

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**25.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 LUGLIO 2007**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ELENA EMMA CORDONI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA E GESTIONALE DEGLI ENTI PUBBLICI E SULLE EVENTUALI PROSPETTIVE DI RIORDINO</b>	
<b>Audizione del Viceministro dell'economia e delle finanze, senatore Roberto Pinza:</b>	
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i> .....	3, 7, 8 9, 11, 14
Confalonieri Giovanni (RC-SE) .....	8
Delbono Emilio (Ulivo) .....	8
Lo Presti Antonino (AN) .....	7
Musi Adriano (Ulivo) .....	9
Pinza Roberto, <i>Viceministro dell'economia e delle finanze</i> .....	3, 13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ELENA EMMA CORDONI

**La seduta comincia alle 8.35.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Viceministro dell'economia e delle finanze, senatore Roberto Pinza.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino, l'audizione del Viceministro dell'economia e delle finanze, senatore Roberto Pinza.

Avverto che il Viceministro Pinza è accompagnato dal dottor Andrea Simi, capo ufficio legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze.

Do la parola al Viceministro dell'economia e delle finanze, senatore Roberto Pinza.

ROBERTO PINZA, *Viceministro dell'economia e delle finanze.* Grazie, signor presidente. Mi scuso con lei e con la Commissione per il differimento di questa audizione, che si è reso necessario rispetto alla data prevista in precedenza.

Preferisco leggere direttamente un appunto in modo da essere preciso su questo tema, che è molto delicato.

L'intenzione di procedere ad una valutazione di fattibilità in merito all'unificazione degli enti previdenziali, complessiva o per funzioni, discende dalla constatazione che nella situazione attuale esistono sovrapposizioni e duplicazioni, la cui rimozione potrebbe condurre ad apprezzabili risparmi di spesa e ad un incremento dell'efficienza con cui i servizi vengono erogati.

Come hanno già ricordato il Ministro del lavoro e quello per la riforma e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il tema dell'unificazione degli enti previdenziali è compreso tra le priorità dell'azione del Governo. Esiste quindi una forte e condivisa volontà politica di attivare subito il processo, rimuovendo gli ostacoli al suo avanzamento.

D'altro canto, una razionalizzazione del sistema con cui le prestazioni previdenziali e assistenziali vengono erogate, può essere funzionale ad un complessivo e definitivo riordino dei regimi pensionistici vigenti. In generale, nel processo in atto in cui il Governo sta valutando, attraverso un monitoraggio analitico, gli ambiti in cui si manifestano le inefficienze ed i sopraccosti nella gestione della cosa pubblica, è inevitabile che venga dedicata una particolare attenzione al sistema previdenziale, che incide per circa un terzo della spesa pubblica complessiva.

Allo stato non esistono piani analitici di integrazione o di accorpamento, ma le analisi sono limitate ad una valutazione dei pro e dei contro che potrebbero derivare da un'eventuale riorganizzazione degli enti previdenziali, sulla base di una conoscenza dall'interno del mondo della

previdenza e grazie anche al prezioso lavoro svolto da questa Commissione.

Pertanto mi limiterò a sottolineare alcuni punti su cui si sta concentrando l'analisi — questo è lo stato della vicenda — che consentiranno di dedurre l'effettiva fattibilità di un accorpamento o di altre soluzioni, che in una fase più avanzata non potranno che essere demandati a valutazioni più sofisticate e più precise sull'effettivo *modus operandi* degli enti, e in grado di offrire un disegno organizzativo (in termini di persone, di uffici, di gestioni e di infrastrutture informatiche) coerente con l'obiettivo di contenere i costi e migliorare il servizio.

Il punto di partenza che ha indotto il Governo a riflettere sulla necessità di riorganizzare il mondo degli enti previdenziali, va individuato nella molteplicità dei soggetti che vi operano e nella non omogenea dimensione che li caratterizza. Il sistema previdenziale pubblico, com'è noto, è gestito in larga parte da INPS, INPDAP, ENPALS, IPOST e Ministero dell'economia e delle finanze (limitatamente alle pensioni di guerra) per quanto riguarda l'erogazione di prestazioni di strettamente pensionistico, e da INAIL e IPSEMA per quanto attiene all'attività di assicurazione ed erogazione di indennità di varia natura.

A fronte di tale sistema frazionato, sono ancora molto differenziati i regimi pensionistici che fanno capo a tali istituti. Dopo la riforma del 1995, è stata prevista nel 1997 una maggiore armonizzazione dei regimi pensionistici del settore pubblico e del settore privato (la « riforma Prodi », come viene chiamata), ma non si è ancora giunti all'eliminazione delle sperequazioni fra le varie gestioni e all'omogeneità dei sistemi. La delega prevista dall'articolo 1, comma 31, della legge n. 243 del 2004, in merito al riordino degli enti pubblici di previdenza ed assistenza obbligatoria, non è mai stata esercitata, ma non è venuta meno l'ipotesi di migliorare la funzionalità e l'efficacia dell'attività ad essi demandata e di ridurre complessivamente i costi gestionali.

La sia pur parziale analogia riscontrabile nei loro compiti istituzionali e l'assetto delle loro strutture, induce a ritenere probabile l'esistenza di una sostanziale duplicazione delle attività soprattutto nei settori chiave del personale, dell'organizzazione e della *governance*, del funzionamento, della gestione degli investimenti mobiliari ed immobiliari, della gestione degli uffici legali e della gestione informatica: strutture alle quali sono destinate parti significative delle risorse finanziarie dei singoli istituti.

Ne consegue, almeno in via ipotetica — siamo a questo punto dell'analisi —, che dalla razionalizzazione o dall'unificazione delle funzioni, delle risorse umane e finanziarie, dei beni strumentali e del patrimonio, potrebbero derivare risparmi di spesa ed un assetto organizzativo e gestionale previdenziale più snello.

Gli enti previdenziali hanno già da tempo manifestato la volontà di intraprendere la strada delle « sinergie » per quanto concerne soprattutto il settore dell'informatica, il settore immobiliare e quello dei servizi di consulenza, legale in particolare. Ma il livello delle realizzazioni in questo settore induce a ritenere necessaria un'accelerazione di cui Governo intende farsi carico, per quanto gli compete nell'esercizio dei suoi doveri di indirizzo e di vigilanza.

Mi riferisco a cifre o fatti che — tengo a ribadirlo — servono soltanto per definire gli ordini di grandezza, sono suscettibili di profonde oscillazioni e, man mano che si entra nello specifico dell'analisi, possono fornire elementi utili a questo tipo di discussione.

Un primo aspetto da considerare è che la frammentazione degli istituti produce una sostanziale difficoltà a reperire dati certi sui costi e sui ricavi analitici di tali enti, così come sulla platea dei beneficiari, sul numero e sulla qualità delle prestazioni erogate. Ciò, da un canto, induce ad essere molto prudenti nell'effettuare valutazioni troppo semplicistiche e, dall'altro, incoraggia la volontà di procedere ad una razionalizzazione del sistema.

Detto questo, dall'incrocio di alcune fonti di dati, emerge all'interno del comparto degli enti previdenziali un costo del personale complessivo di circa 3,3 miliardi di euro, rilevato alla fine del 2006, che incide per circa l'1,3 per cento sul totale delle prestazioni erogate. È un valore non esorbitante, se confrontato con altre esperienze internazionali, ed in tendenziale discesa rispetto agli inizi degli anni Novanta quando si collocava oltre il 2,4 per cento. Tuttavia, se si scompone il dato per ciascun ente, si riscontra una incidenza del costo del personale sulle prestazioni che passa da poco meno dell'1 per cento nel caso dell'INPDAP, a livelli — ed è l'estremo opposto — enormemente superiori nel caso dell'IPSEMA. Ovviamente, il dato può nascondere in sé delle differenze nelle caratteristiche del servizio erogato, che possono incidere anche molto sul costo *pro capite* per dipendente. Ma la differenza di *performance* appare comunque evidente.

Un altro indicatore di efficienza, questa volta parametrato sulla dotazione di risorse umane, è il rapporto fra utenti e dipendenti. Anche in questo caso, sembrano emergere differenze sostanziali, che vanno dai quasi 600 utenti serviti da un singolo dipendente dell'INPS, a qualche decina servita dall'IPSEMA.

Una simulazione grossolana e di tipo « macro », che — ribadisco questo aspetto — ha solo un valore teorico, basata sull'ipotesi che le *performance* fra i diversi istituti divenissero omogenee, che può essere quindi intesa come risparmio massimo teorico conseguibile con l'unificazione di tutti gli enti, produrrebbe a regime, in circa dieci anni, un risparmio di spesa che è stato stimato teoricamente in circa un miliardo di euro.

Un ragionamento analogo (che, è opportuno ribadire, ha solo valore teorico-potenziale; qui parliamo del rapporto tra personale in sé e costo del personale relativo alle pratiche previdenziali gestite; un secondo argomento attiene agli oneri gestionali) riguarda i possibili risparmi di efficienza che si potrebbero ottenere riportando ad uniformità l'incidenza degli

oneri gestionali sopportati dagli enti, che ammontavano a poco meno di tre miliardi di euro alla fine del 2006 sul totale delle prestazioni erogate. Anche in questo caso, il valore medio si colloca su livelli normali, intorno all'1,2 per cento, seppure in lievissima crescita rispetto alla seconda metà degli anni Novanta, quando stazionava sotto l'1 per cento. Ma se si passa al dettaglio dei singoli enti, anche in questo caso l'intervallo dei valori è molto alto, oscillando tra lo 0,7 per cento dell'INPS e (in qualche caso) oltre il 10 o il 12 per cento di qualche altro istituto.

Se tutti gli enti avessero la stessa incidenza dei costi sull'erogato, il valore del risparmio massimo teorico conseguibile — uso l'espressione « massimo teorico conseguibile » perché si tratta di una esercitazione per individuare il potenziale risultato finale (anche se è chiaro che esiste una scala infinita di alternative) — si attesterebbe intorno all'1,7 miliardi di euro, con una riduzione complessiva di oltre il 55 per cento dei costi attuali.

Come si può intuire, l'entità dei risparmi quantificata appare in realtà sovrastimata, non rinvenendosi dalle valutazioni, basate sulla comune esperienza, forme di inefficienza così drammatiche e plateali. Ma l'esercizio consente di mettere in luce quanto meno le distanze esistenti fra le differenti gestioni che, in linea di principio, non avrebbero una fondata ragione di esistere, per quanto si possa tener conto delle differenze che caratterizzano le singole gestioni.

Vi è poi un terzo argomento analitico. A rafforzare le argomentazioni di tipo quantitativo, a favore quantomeno di una verifica degli spazi di razionalizzazione e di accorpamento tra gli enti e le loro funzioni, sopravvengono anche considerazioni di ordine qualitativo. Innanzitutto, nel comparto pubblico, una prima valutazione del modo in cui vengono espletate le pratiche previdenziali, induce a ritenere che in molte realtà della pubblica amministrazione vengono dedicate risorse a questo fine, ossia che vi è una specie di costo esterno, che riguarda anche l'impiego di personale della pubblica ammi-

nistrazione e non degli enti. Ne conseguirebbe che il numero di dipendenti della pubblica amministrazione dedicato allo svolgimento di compiti previdenziali, sia ben superiore, ad esempio, al numero dei dipendenti dello stesso INPDAP. Su ciò, però, il Governo si riserva una valutazione più approfondita.

Un aspetto qualitativo, emerso anche nel corso delle audizioni, investe la possibilità di razionalizzare alcune spese che gli enti devono sopportare e che, in forma aggregata, potrebbero generare una maggiore efficienza ed un sostanziale risparmio. Il riferimento è alle spese legali, alle licenze *software*, o ad altre funzioni di supporto, ma potrebbe essere esteso anche alle articolazioni territoriali dei principali enti.

Infine, può contribuire alla scelta di accorpamento tra gli enti, il fatto che già adesso molte funzioni siano svolte dall'INPS, sicché non sempre si rinvengono le ragioni per sostenere il costo di organi separati, ma soprattutto di acquisto o di affitto di locali, oneri per il personale, e così via.

A fronte dei possibili guadagni di efficienza o dei risparmi associati all'ipotesi di unificazione o comunque di forte collegamento — questa è una scelta che dovrà essere fatta — si contrappongono i rischi di maggiori oneri e inefficienze che un simile passaggio potrebbe portare con sé.

Innanzitutto, se un approccio *soft* basato sull'integrazione di alcune funzioni potrebbe essere gestito sotto l'attuale conformazione gestionale, una eventuale ipotesi di accorpamento in un unico ente dovrebbe risolvere problemi di *governance* non trascurabili. Se è vero infatti che già adesso quasi il 60 per cento dei dipendenti fa capo ad un unico ente (l'INPS) e che questo eroga oltre il 90 per cento delle prestazioni, è anche vero che ciascun ente svolge diverse funzioni che non potrebbero essere direttamente trasferite all'INPS nella sua attuale forma, o comunque richiederebbero modificazioni significative. Allo stesso modo, non sono da sottovalutare i necessari costi che la modifica di mansioni professionali, insita in ogni ipo-

tesi di accorpamento, richiederebbe. Almeno nel breve periodo potrebbero esserci dei costi extra.

Merita a questo fine di essere rappresentato il caso peculiare del Servizio pensioni di guerra — che riferisco nella sua oggettività, poi la Commissione ci fornirà i consigli e le valutazioni che ritiene più opportune — che fa capo alla Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del Tesoro, del Dipartimento del Tesoro stesso. Secondo i dati forniti dal sistema di controllo di gestione, nel corso del 2006 risulterebbero evase circa 206.000 richieste, in calo rispetto alle 232.000 del 2004. Il personale impiegato per far fronte alle suddette richieste è stato pari a 152 unità, buona parte delle quali — circa 140 — dislocate presso le direzioni provinciali, con un costo del personale intorno ai 6,1 milioni di euro. Considerato anche l'ammontare delle prestazioni evase, che si colloca intorno ai 1.000 milioni di euro, emergerebbero dei valori degli indicatori sintetici sopra utilizzati molto positivi, con un rapporto tra utenti e dipendenti intorno a 1.350, ed una incidenza dell'onere del personale sulle prestazioni erogate pari al 6 per mille. A questi valori si perviene in considerazione delle economie di scala sfruttate nell'erogazione dell'indennità, mediante l'uso del sistema centralizzato utilizzato per il pagamento di una parte consistente degli stipendi dei dipendenti pubblici. Pertanto, se si considera che il servizio — per la natura stessa del beneficio — è destinato a contrarsi progressivamente, e si tiene conto delle già soddisfacenti condizioni attuali, si potrebbe essere indotti a non modificare l'attuale gestione, giacché non sembrano potersi profilare guadagni di efficienza e risparmi nel medio periodo. Tuttavia, anche in questo caso, si tratta di considerazioni molto aperte, non ancora ponderate dalla necessaria valutazione analitica del fenomeno, ma basate su informazioni desunte dagli indicatori sintetici di bilancio.

In conclusione, la disamina degli elementi che connotano il fenomeno in oggetto, non consente già adesso di definire un preciso impegno di *policy*, ma inducono

fortemente a riflettere sulla possibilità di ottenere recuperi di efficienza e risparmi di spesa nell'erogazione delle prestazioni previdenziali, assistenziali ed assicurative, visto che in linea di principio tali guadagni potrebbero anche essere significativi. La recente audizione dei rappresentanti della Corte dei conti sembra confermare questa impressione, pervenendo, attraverso una analisi più dettagliata delle singole funzioni e delle componenti di spesa degli enti previdenziali, ad ipotesi quantitative di risparmio e di miglioramento del servizio sostanzialmente analoghe a quelle qui rappresentate nel loro valore complessivo. L'analisi dei rappresentanti della Corte mostra anche come i risparmi, pur essendo consistenti solo a medio-lungo termine, non sono trascurabili neanche nel breve, essendo valutati in poco meno di 600 milioni di euro già dal primo anno, al netto, senza considerare la cessione degli immobili (per sua natura *una tantum*) valutata in circa 900 milioni nell'arco di un quadriennio.

Signor presidente, per concludere, ciò rafforza la convinzione che il tema debba quanto meno essere preso in esame, ferma restando l'idea che il processo di unificazione, per le sue implicazioni sui lavoratori del settore e su quelli che fruiscono della tutela previdenziale, debba seguire in ogni caso una strada tracciata attraverso il dialogo più ampio con le parti sociali.

Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie, Viceministro Pinza. Vi sono domande o richieste? Onorevole Lo Presti, prego.

**ANTONINO LO PRESTI.** Mi scuso per il ritardo. Innanzitutto, vorrei ringraziare il Viceministro per la sua relazione, che mi sembra equilibrata e ragionevole.

Sostanzialmente, è la prima volta che un esponente del Governo viene a riferirci sullo stato dell'arte in ordine al processo di razionalizzazione. La chiamo «razionalizzazione» perché ho visto che anche lei, signor Viceministro, è stato molto prudente nel parlare di unificazione. Ed è questa anche la prima volta che un rap-

presentante del Governo si pone uno dei problemi più importanti che possono influire nel processo della cosiddetta «unificazione», quello cioè del personale. Ne abbiamo parlato diffusamente nel corso di tante audizioni, ma mai nessuno, da parte del Governo, si era posto tale fondamentale problema, che — a mio avviso — può fraporsi in modo determinante in questo processo di «unificazione». Ma vedo comunque che anche il Governo vuole meditare attentamente.

In ordine a questa valutazione del Governo, ancora, vorrei chiedere al Viceministro Pinza se è conoscenza del fatto che il suo collega Ministro della funzione pubblica, Nicolais secondo quanto ci ha riferito in questa sede, ha attivato un tavolo tecnico che si sta preoccupando di preparare un cosiddetto «piano industriale», o comunque un quadro di riferimento, con riguardo alle tappe da seguire nel processo di riordino e di razionalizzazione. Vorrei dunque chiedere se vi è quindi una intesa, una sinergia, tra il vostro Ministero e quello della funzione pubblica in ordine a queste tematiche, perché ancora non sono state delineate con chiarezza le coordinate nell'ambito delle quali si svilupperà questo processo di razionalizzazione, di riordino.

È chiaro che, per esempio, si potrebbe già da subito unificare — non ci vuole granché, basta uno sforzo veramente molto modesto — il servizio legale, che, con pochi provvedimenti potrebbe proficuamente seguire il contenzioso di diversi enti. Abbiamo infatti scoperto che molti di questi, pur avendo una avvocatura interna, fanno ricorso in modo improprio a consulenti ed avvocati esterni, violando anche la legge. Vi è infatti un obbligo di legge di stipulare delle convenzioni anche onerose con istituti che si avvalgono di servizi legali attrezzati come quello dell'INPS. Ma abbiamo scoperto che l'INPDAP, per esempio, ancora oggi chiede a consulenti esterni lo svolgimento di pratiche legali, che evidentemente comportano anche dei costi non indifferenti.

Quindi, vorrei avere un quadro più dettagliato sul tipo di attività concrete che il Governo intende porre in essere. A

questo proposito, spero che si smentiscano le indiscrezioni circolate — per la verità mai confermate ufficialmente — circa il fatto che vi sarebbero già dei provvedimenti amministrativi tendenti a regolamentare la unificazione. Infine, come ci regoliamo con il termine per la delega, che è già scaduto? Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie. Prego, senatore Confalonieri.

**GIOVANNI CONFALONIERI.** Ringrazio anch'io il Viceministro per la relazione molto dettagliata. Pongo due domande veloci.

La prima questione è qui di seguito illustrata. Se vi è un campo in cui un annuncio si dimostra un elemento di profonda turbativa, è proprio quello in oggetto. In genere, quando si annunciano delle cose molto in anticipo e poi le stesse assumono connotati diversi, si crea sempre un problema. In questo campo, gli annunci sono forieri di molte complicazioni. Abbiamo sentito, anche nelle audizioni degli enti, che è stato recepito come messaggio non il fatto che il Governo sta facendo una valutazione sulla base della quale poi deciderà cosa fare, bensì che vi sarà un processo di unificazione. Ciò sta producendo delle resistenze, anche legittime, per tutti i problemi che lei stesso, signor Viceministro, ha detto. Allora, mi interessa anzitutto capire, relativamente alla valutazione che il Governo sta operando: è possibile immaginare dei provvedimenti, in tempi anche rapidi, che operino nei limiti dell'idea della razionalizzazione e non — come dire — dell'«idea finale»? Anche perché, decidere di andare verso l'unificazione in tempi sufficientemente rapidi o decidere di andare nella direzione della razionalizzazione, sono due percorsi metodologici francamente assai diversi, che necessitano di iniziative politiche anche molto diverse. Quindi, la prima cosa che mi interessa, anche per il lavoro che stiamo svolgendo in Commissione bicamerale, è capire quali siano gli «approdi», individuati sulla base del monitoraggio che il Governo sta effettuando,

ed ipotizzati in tempi rapidi (e per « rapidi » non intendo riferirmi a dopodomani, ma neanche alle «calende greche»).

Passo alla seconda questione. Signor Viceministro; lei ha parlato di INPS, INPDAP e degli altri enti previdenziali (abbiamo sentito anche l'INAIL, ad esempio), e — come tutti sanno assolutamente — l'INPS comprende in sé due funzioni: una previdenziale e l'altra assistenziale. Tale questione è ricorsa in diverse audizioni e in diverse occasioni anche in questa Commissione bicamerale. È all'ordine giorno una riflessione per cui, nel momento in cui si punta ad una razionalizzazione e, o, ad una unificazione degli enti previdenziali, si ipotizza una netta scissione tra la partita assistenziale e la partita previdenziale? Ciò, infatti, da una parte favorirebbe molto una sinergia tra gli enti previdenziali, e dall'altra parte — anche da un punto di vista economico —, probabilmente, non solo darebbe un ulteriore elemento di trasparenza (che già in qualche modo vi è), ma aumenterebbe anche le possibilità di riuscita di queste sinergie. Quindi, si tratta della separazione di queste due funzioni previste e che oggi sono in essere.

**PRESIDENTE.** Grazie. Onorevole Delbono, prego.

**EMILIO DELBONO.** Volevo svolgere due considerazioni.

Innanzitutto, mi pare che l'intervento del Viceministro Pinza riporti sicuramente la discussione ad un livello di grande equilibrio, perché, sotto il profilo del merito, finalmente la vicenda dei risparmi viene collocata sotto una luce differente rispetto a quella diffusa sulla stampa, soprattutto perché detta vicenda è affrontata in modo razionale. È «spalmata» nel corso degli anni e non produce l'effetto descritto in modo improprio anche sulla stampa specializzata. Ossia, mi riferisco a questi famosi 3 miliardi di euro risparmiati che si sarebbero prodotti già dal primo anno: una cosa fantastica, che non aveva né capo né coda né cucitura — ma purtroppo abbiamo letto anche questo! —

e che ha anche prodotto una serie di distorsioni, come l'utilizzo immediato di questi risparmi al fine di coprire operazioni di altra natura come l'alleggerimento del cosiddetto « gradone ».

Riporta invece verso un obiettivo condivisibile l'idea che si possa arrivare a risparmi attraverso razionalizzazioni ed anche a fusioni in tempi medio-lunghi. Infatti, quando il senatore Pinza fa un riferimento ai risparmi nell'arco decennale — per esempio, per quanto riguarda le spese del personale — è evidente che stiamo ragionando di un percorso che si dovrà avviare non certamente entrando « a gamba tesa » dentro gli istituti e creando più disfunzioni che miglioramenti del servizio, ma in un contesto di collaborazione e di sinergia.

Credo quindi che questo sia un dato molto importante, che serve alla Commissione per arrivare ad un suo giudizio finale ponderato.

La seconda considerazione riguarda invece il tema della natura degli enti. Credo che la domanda di chi mi ha preceduto abbia colto nel segno. La nostra preoccupazione è che se anche si va verso la razionalizzazione, o meglio, anche verso accorpamenti o processi di fusione, bisogna rispettare la natura essenziale degli istituti, quelli previdenziali e quelli assicurativi. Quindi, non abbiamo mai escluso, anche nella discussione tra di noi e nell'ascolto delle audizioni, che sia possibile avviare un processo di avvicinamento, da una parte tra istituti che erogano servizi di natura prettamente assicurativa e di copertura come l'INAIL o l'IPSEMA e, dall'altro tra enti di natura previdenziale. Ossia, non abbiamo mai escluso sostanzialmente la costruzione di due grandi aree (e credo sia anche ragionevole cominciare ad ipotizzarla).

Ritengo che questi due elementi possano contribuire a portare avanti una discussione più pacata ed anche di maggiore qualità, per giungere a decisioni da parte del Governo ed a pronunciamenti da parte del Parlamento. Ci siamo impegnati, comunque, a riferire il risultato di queste lunghe audizioni, anche approfondite, non

limitandoci solo agli istituti previdenziali o agli istituti assicurativi, ma anche ascoltando ulteriori parti che sono servite fondamentalmente a chiarirci le idee.

Sarebbe interessante se il Governo, prima di adottare i provvedimenti, potesse tornare eventualmente in Commissione per offrirci ulteriori elementi definitivi.

PRESIDENTE. Grazie. Prego, onorevole Musi.

ADRIANO MUSI. Mi associo ai ringraziamenti rivolti al Viceministro Pinza, anche perché il suo intervento ci consente di effettuare una valutazione di merito che fino ad oggi non era stato possibile svolgere.

Per altri versi, partendo proprio dalle conclusioni del Viceministro, colgo come un elemento positivo l'intenzione del Governo di avviare un dialogo più ampio con le parti sociali. Infatti, se una critica puntuale è stata avanzata nelle audizioni che abbiamo svolto sinora, è proprio quella delle parti sociali che si sono lamentate del fatto di aver appreso l'orientamento del Governo più dai giornali che non dal confronto di merito sul tema. Credo, quindi, che il processo di maturazione — anche nel merito, appunto — che ci è stato sottoposto oggi, indubbiamente aiuti ad inaugurare finalmente un dialogo più trasparente con le parti sociali.

D'altra parte, vorrei fare una considerazione aggiuntiva, in quanto è stato fatto riferimento all'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti ed ai dati da essi forniti. Ma la Corte dei conti ci ha detto che quei dati erano non i propri, bensì dell'INPS, che a sua volta ha smentito che quei dati fossero i propri (*Commenti*) per cui a questo punto sarebbe importante sapere di chi sono i dati, perché ciò ci aiuterebbe a capire esattamente il grado di attendibilità dei conti. Non vorremmo che alla fine li avesse fatti un signore qui sotto, e allora sì che vi sarebbe qualche problema di credibilità dei conti (*Si ride*)! Ecco perché credo che anche il processo costitutivo dei conti, in qualche maniera, vada tenuto in una esatta considerazione.

A proposito di conti, e con riferimento all'analisi iniziale del Viceministro, vedo che si continua a dire che la spesa previdenziale incide per un terzo della spesa pubblica. Siccome ho avuto modo di leggere un documento della Ragioneria generale dello Stato, dove peraltro all'interno della spesa previdenziale si continuano ad inserire, per esempio, le pensioni sociali, vorrei capire se, una volta per tutte, si riuscirà ad attuare la legge 9 marzo 1989, n. 88. Non chiediamo di più. Chiediamo cioè il rispetto della legge.

Visto che molti evocano il rispetto delle leggi, magari anche relativamente ai coefficienti di trasformazione (visto che quella dei coefficienti di trasformazione è una legge più recente), sarebbe utile che intanto si cominciasse ad attuare la legge del 1989, che ha stabilito la separazione tra previdenza e assistenza, poiché avere una esatta e puntuale specificazione della spesa previdenziale ci aiuta a capire come intervenire nel merito.

Rispetto poi ai processi di fattibilità, vorrei avere alcuni dei chiarimenti ulteriori.

Per esempio, si dice che vi è un problema relativo all'armonizzazione ed all'omogeneizzazione dei sistemi, che è in stato avanzato. Le audizioni che abbiamo svolto sin qui hanno evidenziato come siano ancora *in itinere* i processi di unificazione all'interno dell'INPS, (tra le tante casse dell'INPS), ed all'interno dell'INPDAP (tra le tante casse dell'INPDAP). Tutti e due hanno riferito che un processo di armonizzazione e di unificazione degli istituti senza aver prima completato certi processi (che avrebbero dovuto essere già stati completati da tempo), crea ulteriori problemi e disfunzioni. Quindi, quella esigenza primaria che il Viceministro sottolineava, ossia dell'efficienza nei confronti degli utenti, ritengo sia la cosa più importante da tenere presente per evitare che si venga ad aggravare ulteriormente la situazione degli assistiti.

Ciò era ben presente pure nelle considerazioni del Viceministro, quando diceva che negli enti spesso si usa molto più personale dell'INPDAP per ottenere la pre-

stazione previdenziale e per seguire le relative problematiche rispetto al personale dell'INPDAP. Evidentemente, ciò avviene perché non si è completato il processo di trasformazione e di completamento delle armonizzazioni, ed al tempo stesso non si è completato il processo di trasferimento di tutta la materia previdenziale all'INPDAP. Infatti, molte volte l'INPDAP annota per lo più « a memoria » i contributi che gli devono essere attribuiti, piuttosto che considerare un vero versamento di cassa. Tant'è che molte volte, come nella previdenza complementare, abbiamo discusso in termini più di virtualità che non di effettività. È dunque opportuno che il processo di armonizzazione tenga conto del fatto che gli enti poi, dovranno versare effettivamente i contributi, e non soltanto annotarli « memoria ».

D'altronde, anche sul risparmio relativo ai dipendenti, sarei curioso di sapere perché riguardo a quel dato, che veniva enunciato, dei possibili 600 milioni di euro, anche rispetto a risparmi del personale, i rappresentanti della Corte dei conti ci hanno riferito che quella cifra annuale si realizzerebbe attraverso il blocco del *turnover*. Però, visto che è già da circa quindici anni che il blocco del *turn over* viene abbondantemente tenuto presente per l'INPS e per l'INPDAP, utilizzando magari molte volte personale distaccato, allora il problema è capire se si sta pensando a risparmi sul personale utilizzando altri tipi di soluzioni, oltre al blocco del *turnover*, come i licenziamenti. E visto che il rappresentante dei dirigenti d'azienda ci ha riferito di aver sentito evocare, da parte di rappresentanti del Governo, possibili licenziamenti per 15.000 persone, vorremmo capire se questa notizia faccia parte della strategia dei risparmi.

Un'ultima annotazione sulle pensioni di guerra. È stata compiuta un'attenta analisi da parte degli uffici preposti rispetto alle possibili economie di scala ed alla necessità di conservare la situazione *quo ante*. Non vorrei che ci fosse una parziale benevolenza quando si fanno conti dubbi che

ineriscono alle tasche proprie ed una particolare severità quando si tratta delle tasche degli altri (*Si ride*)!

**PRESIDENTE.** Anch'io volevo formulare una domanda e svolgere alcune considerazioni.

Non ripeto i punti che singolarmente i colleghi hanno sollevato, perché appartengono al nostro lavoro, al nostro percorso: sto parlando dell'assistenza e della previdenza, delle questioni relative ad un *iter* comprensibile di questo processo. Vorrei fare questo tipo di considerazione.

Innanzitutto, vorrei capire qual è l'*iter* che attualmente si medita di seguire. Non so se nel documento di programmazione economica e finanziaria vi sia stato scritto qualcosa, perché non siamo stati ancora in grado di leggerlo. Né so se si ritiene che questo tipo di percorso debba trovare una sua sistemazione nel documento di programmazione economica e finanziaria, oppure se siano previsti altri tipi di percorso, visto che — come osservava l'onorevole Lo Presti — il possibile esercizio della delega che era previsto nella legge finanziaria precedente (con norma di delegificazione, fra l'altro) è scaduto il 30 giugno. Vorremmo saperlo anche per capire come il lavoro di questa Commissione possa essere finalizzato, in quanto cercheremo di approvare il documento conclusivo entro la fine di questo mese, per poterci poi eventualmente confrontare con i successivi passaggi che il Governo intenderà porre in essere.

Vi è una seconda questione, che mi preme sottolineare. Per quanto riguarda l'INPDAP, dato che il Viceministro ha fatto l'esempio che vi sono anche dei costi esterni rispetto a quanto si può desumere dal bilancio (perché in molti concorrono alla formazione di quel risultato), e dato che si tratta di un argomento echeggiato in più sedi, anche da questo versante vorrei fare una precisazione.

All'INPDAP, istituto di previdenza, i datori di lavoro pubblici dovrebbero trasmettere, quando assumono i lavoratori e quando li licenziano, i contributi che versano. Ma non avviene così. Anzi, nel corso

della relativa audizione, ho posto la questione alla Corte dei conti: se lo Stato fosse un datore di lavoro privato, sottostarebbe agli ispettori, alle multe, agli oneri per i ritardati pagamenti (sto facendo degli esempi per eccesso). Però, che cosa determina tutto ciò, che cosa ha determinato e che cosa potrebbe determinare, anche se adesso, dopo aver mosso i primi passi, le cose cominciano a cambiare? Che l'INPDAP, quando ha assunto tutte le casse, non ha adottato un meccanismo per cui — prevalentemente per i lavoratori statali, ed ad esempio per la scuola ed i militari (non per le pensioni di guerra) — queste strutture non si sono organizzate per trasferire le comunicazioni e i dati all'INPDAP. E questo problema non si risolverà, anche qualora si trasferisse tutto all'INPS o si costituisse un unico ente (o due o tre). Anzi, tra non molto, gli insegnanti che andranno in pensione si troveranno in una situazione di possibile crisi, perché in questi anni — essendo venuta a termine una generazione di insegnanti — vi saranno moltissimi pensionamenti, ma l'INPDAP non è in possesso dei dati per ricostruire la storia lavorativa di queste persone e di definire, quindi, il relativo livello pensionistico. Ciò produce, signor Viceministro, le cosiddette pensioni provvisorie che ben conosciamo: dopo dieci anni, quando è finito l'iter amministrativo, si chiedono i soldi indietro alle persone creando grandissimo disagio e disperazione, anche perché dover restituire cento euro al mese dopo tanti anni getta le persone in una situazione terribile. Diciamo ciò perché dietro a qualunque prospettiva di riordino, deve esservi la garanzia che l'utente non ne paghi le disfunzioni.

Allora, nella costruzione di un piano che voglia portare ad una eventuale unificazione, o si affrontano questi temi o, altrimenti, moltiplicheremo la confusione per qualche anno. Anche perché, sebbene le normative stiano tendenzialmente andando verso una certa direzione, per venti o trent'anni continueranno a permanere in un istituto previdenziale, quelle persone con quelle storie, oltre a tutte le persone

che vi incorreranno. Quindi, sono processi che non si chiudono mai. E la normativa pubblica è diversa dalla normativa privata.

Per quanto riguarda, poi, l'unificazione del personale, i primi anni non solo comporterebbero un costo — come avete detto — di unificazione dei contratti (perché il personale dell'INPS, anche se rientra nel contratto del parastato, è pagato meglio per esempio di quello dell'INPDAP) ma comporterebbero anche un problema di formazione, perché non tutto il personale è nelle condizioni di affrontare le normative di settori diversi. Dico ciò ma non perché non penso, come dicevano i colleghi, che non ci sia la necessità di una razionalizzazione, di un riordino; anzi tutte le audizioni alla fine rivelano che è necessario intervenire anche là dove vi sono gli elementi di maggiore conservazione. Quindi, non è questo il problema. Ma ci piacerebbe infatti che questo progetto avesse le gambe per camminare e non producesse corti circuiti, per cui non si sa se alla fine avremo una diminuzione delle spese o piuttosto una minore efficienza o efficacia degli enti previdenziali.

Allora, mi piacerebbe che, quando si affronta questo argomento, si dicesse anche come l'INPDAP potrebbe cominciare ad essere quell'istituto efficiente ed efficace, intervenendo sui processi organizzativi che stanno « a monte » e non solo per responsabilità dell'INPDAP. Infatti, i dati non sono più soltanto in possesso dei provveditorati — faccio l'esempio della scuola — ma sono in possesso delle singole scuole, sin da quando abbiamo deciso che le singole scuole possono assumere. E fino a ieri non vi è stato l'obbligo di inviare le comunicazioni di assunzione all'Istituto nazionale di previdenza. E, per le pensioni dei militari, già la normativa dice che se ne dovrebbe occupare l'INPDAP, ed invece continua a farlo il Ministero della difesa. Ecco perché i costi ci sono! Resta il fatto che una parte dei costi rimarrà sempre perché se esaminiamo anche il settore privato, gli stessi datori di lavoro si adoperano in qualche misura per costruire il sistema previdenziale.

Dunque, anche se noi eliminassimo tutte queste funzioni e le comunicazioni, quando si assume, quando la gente fa le domande ed altro, queste incombenze resterebbero comunque ancora a carico del soggetto, pubblico o privato che sia (anche per confezionare la busta paga si contribuisce in molti).

L'altra questione è quella relativa alle pensioni di guerra.

Penso che anche queste funzioni debbano essere trasferite dallo Stato ad un istituto previdenziale per avere un sistema razionale e logico — lo dico per logica e razionalità, e non tanto per altre questioni — ed anche per ricostruire tutti i dati relativi alle pensioni e all'assistenza. Insomma, ci favorirebbe, così pure poter utilizzare le stesse strutture e tutto resto.

Vorrei ora porre un altro interrogativo. Se non sbaglio, con riferimento al vostro Ministero è in uno stato avanzato la chiusura di molte sedi provinciali. Credo che quella macchina, che era costruita intorno alle pensioni di guerra, avrà delle conseguenze anche sui pensionati di guerra. Infatti, se si chiudono 40 direzioni site nei capoluoghi di provincia, chi meglio dell'INPS o dell'INPDAP può rispondere ad una presenza nel territorio, di modo che quelle persone che normalmente sono anche persone anziane, abbiano un rapporto più diretto con il territorio stesso? Infatti, perché è stato eliminato un vantaggio per quelle persone, che sapevano di potersi recare alla direzione provinciale del Tesoro, che per loro era anche più semplice? Anche questo complica la vita della gente che, invece che nella provincia, deve recarsi da un'altra parte. Ritengo dunque che ragioni di razionalità, per i militari, per la scuola ed altro, suggeriscano di trasferire queste funzioni.

Nelle audizioni a cui abbiamo dato corso con diversi enti, specialmente quelli più piccoli, ci è stato detto che, essendo più efficienti, era meglio le cose così». E forse è anche vero che sono più efficienti (non so in termini di costi, ma forse in termini di risposta all'utenza sì), essendo il loro apparato più piccolo e più semplice. Però non mi sembra la prospettiva giusta

nella quale operare, altrimenti dovremo andare alla frantumazione, invece che alla riunificazione (ma adesso estremizzo...).

Vorrei fare un'ultima annotazione. Penso che si possa dare vita ad una riorganizzazione, però bisogna ragionare sulle missioni degli enti. Allora, come diceva prima l'onorevole Delbono, sulla questione dell'INAIL e dell'IPSEMA dobbiamo ragionare per costituire un polo — che chiamerei « polo sicurezza » —, tenendo presente però che l'INAIL, in relazione ai contributi che vengono pagati, eroga premi assicurativi, opera anche nel settore della prevenzione e finanche della riabilitazione. Questi enti non possono essere considerati solo in parte. Il problema è, casomai, come, con riferimento all'INAIL, all'IPSEMA all'ISPES, all'Istituto di medicina sociale, si pensi ad un « polo sicurezza », che non mi sembra essere un tema oggi in discussione. In caso contrario, ridurremmo l'INAIL soltanto ad un luogo assicurativo, mentre rispetto alla legge del 2000 la missione di quest'ente non si esaurisce in questo aspetto, perché non opera solo sul risarcimento, ma anche su altri livelli.

Dunque, si possono fare operazioni di razionalizzazione, ma con questo chiarimento, secondo me, sulla missione degli enti.

Prego, Viceministro Pinza.

ROBERTO PINZA, *Viceministro dell'economia e delle finanze*. Grazie, presidente. Intervengo brevemente, intanto per ringraziare lei e la Commissione. Sono anche aggiuntivamente grato per qualche parola di considerazione ricevuta in relazione a questa piccola relazione che ho svolto. Ma il problema è che non condivido mai la politica degli annunci, per riprendere un tema che è stato annunciato, perché normalmente crea guasti, reazioni e poi, magari, non si traduce in niente ed il risultato...

PRESIDENTE. ... è negativo...

ROBERTO PINZA, *Viceministro dell'economia e delle finanze*. ... è negativo, appunto.

È quindi necessario agire in altro modo. D'altra parte, chi mi conosce da più tempo sa qual è il mio modo di impostare i problemi: normalmente, cerco di portare le cose all'attenzione delle parti sociali, poi in Consiglio di ministri rapidamente, e la prima intervista si rilascia 15 giorni dopo che il provvedimento è stato ufficializzato e non tre mesi prima. Ognuno, poi, agisce a modo suo.

Mi pare che vi siano alcuni punti da esaminare.

Alla domanda se il Governo, la politica, debba o non debba intervenire, rispondo affermativamente, perché se i processi di aggregazione o di razionalizzazione fossero spontaneamente avanzati (al punto di dire: perché dobbiamo occuparci di forzare la mano quando le cose vengono per loro conto?), allora sarei magari per fare un passo indietro per quello che riguarda l'intervento politico. Ma siccome, come ha osservato giustamente l'onorevole Musi che è un conoscitore profondo di questo settore, non siamo di fronte ad un processo di accelerazione di questo genere, anzi, si hanno dei problemi già per integrazioni interne, secondo le funzioni tradizionali, credo che sia opportuno — diciamo così, in modo improprio — dare una spinta (poi il problema è come darla).

Dunque, risponderei così alla prima domanda e risponderei affermativamente in merito all'opportunità dell'intervento.

Per quanto riguarda le modalità, condivido quanto detto sia dall'onorevole Lo Presti, sia dal senatore Confalonieri, sia l'onorevole Delbono sia da tutti coloro che sono intervenuti: occorre iniziare dalla parte giusta. Bisogna preparare il piano industriale e poi essere convinti degli interventi, sulla base delle opportunità degli stessi, con mille cautele. Questo è un tipo di riflessione che ha risvolti teorici, ma è inevitabile che sia così nella prima fase.

La ragione per la quale ho introdotto così l'argomento è che ci dobbiamo convincere, a prescindere dalle rispettive posizioni politiche, di una soluzione o di un'altra, a seconda della risposta a due quesiti fondamentale: la maggiore efficienza per il cittadino, tema sul quale è

ripetutamente tornata la Presidente, e la riduzione dei costi. Queste mi pare che siano le due linee guida del ragionamento da qualunque parte ci mettiamo.

D'altra parte, è abbastanza logico, nel momento in cui stiamo cercando di effettuare dei risparmi sull'amministrazione pubblica in generale, che questo sia un terreno di elezione, proprio perché vi si rinviene gran parte della spesa di gestione e di organizzazione del settore pubblico, quindi, in un modo o nell'altro, l'analisi del risparmio di costi che si possa determinare è decisiva.

Dunque, per rispondere al quesito dell'onorevole Lo Presti, trovo assolutamente corretto che in questa fase si proceda attraverso un dialogo privilegiato, molto naturale, fra il ministro Nicolais (per ovvi motivi), il Ministero del lavoro (per altrettanti per altrettanti buoni motivi) ed il Ministero (che mi ostino a chiamare del Tesoro, ma che in realtà è il Ministero dell'economia e delle finanze), perché mi pare che dalla somma di queste tre valutazioni possa venir fuori una proposta ragionevole nei confronti di tutti.

Un terzo punto concerne l'INAIL, il settore previdenziale e quello assistenziale. Su questo non azzardo una risposta, perché è un problema fondamentale. È ovvio che ci vuole una collegialità politica. Però, non vi è dubbio che l'INAIL abbia caratteristiche proprie, e non va mai dimenticato che sull'INAIL c'è anche una specie di opzione anche del mondo delle imprese, con il quale — non a caso — vi è stato un dialogo molto «robusto», in alcuni casi uno scontro, poi alla fine un consenso, in occasione della legge finanziaria, che si tradusse poi, per il settore dell'artigianato — come ricorderanno tutti i presenti — con qualche modificazione e con qualche nuovo trasferimento di contributi. Si tratta di un problema con una specificità propria che, assolutamente, non può essere sottaciuta.

Per il resto, prendo atto di alcune osservazioni che sono state fatte, in modo particolare dalla Presidente. Credo sia necessario lavorare in modo molto trasparente: in questa Commissione è stato fatto un lavoro eccellente, e lo dico senza piaggeria, perché ho letto tutti gli atti, prima di venire qui oggi (si vede subito quando la Commissione lavora su temi seri).

Il lavoro di questa Commissione sia dialogico con quello del Governo. Se la Commissione si orienta su determinate posizioni, questo non può che giovare alla riflessione del Governo prima e del Parlamento poi, qualora tutto si dovesse tradurre in atti normativi.

Siccome questo è una specie di *work in progress*, ossia un lavoro che prosegue a passaggi, assumo l'impegno di tornare in questa sede, se la presidente e la Commissione lo riterranno opportuno, non appena sarò in grado di fornire elementi aggiuntivi (non verrò certo a ripetere le cose dette oggi). Nella massima trasparenza vedremo insieme i numeri e valuteremo quale sarà la soluzione più logica.

Grazie, signor presidente.

**PRESIDENTE.** Ringrazio di nuovo il Viceministro, senatore Pinza, per la sua partecipazione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

Licenziato per la stampa  
il 6 agosto 2007.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 0,30



\*15STC0005060\*