche da chi mi ha preceduto, dimostri che bisogna correggere ma non mettere in discussione l'esperienza maturata. Crediamo, infatti, che essa vada riconfermata ridefinendo, opportunamente, ruoli, competenze controlli e responsabilità.

È stato fatto riferimento alla legittimazione del consiglio di amministrazione nel rapporto con il Civ ed a quanto quest'ultimo sia pletorico ed eccessivamente numeroso nei suoi membri. Va, tuttavia, evidenziato che comunque, si è registrata una discesa graduale dei componenti, se teniamo conto che nel 1994, anno d'inizio della svolta, il consiglio di amministrazione contava 39 componenti. Vi è stato quindi un processo di maturazione graduale, di acquisizione della consapevolezza della necessità di svolgere il proprio ruolo in maniera diversa, nuova e più responsabile.

È chiaro che la riforma della previdenza ha posto anche problemi diversi dovuti alla unificazione delle casse, alcune già assorbite per quanto riguarda il settore del lavoro privato; di altre l'assorbimento è ancora in discussione, mente su altre ancora, che rappresentano delle specificità, è tutto da discutere per volontà stessa del Parlamento. In ogni caso va evidenziata la enorme difficoltà di giungere ad una completa armonizzazione del complesso mondo previdenziale.

Pertanto, rispetto al processo in atto, si tratta di valutare i graduali miglioramenti della situazione, depurandoli dagli aspetti strumentali quali la grossa conflittualità tra gli organismi che si riscontra in materia di competenze, ad esempio tra consiglio d'amministrazione e Civ. Un'esempio per tutti, in tal senso, è rappresentato dalla polemica sull'utilizzo da parte del CIV di esperti esterni. Mi sembrerebbe strano se il Civ non si potesse avvalere di tali collaborazioni esterne, se teniamo conto che lo stesso consiglio d'amministrazione, pur essendo composto da persone qualificate, per quanto riguarda materie complesse, come ad esempio la redazione del bilancio, si rivolge a consulenti esterni.

Ripeto, comunque, che è necessario liberare gli aspetti reali da quelli strumentali. In proposito devo dire che ho letto, nei resoconti relativi ad alcune audizioni, delle osservazioni che non condivido affatto: mi riferisco ad esempio a quanto dichiarato dal presidente dell'Inail, avvocato Magno e che dimostra la necessità di superare qualsiasi strumentalismo per risolvere i veri problemi, considerato che, se ci si libera dalle interpretazioni strumentali, il dialogo ed il confronto diventano più fa-

cili. A tale proposito il collega Lapadula ha ricordato che il confronto con il Governo ha evidenziato sostanzialmente i problemi più urgenti nella ricerca responsabile di calibrare opportunamente, in maniera normativa, i rapporti tra Civ e consiglio d'amministrazione, nonché di precisare meglio i poteri d'indirizzo e di controllo e le funzioni di gestione.

Anche noi siamo dell'opinione che ogni eccesso nell'attività di indirizzo e di controllo significhi soltanto creare inutili complicazioni all'attività degli enti; ma riteniamo altresì che quando c'è una responsabilità di controllo, come sui bilanci, essa deve essere unica e non quadruplicata (e mi riferisco anche al ruolo del Ministero del lavoro oltrechè dei Revisori dei Conti e dell'organo di vigilanza costituito all'INPS).

Ora, senza volere drammatizzare i giudizi - mi riferisco ad esempio a quello molto «tranciante» espresso dal collega Lapadula sul Ministero del lavoro -, credo sia importante mettere la nostra buona volontà al fine di comprendere come far maturare un processo che stiamo sperimentando sul campo e che inizialmente abbiamo intuito, più che altro sul piano culturale, ma che risente di una mancanza di esperienza diretta.

Si può senz'altro affermare ad esempio che il sistema duale tedesco funziona dal momento che esso è consolidato sia nella legislazione di quel paese, sia nel modello di relazioni industriali; in Italia, invece, indubbiamente è tutto ancora da capire, da approfondire e verificare come sta accadendo anche in altri campi, come ad esempio, quello che sta accadendo nel nostro paese in materia di fondi pensioni e di previdenza complementare, dove si rileva lo stesso tipo di contraddizioni e quindi la necessità di fare altrettanta chiarezza e trasparenza.

Si tratta, pertanto, di pervenire alla formulazione di una proposta che migliori l'andamento della gestione di questi enti attraverso un'opera di snellimento del consiglio d'amministrazione, affinché possa più efficacemente espletare le sue competenze e quindi governare utilmente l'ente, ed un analogo snellimento per il consiglio di indirizzo e vigilanza onde poter responsabilmente rappresentare in termini istituzionali l'ente ed esercitare efficacemente la propria capacità di controllo ed i propri poteri di indirizzo sull'attività svolta dall'ente stesso.

Per realizzare tali obiettivi credo che la strada più facile sia quella di individuare il modo in cui liberarsi degli errori che si sono registrati nel corso di questi, quasi, quattro anni, anche perchè rifiutiamo l'idea che azzerare o rimettere in discussione tutto per ritornare al passato rappresenti un mezzo per ottenere un sistema migliore.

Quindi da un lato non crediamo possibile una soluzione che riveda le parti sociali direttamente impegnate nella gestione; dall'altro, non consideriamo opportune soluzioni semplicistiche che eliminino i CIV, proprio perchè riteniamo che il controllo del sistema previdenziale lo debbano avere soprattutto i soggetti che più direttamente ne sono interessati e partecipino attraverso i contributi.

Ecco perchè bisogna attentamente proporre come realizzare questo sistema, rivolto sia verso i due enti pensionistici (pubblico e privato)

sia verso un Ente Infortuni, ricomprendendoli in uno schema complessivo.

Ripeto, si tratta di trovare il modo di conciliare tutti questi aspetti al fine di realizzare gli obiettivi che ci siamo prefissi nella consapevolezza che i principi affermati dal decreto legislativo n. 479 del 1994 rimangono tuttora validi, inoppugnabili e da perseguire.

PRESIDENTE. Do ora la parola al dottor Mannucci, rappresentante dell'UGL.

MANNUCCI. Signor Presidente, la ringrazio per questa audizione che ci dà la possibilità di esprimere le nostre opinioni e quindi di far meglio comprendere l'attuale situazione degli istituti previdenziali.

Il primo punto su cui desidero soffermarmi, e forse il più interessante, è quello dell'accorpamento dei vari enti. A mio avviso sarebbe opportuno giungere con rapidità ad accorpare quegli istituti aventi «più poltrone che iscritti»; non sta a noi individuarli, ma credo che si renderà necessario valutare anche in termini economici che cosa significhi ad esempio mantenere in piedi taluni piccolissimi enti.

PRESIDENTE. Se lo desidera, può fare anche degli esempi.

MANNUCCI. Signor Presidente, non è un problema di nomi, ma di indirizzi; non siamo qui per dare dei nomi, sarà chi di dovere ad individuarli. Anche perchè l'obiettivo finale – certamente non a tempi brevi – dovrà comunque essere quello dell'unificazione e ciò potrà e dovrà avvenire soltanto quando le norme saranno uguali per tutti, sia per il settore pubblico, sia per quello privato; pertanto, quando il Parlamento avrà unificato le norme e le regole, non avrà più senso avere istituti diversi che svolgono le stesse attività. Non intendo dire che l'accorpamento dovrà avvenire necessariamente presso l'Inps, l'Inpdap o un altro ente; mi riferisco soltanto all'idea di un unico istituto, che potrà magari chiamarsi anche in un altro modo; l'importante, comunque, è realizzare questo obiettivo per evitare sprechi di gestione e per farlo è opportuno cominciare a pensarci per tempo. Naturalmente il discorso non riguarda l'Inail, che ha caratteristiche e funzioni diverse e quindi potrebbe svolgere un ruolo completamente differente da quello degli enti previdenziali comunemente intesi.

Un altro problema da affrontare è quello degli organismi dirigenti nell'ambito degli istituti previdenziali. A questo proposito posso senz'altro affermare che l'UGL è nettamente contraria ad un ritorno alla gestione da parte dei sindacati e su questo non c'è alcun dubbio: la rigorosa divisione dei compiti è fondamentale e tale deve rimanere.

Nel merito desidero innanzitutto ricordare che talvolta nei giornali – seguo con molta attenzione le rassegne stampa del Parlamento – quando si parla di Civ ci si riferisce impropriamente ai sindacati e non alle forze sociali in genere, e non ne comprendo il motivo. Infatti, va considerato che nei Civ sono rappresentate per metà le forze sindacali e per l'altra metà le associazioni datoriali – quali ad esempio la Confindustria

– e le associazioni dei lavoratori autonomi. Ritengo importante ribadire questo aspetto perchè talvolta sembra quasi che siano i sindacati a fare il bello e il cattivo tempo.

Ritornando al discorso dei Civ, credo che debba permanere o meglio essere incrementato e potenziato il loro potere di indirizzo, un compito prettamente politico e di verifica di ciò che la gestione opera sulla base degli indirizzi forniti.

Tuttavia – come è stato affermato dai colleghi che mi hanno preceduto – esiste il grosso problema di riuscire ad imporre le scelte dei Civ. Faccio un esempio: il Civ dell’Inps nel luglio scorso ha approvato una delibera nella quale si chiedeva al consiglio d’amministrazione di mettere a punto quello che potremmo definire un bilancio parallelo. Ebbene, siamo nel mese di marzo ed ancora non è stata data risposta. Allora mi domando come si fa ad esercitare un indirizzo o una verifica a valle se nessuno ci risponde? Il Civ non ha strumenti per imporre al consiglio d’amministrazione di compiere una certa operazione. Questo è un esempio eclatante.

È necessario dare ai Civ una maggiore capacità politica e riservare alla gestione tecnica altre responsabilità puramente operative. Non ci possono essere antagonismi tra Civ e Consigli di amministrazione, come avviene oggi. Si deve ricordare che sono entrambi di nomina governativa. Il Civ comprende i sindacati e i datori di lavoro mentre il Cda comprende i tecnici scelti dal Governo sulla base di criteri soggettivi. Entrambi ritengono di avere gli stessi diritti e ciò comporta quei problemi ai quali accennavo prima, problemi che non sono facilmente risolvibili.

Il Parlamento non ci ha messo in condizione di lavorare e abbiamo dovuto aspettare tre anni per avere un regolamento di attuazione di quanto era stato deciso dal punto di vista legislativo. Non si può rimanere paralizzati per tre anni, in attesa di un regolamento che stabilisca le modalità di azione!

Vorrei passare ora ad esaminare un aspetto che finora nessuno ha mai trattato. Si è parlato spesso di un sistema duale, anche se in realtà gli organismi non sono due, ma tre. La legge infatti fa riferimento al Civ, un organo con funzioni politiche di indirizzo e di vigilanza, al Cda e infine al presidente. Questi ultimi due sono entrambi organi indipendenti.

Per capire meglio certi meccanismi e certe disfunzioni, è importante segnalare che, mentre il Civ elegge il presidente tra i suoi 24 membri, e può sfiduciarlo o farlo dimettere se non c’è l’accordo, il Cda e il presidente viaggiano per conto loro. Il presidente non fa parte del Cda, ma ne presiede i lavori in quanto presidente dell’Istituto. All’Inps, ad esempio, il presidente è stato nominato a novembre mentre il Cda a gennaio. Ciò comporta che su certi aspetti difficilmente il consiglio d’amministrazione può trovare un accordo con il presidente. Quando non si trova un accordo, il risultato è la paralisi del provvedimento in esame, che viene solitamente rinviato o accantonato. Sono quindi tre gli organi interessati, non due.

Ho letto molte interrogazioni parlamentari in cui ogni tanto viene affrontato il discorso della gestione degli istituti previdenziali. A chi si occupa di questi problemi credo sia opportuno ricordare che il progetto tendente ad estromettere le parti sociali dalla conduzione - non sto parlando della gestione - degli istituti non è attuabile. In fondo le parti sociali sono i rappresentanti legali di coloro che hanno versato i contributi, vale a dire le aziende e i lavoratori.

Un altro problema è quello delle anticipazioni di Tesoreria, un discorso politico sul quale si potrà tornare in seguito, se lo si riterrà opportuno.

Il vero motivo per cui all'Inps non si riesce ad approvare il bilancio preventivo del 1998 è legato alle modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di Tesoreria e alla situazione derivante dallo scorporo della previdenza dall'assistenza. Al mese di marzo, per le difficoltà precedentemente accennate, non siamo ancora in condizione di ricevere dal consiglio d'amministrazione e dalla presidenza il bilancio dell'Inps.

Qualunque normativa di riforma degli enti si voglia portare avanti in futuro, dovrà essere accompagnata contestualmente dai regolamenti di attuazione. Dal momento che più di cinquant'anni fa il Parlamento si è dimenticato di emanare i regolamenti di attuazione degli articoli 36 e 39 della Costituzione, mi sembra opportuno ricordare che una legge che non prevede un regolamento di attuazione provoca come effetto la paralisi degli istituti stessi ai quali la legge è diretta.

Si è parlato molto in Parlamento di fondi speciali di competenza dell'Inps. Oggi molti fondi nati alcuni anni fa tendono ad operare per conto loro; quando però vanno in crisi, vengono «affibbiati» all'Inps che paga per tutti come Pantalone.

A nome del mio sindacato propongo che tali fondi, prima di essere passati agli istituti previdenziali pubblici (che già stanno lottando allo scopo di rimanere in piedi), vengano inseriti in una sorta di IRI e risanati con l'intervento di coloro che fanno parte del fondo e del Governo, se lo ritiene opportuno. Soltanto dopo un risanamento si può pensare di trasferirli all'Inps o ad altri istituti. Questi fondi non possono destabilizzare con le loro normative le modalità di gestione dell'Inps o di altri istituti!

Un altro tema da affrontare è quello di unire le sinergie. È un'ottima idea perchè l'Inps, ad esempio, si è dotato di numerose strutture, ha numerose capacità e un personale estremamente qualificato, tanto da essere richiesto da molti per dirigere gli uffici più svariati. Non possiamo però pensare di caricare l'Inps di tutti questi compiti, compreso ciò che viene fatto o dovrebbe essere fatto in provincia presso gli uffici distaccati.

Il personale dell'Inps è carente, anche se il presidente Billia dice il contrario, per 7.000 unità e, sempre per affermazione del presidente Billia, 2.000 persone l'anno lasciano l'ente in questione. È importante sottolineare che il personale dell'Inps non è composto da manovali, ma da persone che quasi a tutti i livelli necessitano di almeno due anni di preparazione. Dal momento che la legge finanziaria impedisce all'Inps di assumere personale, il problema va affrontato subito e non a lunga sca-

denza, per evitare la paralisi dell'Istituto per mancanza di personale qualificato.

In base alla legge, il bilancio annuale dell'INPS è quello predisposto sulla base dei dati esistenti. Vorremmo che il Parlamento chiedesse all'Istituto, a fini statistici e per conoscere esattamente la situazione, di elaborare un contestuale bilancio parallelo che tenga conto della effettiva divisione della previdenza dall'assistenza. Potreste avere delle sorprese nel senso che il *deficit* dell'Inps, a mio avviso (ma non sono il solo a pensarlo), non è quello che oggi viene sbandierato per motivi del tutto diversi. Non voglio entrare nel merito della questione perchè comunque il risultato finale sarà che tutta l'assistenza dovrà passare in carico allo Stato e quindi, si presume, alle regioni. Non so se questo si potrà realizzare subito perchè esistono problemi di bilancio dello Stato che lo impediscono, ma cominciare a chiarire che (anche se queste spese non si possono oggi trasferire) si tratta di spese che l'Istituto effettua per «conto terzi», servirebbe a far capire meglio la vera situazione del bilancio dell'INPS.

Un ultimo punto riguarda la questione dei patronati; signor presidente, la prego, se è nelle sue possibilità, di sollecitare chi di dovere, quando realizzerà una relazione sulle audizioni svolte, perchè il problema dei patronati sia risolto. La legge relativa è infatti ferma in Parlamento da molto tempo, è stata proposta una riforma dei patronati - che sarà poi discussa dalle parti sociali nelle sedi opportune - e non è possibile tenerla in sospeso.

È importante infatti arrivare ad una soluzione ed una definizione dei compiti dei patronati per consentire loro di continuare sempre meglio ad aiutare, come hanno fatto finora, gli istituti previdenziali svolgendo per loro quei lavori che certi istituti ed uffici non possono compiere.

PRESIDENTE. Dottor Mannucci, la informo che i disegni di legge sui patronati sono all'esame della Commissione lavoro del Senato, in sede referente. Il loro esame proseguirà con i tempi necessari; sono comunque oggetto di attenzione.

URBINI Aldo. Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per questa audizione. Eviterò di ripetere quanto è stato già detto; sottolineo però che il tema oggetto di questa audizione è solo apparentemente circoscritto. Infatti, da un lato, sottende la volontà di verificare a distanza di circa tre anni dalla loro «coabitazione» il funzionamento degli organi istituiti con il decreto legislativo n. 479 del 1994 e, dall'altro, si inquadra inevitabilmente nel complesso processo di riforma in atto che riguarda le modifiche del decreto legislativo n. 29 del 1993 relative soprattutto alla cosiddetta contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, ed anche e soprattutto le iniziative di semplificazione delle procedure ed il cosiddetto federalismo amministrativo, in forza delle deleghe conferite con le leggi Bassanini nn. 59 e 127 del 1997.

Pur consapevole che non può essere questa la sede per approfondire i riflessi che tale processo riformatore potrebbe produrre anche sugli

enti previdenziali – mi riferisco in particolare al decentramento –, la Cisal si limita a ribadire alcuni principi che ritiene fondamentali.

Il primo è che il decentramento non deve riguardare soltanto o prevalentemente le responsabilità, ma anche ed in egual misura i poteri. Il secondo è che dopo i tanti, troppi forse, tentativi di riformare a costo zero, si deve assumere finalmente il metodo dell'investimento rigorosamente finalizzato ad una altrettanto rigorosa realizzazione degli obiettivi programmati; ciò nel presupposto, a parole da tutti riconosciuto, che le pubbliche amministrazioni debbano essere messe nelle condizioni obiettive di produrre valore aggiunto in favore del cittadino e delle imprese; valore aggiunto che, nel campo dell'erogazione dei servizi, non può non significare soprattutto qualità, a sua volta ottenibile non certo con gli ordini di servizio o con i comandamenti dall'alto, ma solo attraverso il coinvolgimento convinto, consapevole e partecipato della risorsa umana e del sindacato legittimato a rappresentarla.

Per quanto concerne la riforma degli enti previdenziali e dei loro organi, in sintesi estrema le considerazioni della Cisal sono le seguenti: riteniamo che il legislatore abbia omissso, commettendo un errore, di considerare gli effetti della legge n. 88 del 1989 – di fatto, quanto meno, sottovalutata – in termini di concreta attuazione di tale legge nei due enti destinatari della stessa. Ciò premesso, la separazione, assolutamente condivisibile, tra politica e amministrazione va più correttamente tradotta, per evitare gli equivoci ricordati, in separazione tra amministrazione politico-strategica (ossia linee di indirizzo, programmazione pluriennale e obiettivi strategici) e amministrazione gestionale-operativa. Non possiamo infatti dimenticare che gli enti che gestiscono forme di previdenza hanno a monte una legislazione cui devono rispondere e quindi non si può parlare di politica *strictu sensu* come si può fare, al limite, per il Ministero nel quale è possibile una separazione tra politica ed amministrazione, in quanto, da un lato, vi è un organo politico, il Ministro, che fa capo al Governo e, dall'altro, vi sono i dirigenti che rappresentano l'espressione più diretta del potere gestionale.

Il sistema duale non poteva ieri, nè tanto più può oggi, non essere inserito in un organico e generalizzato modello partecipativo che, trovando chiaro sostegno nel negletto articolo 46 della Costituzione, faccia recuperare al nostro paese l'enorme ritardo accumulato in materia rispetto agli altri partners europei.

Il pluralismo dei soggetti delegati dallo Stato all'erogazione di servizi previdenziali, mentre non impedisce in alcun modo l'esigenza di razionalizzare e valorizzare le rispettive sinergie, non contraddice eventuali ulteriori processi di riforma nell'ottica della eliminazione di accertate duplicazioni o sovrapposizioni strutturali e funzionali (valgano in proposito gli esempi di Ipsema ed Enpals rispetto ad Inail ed Inps). Con ciò non si intende la soppressione automatica di queste realtà, ma la necessità di effettuare un'attenta verifica dell'esistenza di duplicazioni o sovrapposizioni di funzioni prima di procedere ad un eventuale ulteriore processo di semplificazione.

Sembra, al contrario, da confermare la chiara scelta operata con il decreto legislativo n. 479 del 1994 attraverso la individuazione di tre

poli (previdenza privata, previdenza pubblica e tutela degli infortuni sul lavoro) in quanto, mentre non ci sono dubbi sulla funzione tipicamente assicurativa dell'Inail – tendenzialmente orientata, anche secondo recenti indirizzi legislativi, al sostanziale recupero del governo complessivo del fenomeno infortunistico, dalla prevenzione alla riabilitazione –, motivi di opportunità suggeriscono, almeno fino a quando non si saranno completati i processi di armonizzazione in atto, di mantenere separati i due rimanenti poli della previdenza pubblica e privata.

La conflittualità intervenuta tra gli organi preposti al governo degli enti previdenziali va prevalentemente, se non esclusivamente, imputata a cause ben determinate, cioè senza nulla togliere ai meritori tentativi avvenuti in tutti gli enti di ricercare, nel superiore interesse dell'utenza, degli spazi di composizione o comunque di armonizzazione della gestione degli enti stessi. Tale conflittualità va quindi imputata prevalentemente alla anomala successione delle nomine in questi enti: per primi sono stati nominati i presidenti (in alcuni enti erano commissari confermati successivamente nella funzione di presidente), poi il consiglio d'amministrazione, il direttore generale e, solo dopo mesi, i consigli di indirizzo e vigilanza. Questo dato, a parte la suddetta anomalia, ha consolidato la gestione di questi enti in un'ottica che chiaramente ha sofferto di un sostanziale preconceito nei confronti del sistema duale in quanto tale.

Fondamentalmente per questi motivi vi è stata maggiore difficoltà nel rimuovere delle posizioni di gestione anche di tipo strategico, o presunto tale, consolidatesi nell'arco non di giorni, ma di mesi rispetto alle nomine precedenti.

Un'altra causa di problemi è rappresentata dal clamoroso ritardo – anche questo è stato ricordato dai colleghi – nell'emanazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento di questi organi che la legge prevedeva addirittura entro 90 giorni, mentre di fatto sono stati necessari circa 3 anni.

Inoltre, non va dimenticata la mancata preventiva predisposizione progettuale e normativa, se necessario, del modello partecipativo nel quale inserire e consolidare il cosiddetto sistema duale.

Un ulteriore motivo di conflittualità è stata la obiettiva difficoltà – di estrema rilevanza e sulla quale dobbiamo riflettere in presenza di nuovi eventuali interventi – di riprodurre il principio della separazione tra politica e amministrazione che è immediatamente attuabile nel Ministero, quale struttura assunta ad esclusivo parametro dal legislatore. Questo rappresenta indubbiamente un limite della legislazione di riforma nell'ambito del rapporto di pubblico impiego (decreto legislativo n. 29 del 1993) in quanto il legislatore ha avuto presente esclusivamente il modello ministeriale e quindi ha continuato a commettere un errore che da tempo ricorre cioè quello di considerare «la pubblica amministrazione». Infatti, non esiste più la pubblica amministrazione, ma le pubbliche amministrazioni e per la mia personale esperienza anche sindacale posso assicurare che la differenza tra pubbliche amministrazioni in certi casi è addirittura abissale.

In tal senso ritengo che, per quello che riguarda in particolare l'Inps e l'Inail, rispetto al resto delle pubbliche amministrazioni – in special

modo in relazione al modello assunto dal legislatore per la riforma, cioè i Ministeri –, indubbiamente tale distanza è veramente enorme in termini di cultura, non solo e non tanto degli organi di gestione, quanto e soprattutto degli operatori pubblici che operano all'interno di questi enti. Tali soggetti – ed è bene sottolinearlo in questa sede – da anni lavorano sulla base di obiettivi programmati, di *standards* di produttività, di sistemi premianti che non calano a pioggia o che non sono commisurati – come purtroppo fino a qualche tempo fa accadeva altrove – alla presenza in servizio. Abbiamo fatto ridere il mondo ipotizzando incentivi sotto forma di premio per la presenza in servizio; come dire che lo stipendio competesse anche senza doversi recare sul luogo di lavoro! Pertanto, la difficoltà vissuta dagli organi è dovuta indubbiamente anche al fatto che il modello preso a base dal legislatore risponde poco alla realtà operativa, oltre che funzionale ed istituzionale, di questi enti.

In essi, inoltre, si riscontra la pletoricità degli organi (di cui alcuni monocratici – quali ad esempio il presidente, il magistrato della Corte dei conti, il direttore generale – ed altri collegiali, come il Civ, il consiglio d'amministrazione ed il collegio dei sindaci) che ha inevitabilmente comportato uno sforzo, peraltro apprezzabile, giungendo ad una sorta di tripartizione. Infatti, più che di un sistema duale, si è operato con una sorta di «tripartizione», in quanto, lavorando di fantasia ci si è orientati verso un potere di indirizzo strategico, di competenza del Civ, verso un potere di gestione strategica, o meglio di strategia di gestione, in testa al consiglio d'amministrazione, nonché un potere di gestione operativa, tipica della dirigenza, che però in questi enti viene concentrato nell'organo rappresentato dal direttore generale. Si è riscontrata in definitiva una sovrapposizione e una ridondanza di organi che non ha facilitato la convivenza o la «coabitazione» tra gli stessi.

Con un ulteriore rischio, che pure non va sottovalutato, e cioè quello della sottoclassificazione della dirigenza di questi enti che, rispetto a quella dei Ministeri, finirebbe per avere qualcosa in meno: infatti mentre nei Ministeri non ci sono il direttore generale ed i dirigenti generali, ma soltanto il Ministro ed i dirigenti (direttori) generali, negli enti, ci sono il Civ ed il consiglio d'amministrazione, i relativi presidenti, il direttore generale e la dirigenza.

È chiaro che in una situazione di questo genere si fa fatica a capire in quali limiti di autonomia la dirigenza possa e debba muoversi in forza di una normativa che ha invece riconfermato poteri e responsabilità facenti capo alla dirigenza non più in forma delegata – come accadeva poco tempo fa – ma *iure proprio*, in testa a ciascun dirigente.

Un'ultima considerazione, sempre in termini di difficoltà obiettive, è quella relativa alle funzioni di controllo che fanno anch'esse capo ad una molteplicità di organismi non sempre perfettamente corrispondenti ad altrettanti e ben precisati ruoli. Rispetto alla suddetta funzione di controllo, va tenuta ben distinta, a nostro avviso, quella di vigilanza che viene affidata al Civ e che il legislatore stesso assegna a questo organo, ribadendone la competenza con la cosiddetta «legge Bassanini due» (legge n. 127 del 1997).

Tale funzione di vigilanza – e non di controllo, ripeto – è strettamente collegata al potere di indirizzo, cioè all'altra funzione delegata al Civ. È a tutti noto che nell'iter legislativo di modifica dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 è rimasta la previsione relativa al nucleo di valutazione. Del resto non poteva sparire del tutto in quanto era stato commesso l'originario errore di affidare al nucleo l'unica ed esclusiva funzione di valutazione della dirigenza. Successivamente e giustamente, invece, è stata assegnata a questo organo la prevalente funzione di controllo interno, tanto che la sua nuova denominazione è di «servizio di controllo interno» o «nucleo di valutazione».

Ebbene, l'evoluzione del processo normativo ed il tentativo di predisposizione di un sistema articolato di controlli, tra loro non interferenti, hanno portato all'introduzione definitiva del controllo di gestione sui risultati, prevedendone la permanenza all'interno dell'apparato amministrativo, concomitante ed interagente con le strutture operative e finalizzato al miglioramento dei servizi. Ciò vuol dire che il legislatore ha di fatto affermato che l'amministrazione deve imparare a controllarsi ed a correggersi da sé, nella giusta direzione di un'effettiva autonomia delle pubbliche amministrazioni, riaffermando un principio – che peraltro in dottrina è abbastanza avanzato – secondo il quale, appunto, l'amministrazione deve amministrarsi, controllarsi ed eventualmente correggersi da sola.

Da questa impostazione discende la nostra convinzione che il termine «controllo» debba essere riferito ai nuovi organismi, cioè ai servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, in una concezione di derivazione inglese e cioè con finalità di «strumento di ausilio» per l'esercizio del controllo di gestione e della conseguente valutazione delle famose tre «e»: efficienza, efficacia ed economicità, ovviamente nell'ambito della legittimità o regolarità dell'azione amministrativa.

Queste considerazioni ci portano a dare la seguente risposta sintetica alla domanda che verteva sul «se» e sul «come» riformare enti ed organi: siamo a favore di una riforma degli enti che, confermando il sistema pluralistico, verifichi, eliminandole, eventuali duplicazioni o sovrapposizioni di funzioni, accentui la concreta valorizzazione delle sinergie ed eviti qualsiasi confusione tra natura giuridico-istituzionale e «*mission*» dei vari soggetti; inoltre, siamo a favore di una revisione degli attuali organi, sia in termini numerici che di composizione, evitando però al massimo ogni forma di condizionamento politico. A questo proposito possono essere utili le considerazioni già fatte sulle possibili ipotesi di un organismo di gestione simile ad uno o più amministratori delegati, o ad un Comitato di gestione.

Bisogna in proposito trovare un sistema che in qualche modo avvii il processo di nomina, responsabilizzi complessivamente gli organi che si occuperanno della gestione di questi enti, rispetti la più ampia partecipazione delle forze sociali, quali azioniste del sistema duale, attribuisca agli enti piena ed effettiva autonomia, nell'ottica del ricordato binomio inscindibile «potere-responsabilità» ai vari livelli, e ridisegni il sistema dei controlli nei termini sopra esposti, con maggiore puntualizzazione del significato stesso del controllo. Nel presupposto, come ho già detto,

che le amministrazioni debbano imparare a controllarsi ed a correggersi da sole anche in ragione di un'effettiva autonomia di gestione, senza la quale gli enti dei quali discutiamo non avrebbero in definitiva alcuna ragione di esistere.

PRESIDENTE. Allo scopo di fissare i termini in maniera molto chiara, vorrei ricordare che il dottor Lapadula, ma anche altri, hanno ricordato un accordo stipulato tra gli enti e il Governo su questa tematica. Vorrei dare lettura in proposito di un comunicato stampa del 19 febbraio 1997:

«Il Governo e le Segreterie di CGIL, CISL e UIL concordano sull'urgenza di riformare gli organi degli Enti previdenziali e assistenziali di cui al decreto legislativo 479/1994.

Il numero eccessivo di organi a cui sono demandate competenze non chiare, in assenza di procedure certe, ha determinato rilevanti difficoltà di funzionamento della vita istituzionale degli Enti.

Le seguenti linee del provvedimento di riordino, che confermano la scelta duale in cui i compiti di indirizzo sono completamente distinti da quelli di gestione, puntano sulla semplificazione degli organi, il contenimento della loro composizione numerica e la piena valorizzazione del ruolo della tecnostruttura:

1. affidare all'organo collegiale designato dalle parti sociali le funzioni di programmazione, indirizzo, controllo e verifica dei risultati;
2. attribuire tutti i compiti gestionali ad un unico ristretto organo nominato dal Governo sulla base di rigorosi criteri di professionalità, sentito il parere dell'organo di indirizzo e vigilanza;
3. razionalizzazione dei poteri di vigilanza ministeriale e rinvio alla legge 20/1994 per il ruolo della Corte dei conti. Riconsiderazione del ruolo del Collegio sindacale e creazione di un organo di controllo interno coerente con il riassetto degli organi;
4. contenimento delle spese di funzionamento degli Enti e miglioramento della loro efficacia anche con ricorso obbligatorio a forme di utilizzo comune di strutture e di organismi tecnici».

Chiedo a coloro che sono stati coautori di questo comunicato stampa se ne confermano il contenuto.

LAPADULA. Era un accordo, che per parte nostra confermiamo.

MUSI. Che però non è stato attuato!

PRESIDENTE. In questo caso il Governo da chi era rappresentato?

MUSI. Dai ministri Bassanini e Treu.

PRESIDENTE. I Commissari che intendono porre quesiti ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali hanno facoltà di parlare.

MICHIELON. Ho sentito molte lamentele del sindacato rispetto ad alcune inadempienze del Governo. Non ho sentito invece alcun tipo di lamentela rispetto ad una divisione voluta per legge tra gestione e questioni politiche dell'Inps. Non ho sentito nulla sui prepensionamenti, chiamati esuberanti, che nell'ultima legge finanziaria prevedono che 14.000 ferrovieri vadano in pensione con 25 anni di contribuzione, appesantendo ulteriormente la situazione di questo ente.

Sottolineo questo aspetto perchè il rappresentante dell'UGL ha teorizzato che sarebbe stato meglio, prima di trasferirli nell'Inps, che i famosi fondi speciali venissero risanati. Mi sembra strano che questo sindacato faccia un discorso del genere quando proprio quest'ultimo non ha adottato una politica del genere e ha preferito, non riuscendo più a mantenerli, inviare tali fondi all'Inps! È facile fare questo discorso oggi, ma forse bisognava pensarci prima, quando era ancora valido il discorso dei prepensionamenti.

Mi sembra opportuno sottolineare questo aspetto perchè non più di un mese fa sono stati prepensionati circa 500 portuali. In questo modo dal 1983 al 1996 sono stati prepensionati circa 14.500 portuali, sui circa 21.000 portuali del 1983. La cassa era stata commissariata perchè in *deficit*, anche se naturalmente il commissario continua a chiedere i soldi all'Inps. Non ho sentito alcuna lamentela su questo aspetto, ma solo su quanto sta continuando a fare il Governo.

Inoltre, vorrei capire in che misura si avrà l'abbattimento dei costi grazie a questa unificazione e come si intenda portarla avanti. Come sono stati fatti i conti dell'Inpdap? Che percentuale di personale dovrà continuare a lavorare per questo ente? Che percentuale di risparmio di personale si realizzerà negli altri enti? Mi risulta che l'unica struttura che non possa attualmente operare in questi termini sia proprio l'Inpdap, in quanto è indietro dai dieci ai quindici anni rispetto agli altri enti di previdenza. L'Inpdap è stato costretto ad assumere a comando 600 persone dell'Ente poste e, non avendo alcun tipo di informatizzazione, da quanto mi risulta opera ancora in base ad un sistema cartaceo.

Stabiliamo allora tempi e metodi. Ho sentito fare riferimento a grandi questioni di principio, ma ho l'impressione che si stia parlando di massimi sistemi. Forse, analizzando in profondità l'Inpdap, ci renderemo conto che sarebbe meglio costituire un nuovo organismo informatizzato grazie al quale realizzare questo obiettivo, un obiettivo che altrimenti potrebbe fallire.

Sappiamo che fino a dieci anni fa tutti gli enti utilizzavano un sistema cartaceo e che l'Inpdap dovrebbe unire enti pubblici con storie e carriere diverse. Il passato però non si cancella. Con questo intendo dire che vorrei capire come l'Inpdap potrà gestire in maniera unitaria tutti i suoi dipendenti che avranno carriere diverse, che dovranno essere ripercorse ed uniformate; non esiste alcun tipo di informatizzazione che consenta, con la sola pressione di un pulsante, di gestire carriere molto diverse fra loro.

Per riassumere: innanzi tutto ribadisco che a seguito della manovra finanziaria del 1998 vi sono 14.000 prepensionamenti in atto, che vanno ad appesantire l'Inps; su tale argomento non ho sentito alcuna valutazio-

ne: vi siete lamentati solo dei prepensionamenti che sono già stati accolti all'Inps, perchè i bilanci degli altri enti erano in rosso.

In secondo luogo, ritengo che l'Inpdap sia la struttura meno adatta per unificare tutti gli altri enti perchè attualmente non riesce neanche a gestire se stessa. Nel suo interessante intervento il dottor Lapadula ha usato l'espressione «istituto virtuale»: ritengo che l'Inpdap sarà virtuale almeno per altri dieci anni, considerate le sue attuali condizioni, a meno che non si parta dal presupposto di spostare il personale che in tutti gli altri enti oggi si occupa di pensioni e portarlo all'Inpdap, dove dovrebbe continuare a svolgere il suo lavoro. Non so che benefici possa portare tale operazione sui costi di gestione; probabilmente però determinerà grandi disagi, anche perchè lo spostamento degli incartamenti potrebbe provocarne la perdita di alcuni. Vorrei inoltre capire i tempi dell'operazione nonchè - tralascio le questioni di principio e quelle normative - quando e con quali mezzi si intenda realizzarla.

In realtà, considerato com'è attualmente ridotto l'Inpdap, sono molto scettico su questo tipo di intervento.

LAPADULA. Signor Presidente, la posizione della Cgil in merito ai prepensionamenti è chiara: siamo contrari anche nello specifico, per quanto riguarda l'Inps. La particolare questione dei ferrovieri non avrà alcun impatto, in quanto la sua gestione non appartiene all'Inps, ma rappresenta un problema di finanza pubblica.

Per quanto riguarda la questione dell'Inpdap credo che il Parlamento possa e debba fare la propria parte: ha approvato ormai da tempo la costituzione di un ente di previdenza per i pubblici dipendenti che non è ancora nelle condizioni di operare. La strada che ritengo valida è esattamente quella prima indicata, che considero anche fonte di risparmio: trasferire alle sedi centrali e periferiche dell'Inpdap (curando di non inflazionarle, perchè in alcuni casi si potrebbero anche prevedere delle strutture unificate fra gli enti) coloro, o parte di coloro, che in modo del tutto inefficiente svolgono il medesimo lavoro a Roma. nelle direzioni generali dei Ministeri (per quanto riguarda il settore statale e centrale) e in tante regioni, province e comuni (per quanto riguarda il sistema degli enti locali). Ad esempio, vi sono comuni di dimensioni medie nei quali sono addette alle pensioni fra le 20 e le 25 unità di personale; credo che trasferendo parte di costoro all'Inpdap questo potrà compiere tutto il lavoro proprio di un ente previdenziale.

Oggi l'Inpdap non è tale, perchè non dispone delle posizioni previdenziali dei lavoratori. Ho già fatto l'esempio dell'attuale difficoltà di sapere quanti sono i dipendenti pubblici che hanno avanzato una domanda o che hanno conservato il diritto ad essere scaglionati perchè in Italia non esiste nessuno che svolga questo lavoro; a mio parere, essendoci un ente previdenziale unico, dovrà svolgerlo proprio l'Inpdap.

La Cgil ritiene che vi sia una preoccupante carenza di iniziative da parte del Ministro del lavoro che, fino a prova contraria è il responsabile dell'andamento degli enti nell'ambito del Governo. Per quanto riguarda sia le disfunzioni legate agli organi sia il fatto che non si procede alla costituzione effettiva di un ente previdenziale, sottolineo che vi è una

responsabilità del Ministro del lavoro, che deve essere rapidamente attivato dal Parlamento. Da parte nostra, come sindacato, chiederemo ad esempio il rispetto dell'accordo concluso ormai un anno fa, affinché si realizzino rapidamente gli interventi previsti, non impossibili.

MANNUCCI. Signor Presidente, l'onorevole Michielon ha richiamato un aspetto che ho trattato nel mio intervento: il processo di assorbimento degli istituti previdenziali previsto, per certi versi, anche dalla legge finanziaria. L'UGL - e non solo - è per l'eliminazione delle sacche di privilegio, più volte richiesta dal paese e dal Parlamento: taluni privilegi infatti vanno eliminati perchè, concessi negli anni della presunta abbondanza sempre a spese della generalità dei lavoratori e dei pensionati; hanno comportato la concessione di pensioni rilevanti, superiori alle effettive possibilità dei singoli fondi. Riteniamo che tali fondi debbano «autopurgarsi», ossia rientrare nella norma, perchè così è stato deciso dal Parlamento; noi non decidiamo nulla, ma è il Parlamento che lo fa; noi non abbiamo neanche il potere di accendere un fiammifero, se non è deciso da voi.

Chiarito questo, ribadisco che vogliamo arrivare ad eliminare le sacche di privilegio ed a portare tutti ad un certo livello; poi chi vuole e può, perchè è fortunato, potrà garantirsi una previdenza integrativa, come previsto dalla legge.

Onorevole Michielon, mi consenta di dire - mi ha spinto lei - che tra i privilegi considero al primo posto quello dei parlamentari, i quali - come ho già avuto modo di affermare in una audizione dello scorso anno - si sono inventati la bella formula del vitalizio per sfuggire al casellario dell'Inps ed alle regole sulle pensioni. Ciò rappresenta il primo vero sconcio d'Italia, perchè consente - mi assumo pienamente la responsabilità di quanto dico - di percepire un vitalizio dopo un anno e mezzo di mandato e tre anni e mezzo di versamenti volontari, da pagare all'atto del pensionamento. Quando parlo di privilegi, mi riferisco anche a questo.

MICHIELON. Non è vero, si informi, c'è stata una riforma!

MANNUCCI. La riforma è stata un falso; è stata compiuta solo perchè i Presidenti della Camera e del Senato hanno detto che, se il vostro fondo non fosse stato riformato non vi avrebbero consentito l'adeguamento previsto in base a certi scatti validi per i magistrati. Avete quindi realizzato una finta riforma, anche perchè avete previsto che entri in funzione dalla prossima legislatura, e avete preso in giro i cittadini, dicendo loro che avete riformato il sistema.

MICHIELON. Si informi sulla «legge Mosca»! È entrata in vigore dal 1° gennaio 1998.

PRESIDENTE. Per favore, evitate i dialoghi.

MANNUCCI. Siccome si parla di privilegi, bisogna chiarire quali sono.

MICHIELON. Signor Mannucci, si informi meglio sulla legge «Mosca»; poi andiamo a vedere chi ha mangiato grazie ai contributi che sono stati dati ai patronati; ognuno fa le sue riforme, stia tranquillo! Ci sono stati sindacalisti divenuti Ministro del lavoro che non hanno fatto nulla; conosce un certo Marini? Cosa ha fatto? È meglio che stiate buoni, siete usciti dall'Inps quando faceva acqua! Oltre a Marini, adesso vi è un sindacalista Sottosegretario e non solo: il signor Del Turco è in Parlamento, perciò è meglio che stiate buoni.

MANNUCCI. Io sono dell'UGL.

MICHIELON. Ed io sono della Lega Nord, è lo stesso discorso.

PRESIDENTE. Va bene, però evitiamo...

MICHIELON. No signor Presidente, non va bene niente.

CORRENTE. Signor Presidente, desidero solo svolgere alcune considerazioni. In primo luogo, a dire la verità, non tutti hanno parlato male del Governo o del Ministro del lavoro. Gli interventi sono stati differenziati. Personalmente sono sostenitore della autonomia e della responsabilità dei singoli organismi: il Governo propone le leggi, il Parlamento le approva, i sindacati si occupano degli interessi sociali. Sulla vicenda relativa alla legge finanziaria sollevata da un componente della Commissione di controllo c'è una posizione dei sindacati che mi pare vada avanti da tempo, ed è quella di una netta separazione tra previdenza e assistenza. Proprio per questa ragione non condividiamo tutti i provvedimenti che vanno nella direzione di caricare di oneri assistenziali gli enti previdenziali.

Come OO.SS. stiamo lavorando da tempo per fare chiarezza definitiva su tale argomento (separazione previdenza/assistenza) con l'intesa raggiunta nel mese di settembre 1997 con il Governo ed in parte recepita nella legge finanziaria.

In secondo luogo, il comunicato stampa di cui ha dato lettura il presidente De Luca fornisce delle indicazioni sulla strada da percorrere; inoltre, rispetto all'esperienza accumulata in ormai quasi tre anni, posso senz'altro affermare che i Civ hanno consolidato e rafforzato notevolmente la loro funzione di indirizzo. Devono quindi continuare a lavorare sulla loro ulteriore funzione, ossia quella della vigilanza.

In terzo luogo, riguardo all'Inpdap credo che la strada fondamentale da percorrere sia quella della formazione del personale - e mi pare che su questa linea siano sia il consiglio d'amministrazione che il Civ dell'INPDAP - in quanto per amalgamare personale eterogeneo, erogare prestazioni altrettanto eterogenee ed altresì rafforzare il decentramento dell'istituto è necessario investire molto in questo settore.

Questa per noi rappresenta la strada da percorrere al fine di far diventare l'Inpdap un ente previdenziale veramente rispondente alle esigenze dei lavoratori e dei pensionati.

MUSI. Signor Presidente, desidero fare un rilievo. Noi siamo venuti qui per ascoltare ed essere ascoltati sulle tematiche relative alla riforma degli enti. Ebbene, ho l'impressione che tutta una parte della discussione sollevata dal rappresentante della Lega non concerna assolutamente i temi dell'audizione coinvolgendo argomenti e persone non facenti parte della Commissione. A mio avviso si renderebbe necessario riaffrontare tali aspetti nuovamente in una sede istituzionale appropriata, per consentire ai chiamati in causa di far sentire la propria voce.

PRESIDENTE. Dottor Musi, mi sorprende questo rilievo, perchè non è certo lei che deve dire come condurre i lavori della Commissione. Le abbiamo concesso la parola e la abbiamo ascoltata; mi spiace che lei abbia adottato questo atteggiamento che non rientra nei poteri degli auditi.

Ringrazio gli intervenuti per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori hanno termine alle ore 22,15.

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

Il Consigliere parlamentare Capo della segreteria

DOTT. GAETANO SCUDERI