

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**24.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 GIUGNO 2007**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ELENA EMMA CORDONI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Lo Presti Antonino (AN) .....	12
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i> .....	3	Mazzeo Giuliano, <i>Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPDAP</i> .....	6
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA E GESTIONALE DEGLI ENTI PUBBLICI E SULLE EVENTUALI PROSPETTIVE DI RIORDINO</b>		Musi Adriano (Ulivo) .....	11
<b>Audizione di rappresentanti della Corte dei conti:</b>		Provera Marilde (RC-SE) .....	12
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i> . . . . .	3, 6, 9, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19	Rossi Giovanni, <i>Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPS</i> .....	9, 16
Alemanno Mario, <i>Presidente della Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti</i> ..	3, 15, 18	Zotta Giuseppe, <i>Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INAIL</i> .....	9, 17

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 la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti  
della Corte dei conti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti previdenziali pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino.

Sono presenti a questa nostra audizione il dottor Mario Alemanno, presidente della sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti, il dottor Giuliano Mazzeo, presidente di sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPDAP, il dottor Giuseppe Zotta, presidente di sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INAIL e il dottor Giovanni Rossi, presidente di sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPS.

Do la parola al presidente di sezione della Corte dei conti, dottor Mario Alemanno.

MARIO ALEMANNO, *Presidente della Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti.* Innanzitutto, desidero porgere un saluto al presidente e a tutti gli onorevoli componenti della Commissione, a titolo personale, e a nome del presidente della Corte dei conti, dottor Tullio Lazzaro, del quale sono delegato, e dei colleghi che mi accompagnano.

L'occasione che ci è stata oggi offerta realizza il normale rapporto che intercorre tra la Corte dei conti e il Parlamento. Mi riferisco ad un rapporto di interlocuzione diretta che si è creato, in base alla legge n. 259 del 1958 — quindi, da circa mezzo secolo, ormai — attraverso la resa di referti annuali, che riguardano tutti gli enti affidati alle cure della sezione di controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato, di cui mi onoro di essere il presidente.

Si tratta di oltre 350 enti, di cui 36 riguardano la gestione di attività previdenziale, assistenziale e assicurativa, in forma sia pubblica che privata.

Per quanto riguarda la forma pubblica, vi sono 15 enti, tra cui primeggiano l'INPS, l'INPDAP e l'INAIL, ma anche l'ENPALS, l'IPSEMA e l'IPOST. I restanti, invece, sono enti privati in forma di associazione, oppure prevalentemente di fondazioni. Altri ancora sono stati privatizzati, in base al decreto legislativo n. 509 del 1994 o al successivo decreto legislativo n. 103 del 1996.

La Corte è qui presente per esprimere il proprio punto di vista sul tema, enunciato dalla signora presidente, che costituisce oggetto dei lavori della Commissione.

In proposito, devo precisare che per quanto riguarda la gestione finanziaria — e in genere tutte le problematiche che attengono agli enti, di cui in questa sede si tratta — la Corte ha sempre puntualmente reso il proprio referto annuale alle Camere (anzi, per gli enti più importanti, ossia l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP, lo ha fatto di recente). Si tratta di deliberazioni adottate o nel mese di dicembre del 2006, o nel corso di questo scorcio di anno (sull'IPSEMA è, addirittura, recentissima). Hanno riguardo alla gestione finanziaria del 2005, dal momento che il punto centrale di riferimento è il bilancio. In realtà, si tratta di referti aggiornati sia per quanto riguarda le vicende che hanno interessato gli enti, della cui gestione finanziaria si tratta, sia per quanto riguarda le ripercussioni subite sul sistema generale.

La Corte, in queste relazioni, ha puntualmente individuato ed evidenziato tutte le problematiche e le criticità. Ad ogni modo, ritengo opportuno enunciarne qualcuna in questa sede, in quanto potrebbe risultare utile per la discussione.

Dall'esame delle relazioni, in particolare di INPS, INPDAP e INAIL, i punti che sono stati sollevati riguardano, innanzitutto, il modello duale di *governance*, che ha dato luogo a qualche disfunzione, a cui si accenna nelle rispettive relazioni.

Un'altra criticità rilevata riguarda l'architettura organizzativa, caratterizzata — in genere — da un affastellamento eccessivo di organi e uffici. La Corte, in merito, ha rilevato che tutto ciò non giova all'economicità gestionale e alla speditezza delle prestazioni.

Ancora, la Corte ha evidenziato un depotenziamento delle avvocature interne, le quali andrebbero invece valorizzate, anche per contrastare il ricorso a studi legali esterni, in qualche caso poco numerosi.

Un altro punto rimarcato dalla Corte è quello relativo all'assenza di una precisa demarcazione, sotto il profilo eminentemente contabile, tra la spesa previdenziale e quella assistenziale. Quest'ultima risponde ad una logica, una filosofia, ben

diversa da quella della spesa previdenziale, in quanto si ispira al principio di solidarietà sociale. Tale principio è differente dalla base che giustifica la spesa previdenziale, che soggiace ad un principio di equilibrio, determinato da un lato dall'andamento demografico e dall'altro dall'aspettativa di vita che, in questo momento, ha subito un innalzamento. Questa situazione comporta dei problemi.

Per di più, la spesa previdenziale è caratterizzata dai sistemi di calcolo: sappiamo che, proprio in questo momento, il Governo deve sciogliere dei nodi che riguardano tale aspetto.

Esiste, quindi, una diretta correlazione tra l'assetto, l'attività, degli enti gestori di previdenza e la spesa pensionistica in sé. Su questo non c'è dubbio.

Ho accennato a queste disfunzioni rilevate dalla Corte. Indubbiamente, esse trovano spazio nello scenario delineato dai lavori della Commissione, la quale si propone una razionalizzazione dei sistemi gestionali e organizzativi, nella prospettiva di una unificazione degli enti previdenziali in un unico soggetto, o meglio di un riordino dell'intera area che riguarda non solo l'aspetto previdenziale, ma anche quello assistenziale. Inoltre, in prospettiva viene in considerazione l'assetto assicurativo, affidato in maggior misura ad enti come INAIL, ma anche IPSEMA.

Tutto questo dovrebbe garantire una maggiore razionalità, in termini di risparmio, non disgiunta dal conseguimento di una migliore qualità dei servizi resi dagli enti gestori.

A mio parere, dunque, sono le due direttrici di marcia da tener presenti (dal momento che viaggiano insieme).

Da un lato la Corte — guardiana, per sua missione, del buon uso delle pubbliche risorse — presta attenzione all'aspetto preminente, costituito dall'esame dei bilanci, che è il cuore della nostra indagine. È attenta, ripeto, al buon uso delle risorse: esistono spazi critici nella gestione dei suddetti tre enti (così come degli altri). Dall'altro, la Corte è ben consapevole del fatto che la finalità preminente è rappre-

sentata dalla puntuale prestazione all'utenza — quindi ai cittadini — di servizi alimentati da risorse pubbliche.

Dovendo introdurre tali tematiche, viste le competenze affidate alla Commissione, cioè volendo la Corte offrire un contributo più fattivo ai lavori della Commissione, ricordo che questo è un momento tipico, nel senso che la mia presenza, insieme a quella degli altri colleghi, in questa sede, realizza il naturale compito istituzionale della Corte, quello dell'informazione alle Camere, che in questo caso non avviene in forma scritta, ma attraverso una presa di contatto diretta, che la Corte saluta con vivo apprezzamento e interesse.

I servizi di cui stiamo parlando hanno bisogno di essere rivisti e revisionati. Del resto, il problema del riordino e dell'unificazione funzionale probabilmente rappresenta il presupposto dell'unificazione organica.

Senza dubbio, le connotazioni di INPS e di INPDAP spingono, alla lunga, verso un'unificazione organica. Tuttavia, il problema più immediato mi sembra sia quello di una messa a punto, di una registrazione, sotto il profilo della economicità e della funzionalità, soprattutto dei compiti affidati, oggi, ai singoli enti. È una sorta di marcia di avvicinamento, che sarebbe meglio fosse progressiva, meditata, oculata e condivisa da tutti quelli che oggi sono denominati *stakeholder* interessati.

I colleghi, nell'ambito della gestione singola dell'INPS, dell'INPDAP e dell'INAIL, indicheranno in modo più puntuale le criticità e gli ambiti suscettibili di essere rivisti, in funzione di questa unificazione, funzionale o organica che sia.

Come contributo personale, tenuto conto delle enunciazioni della Corte, in sede di referto, mi sembra che, anzitutto, le avvocature interne (che prima avevo già enunciato) presentino delle criticità notevoli. Il momento in cui si razionalizza il settore delle avvocature interne — in vista di una unificazione, ossia nell'ambito di una pre-unificazione di tipo funzionale — mi sembra opportuno per poter valutare la possibilità di una aggregazione attraverso la creazione di un unico ufficio legale,

ossia di un'unica avvocatura interna. In ogni caso, vanno riviste le singole avvocature, nell'ambito dei singoli enti.

Mi esprimo negli stessi termini, per quanto riguarda i servizi ispettivi. Anche da questo punto di vista, probabilmente, sarebbe possibile lavorare per un'anticipazione dell'unificazione organica, muovendosi sul piano funzionale e unificando questi servizi.

Tale ragionamento risulta valido anche a riguardo delle strutture di accertamento medico-legale.

Non devono poi essere trascurati i servizi all'utenza atteso che si tratta di enti al servizio dell'utenza, del cittadino. L'aspetto importante, probabilmente, riguarda la unificazione dei servizi, eventualmente attraverso la creazione di sportelli diretti, unici, condivisi, comuni, che ovviamente hanno bisogno — e questo rappresenta un ulteriore spazio in cui poter realizzare l'unificazione funzionale — di un sistema informatico unitario.

Sto prendendo in considerazione una nota un po' dolente, in quanto la creazione di un sistema unitario informatico comporta costi che, ritengo, andrebbero attentamente e preventivamente valutati, dal momento che incidono anche in senso negativo — nell'operazione di unificazione — rispetto all'intento di conseguire economie di scala.

Infine, altri ambiti suscettibili di unificazione mi sembra possano essere la gestione delle dismissioni immobiliari e la cartolarizzazione dei crediti.

Un ulteriore aspetto, non ultimo, anzi in verità molto importante — ci tengo in modo particolare, come esponente della Corte dei conti — riguarda la revisione dei sistemi di contabilizzazione, i quali dovrebbero essere omogenei e ricondotti a unità, sia tra di loro, sia con l'auspicato sistema informatico unitario.

Se la onorevole presidente lo ritiene, propongo di ascoltare i colleghi delegati al controllo dei singoli enti.

Vorrei concludere con un'ultima osservazione. Nel procedere al riordino ed alla revisione occorre prendere in attenta considerazione il frutto delle passate espe-

rienze. A questo accennerà successivamente, forse in modo più puntuale, il collega Mazzeo, in quanto ha riguardato in modo particolare l'esperienza dell'INPDAP (probabilmente, è un discorso che coinvolge anche l'INPS, ma ne parlerà il collega Rossi): una unificazione, storicamente — mi riferisco a quella dell'INPDAP — comporta grande travaglio, in quanto sono accostate tra loro, anzitutto, esperienze diverse, ma anche aggregazioni diverse, sistemi diversi di organizzazione di uffici, di servizi: non è facile ricondurre tutto questo ad unità.

Esistono problemi riguardanti la mobilità, la qualificazione del personale, l'adeguatezza delle sedi. Anche questa situazione, storicamente, è stata causa di difficoltà, e a maggior ragione lo sarebbe nel momento in cui si dovesse creare un'unica entità, un unico soggetto pubblico gestore della previdenza. Si tratta di aspetti negativi. Ho fatto riferimento solo ai principali, ma ve ne sono molti altri. Su questo argomento i colleghi si soffermeranno in modo più puntuale.

Quanto ho fin qui esposto non può non essere preso in considerazione, nel momento in cui si pone mano al traguardo finale dei lavori della Commissione, rappresentato dalla creazione, dalla unificazione dei soggetti pubblici di previdenza, assistenza e assicurazione in un unico soggetto.

A questo punto, con l'assenso della signora presidente, propongo di ascoltare i colleghi per quanto riguarda, in modo più puntuale, la gestione — con quanto ne consegue — rispettivamente di INPS, INPDAP e INAIL, di cui sono referenti il presidente Rossi per l'INPS, il presidente Mazzeo per l'INPDAP e il presidente Zotta per l'INAIL.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, presidente Alemanno. Credo sarà possibile procedere nel modo da lei suggerito. Do la parola al dottor Mazzeo per l'INPDAP.

**GIULIANO MAZZEO, Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPDAP.** Signor presidente, il

collega Alemanno mi ha preceduto nell'evidenziare i problemi, di notevole rilievo, che si sono presentati dopo la costituzione dell'INPDAP.

Come è noto, l'INPDAP fu costituito nel 1993 fondendo enti diversi (come l'ENPAS, l'INADEL, l'ENPDEP, le casse di previdenza) dotati di una loro organizzazione e di una tradizione amministrativa anche divergente. A quel punto, l'ente, appena costituito, si è trovato a dover affrontare problemi gestionali di notevole complessità. Per questa situazione, il legislatore è stato rimproverato perché, prima di disporre l'unificazione con decreto-legge, avrebbe dovuto predisporre un progetto organico di riforma.

In effetti, l'ente, ancora oggi, nonostante siano passati quasi quindici anni, risente di tale situazione: continuano a sussistere problemi di armonizzazione delle procedure e di omogeneizzazione dei settori. Questo fatto va considerato, in funzione di una unificazione ancora più imponente, ove si potrebbero determinare nodi problematici ancor più rilevanti.

Dobbiamo considerare al riguardo che tutti questi enti gestivano le previdenze del settore pubblico. Le normative, quindi, sostanzialmente, avevano dei punti di riferimento comuni.

Ben diverso sarebbe il caso di un progetto volto ad unificare il settore pubblico con quello privato, attesa la loro diversa identità. Difatti, potrebbe presentarsi il problema di capire se il lavoro pubblico — contrattualmente privatizzato, ma che nelle sue funzioni rimane pubblico — possa omogeneizzarsi con le problematiche di quello privato. Probabilmente, sotto questo profilo, potrebbe porsi il problema di mantenere l'attuale separazione, almeno in due grandi tronconi: il settore pubblico da una parte e quello privato dall'altra.

Vi sono, poi, tutti gli altri problemi. Ho fatto riferimento alle criticità che si erano presentate, alcune delle quali riguardavano l'architettura organizzativa e l'assetto del personale. Questo, unificato da un giorno all'altro, ha rischiato di smarrire la propria identità professionale, e si era sen-

tito coartato e magari frustrato nelle sue aspettative di carriera. Fatalmente capita, in questi casi, che l'ente di maggiori dimensioni assuma una funzione dominante, sotto il profilo organizzatorio, delle carriere, del personale, e via elencando, rispetto agli enti più piccoli, i quali nella loro autonomia riescono meglio a garantire le progressioni giuridiche ed economiche del proprio personale. Quindi, si è presentata un'esigenza di riorganizzazione assai complessa, che ha comportato non pochi disagi.

Il problema di fondo era rappresentato dalla reingegnerizzazione di tutte le procedure di lavoro, in quanto si trattava di omogeneizzare realtà molto diverse, che si dovevano coniugare necessariamente tra loro. In un primo tempo, si è adottato il criterio della separatezza: ogni ex ente ha continuato a operare con le proprie procedure. In seguito, attraverso un cammino lento, ci si è avviati verso una soluzione unitaria.

Questo processo, ancora oggi, è in atto, tant'è vero che proprio di recente è stata ultimata una gara, che ha affidato a ditte esterne il problema del *change management*, ossia di un rinnovamento più razionali delle procedure e degli assetti organizzativi.

Chiaramente, le elaborazioni che si stanno operando nell'ambito dell'ente, dovranno essere radicalmente riviste in caso di una possibile unificazione.

È stato necessario, inoltre, rendere compatibili anche i sistemi informativi. In ambito INPDAP, è stato realizzato un risultato molto importante, sotto il profilo dei risparmi: il riuso di un sistema previdenziale, adottato in precedenza dall'INPS. Di conseguenza, il sistema informativo INPDAP è stato realizzato senza sopportare rilevanti spese. Tale soluzione è molto importante in quanto si inquadra nel tema delle sinergie, l'unico in grado di razionalizzare il sistema e di conseguire significativi risparmi.

Mi posiziono sul solco di quanto ha dichiarato il presidente: a mio parere, in base a quanto si è detto, il processo unitario si potrà realizzare, ma non nel-

l'immediato. Probabilmente, il disappunto e la preoccupazione, rilevati nell'ambito dell'INPDAP, derivano dal fatto che si stava ipotizzando un'unificazione, a breve, senza prima aver risolto nessuno dei problemi che vi erano a monte. Il problema si può senz'altro affrontare, ed anche risolvere positivamente. Naturalmente, il processo di razionalizzazione, già in corso, deve continuare senza interruzione. Non dimentichiamo che ci sono state due deleghe per la ristrutturazione degli enti di previdenza, ma la prima non ha avuto alcun risultato. A questo punto, ci auguriamo che almeno qualcosa si possa realizzare. Difatti, si potrebbe realizzare molto per la riorganizzazione degli enti di previdenza.

Nel quadro del processo di riorganizzazione, si pone il problema delle sinergie (a cui ha fatto cenno il presidente Alemanno). Vi sono dei servizi che potrebbero essere unificati, realizzando notevoli risultati economici.

Vi faccio un esempio. L'INPDAP ha un'avvocatura composta da pochissimi elementi (credo trenta), mentre l'INPS ha un'avvocatura ben più numerose anche se insufficiente a fronte del numero elevatissimo di cause (credo circa 900 mila). Allo stato, l'INPDAP deve ricorrere ad avvocati esterni, per importi assai rilevanti: se non ricordo male, quasi 4-5 miliardi di vecchie lire, nell'ultimo esercizio (ovvero 2.200 milioni di euro, come puntualmente riportato all'interno della nostra relazione).

Tali somme potrebbero essere risparmiate, unificando il servizio dell'avvocatura.

Tra l'altro, una legge ha già previsto il ricorso a tale sinergia per l'avvocatura, offrendo la possibilità agli avvocati dell'INPS di gestire il contenzioso INPDAP. In realtà, tale situazione non si è mai realizzata, in quanto gli avvocati dell'INPS sono oberati di lavoro.

Una soluzione del genere si potrebbe realizzare, eliminando il ricorso all'avvocatura esterna. È un discorso che si potrebbe realizzare già nell'immediato. Tralasciando il problema di potenziare la stessa avvocatura dell'INPDAP - che comunque si pone, dal momento che i 30

avvocati sono numericamente pochi — ritengo che, unendo le forze, si potrebbero realizzare notevoli economie.

Il settore dell'avvocatura non è l'unico a dover essere preso in considerazione: vi sono, ad esempio, quelli medico-legale e dell'edilizia. Coloro che operano in questo secondo campo — ed è soprattutto l'INPS che detiene un potenziale umano di soggetti particolarmente esperti in queste materie — potrebbero operare a vantaggio degli altri enti, soprattutto nel settore medico-legale di cui l'INPDAP è sfornito (situazione, questa, che obbliga l'ente a richiedere interventi esterni). Per questo motivo, potrebbe utilizzare il sistema medico-legale dell'INPS. Lo stesso ragionamento resta valido per quanto riguarda gli ingegneri del settore tecnico-edilizio, che operano nella valutazione degli immobili e nelle procedure di cartolarizzazione.

Ho esposto vantaggi economici che potrebbero essere realizzati nell'immediato.

I problemi diventano più complessi se, in un'ottica più ambiziosa, si intenda unificare anche i sistemi informativi. Sapete meglio di me che unificare i sistemi informativi non è solamente difficoltoso, ma anche molto costoso. Effettivamente, occorre valutare attentamente per vedere fino a che punto sarà opportuno un progetto di integrazione in questo settore.

Per quanto riguarda il resto, si tratta di costruire architetture omogenee, anche con l'intervento del legislatore, facendo in modo che le procedure di erogazione e lo stesso stato giuridico ed economico del personale vengano pian piano omogeneizzate, affinché nel domani non sorgano problemi in sede di unificazione.

Va considerato che il personale dell'INPDAP ha un trattamento economico e giuridico, in certi casi, molto sperequato rispetto all'INPS. Vi riporto l'esempio degli autisti dell'INPDAP che rivestono in genere il livello B1, e fino a poco tempo fa, non prendevano neanche l'indennità di rischio, quindi risultano assai penalizzati di fronte ai corrispondenti autisti INPS, che godono — come minimo — del livello C2, con qualifica corrispondente a quello del funzionario.

È chiaro che, nel quadro di una possibile unificazione, si potrebbe determinare una spirale rivendicativa. Difatti, a parità di funzioni, non appare possibile realizzare gli auspicati risparmi in materia di personale, a fronte di queste sperequazioni esistenti anche in presenza di un contratto integrativo di ente. Occorrerebbe valutare tutti questi aspetti, in quanto agire affrettatamente potrebbe portare addirittura a risultati controproducenti.

Ribadisco quanto è stato detto dal presidente Alemanno: la Corte è fermamente convinta che un'opera di ristrutturazione seria andrebbe realizzata alla luce degli orientamenti legislativi e normativi, affinché questo settore acquisti una sempre maggiore razionalità e realizzi economie, che si potranno concretizzare quando tale processo sarà completamente compiuto.

Alcuni comitati potranno essere soppressi o razionalizzati. Anche in questo caso, occorrerà un intervento normativo perché il consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV), che ha il potere, conferito dall'articolo 41 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, di sfrondare gli organi superflui, di fronte a certi comitati, che hanno anche una rappresentanza politica, nicchia nel dare corso a questa attività di ridimensionamento.

Anche in questo caso, sarà necessario l'intervento del legislatore, che potrà chiarire e razionalizzare tale settore.

Per quanto riguarda l'INPDAP, il problema dei comitati non è rilevante: ve ne operano sei, con un costo non particolarmente elevato, che svolgono una funzione utile, in quanto deputati a risolvere il contenzioso in via amministrativa. Sotto questo profilo, ritengo il loro mantenimento più che opportuno.

Sarebbe però conveniente accorparli, di modo che gli attuali sei comitati potrebbero essere ridotti soltanto a due: uno per i dipendenti dello Stato e un altro per quelli degli enti locali.

Molti altri punti sono stati già affrontati dal presidente. Resto a disposizione per rispondere ad eventuali domande.



PRESIDENTE. Prima di procedere, vi prego di limitare i vostri interventi. Potete consegnare eventuali documenti scritti, poiché alle 9.30 cominceranno i lavori dell'Assemblea. Do la parola al dottor Zotta, per l'INAIL.

GIUSEPPE ZOTTA, *Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INAIL*. Signor Presidente, la mia intenzione è quella di descrivere alla Commissione un quadro complessivo dell'INAIL, in poche battute. Come avete appreso da precedenti audizioni, l'INAIL è un istituto che, rispetto ad altri, ha una sua caratteristica e una sua specificità. È un ente di grandi tradizioni e notevoli professionalità che gode di un'ottima salute finanziaria, economica e patrimoniale, condizione che contribuisce a identificarla come una cassa dalla quale poter attingere in ogni occasione. L'INAIL svolge funzioni molto importanti che, però, andrebbero rivalutate e modificate alla luce di ordinamenti più recenti, di trasformazioni che si sono verificate nel mondo del lavoro e nel sistema del *welfare*. Rammento che il testo unico che lo disciplina è quello del 1965.

Oggi, si sta discutendo il progetto « salute e sicurezza » nel quale l'INAIL viene considerato, ma a mio avviso inadeguatamente, a proposito dell'informatica e (sempre sotto il profilo finanziario) per il finanziamento dei lavori di abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese. Quindi, prima di formulare un giudizio sull'INAIL, bisognerebbe aggiornarne la normativa, ormai completamente datata.

Se, poi, poniamo l'accento sulla funzione assicurativa dell'Istituto, ossia sugli infortuni e sulle malattie professionali, ci rendiamo conto che le attività di prevenzione e sicurezza non sono assolutamente adeguate: l'INAIL collabora in questo settore con limitate funzioni di informazione e di ausilio, mentre gli andrebbero attribuite competenze più importanti.

Il dato è semplice: l'Istituto assicuratore deve adoperarsi per ridurre il numero degli incidenti sul lavoro e delle malattie

professionali, che non solo incidono sulle sue risorse finanziarie, ma soprattutto, rilevano sotto il profilo sociale. Ieri sera, in televisione, ho visto un lenzuolo che ricordava i 1.280 morti che si sono verificati nel 2006. Nel 2005, vi è stata una lieve flessione, rispetto al 2004, ma ad ogni modo, questa cifra — al di là dei numeri, ma considerando le persone — è un dato gravissimo. Le malattie professionali, con riferimento all'amianto e alle malattie tumorali, che si evidenziano a molti anni di distanza rispetto al periodo lavorativo, pongono grandi problemi.

L'INAIL tenta di realizzare una quaterna, che, purtroppo, per alterne vicende non si realizza, costituita da: informazione, che determina conoscenza del fenomeno infortunistico; sicurezza sui luoghi di lavoro, e quindi prevenzione; cura e riabilitazione dell'infortunato; e, infine, reinserimento lavorativo e sociale dell'infortunato stesso.

In tutte queste funzioni, l'INAIL avverte carenze che non sono soltanto ordinamentali e interne, ma che dipendono dall'ordinamento giuridico, il quale limita fortemente tali capacità che, altrimenti, potrebbero essere espresse.

In conclusione, se l'ente, che sotto il profilo finanziario riscontra un giudizio positivo, fosse adeguatamente valorizzato attraverso questi interventi, potrebbe costituire un elemento di notevole ausilio per il *welfare* del nostro Paese.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Rossi.

GIOVANNI ROSSI, *Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPS*. Signor presidente, intanto la ringrazio per questo invito. Non a caso le avevo chiesto, in occasione di un recente dibattito, di ascoltare anche la Corte dei conti, nella propria funzione.

Farei innanzitutto un rinvio puntuale alla recente relazione, predisposta dalla sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti, riferita all'esercizio 2005, depositata entro il 2006, la cui articolazione, per ciascun fenomeno, forma oggetto di

notazioni particolari, in ordine alle criticità rilevate.

Il tempo che abbiamo a disposizione è molto limitato. Di conseguenza, mi soffermo sul profilo, di cui all'invito che abbiamo ricevuto, ove si precisa che l'audizione è funzionalizzata in ordine alla razionalizzazione, a livello organizzativo e gestionale, del sistema previdenziale, in maniera da individuare linee che consentano economie di scala e miglioramento della funzionalizzazione di questi enti. Il cuore del problema, a mio avviso, è rappresentato dal servizio all'utenza: creare uno sportello unico dove il cittadino possa trovare la risposta ai propri quesiti, senza rivolgersi « all'amico dell'amico », in quanto magistrato preposto al controllo dell'INPS, in grado di risolvergli i problemi personali. Questo, a mio parere, è un aspetto fondamentale.

Le tecniche organizzatorie sono ben attrezzate per stabilire la dimensione ottimale di un'azienda. Sappiamo infatti tutti che, col crescere della dimensione dell'azienda, decresce la produttività degli addetti.

Mi sembra che ci siano due profili da esaminare, in maniera molto succinta. Il primo profilo che voglio prendere in considerazione è quello della *governance*, che dà luogo a problemi, ben noti, di conflitti striscianti tra la funzione della programmazione dei consigli di indirizzo e vigilanza (CIV) e quella della gestione dei consigli di amministrazione.

Devo evidenziare — così come è stato detto nelle nostre precedenti relazioni — che il meritorio tentativo, operato dal Parlamento con l'articolo 41 della legge n. 449 del 1997, di portare principi di auto-organizzazione, affidati al CIV, di ridimensionamento di questo complesso di organi cosiddetti « rappresentativi » delle istanze sociali (ma che costano circa 20 milioni di euro l'anno, in gettoni di presenza, missioni e quant'altro), è fallito miseramente, così come è fallito l'ultimo intervento del 2006, operato dall'articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006 dove erano stati previsti tempi precisi, entro i quali procedere al riordino di organismi.

Rammento infatti che il disegno di legge finanziario proponeva l'ablazione *tout court* di un complesso di enti e soggetti territoriali, ove non si fosse data attuazione all'articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006. Di fatto, l'istanza politica parlamentare, volta a ridimensionare non solo in termini di economicità di gestione, ma anche di rifunzionalizzazione della *governance*, è rimasta sostanzialmente inattuata (anche perché il 30 giugno scadrà la delega introdotta nella legge finanziaria, senza che siano state prese iniziative da parte del Governo).

Mi sono poi aggiornato sugli studi tecnici organizzati dalle direzioni degli enti interessati, con dati studiati secondo logiche di rigore, di verifica e prudenza nelle proiezioni.

Ebbene, ho un elenco di punti, sui quali è stata portata l'attenzione, con dati interessanti. Cominciamo a prendere in considerazione le commissioni bancarie, i servizi postali e le comunicazioni all'utenza: attualmente parliamo di un costo di 549 milioni di euro, in una proiezione quadriennale. Unificando il servizio, si realizzerebbe un'economia di 240 milioni di euro. E così a scorrere: controllo *on line* dei decessi e variazione di stato civile, 80 milioni di euro; norma di prevenzione indebiti pensionistici, 360 milioni di euro.

I dati, frutto di studi, svolti dagli enti interessati, sarebbero da valutare in un concerto coordinato, punto per punto, in attesa di una riagggregazione degli enti, che pone grandi problemi. I colleghi, che mi hanno preceduto, hanno ravvisato l'opportunità della prudenza nell'immaginare la fusione dei vari enti. Tuttavia, da un miglior coordinamento deriverebbe un'economia di 150 milioni di euro nel quadriennio; un fondo immobiliare spendibile, darebbe luogo ad una *una tantum* di 900 milioni di euro, di cui 300 milioni di euro per il 2008, 250 milioni di euro per il 2009 e altri 250 milioni di euro per il 2011; dall'unificazione della rete telematica, deriverebbe un'economia di 140 milioni di euro, sempre nel quadriennio; da una centralizzazione di acquisti e forniture,

ture, 210 milioni di euro; dall'unificazione dei servizi legali, 60 milioni di euro.

Per quanto riguarda le spese legali, poi, occorre porre particolare attenzione all'organizzazione dei servizi dell'avvocatura: nonostante il corpo degli avvocati sfiori le 400 unità, per quanto riguarda l'INPS, vi è un arretrato spaventoso dovuto, non tanto alla litigiosità tipica dei nostri concittadini, quanto alla facilità di accesso al giudice. Della normativa di sostegno sociale al soggetto debole, infatti, si fa un abuso consolidato, in particolar modo nel meridione d'Italia. Questa situazione crea vertenze seriali, addirittura stimulate dagli avvocati, che incitano l'assicurato ad avvalersi di questo strumento.

Per quanto riguarda la gestione del servizio di riscossione dei crediti ammontanti a 3.700 milioni di euro in valore, si potrebbero incrementare di 1.050 milioni di euro. In base ai calcoli, il personale complessivamente considerato comporta oggi un costo di 2.780 milioni di euro (1.600 milioni di euro solo il personale dell'INPS). Prevedendo un *turn over* di 1.200 persone l'anno, nell'arco del quadriennio si calcola una riduzione di 200 milioni.

Terminata la lettura di questi dati, si arriva ad un totale generale nel quadriennio — ricorrendo a sistemi di unificazione e di razionalizzazione — di ben 3.470 milioni di euro di economia.

Infine, depositerò presso la segreteria della Commissione questi dati, che mi sono stati forniti non ufficialmente. In vista dell'audizione, ho ritenuto utile acquisire questo materiale.

A questo punto, preferisco ricevere domande piuttosto che recitare a soggetto l'argomento che, in un determinato momento, mi appassiona più di altri.

**PRESIDENTE.** Sicuramente, i materiali consegnati verranno allegati agli atti di questa Commissione.

Do ora la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

**ADRIANO MUSI.** Vorrei ringraziare i presidenti per i loro interventi, che ci hanno fornito alcune riflessioni utili, in relazione al lavoro che stiamo svolgendo. Per altri versi, vorrei dire che sono stato personalmente contento, nell'ascoltare il dottor Alemanno, di ritrovare una considerazione che, talvolta, nel passato non era apparsa con altrettanta nettezza e precisione da parte degli esponenti dalla Corte, rispetto, ad esempio, a questa demarcazione nei conti tra spesa previdenziale e spesa assistenziale che, in qualche maniera, negli enti, specialmente nell'INPS, continuava ad essere confusa e non abbastanza precisata. Il fatto che venga messa in evidenza la necessità di rendere più trasparenti questi conti, in considerazione delle diverse finalità, credo sia un dato importante e significativo, che aiuta anche il legislatore nelle sue decisioni, rispetto al campo previdenziale e assistenziale.

Rispetto poi al tema degli sportelli unici, di cui ha trattato inizialmente il dottor Mazzeo, poi ripreso dal dottor Rossi, mi limiterei al «combinato disposto» solo per un motivo, e cioè perché, come diceva giustamente il dottor Rossi, non si è dato ancora luogo alla razionalizzazione dei comitati provinciali e regionali, che erano oggetto di delega.

Per altri versi, mi ponevo le stesse riflessioni del dottor Mazzeo: non ritiene cioè, dottor Rossi, che l'eliminazione di una sede di conciliazione, a livello territoriale, possa aumentare le spese legali? Credo infatti che la rimessa esclusiva all'ufficio, o al dirigente dell'ufficio, possa in sé provocare, da parte dell'uno o dell'altro ricorrente, una diffidenza rispetto al giudizio e, a quel punto, inevitabilmente possa ampliare la fase dei ricorsi.

È giusta, dunque, la riflessione sulla razionalizzazione, e forse sull'eccessivo numero dei componenti, e quindi su una semplificazione per ridurre il numero dei componenti e un'attenta riflessione per evitare sedi pletoriche, che molte volte rendono difficoltosa la decisione.

Per altri versi, credo che una sede arbitrale, che in qualche maniera contri-

buisca ad evitare l'aumento del contenzioso legale, possa servire. Infatti, ciò che viene visto come un risparmio, finisce molte volte per tradursi in un aumento di costi, che lei richiamava con molta puntualità.

Con riferimento a quanto ha riportato nella sua conclusione, vorrei sapere chi vi ha fornito i dati che ha acquisito, per avere una misura dell'ordine di grandezza e di attendibilità di tali riflessioni.

Tuttavia, sono contento che sia stato chiarito che si tratta di tre miliardi nel quadriennio, dal momento che ho notato molta confusione in questo dibattito (qualcuno ha parlato di quasi 3 miliardi di euro, nel primo anno). Se non altro ci ha aiutato a capire di cosa stiamo parlando.

Mi sento di concordare con il dottor Mazzeo — così come con i dottori Rossi e Zotta — nel punto in cui ha espresso valutazioni sulla necessità di sportelli unici che, in qualche maniera, aiutino l'utente a ottenere un miglior servizio, anche nell'ottica della totalizzazione, verso la quale si tende ad andare. Penso però che lo sportello unico, oltre a problemi di costo, da voi ricordati, comporti problemi di armonizzazione delle normative, sapendo che l'INPS rappresenta un aiuto, dal momento che abbiamo ancora circa 150 aliquote al suo interno: l'aggiunta di quelle dell'INPDAP, comporterebbe ulteriori problemi.

Da un lato, vi sarebbe un problema di armonizzazione normativa e dall'altro, forse, di formazione di personale. L'intercambiabilità non sempre fornisce la esatta conoscenza dei disagi.

Da questo punto di vista, lo sportello unico è un obiettivo, ma comporta non solo costi fisici, ma anche costi dal punto di vista normativo e di formazione del personale, che deve sempre porre, come finalità unica, l'attenzione verso la persona, a cui deve essere garantita la pensione (che deve poter riscuotere) e un istituto in grado di assicurargli quanto gli è dovuto.

PRESIDENTE. Prego, onorevole Provera.

MARILDE PROVERA. Innanzitutto, chiederei agli Uffici che inviino in casella i verbali e i materiali depositati, pervenuti in ritardo.

Non aggiungo quindi molte cose, salvo una segnalazione e una curiosità. Si è parlato degli avvocati dell'INPS, ma vorrei precisare che questi avvocati non sono assunti dall'INPS. Ve ne è una parte che agisce in proprio. Per questo motivo, i forti arretrati che l'INPS ha — questo dato mi risulta dalla verifica di due sedi — derivano, a volte, dalla trascuratezza del lavoro che riguarda l'INPS rispetto agli altri lavori svolti dagli avvocati presso i loro studi. Questo è un elemento che volevo chiarire.

Vorrei fare, poi, una domanda che ho già fatto in un'altra occasione e alla quale non ho avuto una risposta sufficiente. Come mai l'INPS — di fronte a vertenze perse regolarmente, come quelle degli autoferrotranvieri, numero non elevato — continua tenacemente ad andare in giudizio perdendo puntualmente fino in Cassazione, con un aggravio di spese enorme e non tenta di risolvere invece alla radice il problema riconoscendo un diritto ormai conclamato (*Commenti*)?

E non sono le ferrovie, ma proprio gli autoferrotranvieri in questo caso. Vorrei capire perché da almeno dieci anni paghiamo avvocati esterni e ogni volta si spendono 5 mila euro.

ANTONINO LO PRESTI. Sono però scelte aziendali, l'INPS non c'entra niente!

PRESIDENTE. Prego, onorevole Lo Presti.

ANTONINO LO PRESTI. Signor presidente, ringrazio anch'io i presidenti che ci hanno fornito questa interessante e illuminante audizione.

Vorrei fare prima delle considerazioni, poi magari rivolgerò qualche piccola domanda a chiarimento di alcune questioni. Condivido il timore che è emerso da queste audizioni: che si possa arrivare ad una normativa di riunificazione attraverso lo strumento del decreto-legge, come è

avvenuto per l'INPDAP. Siamo, infatti, alla scadenza dell'esercizio della delega, il 30 giugno prossimo venturo, non c'è notizia da parte del Governo di un benché minimo straccio di documento programmatico — qualcuno lo chiama piano industriale (anche io ho utilizzato questo termine un po' improprio) —, e non c'è alcuna indicazione concreta, nero su bianco, di come si vuol procedere in ordine all'unificazione ipotetica, paventata e non auspicata, o allo stesso riordino degli enti.

Quindi, le difficoltà nelle quali ci troviamo sono evidenti. Abbiamo raccolto anche diversi pareri, le posizioni degli enti, oggi della Corte dei conti, ed anche alcune posizioni all'interno del Governo, che si sono dimostrate contraddittorie. Infatti, i ministri ci hanno detto cose diverse. Al convegno di Roma 3, dove io non ero presente, ho sentito che il Ministro Santagata addirittura ha dichiarato che era pronto un provvedimento amministrativo con il quale si poteva procedere all'unificazione degli enti. Così mi è sembrato di sentire.

Comunque, il vero problema è che ad oggi, non c'è ancora uno straccio di documento orientativo. Le ipotesi che sono emerse qui sono quelle ricavate nel corso delle tante audizioni. Si è parlato nel dettaglio di quali servizi razionalizzare. Quasi tutti hanno concordato, per esempio, sulla necessità di procedere all'unificazione del servizio dell'avvocatura o dei servizi medici; all'unificazione anche strutturale, fisica, dei servizi di informazione al pubblico che è facilmente realizzabile, così come commentavamo proprio poco fa con il presidente. Basta, infatti, mettere i tre impiegati che si occupano del contatto con il pubblico in un'unica sede, predisporre i collegamenti informatici ed evitare che i cittadini vadano a destra e a sinistra. Questo è fin troppo evidente.

Però, al di là di queste discussioni molto importanti, molto interessanti, ma che non lasciano tracce concrete o almeno non disegnano le coordinate nell'ambito delle quali svolgere questo processo di riorganizzazione, non c'è proprio nulla,

tranne quella riferita ad un'organizzazione sindacale, oggetto di un'audizione — credo fosse l'organizzazione sindacale dei dirigenti degli enti del parastato — che ha presentato in due cartelle un'ipotesi di piano industriale, prevedendo una *holding* di controllo di tre agenzie, ciascuna delle quali doveva continuare a curare un settore specifico di competenza: l'assistenza, la previdenza e le assicurazioni. Nel dettaglio non entro, ma ci sono i documenti che potrete acquisire perché sono documenti pubblici. Al di là di questo non c'è altro, non c'è nulla.

La Commissione, quindi, nella fase di sintesi delle audizioni, cercherà poi di dare un'indicazione, che sicuramente mi auguro sarà assunta all'unanimità — questo è l'auspicio che faccio come esponente dell'opposizione in Parlamento —, che si muoverà sulla linea della riorganizzazione dei servizi e non certamente su quella della unificazione *tout court*.

Per quanto riguarda l'unificazione dell'avvocatura, il problema è assolutamente reale, sentito e condiviso. Mi chiedo, però, se esistano già delle normative che — non dico impongono perché in Italia non si impone mai nulla — consentano agli enti sprovvisti di un servizio di avvocatura interno di convenzionarsi con l'avvocatura di enti sicuramente più attrezzati per svolgere questo tipo di attività.

La Corte, dunque, potrebbe muovere dei rilievi e magari chiedere delle spiegazioni, delle motivazioni concrete sul perché si preferisce ricorrere ad avvocati esterni — io sono avvocato, esercito la professione di avvocato del lavoro, quindi mi occupo di questi problemi e parlo certamente contro gli interessi della categoria dei liberi professionisti — quando ci sono strutture come quelle dell'avvocatura dell'INPS che sono in grado, nonostante il grande carico di lavoro, di assolvere a questi compiti. Ci hanno detto questo anche gli avvocati dell'INPS.

Quindi, la Corte potrebbe in qualche modo spingere, sostenere questa politica di attenzione verso questa materia. Ritenete che sia possibile procedere, per esempio, all'unificazione di enti che esercitano l'at-

tività nel campo assicurativo, come l'IPSEMA, ma che hanno normative di riferimento assolutamente specifiche, particolarissime e assolutamente eccezionali? Il diritto alla navigazione, evidentemente, è una normativa molto delicata nella quale poi si innesta la questione sicurezza, controllo della sicurezza, tutela e prevenzione, che abbisogna di specificità professionali e competenze non indifferenti. Quindi, anche in questo caso, l'IPSEMA, che è un piccolo ente (non tanto piccolo perché poi i marittimi in Italia sono diverse decine di migliaia), può mantenere e deve mantenere una sua vita autonoma? Come si può incorporare, per esempio, nella gestione più ampia tenuta dall'INAIL?

Un'altra questione che volevo porre, riguarda i controlli. È un aspetto che riguarda direttamente le funzioni della Corte dei conti.

Non ritenete che anche in quel caso sia mastodontico, elefantiaco, il sistema dei controlli interno, oltre a quello che voi svolgete, sul quale è chiaro non si possono porre questioni (il controllo finale della Corte dei conti, infatti, è uno dei controlli che va rigorosamente mantenuto, anzi semmai ampliato)? La catena dei controlli all'interno del meccanismo di *governance* dei singoli enti, però, mi sembra un po' eccessiva. Abbiamo, infatti, il CIV e i revisori dei conti che svolgono, più o meno, la stessa funzione, a parte poi il rapporto tra consiglio di amministrazione e direttore generale dei singoli enti. Quindi, ricapitolando, vi sono il direttore generale, il consiglio di amministrazione, il CIV, i revisori dei conti, il magistrato della Corte dei conti, il Ministero del lavoro, le autorità vigilanti.

Non ritenete voi che in questa catena di controlli si possa intervenire, magari per accorciarla, sintetizzarla e razionalizzarla?

Queste erano le brevi considerazioni che volevo fare. Il tempo purtroppo non ci consente di farne altre. Avremo sicuramente la possibilità in un'altra occasione. Grazie per il vostro intervento.

**PRESIDENTE.** Vorrei chiedere una cosa, in particolar modo per il settore pubblico.

In merito al processo di unificazione vorrei precisare che, ad oggi, siamo ancora in una situazione particolare nella quale lo Stato non consegna all'INPDAP i dati e quindi non dà la possibilità di prendere in carico, dall'inizio alla fine, i lavoratori, per costruire la loro posizione previdenziale. Mi riferisco a quei soggetti che la legge già definisce come soggetti che devono essere trasferiti all'INPDAP. Non sto parlando delle pensioni di guerra per le quali ci vorrebbe invece una normativa *ad hoc*.

Mi faccio una domanda e lo chiedo anche a voi, se volete darci la risposta: al di là delle difficoltà, dei ritardi, delle pigrizie — le ragioni saranno complesse — non ci troviamo forse in una situazione nella quale il datore di lavoro, che in questo caso è lo Stato, non adempie ad uno dei suoi compiti? Quindi, se fossimo nella normativa privata e ci trovassimo nella situazione in cui il datore di lavoro è inadempiente, questo non dovrebbe essere soggetto a sanzioni? Un datore di lavoro privato che non desse all'INPS le informazioni sul suo lavoratore — se è regolarmente assunto, se si pagano i contributi — sarebbe sicuramente sanzionabile. Vorrei sapere se questo problema voi lo avete affrontato. Per esempio, so che con le normative sulla sicurezza predisposte dal Ministero del lavoro anche le piccole scuole di periferia devono fare in giornata le dovute segnalazioni. In Sicilia sono stati multati parecchi uffici perché non erano stati informati che dovevano comunicare le assunzioni in giornata.

Nel provvedimento generale assunto per la lotta al lavoro nero, è stato stabilito il termine in giornata. Mi riferisco a casi di questo tipo. Chiaramente, per le scuole, dato che la mattina si assumono persone per la giornata, non sarebbe stato possibile comunicare i dati il giorno prima. La normativa poi è stata raffinata. Ci siamo trovati, allora, positivamente dal punto di vista previdenziale, nella condizione in cui

queste scuole sono addirittura state multate perché non effettuavano le comunicazioni.

Al di là della multa, mi preme capire che cosa è stato messo in campo e cosa si può mettere ancora in campo affinché questo processo si esaurisca e chi è datore di lavoro si senta responsabile nell'adempiere a questa normativa.

Prego, dottor Alemanno.

MARIO ALEMANNI, *Presidente della Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti*. Sono stati sollevati diversi problemi. Certamente, l'ultima osservazione fatta dall'onorevole presidente è molto interessante. Infatti, vi è un servizio che fa capo — a maggior ragione nell'area assistenziale, ma anche nel campo della previdenza — al soggetto Stato.

Quello che sorprende effettivamente è la mancanza di una correlazione che, in altri ambiti, avviene attraverso contratti di programma, convenzioni, ed altro. Pensiamo, ad esempio, alla disciplina che regola i rapporti tra Ministeri vigilanti e ANAS. Si tratta di una società per azioni, siamo d'accordo, non è un istituto pubblico come l'INPS o l'INPDAP. Il Ministero delle infrastrutture e l'ANAS, ad esempio, sono disciplinati da rapporti precisi. L'operatore, il gestore in questo caso, dovrebbe procedere alla formulazione di piani precisi, programmi, richieste, che poi trovino spazio, seguito e risposta nella sede governativa, ossia quella del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Quello che probabilmente manca è cioè la fissazione di punti chiari di ordine programmatico che devono trovare spazio in un documento che metta in relazione il Ministero del lavoro con l'INPS, l'INPDAP e via dicendo.

Nelle ultime relazioni, abbiamo fatto dei richiami. Ad esempio, per l'INPDAP ci sono delle situazioni irregolari, cioè non tutto il personale è registrato. Basterebbe questa *défaillance* — gravissima mi sembra — per rilevare che quanto affermato dalla presidente trova piena adesione da parte della Corte dei conti. In generale, vorrei

dire che tutte le osservazioni qui svolte, ma soprattutto i lavori finali della Commissione, saranno tenuti nella debita, doverosa, considerazione da parte della Corte, ed entreranno in tal modo nella dialettica, che qui avviene in modo verbale tra la rappresentanza delle Camere e la Corte dei conti, ma che, nella sede più congrua, quella del referto al Parlamento, troveranno spazio con tutte le tematiche oggetto dei lavori della Commissione, con particolare riferimento ai punti specifici sollevati. Per quanto riguarda, poi, l'ulteriore problema sollevato, relativo ai controlli, devo dire che certamente si pone un problema di appesantimento, come avevo già accennato. Infatti, quanto più una funzione viene diffusa, tanto più si depotenzia.

Per quanto riguarda la Corte, il presidio della Corte è assicurato proprio dalla funzione del delegato, il quale fa capo ad una sezione specifica della Corte, la sezione di controllo sugli enti, che personalmente presiedo. Oggi, sono presenti i delegati dei singoli enti, i quali, *uti singuli*, partecipano a tutta la vita dell'ente. Per legge, infatti, assistono alle sedute degli organi statutari ivi comprese quelle dei revisori dei conti dove devono filtrare i singoli provvedimenti e non solo le tematiche generali. E questo è proprio ciò che consente alla Corte dei conti, attraverso i suoi delegati, di effettuare il controllo. È infatti in questo modo che avviene il controllo. In particolare, va tenuto presente che alla Corte dei conti svolgiamo un controllo su documenti cartacei sugli enti minori, mentre per gli enti maggiori il controllo avviene attraverso la presenza fisica di un nostro delegato che segue i lavori puntualmente e quindi è in grado di fare delle osservazioni, ma soprattutto di fornire dati aggiornati al suo naturale referente che, in base alla Costituzione, è il Parlamento.

La legge n. 259 del 1958, che disciplina l'attività della nostra sezione, è una diretta proiezione dell'articolo 100 della Costituzione che ha riguardo al bilancio dello Stato. Proprio mentre siamo riuniti, tra circa un'ora, si apre, presso la sede della

Corte dei conti, il giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato, al quale penso di poter assistere, assieme ai colleghi, dato che la presidente faceva notare che i lavori dovranno necessariamente chiudersi in mattinata.

In conclusione, i controlli da parte della Corte dei conti non mancano. La Corte terrà conto puntualmente di quanto qui osservato, e soprattutto del risultato finale dei lavori della Commissione (e ci mancherebbe altro!). Vi è infatti un rapporto diretto tra Corte dei conti e Parlamento.

Per quanto riguarda l'assenza del piano industriale, ne abbiamo già parlato. Effettivamente, non c'è una base notevole per i lavori della Commissione, tanto che il nostro apporto avviene attraverso un richiamo alle nostre relazioni. Anzi, a questo proposito, ho copia delle nostre ultime relazioni (peraltro pubblicate sia dalla Camera che dal Senato), che lascio a vostra disposizione, muovendomi più sul piano pragmatico.

Per quanto riguarda la mancanza di idonei documenti, concordo sul punto, come ho già detto.

A titolo personale, auspico l'adozione di una strumentazione, e che si dia avvio alla costruzione di più stretti rapporti tra enti gestori e Ministero del lavoro, sulla base di un più approfondito esame e soprattutto di documenti che riflettano situazioni effettive da proiettare in avanti, sia nel breve che nel medio e lungo periodo.

Per quello che mi riguarda, mi fermerei qui lasciando i miei colleghi a rispondere alle domande più specifiche.

**PRESIDENTE.** Abbiamo ancora solo dieci minuti, perché ci è pervenuta comunicazione che si sta per votare in Assemblea.

Prego, dottor Rossi.

**GIOVANNI ROSSI, Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPS.** Molto rapidamente, signor presidente, intervengo in merito ai ricorsi amministrativi. Il disegno di legge finanziaria per il 2007 prevedeva il tra-

sferimento dei ricorsi amministrativi dagli organi rappresentativi delle forze sociali alla struttura amministrativa, seguendo dunque la procedura del vecchio ricorso gerarchico.

In materia di diritto del lavoro, conosciamo bene l'istituto della conciliazione che non viene, però, utilizzato. Costerebbe zero, ma non viene utilizzato. Abbiamo quindi l'apparato costituito dai nostri comitati provinciali ed altro.

Innanzitutto, vi è stata una sostanziosa riduzione dei costi poiché è stato introdotto dalla legge un limite (un abbattimento del 30 per cento) che, però, non ha risolto il problema. Si riducono le sedute, e quindi peggiora il servizio. Il problema è invece ordinamentale: bisognerebbe modificare il servizio e accedere alla soluzione conciliativa. Sappiamo bene che la Corte dei conti è oberata ogni anno da 10 mila ricorsi per pensioni, militari e via dicendo.

**PRESIDENTE.** Quelli però non vanno ai comitati territoriali.

**GIOVANNI ROSSI, Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPS.** No, facevo solo un esempio.

Oggi, è così facile l'accesso alla cosiddetta tutela giurisdizionale che è da sciocchi non fare ricorso per il danno fisico ricevuto durante il servizio militare. Altrettanto succede per quanto riguarda la materia pensionistica e previdenziale, con riferimento all'INPS. Ritengo che qualunque sia lo strumento per ridurre i costi, se non interveniamo sull'ordinamento per rendere il servizio pubblico non accessibile in maniera indolore, non assicuriamo giustizia.

Per quanto riguarda, poi, gli avvocati, è necessario fare una precisazione. Il corpo degli avvocati dell'INPS è ben articolato sul territorio, ma non è in grado di far fronte ad un carico che nel 2005 è stato di 217 mila nuovi ricorsi, dopo i 203 mila nel 2004. È vero, si è pervenuti a 132 mila sentenze favorevoli per l'istituto, e quindi l'organizzazione funziona, ma non si riesce a reggere all'impatto di una litigiosità



pretestuosa, stimolata, come ho già denunciato anche nei rapporti al Parlamento, da una certa categoria forense che provoca per lucrare.

Si fa ricorso — e vengo alla sua domanda, onorevole presidente — per la mancata corresponsione di interessi da parte dell'INPS. Questo dà luogo ad un dispendio di risorse pubbliche. È anche vero, poi, che il funzionario amministrativo oggi non vuole caricarsi di responsabilità e ottusamente assume posizioni di rifiuto verso l'istanza del cittadino, creando così le premesse per la vertenza. Questo è stato censurato dalla Corte dei conti. Infatti, come diceva il collega Alemanno, la presenza del magistrato alle sedute del Consiglio di amministrazione dà agio al magistrato stesso di poter far valere i principi di legalità che spesse volte vanno richiamati all'ordine.

Deve ancora essere affrontato il tema del rapporto del controllo. Il nostro ordinamento è così congegnato. Il controllo dei revisori dei conti è importante. Infatti, se consideriamo il volume finanziario, economico e patrimoniale della gestione degli enti previdenziali, è pur necessario che qualcuno vada a leggere nelle pieghe del bilancio.

Pertanto, essendo il nostro meccanismo così articolato, credo che sia difficile fare delle amputazioni, o altro. Attualmente, di recente — lo sapete bene — il sistema dei controlli amministrativi poggia proprio sul criterio della valutazione, sul controllo strategico. Tutto questo avviene per responsabilizzare il personale addetto al servizio pubblico.

Credo di aver risposto alle richieste in merito al problema degli avvocati.

Volevo aggiungere che l'INPS non fa ricorso ad avvocati esterni, se non in casi eccezionali consentiti dalla Corte dei conti, quando si profilano situazioni di incompatibilità. Per il resto, c'è stata una ferma presa di posizione da parte della Corte dei conti, a fronte dei 350 o 400 avvocati dell'INPS a cui si ricorre all'esterno. Al massimo, si può fare una convenzione con altre avvocature. Personalmente, ho suggerito di fare una convenzione con l'av-

vocatura dello Stato. Quest'ultima, infatti, si avvale dei domiciliatari, e questo faciliterebbe il compito dei nostri avvocati INPS, per raggiungere il singolo sito dove avviene la vertenza.

PRESIDENTE. Prego, dottor Zotta.

GIUSEPPE ZOTTA, *Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INAIL*. A proposito del contenzioso, volevo ricordare che, forse, attualmente la normativa alimenta il contenzioso giudiziario. Quello che dovrebbe essere uno schermo iniziale, propedeutico, per cercare di risolvere la questione in via amministrativa, viene frustrato dalla normativa che, invece, consente un'immediata attivazione (*Commenti*)...

PRESIDENTE. Se non chiudete quei contenziosi, li perdete regolarmente.

GIUSEPPE ZOTTA, *Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INAIL*. Quello è un altro argomento.

Volevo ricordare — questa è una cosa che riguarda l'INPS — in materia di invalidità, dove c'è un contenzioso enorme (credo che 100 mila ricorsi riguardino tale argomento) che, dopo la visita della ASL, con l'INPS ancora ignara della questione, il cittadino, a cui è stata negata l'invalidità, può già adire l'autorità giudiziaria ordinaria nei confronti della ASL. Questo, ad esempio, è un qualcosa che determina un contenzioso, di cui l'INPS subisce le conseguenze e ne paga le spese, ma non ha la possibilità di intervenire in via amministrativa.

Sull'altro problema sollevato, concordo. Abbiamo più volte rilevato questo effetto. Ci sono state delle sentenze della Corte dei conti che hanno stabilito in via definitiva certi orientamenti che, in sostanza, però, non vengono recepiti in ambito INPDAP, costringendo gli interessati, se vogliono far valere le loro ragioni, a far ricorso. In pratica, non se la sentono, forse anche per ragioni di bilancio, di estendere *erga omnes* le conseguenze di certe pronunce.

Per quanto riguarda un altro problema specifico che è stato sollevato, effettivamente, adesso è in atto un processo di passaggio, previsto dalla legge, dalle amministrazioni all'INPDAP per la liquidazione delle pensioni del personale.

Si tratta di un processo faticoso, allo stato ancora incompiuto. Infatti, oggi le liquidazioni vengono disposte presso le amministrazioni e l'INPS si limita ad erogarle. Tuttavia, è in atto un meccanismo che dovrebbe consentire, entro breve termine, di risolvere questo problema.

Ad ogni modo, le vischiosità sono enormi. Mi risulta, ad esempio, che soprattutto nel settore della scuola vi siano grossi problemi in quanto manca il personale. Ciò avviene in particolare presso le segreterie delle scuole che, in alcuni casi, hanno un numero di componenti limitatissimo e non riescono ad alimentare i sistemi informativi.

**PRESIDENTE.** Mi perdoni se la interrompo, ma questo lo sappiamo. La questione posta è un'altra: se ci debba essere un soggetto che effettui dei controlli.

Del resto, nel settore privato si fanno le ispezioni, si applicano le multe, le sanzioni, ma nel pubblico cosa succede?

Si tratta di argomenti seri, su questo non c'è dubbio. Probabilmente, da questo punto di vista, intervengono anche delle pigrizie, di strutture. Noi abbiamo datori di lavoro inadempienti.

Se ci sono dei problemi, le amministrazioni devono sedersi intorno ad un tavolo e sollevare queste questioni. Ma mi sembra che nessuno sollevi nulla. La conseguenza è che le persone percepiscono pensioni provvisorie per decenni, poi ad un certo punto, quando si finisce di fare i conti, devono restituire delle cifre che provocano dei drammi. Di questo i pensionati non hanno responsabilità individuali.

Per quanto mi riguarda, vedo la questione da questo versante. Altrimenti, infatti, vi sarà solo la tendenza a registrare i problemi e le difficoltà, ma chi ci andrà di mezzo sarà sempre il singolo. E questo atteggiamento, peraltro, è prevalente nello

Stato. Non so, poi, se ci sono anche altri datori di lavoro pubblici che non versano contributi, ma affronteremo in seguito questo argomento.

Ci sono dei controlli? Si dà per scontato che il settore pubblico prima o poi se ne occupi e quindi si pensa, forse, che non è così rilevante come nel privato andare a ricostruire la storia lavorativa?

Insomma, mi sembra che questo elemento della riorganizzazione della previdenza pubblica risenta, forse, di una contiguità. Si pensa che lo Stato sia un padrone buono e alla fine paghi, ma, insomma, dentro un processo di riorganizzazione si pagano prezzi non di poco conto.

Prego, dottor Alemanno.

**MARIO ALEMANNO, Presidente della Sezione di controllo sugli enti della Corte dei conti.** Su questo punto, ribadisco quanto detto prima.

Da questo punto di vista, ci sono in primo luogo carenze dell'ordinamento e poi c'è una carenza di strumentazione che coinvolge l'ambito politico-amministrativo. Quindi, manca una formulazione di piani, di programmi di rientro da parte dei gestori e, sull'altro versante, quello governativo in senso proprio, mancano strumenti che recepiscano le proposte dell'ente gestore e comportino un'attività più diretta di vigilanza e controllo.

Mi rifaccio allo schema tipico dei contratti di programma e delle convenzioni che intercorrono tra Ministeri vigilanti e altri ambiti come quello ferroviario, autostradale e via dicendo. Questo è il modo di procedere.

Quindi, vi sono carenze anche su questo piano. Esse vanno riprese perché devono essere perseguiti i ritardi e le irregolarità in modo che non rimangano eternamente appese, ma trovino la giusta soluzione.

La Corte dei conti fa quello che può, denunciando. Il suo compito infatti è quello di denunciare al Parlamento, che è il suo diretto interlocutore.

Probabilmente, occorrerebbe che ci fosse una sensibilizzazione a livello go-

vernativo. Questo è l'auspicio che vorrei formulare a conclusione del nostro incontro.

Nel ringraziarvi, ricordo che la Corte rimane sempre istituzionalmente a disposizione perché questo è il suo compito, soprattutto nell'ambito di questa prefigurazione. C'è, infatti, una Commissione a composizione mista e si realizza, quindi, un rapporto diretto con le Camere.

La Corte dei conti rimane disponibile. Terrà conto di quanto è stato detto, ma soprattutto dei lavori finali della Commissione nell'apposito documento. Per uso degli onorevoli, componenti della Commissione, lascio copia delle nostre ultime relazioni dell'anno aggiornate al 2007 in merito ai tre enti dei quali si è parlato. Per

il resto, vorrei formulare un augurio di successo per il nostro Paese e per i nostri cittadini.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare i nostri interlocutori, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 10.05.**

---

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

**DOTT. COSTANTINO RIZZUTO**

---

*Licenziato per la stampa  
il 1° agosto 2007.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,60



\*15STC0005050\*