

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 GIUGNO 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 GIUGNO 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCESCO MARIA AMORUSO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Aracu Sabatino (FI)	11
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	3	Familiari Rocco, <i>Presidente dell'INPDAP</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DELLE FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA SOCIALE DA PARTE DEGLI ENTI PREPOSTI E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA NAZIONALE E COMUNITARIA DELLA DISCIPLINA RELATIVA		11, 18	
Audizione del presidente dell'INPDAP, Rocco Familiari, e del direttore generale dell'INPDAP, Andrea Simi.		Pizzinato Antonio (DS-U)	10, 18, 19
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	3, 9	Simi Andrea, <i>Direttore generale dell'INPDAP</i>	17, 18, 19
	11, 19	Treu Tiziano (Mar-DL-U)	10
		ALLEGATI:	
		Documentazione consegnata dal presidente dell'INPDAP	21

La seduta comincia alle 14,10.

(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 presidente dell'INPDAP, Rocco Familiari, e del direttore generale dell'INPDAP, Andrea Simi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del presidente dell'INPDAP, dottor Rocco Familiari, e del direttore generale dell'INPDAP, dottor Andrea Simi.

Nell'ambito della nostra indagine conoscitiva l'INPDAP è stata per la Commissione una delle prime occasioni di verifica diretta del funzionamento degli enti sottoposti alla nostra vigilanza.

Ricordo che, insieme ai due vicepresidenti, ho avuto il piacere e l'onore di partecipare su invito del presidente Familiari e del presidente del CIV (Consiglio di indirizzo e di vigilanza) al consiglio di amministrazione congiunto dell'INPDAP, rappresentando ciò una nuova forma di partecipazione della Commissione alla

funzione di controllo diretto degli enti sottoposti; nella sede dell'INPS abbiamo verificato insieme le strategie predisposte dall'INPDAP sulle attività da svolgere; dopo tale esperienza, l'audizione odierna sarà utile per acquisire i dati necessari per lo svolgimento della nostra indagine.

Do ora la parola al presidente dell'INPDAP.

ROCCO FAMILIARI, *Presidente dell'INPDAP*. Ringrazio il presidente per la sua attenzione, e ribadisco che tali occasioni sono importanti per far conoscere all'esterno l'attività di un ente così complesso come l'INPDAP.

Sul fronte della modernizzazione delle strutture, l'INPDAP è l'ente che ha svolto più attività di formazione negli anni; era, naturalmente, un'attività obbligata in quanto costituito dalla confluenza di più enti con culture disparate. Oltre al personale pervenuto dagli enti veri e propri di previdenza, sono presenti circa 800 unità dell'ente poste, per cui esisteva la necessità di formare tale personale.

Accanto all'attività di formazione ne esiste un'altra di riflessione, di studio, e di approfondimento, su cui ho avuto già modo di mettere al corrente la Commissione. Abbiamo presentato il rapporto sullo Stato sociale, e stiamo pubblicando una rivista di diritto ed economia, che si sta rivelando uno strumento importante di dibattito; stasera le farò avere l'ultimo numero della rivista e la traduzione in inglese del rapporto sullo Stato sociale, che presenteremo all'inizio di luglio a Bruxelles nella sede che abbiamo costituito con l'INPS e l'INAIL.

L'ultima attività, tra queste che definirei culturali, è rappresentata dai *master* con le maggiori università italiane; attualmente, sono in attività 5 *master* con le

università la Sapienza e la Cattolica, ed il 28 di giugno andremo a Catania per inaugurare un sesto *master* con l'università di Catania in ingegneria informatica. Stiamo creando una dorsale, finalizzando lo strumento tradizionale delle borse di studio, attraverso la modalità delle convenzioni con prestigiosi atenei, per formare la nuova classe dirigente del paese.

Sul piano della riorganizzazione dei servizi siamo impegnati in un grosso processo di revisione e di regionalizzazione; abbiamo creato i compartimenti, e con l'ultimo ordinamento dei servizi, all'esame dei ministeri vigilanti, porteremo il decentramento a livello regionale, per avere una struttura analoga a quelle dell'INPS e dell'INAIL, che consentirà di realizzare le sinergie auspiccate sia dai ministeri sia dalla stessa Commissione.

Sul piano della moralizzazione, ricordo che il nostro era un ente con una storia non encomiabile alle spalle; ci siamo attivati su tale fronte con la disposizione di indagini a tappeto: lo scorso anno abbiamo « bonificato » la regione Puglia, e quest'anno la regione Lombardia. Tale attività prosegue e, probabilmente, non si fermerà, perché, avviate le indagini a tappeto e colti i punti nodali di comportamento difforme dalle norme ed eterodosso rispetto alle procedure, è chiaro che non possiamo fermarci.

Dico ciò perché di recente c'è stata una vicenda che ha interessato un altro ente, e sulla stampa è apparsa una dichiarazione, su cui non ho voluto polemizzare, in cui venivano messe nello stesso « calderone » situazioni assolutamente diverse. Vorrei ribadire che tutte le indagini della magistratura sono state avviate da attività ispettive dell'ente, che poi sono state segnalate alla magistratura.

Ricordo, inoltre, che la struttura è stata rinnovata, dal direttore generale alla maggior parte dei dirigenti, ed il mio ente ha assunto dall'esterno dieci nuovi dirigenti, tra generali e di seconda fascia, attraverso delle società di « cacciatori di teste », esistendo da tempo una forte carenza numerica di tali funzionari. Quando l'INPDAP aveva 4000 dipendenti, era do-

tato di un organico di 250 dirigenti; attualmente, con quasi 9 mila dipendenti, abbiamo poco più di 150 dirigenti, e parecchie sedi provinciali sono rette da un solo dirigente.

Inoltre questo ente, proprio per la sua complessità, aveva bisogno di dirigenti con una determinata formazione. In particolare, con riferimento alle attività sociali svolte dall'INPDAP — se pensiamo all'intensa opera svolta nei confronti dei giovani (l'ospitalità nei convitti, le vacanze studio in Italia e all'estero, le borse di studio e i *master*) o anche alle attività di erogazione del credito (siamo infatti una banca di medio-grande entità e lo scorso anno abbiamo erogato crediti per 4.200 miliardi di lire) —, i dirigenti ad esse preposti necessitano di una competenza molto specifica, più affine a quella del mondo privato; per questo motivo abbiamo assunto due dirigenti provenienti rispettivamente dalla Deutsche Bank e dalla Kuoni.

Questa digressione mi ha consentito di fornirvi un'idea della straordinarietà di questo ente che, pur configurandosi come ente di previdenza, tuttavia, rispetto agli altri enti, ha l'ulteriore caratterizzazione di svolgere varie attività di grande incidenza sociale. Ad esempio, l'erogazione da parte dell'INPDAP del credito ai pubblici dipendenti, per un ammontare pari a 4.200 miliardi di lire, mette in condizione famiglie di classe economica media o medio-bassa di far fronte non tanto alle esigenze straordinarie della vita, ma piuttosto a quelle di straordinarietà « ordinaria » per così dire. Altrettanto dicasi per le borse di studio e le vacanze studio; ad esempio, quest'anno manderemo 20 mila ragazzi in *college* situati all'estero per studiare le lingue ed altri 20 mila staranno in Italia, in nostre strutture o in strutture convenzionate.

Vi è, inoltre, l'ospitalità tradizionale nei convitti, che naturalmente ha seguito l'andamento dello sviluppo del paese, motivo per il quale negli anni passati erano molto più frequentati. Tuttavia, mentre fino a qualche anno fa si registrava una diminuzione delle richieste di ospitalità, quest'anno esse sono invece aumentate; ciò mi

fa pensare che esista una fascia di borghesia che sta avendo dei problemi economici e che ricorre, quindi, a questa iniziativa. Vorrei ricordare, infatti, che l'ospitalità nei nostri convitti è molto conveniente, dal momento che il ragazzo paga una cifra piuttosto bassa per avere un'ospitalità di tutto rispetto. Peraltro, se la Commissione riterrà opportuno visitare qualcuno dei nostri convitti, ne saremo onorati. Questi sono gestiti in modo molto efficiente; in uno, ad esempio (a Sansepolcro), ospitiamo anche la facoltà di agraria dell'università di Padova e devo dire che sia gli studenti sia i professori non vogliono andar via, perché un ambiente accogliente come il nostro è difficile trovarlo.

Vi sono poi anche le case di riposo per anziani; ne abbiamo solo due, ma rappresentano due modelli esemplari nel loro genere. Attualmente, stiamo studiando nuove forme di assistenza per gli anziani; in questi giorni abbiamo definito con il comune di Roma lo schema di una convenzione per l'assistenza a domicilio (naturalmente ci riferiamo al nostro *target*, rappresentato dai pubblici dipendenti), al fine di migliorare tale tipo di assistenza, dal momento che il comune di Roma svolge già, in questo ambito, un'attività piuttosto notevole. Stiamo anche lanciando un concorso di idee per realizzare modelli di case per anziani, perché con l'aumentare dell'età media non si può immaginare che l'assistenza agli anziani si limiti all'ospitalità nelle case di riposo. Prevediamo, dunque, tutta una gamma di interventi; peraltro vorremmo realizzare a Padova, dove abbiamo uno stabile che si presta a ciò, 20 miniappartamenti per anziani, utilizzando le innovazioni tecnologiche che possano consentire agli anziani stessi di condurre una vita più facile, con servizi accentrati, domiciliari e così via. Anche il comune di Parma è interessato alla convenzione sull'assistenza a domicilio e d'altronde sono tanti i comuni con i quali stiamo predisponendo tali strumenti.

Tornando alla nostra attività principale, che è quella di previdenza e di assistenza, attraverso l'erogazione, ai pub-

blici dipendenti, delle pensioni e del trattamento di fine servizio, vorrei dire che su questo terreno abbiamo subito un processo di integrazione con le direzioni provinciali del Tesoro. Tale processo è ormai completato dal punto di vista della formazione e della unificazione delle procedure; tuttavia vi sono tuttora, in alcune sedi periferiche, dei problemi logistici, perché non siamo ancora riusciti ad unificare fisicamente le strutture. Proprio oggi, in sede di consiglio di amministrazione, abbiamo effettuato un censimento delle necessità di beni strumentali nelle sedi periferiche ed abbiamo, altresì, disposto una serie di interventi che vanno dalla ricerca di nuove sedi ad unificazioni in nostri stabili o a sinergie con altri enti; si tratta di un pacchetto di iniziative che servono per creare un assetto logistico ed efficace, per consentire alle strutture di erogare al meglio i servizi.

Vi è poi una grossa novità che ci riguarda: la previdenza complementare. Le norme vigenti attribuiscono infatti all'INPDAP la gestione del cosiddetto fondo «virtuale», così definito per i pubblici dipendenti. Si tratta di gestire un conto virtuale che alla fine produrrà risultati reali. Abbiamo, pertanto, messo in piedi una struttura, tra l'altro creando una direzione apposita (la direzione per la previdenza complementare), che è stata affidata ad uno dei nostri due vicedirettori generali, proprio per l'importanza che attribuiamo a questa attività.

Una volta esaminata analiticamente tutta l'attività che tale obbligo di legge comporta, ci siamo accorti che potevamo offrire a tutti un servizio gratuito, nel senso che dovendo gestire i conti individuali virtuali dei nostri iscritti, potevamo, a costo zero (trattandosi dello stesso tipo di attività), gestire anche i conti reali. Pertanto, abbiamo chiesto all'Autorità antitrust se potevamo offrire questo servizio gratuitamente a tutti gli iscritti e quindi indirettamente a tutti i fondi che ce lo richiedessero. L'Antitrust ha risposto in senso positivo e quindi ci stiamo organizzando in tal senso.

Allo stesso tempo, ci offriremo come eventuali gestori amministrativi dei fondi (essendo invece sottratta agli enti la gestione finanziaria); riteniamo che tale aspetto debba essere visto con favore da tutti coloro che operano in questo campo, in quanto l'INPDAP, ma anche l'INPS per i dipendenti privati, possono offrire questo servizio ad un costo che sicuramente è più basso rispetto a quello che può essere offerto da altri gestori. Ciò rappresenta un indubbio vantaggio per i fondi, tenendo anche conto che questi ultimi hanno costi di gestione altissimi, mentre i rendimenti attuali non sono molto elevati; avere, quindi, un vantaggio indiretto nell'economia dei costi di gestione rappresenta un vantaggio generale.

Devo dire che su questo punto abbiamo qualche problema — forse quello di farci capire all'esterno —, perché qualcuno definisce la nostra una concorrenza sleale, come se avessimo un interesse economico a questa partita. In realtà mettiamo soltanto a disposizione le nostre risorse; ci sembra infatti assurdo che questa disponibilità venga vista con sospetto, dal momento che svolgiamo, in base ad obblighi di legge, un'attività mediante la quale a costo zero possiamo offrire un servizio a tutti (e quindi non elettivamente solo ad alcuni fondi).

Mi auguro perciò che quella di oggi possa essere l'occasione per fugare eventuali malintesi; del resto partecipiamo a tutti i dibattiti sull'argomento (anche a quello svolto di recente al *forum* per la pubblica amministrazione) proprio per chiarire meglio la nostra strategia: ci riteniamo al servizio dei nostri iscritti e quindi, indirettamente, di coloro che gestiscono forme di previdenza a favore degli stessi.

Mi premeva sottolineare questo aspetto perché, dal momento che si tratta di un settore innovativo per l'ente e che ci vedrà molto impegnati, desideravo che la Commissione ne fosse a conoscenza.

Vorrei sottolineare un altro tema, collegato alla nostra attività di ricerca, che potrebbe offrire spunti di riflessione per coloro che devono assumere decisioni. Il

secondo Rapporto annuale sullo Stato sociale, che presenteremo a novembre, contiene una ricerca che abbiamo appositamente commissionato — perché elaboriamo sempre il rapporto insieme con tre grandi università — sulle modalità con cui viene sovvenzionata l'uscita anticipata dal lavoro nei paesi europei. Mi spiego meglio: l'Italia è sempre sul banco degli accusati per quanto riguarda le pensioni di anzianità. Tutte le ricerche e tutti gli interventi — mi dispiace dirlo, anche quello del Governatore Fazio, nella sua relazione annuale — insistono sull'esistenza di questa anomalia italiana delle pensioni di anzianità. Nel primo rapporto avevamo già messo in evidenza che l'anomalia non è affatto italiana, e che tutti i paesi europei hanno sistemi di finanziamento delle uscite anticipate dal lavoro per la fascia compresa tra il 50 ed i 65 anni.

La ricerca che abbiamo commissionato dimostrerà che tutti i paesi europei hanno forme di sovvenzione per l'uscita anticipata dal lavoro, anche se con modalità diverse. Tale ricerca sarà resa disponibile al pubblico nel mese di ottobre, in occasione di un congresso internazionale che noi organizzeremo a Roma; quest'anno svolgo la funzione di presidente dell'Associazione europea degli enti di previdenza dei pubblici dipendenti per conto dell'INPDAP. Cito un esempio per tutti, sicuramente noto agli studiosi. In Germania, la sovvenzione viene chiamata (tra l'altro, si tratta di una definizione bellissima, perché è quasi poetica) « indennità di disoccupazione di durata indefinita ». Con questo titolo viene classificata sotto la voce di disoccupazione, mentre si tratta in realtà di pensioni di anzianità; ma nelle statistiche ufficiali Eurostat questa spesa non viene calcolata nella voce pensioni, bensì in quella concernente le spese per la disoccupazione, tanto è vero che ciò dà luogo a quell'ulteriore anomalia per cui saremmo il paese che spende meno per l'indennità di disoccupazione: il 2 per cento contro una media del 9 per cento della Germania. La verità, dunque, è che la Germania, così come altri paesi, nell'indennità di disoc-

cupazione ricomprende queste pensioni di anzianità (perché non sono altro che questo).

Giorni fa abbiamo ricevuto una delegazione di danesi, ed abbiamo chiesto cosa accade nel loro paese se si dovesse lasciare il posto di lavoro in un'età compresa tra i 60 ed i 65 anni. La loro risposta è stata che dai 50 ai 65 anni esiste una cassa che paga un'indennità a coloro che vengono espulsi dal mondo del lavoro. Questa ricerca, quindi, ci consentirà perlomeno di mettere in chiaro le varie situazioni dei paesi europei, in modo da poter affrontare i problemi a ragion veduta senza doverci far carico, sempre e comunque, di questa sorta di accusa secondo la quale saremmo il paese che prevede uno strumento particolare che altri paesi europei non hanno.

Signor presidente, sto affrontando alcuni punti che ritengo siano interessanti per i componenti della Commissione; inoltre, abbiamo preparato su tali argomenti un *dossier* abbastanza completo (*vedi allegato*) che consegno affinché la Commissione ne possa prendere visione.

Salvo gli eventuali approfondimenti che i commissari potrebbero chiedere a me o al direttore generale, vorrei esprimere il nostro parere sulla delega previdenziale in qualità di gestori di forme di previdenza dei dipendenti pubblici. A nostro avviso, va prestata molta attenzione, perché con tale delega si rischia di accentuare la divaricazione tra dipendenti privati e dipendenti pubblici su alcuni aspetti molto specifici, come ad esempio la possibilità di elevare l'età pensionabile, da tutti auspicata, consentendo di uscire dal mondo del lavoro non più a 65 anni ma anche oltre. Ripeto: l'Italia è il paese che ha, invece, il problema di garantire i cinquantenni espulsi dal mondo del lavoro; pertanto, vanno studiate forme particolari di tutela per tale categoria di lavoratori. Comunque, si sta procedendo lungo la strada di elevare l'età pensionabile, ma ciò al momento non è previsto per i pubblici dipendenti: questo creerà sicuramente una disparità di trattamento e può generare, inoltre, altri problemi dal punto di vista contributivo.

Esiste poi un problema relativo alle incentivazioni fiscali per la previdenza complementare. I lavoratori del settore privato hanno la concreta possibilità di scegliere tra il fondo contrattuale ed il fondo aperto, perché esistono degli incentivi in tal senso; per i dipendenti pubblici, invece, tale possibilità è limitata, data la contabilizzazione virtuale del trattamento di fine rapporto presso l'INPDAP. Anche in tal caso, si accentua la differenza con i lavoratori del settore privato; tra l'altro, oltre ad accentuare tale diversità, da un punto di vista generale si verifica un ulteriore effetto, vale a dire che gli incentivi attuali non aiutano il lavoratore a basso reddito. Quindi, si tratta di un elemento su cui andrebbe fatta una riflessione.

Vi è, inoltre, il famoso discorso della riduzione dei contributi previdenziali da 3 a 5 punti percentuali per i lavoratori del settore privato, con la previsione che non vi sarà un'ulteriore diminuzione del trattamento pensionistico. Non mi soffermo su questo argomento (molto caro al presidente dell'INPS Paci); tuttavia, vorrei evidenziare che l'aliquota di finanziamento per i pubblici dipendenti rimarrebbe fissata al 32,7 per cento: pertanto, si creerebbe in tal caso una differenziazione rispetto al settore privato. È chiaro che per quanto riguarda i pubblici dipendenti il problema è particolare perché la contribuzione, in fondo, è una grande partita di giro: gli enti pubblici o lo Stato versano i contributi ad un ente pubblico, il quale eroga successivamente ai dipendenti pubblici i trattamenti pensionistici. Ma nel momento in cui è stato istituito un ente che gestisce tale contribuzione, agendo pertanto secondo la logica di un istituto di previdenza *tout court*, questa differenza non sarebbe più giustificata.

L'ultima parte della delega riguarda la riforma degli enti. Mi limito soltanto a ricordare che tutti sono concordi nel ritenere che il sistema « duale » presenta dei problemi; noi preferiamo chiamarlo « triale », poiché tutti si dimenticano che anche il direttore generale è un organo e che esiste, inoltre, anche la dirigenza, la quale

gode di una certa autonomia in base alle norme attuali. In altri termini — mi permetto di semplificare —, tutto è affidato alla capacità di mediazione dei presidenti dei due organi. Ora, secondo me non è auspicabile che enti di questa complessità siano gestiti lasciando il tutto alla buona volontà o alla capacità di mediazione dei presidenti di due organi che facilmente si sovrappongono nelle competenze. Quindi, almeno su questo punto bisognerebbe sfruttare la delega; se la delega non prevede tale possibilità, occorrerebbe intervenire più decisamente per rendere più fluido il sistema dei rapporti tra organi degli enti.

Per quanto riguarda i dati di bilancio, signor presidente, lascerò a disposizione della Commissione le nostre tabelle. Vorrei dire che i risultati sono comunque abbastanza soddisfacenti. Anche quest'anno riteniamo di avere un avanzo di amministrazione dell'ordine di circa 7 mila miliardi di lire: il contributo strutturale previsto dalle norme che disciplinavano il passaggio dei lavoratori statali all'INPDAP, in effetti, consente di mantenere i conti in ordine. Ribadisco: si tratta di una grande partita di giro, ma è importante che il contributo, stabilito in quella misura, riesca a garantire l'equilibrio delle gestioni. Tuttavia, pur rimanendo all'interno delle varie gestioni — ma si tratta di un dato meramente interno, perché ormai, in base all'ultima normativa che ha accorpato le nostre gestioni, esiste un conto unico —, permane uno squilibrio tra i conti degli enti locali e quelli della previdenza dei lavoratori del settore sanitario che a lungo andare, soprattutto se la regionalizzazione influenzerà anche questi ambiti, potrebbe comportare qualche problema.

Siamo impegnati, come è noto, nella vendita del patrimonio immobiliare e stiamo rispettando i piani predisposti dalla SCIP.

L'ultimo dato indica che abbiamo raggiunto una percentuale del 118 per cento rispetto all'obiettivo stabilito. Non soltanto, dunque, abbiamo raggiunto il limite del 90 per cento, che dà diritto ai premi (come è noto, se raggiungiamo un certo

obiettivo il Ministero dell'economia e delle finanze rifonde delle somme), ma lo abbiamo oltrepassato.

Abbiamo evidenziato al ministero alcuni problemi sorti con le banche che devono erogare i mutui agli acquirenti. Nella fase di precartolarizzazione avevamo stipulato una convenzione, in virtù della quale cinque istituti bancari erogavano credito.

La convenzione varata dal ministero prevede, invece, soltanto due istituti bancari: il primo non ha ancora cominciato ad operare, quello attivo incontra gravi problemi nel fare fronte alle richieste di prestito: questo rallenta, oggettivamente, le vendite.

Abbiamo segnalato il problema al Ministero dell'economia e delle finanze, che sta tentando di risolverlo, spero, in maniera da evitare che esso diventi troppo grave per noi e per altri enti. Naturalmente, ciò ci riguarda in misura maggiore perché deteniamo il patrimonio più cospicuo.

Vorrei informare i membri della Commissione del fatto che stiamo avviando il fondo immobiliare: si tratta di un'operazione molto interessante e sofisticata. L'ente ha creato una società di gestione immobiliare con il Mediocredito Centrale.

Abbiamo costituito un primo fondo, denominato Alfa, conferendo immobili per un valore di circa 600 miliardi; esaurita la fase preliminare, la Consob ha autorizzato il collocamento in borsa; il collocamento del fondo e la quotazione in borsa della società si svolgeranno nel periodo dal 12 al 27-28 giugno. Abbiamo raggiunto un traguardo molto importante, perché questo strumento si presta molto bene allo smobilizzo del patrimonio dell'ente; non si tratta di una svendita, perché gli immobili vengono trasferiti al valore reale. Il rendimento di tale fondo è previsto al 9 per cento lordo e al 7 per cento netto, dunque risulta appetibile sul piano dei rendimenti.

È in corso di approvazione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, un secondo fondo, denominato Beta, al quale altri enti previdenziali dovrebbero conferire immobili.

Sottolineo tale questione perché, contrariamente ai vantaggi che comporta il fondo, la vendita all'asta non sta dando i risultati sperati; il nostro timore, anche per le modalità con cui si svolgono le aste, è che, in quel caso, vi sia una perdita oggettiva: infatti, se gli immobili vengono venduti ad un prezzo non congruo, il sistema pubblico, nel suo complesso, ci rimette. Avevo già chiesto al ministero (sia all'ex ministro sia all'attuale ministro dell'economia e delle finanze) di valutare se non fosse il caso di bloccare la vendita all'asta degli immobili relativi al piano straordinario, poiché le ragioni della straordinarietà non esistono più. Ricordo, anche se può sembrare provocatorio da parte mia, che il piano straordinario serviva ad entrare in Europa: questa esigenza è stata ampiamente soddisfatta, utilizzando altri strumenti. Essendo venute meno le ragioni di tale straordinarietà, mi sembrerebbe di buon senso — in presenza del rischio, con quel sistema, di vendere gli immobili a poco prezzo — utilizzare uno strumento come il fondo, in cui il patrimonio viene valorizzato.

Vorrei illustrare ai membri della Commissione una tabella che mostra che quest'anno abbiamo già venduto più di 4000 immobili, per un valore che si aggira intorno al 118 per cento di quello previsto.

L'ultimo dato che espongo riguarda la situazione di cassa: i dati più recenti indicano che abbiamo rispettato le previsioni, anzi, si è verificato un leggero aumento delle entrate ed una diminuzione di spesa rispetto alle previsioni stesse. Si tratta di dati congiunturali, perché una certa parte di spesa è legata, ad esempio, alle vacanze studio o alle borse di studio che vengono erogate in certi periodi, o ai trattamenti di fine servizio (ad esempio, la scuola ha scadenze fisse).

Per quanto riguarda le entrate, rilevo un problema di contabilizzazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, concernente, ad esempio, la cassa unica ufficiali giudiziari: si attesta intorno al 9 per cento rispetto al 40 per cento previsto, ma si tratta di una piccola cifra che incide

marginalmente; in effetti, si riesce ad ottenere un andamento di cassa in linea con le previsioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Familiari per la sua relazione ricca di spunti, che i componenti della Commissione vorranno senz'altro approfondire. Prima di dare la parola ai colleghi vorrei sottolineare alcuni aspetti emersi durante una visita effettuata presso il consiglio di amministrazione, che riguardano essenzialmente tre temi: il personale, le banche dati, la dismissione del patrimonio immobiliare.

Per quanto riguarda il personale, è già stato sottolineato che, attualmente, l'organico si attesta intorno alle 9 mila unità. Ricordo che qualche tempo addietro fu evidenziato il fabbisogno di almeno 10 mila unità. Vorrei sapere come l'ente si sta organizzando per fare fronte a tale necessità, anche in riferimento agli stessi dirigenti: il presidente prima ha citato la cifra di 160 dirigenti attuali, ma le esigenze sarebbero molto più consistenti in relazione alla gestione di una serie di servizi, accanto a quelli tradizionali propri di un ente di previdenza, che riguardano attività sociali, creditizie ed altro, che possiedono una certa rilevanza. La gestione di circa 4200 miliardi di finanziamenti concessi equivale a quella di una banca di medie dimensioni.

Riguardo al problema delle banche dati, tempo addietro fu sottolineata una necessità: nel momento della costituzione dell'ente fu acquisita, da parte dei vari enti, la documentazione necessaria per la ricostruzione delle carriere e dei percorsi contributivi dei vari soggetti; mentre per quanto riguardava le amministrazioni locali la situazione era positiva, si sono incontrate molte difficoltà con le amministrazioni statali. Da questo punto di vista, ricordo che prendemmo l'impegno di sollevare questo caso: ritengo, dunque, opportuno ribadirlo in sede di Commissione, anche per valutare insieme l'eventualità di porre in atto mezzi utili al Governo e al Parlamento al fine di risolvere tale problema.

Giustamente il presidente ha ricordato che l'INPDAP possiede il maggiore patrimonio immobiliare e, dunque, le maggiori responsabilità in seguito al varo della normativa sulla dismissione dei patrimoni. La percentuale del 118 per cento rispetto alle vendite è un risultato importante. Ultimamente è nata una grande discussione (cui hanno preso parte alcune rappresentanze sindacali, oltre ai cittadini che scrivono continuamente alla Commissione), in particolare sulle forme di gestione del patrimonio da parte di società preposte (anche collegate all'INPDAP). Riceviamo notevoli sollecitazioni da parte dei cittadini riguardo i disservizi continui che queste società provocano agli assegnatari delle abitazioni. Riteniamo sia nostro dovere anche verificare come il servizio viene erogato al cittadino utente, in funzione di una maggiore qualità dello stesso.

La legge ha imposto l'assegnazione di tali proprietà alle società di gestione ma, anche se l'ente non è direttamente responsabile, se tali società offrono un servizio inefficiente (come abbiamo potuto verificare da una trasmissione televisiva) abbiamo il dovere di intervenire.

Do ora la parola ai colleghi che vogliono intervenire per porre domande o svolgere osservazioni.

TIZIANO TREU. Avendo ascoltato solo in parte la relazione del presidente, mi limito a tre osservazioni; la prima riguarda la discrasia tra pubblico e privato, determinata dal disegno di legge delega sulla riforma del sistema pensionistico; ritengo, infatti, che occorra intervenire su tale andamento, che è in controtendenza rispetto ad una armonizzazione del sistema, avviata da tempo.

La seconda osservazione è che sarebbe utile avere ulteriori informazioni sul funzionamento del sistema duale o triale; si sa, infatti, che esistono problemi, ma sarebbe utile avere qualche indicazione su come risolverli.

La terza osservazione riguarda la complicata questione delle dismissioni e delle varie tecniche relative. L'INPDAP ha raccolto una grande esperienza attraverso il

sistema avviato qualche tempo fa, ed il presidente Familiari ha richiamato l'attenzione sulla nuova forma del fondo, che potrebbe essere importante per la valorizzazione del patrimonio, tenendo conto, soprattutto, dei dubbi avanzati in Commissione. Mi ricordo, infatti, la relazione del ministro Maroni su tale questione, e le osservazioni e le richieste di chiarimenti sui rischi rappresentati dal passaggio verso forme di cartolarizzazione; mi sembra, tra l'altro, che non ci siano state risposte alle nostre richieste, anche se alcune domande erano molte precise e, potenzialmente, dotate di implicazioni molto serie sull'insieme dell'operazione. Con ciò non voglio dire che i nostri dubbi siano tutti fondati, ma se lo fossero almeno in parte, le conseguenze sarebbero molto serie.

Sollevo tale questione in quanto il presidente Familiari ha affermato che esiste uno strumento nuovo, che può funzionare; tuttavia, colgo l'occasione per ribadire che la risposta attesa non è una risposta qualunque.

ANTONIO PIZZINATO. Ringrazio il presidente Familiari per le sue informazioni; vorrei rivolgergli alcune domande concernenti due questioni. La prima fa riferimento a quanto ebbe occasione di comunicare il ministro Stanca sulla riorganizzazione informatica di tutti gli enti, fra i quali l'INPDAP. A che punto sono lo stato di riorganizzazione dell'ente, considerando che ha dovuto aggregare altre varie amministrazioni, ed il grado di avanzamento di tale processo? È pensabile, come sembrava accennare il ministro Stanca, di pervenire ad un sistema informatico riguardante l'insieme del sistema previdenziale pubblico e privato?

Vorrei conoscere, inoltre, i tempi per i vari segmenti, che presentano realtà difformi l'uno dall'altro; oltretutto, come sottolineava il presidente della Commissione, uno dei settori più deboli sembrerebbe essere la pubblica amministrazione, ritenuto, invece, l'ambito più facile su cui intervenire. Quali sono, inoltre, i tempi di disbrigo di una pratica di liquidazione di una pensione o di un ricorso?

La seconda questione riguarda il dibattito sulla riorganizzazione degli enti; come dimostra la documentazione fornita, le norme fondamentali del sistema pensionistico saranno, progressivamente, identiche tra il pubblico ed il privato, senza considerare le discrasie che si determinerebbero se non fosse modificata la legge delega. Le precedenti misure avevano portato, infatti, ad un avvicinamento; quelle attuali, invece, provocherebbero una situazione diversa. È pensabile pervenire, allora, ad un unico ente, anche se con dipartimenti distinti, considerando che sempre di più in prospettiva esisterà mobilità fra pubblico e privato e viceversa? Qual è l'opinione del presidente e del direttore generale, e quali potrebbero essere i tempi e le modalità di tale processo? Infine, come ha già chiesto il senatore Treu, quali sarebbero gli effetti della discrasia?

Dalle precedenti audizioni degli altri tre principali enti abbiamo appreso che il sistema duale determina problemi: qual è la vostra soluzione? Essa non può prescindere dal fatto che si tratta di istituti previdenziali, in cui ci sono due soggetti fondamentali: il datore di lavoro (pubblico o privato) e gli interessati; come è possibile, allora, assicurare l'unicità e, contemporaneamente, il controllo?

SABATINO ARACU. È inutile ricordare, e faccio i complimenti per questo al presidente Familiari, che l'ente sta cercando di cambiare, per non essere più solo un ente assistenziale, ma anche in qualche modo un ente di indirizzo per la pubblica amministrazione, nella formazione e nella progettazione, soprattutto puntato sui giovani; è chiaro che tutto ciò darà dei frutti enormi.

Abbiamo constatato, inoltre, una certa volontà di «pulizia» interna; infatti, l'autogestione è la formula più sana e produttiva: chi non è in grado di autogestirsi, troverà qualcuno che lo farà al suo posto. È utile moralizzare l'ente e farlo senza mezze misure; purtroppo, non si tratta di una questione nuova negli enti, ed anche nelle aziende private esistono gli stessi

problemi, sebbene in forma minore; si tratta perciò di un problema reale, e ben venga la voglia di pulizia interna.

I problemi che ho sentito essere tipici di tutti gli enti — e in questo mi ricollego a quanto diceva prima il senatore Pizzinato — sono quelli relativi alla velocità di disbrigo delle pratiche. Al riguardo, vorrei sottolineare l'intervento giustissimo del presidente Amoroso sul tema della informatizzazione. Non credo, infatti, sia possibile che un ente come l'INPDAP debba dipendere dalla volontà degli altri enti statali ai fini della fornitura dei dati.

Da parte dell'ente è stata anche avanzata una proposta sul piano normativo — accolta con molto entusiasmo sia dalla Commissione lavoro sia dalla stessa Funzione pubblica —, volta a consentire la sostituzione in caso di inadempienza. Mi sembra che questa sia l'unica strada attraverso la quale si possano veramente identificare le responsabilità e per questo motivo consiglieri di prenderla in considerazione con decisione e rapidità. Vorrei sapere, però, quale sistema in tal caso pensate di utilizzare per sostituirvi ai vari enti.

Inoltre, pur ritenendo positive le iniziative nel campo del credito e quelle nel campo sociale, vorrei sapere se queste ultime (come ad esempio i convitti per gli studenti), al di là dell'opera sociale importante che svolgono, costituiscono (considerate a sé stanti) un passivo o un attivo per l'ente.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per i loro interventi.

Do ora la parola al presidente Familiari per la replica.

ROCCO FAMILIARI, *Presidente dell'INPDAP*. Vorrei ringraziare per la puntualità delle domande, che mi consente a mia volta di fornire — mi auguro — delle risposte precise.

Nel suo intervento il presidente ricordava bene che, nella seduta congiunta del consiglio di amministrazione e del CIV per la definizione della strategia per il prossimo anno — occasione nella quale ab-

biamo avuto il privilegio di avere la Commissione presente -, avevamo ipotizzato di portare l'organico di questo ente almeno a 10 mila unità. Ebbene, abbiamo rifatto la pianta organica; abbiamo completato tutto il relativo iter, che prevede i contatti con il sindacato, e al momento il tutto è all'esame dei ministeri vigilanti. Vi è stata una prima approssimativa valutazione da parte dei ministeri, ma ora vi sarà un approfondimento.

Il problema della dotazione dirigenziale è più delicato; però vorrei sottolineare che quando l'ente aveva 4 mila dipendenti vi erano 250 dirigenti; oggi invece, con 9 mila dipendenti, ci sono 160 dirigenti. Al momento, non riusciamo nemmeno ad avere un dirigente per ogni sede periferica; vorrei ricordare che le strutture dell'INPS prevedono in ogni sede periferica almeno tre dirigenti.

Vi erano situazioni paradossali cui abbiamo cercato di porre rimedio - il direttore generale in questo ha svolto un'opera egregia -, come quella in cui il direttore della sede di Palermo era anche il direttore della sede di Lecce. Personalmente non so come potesse svolgere questo doppio incarico - forse sull'aereo -, perché posso capire Palermo e Trapani, ma Palermo e Lecce...! Ad ogni modo, queste erano le situazioni che abbiamo ereditato.

Dovremo lottare per cercare di ottenere almeno 100 nuovi dirigenti. In questo momento è in atto un concorso per quattro dirigenti ed ho già detto al direttore generale che presiede la commissione di concorso che se il livello dei partecipanti dovesse essere buono dovremmo cercare di individuare un numero di idonei abbastanza ampio, in modo tale che se riuscissimo ad ottenere un incremento delle dotazioni organiche dalla Funzione pubblica e dai ministeri vigilanti - e mi permetto di chiedere anche l'appoggio della Commissione in questa direzione -, potremmo poi utilizzare quella graduatoria; altrimenti impiegheremo anni a completare l'organico.

Come dicevo, non avendo una struttura intermedia tra la sede centrale e le sedi

provinciali, abbiamo dapprima istituito 12 compartimenti per creare non un filtro, bensì una struttura cui decentrare dei poteri. Dopo l'approvazione delle nuove norme costituzionali in tema di enti locali credo che nessuno abbia ancora esaminato con attenzione le ricadute di questo nuovo assetto costituzionale nel campo della previdenza; saranno, infatti, a mio parere necessarie tutta una serie di ristrutturazioni. Quando risponderò poi al senatore Pizzinato sulla possibilità di avere un ente unico o due enti, richiamerò questo concetto. Probabilmente dovremo uscire da questa alternativa (un unico ente o più enti), perché il problema sarà invece quello delle strutture regionali aderenti al nuovo impianto costituzionale.

Con riferimento alla banca dati, la situazione ad oggi dimostra che probabilmente, a seguito dell'iniziativa legislativa avanzata affinché ci fosse riconosciuto un potere sostitutivo, così come a seguito dell'incontro con la Commissione presso la nostra sede, evidentemente le amministrazioni statali si sono risvegliate. Esse stanno, infatti, cominciando a muoversi e devo dire che forse qualche « buco » che avevamo siamo riusciti a chiuderlo in questo frangente di tempo. So che il 30 giugno vi è una sorta di termine ultimo, entro il quale alcune amministrazioni si sono riservate di fornirci questi dati; tuttavia rimane l'esigenza di avere uno strumento di incidenza diretta.

Personalmente sono d'accordo sull'opportunità di evitare la supplenza. A mio parere, se con l'approvazione di questa proposta di legge - che so essere stata accolta con favore - ci venisse riconosciuto un potere di intervento diretto (ferma restando ovviamente la collaborazione con l'amministrazione interessata), potremmo rapidamente mettere in piedi delle *task force* (utilizzando il lavoro interinale) per reperire i dati andando presso le amministrazioni.

Si tratta, infatti, di un lavoro estremamente oneroso e fastidioso; in qualità di burocrate, avendo passato la mia vita dentro un ente pubblico, posso comprendere che qualsiasi direttore di una strut-

tura statale non « mette le mani » nei fascicoli personali dei dipendenti pubblici per ricostruire la posizione assicurativa, a meno che non sia minacciato con un fucile oppure pagato tanto al punto da far diventare quello un obiettivo prioritario.

Non si tratta, infatti, di reperire un dato esistente su supporto elettronico o informatico (o su una scheda); si tratta piuttosto di ricostruire le posizioni attraverso i fascicoli personali. Quell'attività che oggi viene svolta dalle amministrazioni al momento del pensionamento e che rappresenta la causa della maggior parte dei ritardi nelle liquidazioni, si dovrebbe fare in astratto per tutti. Questo è il vero motivo per cui c'è resistenza; oggettivamente è un'attività laboriosa e quindi, nella strategia di pianificazione di un dirigente di una qualsiasi amministrazione statale, tale adempimento occupa sempre un posto secondario. Se invece tale compito dovesse essere attribuito a noi, essendo un nostro interesse diretto adempierlo, vorrà dire che stabiliremo dei tempi e affronteremo le relative spese (peraltro, non credo costerà molto, perché abbiamo fatto al riguardo dei calcoli).

Sul patrimonio immobiliare, giustamente il presidente ha posto l'accento sul punto più delicato: la gestione. Questo consiglio di amministrazione ha ereditato un rapporto contrattuale con le società mandatarie che era estremamente penalizzante per l'istituto. Ovviamente non spetta a me fare il processo postumo, ma di fatto chi ha inventato quel contratto ha messo in piedi un sistema per eliminare qualsiasi possibilità di intervento da parte dell'ente. Al riguardo, vi fornisco una descrizione sintetica, che può essere efficace.

Le società mandatarie avevano una sorta di delega in bianco: gestivano i rapporti con gli affittuari, incassavano, decidevano cosa spendere e come spendere e - bontà loro! - qualche volta davano, se avanzava, qualche lira all'ente! Il risultato di tutto ciò è una perdita quantificabile ogni anno in centinaia di miliardi. Prima che il contratto scadesse, un *advisor* precedentemente individuato

ha messo in piedi un nuovo strumento contrattuale. La stesura di questo bando è stata estremamente laboriosa e naturalmente, siccome non era visto bene dalle nostre controparti, ha subito anche - per così dire - un sabotaggio, per cui, quando abbiamo redatto il bando di gara, dalla Commissione europea a Bruxelles è stata avviata nei nostri confronti una procedura di infrazione perché non avevamo seguito una norma comunitaria e ci eravamo attenuti, invece, ad una normativa nazionale, che poi è la stessa cui si attengono tutte le amministrazioni italiane, pubbliche e private, nel predisporre questo tipo di bandi di gara. Ne cito una per tutte: la gara per le licenze UMTS.

Solo noi abbiamo subito la procedura di infrazione. Ho domandato al commissario competente: se su Internet esistono in questo momento 60 bandi di gara come il nostro, perché solo il nostro è stato sottoposto a procedura di infrazione? Mi ha risposto: ma lei pensa che queste cose avvengono casualmente? Lo dico perché ormai è storia: siamo stati lasciati soli ed il Governo non ha difeso la sua linea, perché esisteva un contrasto tra una norma comunitaria ed una normativa nazionale; non si trattava di un problema dell'INPDAP, ma del Governo, che doveva difendere la sua normativa. Siamo stati lasciati soli, ed alla fine di una serie di considerazioni abbiamo ritenuto che la cosa migliore fosse rifare il bando attenendoci alla normativa comunitaria. Lo abbiamo fatto, e finalmente abbiamo effettuato l'aggiudicazione, con le nuove norme, alle società mandatarie.

Dal primo maggio, infatti, abbiamo un nuovo contratto che ribalta la situazione: non sono più le società mandatarie a gestire e ad incassare - bontà loro! -, ma sono costrette a versarci un ricavo certo; poi, se incassano, riprendono i soldi, se non incassano, peggio per loro! L'ente ha una serie di possibilità di controllo, e siccome questa è una delle tante partite su cui ritengo che l'ente si giochi la propria credibilità, abbiamo deciso di svolgere una conferenza di servizi a fine mese proprio per valutare cosa sta accadendo e per

sensibilizzare i dirigenti al controllo continuo. Mi farà piacere se, in occasione di questa conferenza di servizi, il presidente o la Commissione partecipassero, perché si potrà fare il punto della situazione insieme con noi.

Oggi abbiamo lo strumento di controllo: ciò vuol dire che dobbiamo controllare. Prima, infatti, l'ente non era in grado di esercitare un controllo; ora è in condizione, ma lo deve saper fare. Il direttore sa che su questo punto il consiglio è molto determinato a seguire questa partita, mese per mese: oggi stesso, infatti, al termine di questa audizione, egli ha convocato tutti i direttori di sede, ai quali sta facendo una sorta di « lavaggio del cervello » continuo, soprattutto su partite come questa.

I disservizi cui il presidente accennava sono stati evidenziati da una trasmissione televisiva che, per la verità, era un po' in ritardo, perché denunciava alcune situazioni che, peraltro, erano ormai superate. Per quanto riguarda la situazione di Milano, ad esempio, i responsabili erano da un mese in prigione sulla base di accertamenti che abbiamo iniziato nel 1999: siamo andati dalla Guardia di finanza e sono stati fatti una serie di accertamenti; queste cose, come si sa, hanno tempi lunghi.

La situazione della gestione, soprattutto per una vicenda che riguarda Venezia, è surreale. Non voglio farvi perdere molto tempo, ma a Venezia c'è una situazione che si può definire soltanto in tal modo. C'è un *residence* affittato 11 o 12 anni fa ad un signore che non ci ha mai pagato; abbiamo cercato di buttarlo fuori in tutti i modi, ma non ci siamo riusciti per problemi particolari. Nonostante questo, durante quella trasmissione ha denunciato l'ente, e sembrava che fosse lui dalla parte della ragione: insomma, è una situazione incredibile! Per di più, ci propone di acquistare il *residence* ad un prezzo assolutamente ridicolo, senza pagare nulla dei canoni arretrati che ci deve. Abbiamo mandato i migliori avvocati che abbiamo a Venezia e forse riusciremo ad ottenere questo sfratto.

Tanto per darvi un'idea, in questo *residence* vi sono 60 o 70 persone, quindi sto chiedendo l'aiuto di De Gennaro, perché per eseguire lo sfratto esecutivo occorre un'organizzazione che consenta di liberare questo *residence*; dopodiché, tratteremo con questo signore da un'altra posizione. Questo è uno dei tanti esempi di malagestione. Abbiamo, inoltre, un altro palazzo a Venezia relativamente al quale vi sono carenze dell'ente (ad esempio, la manutenzione). Stiamo finalmente definendo questa partita con un grande compromesso: è intervenuto il sindaco di Venezia, noi abbiamo delegato un consigliere d'amministrazione — che è anche un ottimo avvocato — perché esistevano un'infinità di problemi. Vi sono migliaia di questi casi, dovuti al fatto che il recupero non avviene tanto facilmente. Nel frattempo, per fortuna, stiamo vendendo la maggior parte del patrimonio ed il problema è destinato a risolversi da sé, anche se vorremmo chiuderlo nel modo migliore avendo definito prima alcune situazioni.

Il senatore Treu poneva l'accento sulla discrasia pubblico-privato: non c'è dubbio che, in questo momento, con questo tipo di delega si va in controtendenza, perché mi sembra antistorico sotto tutti i punti di vista, non soltanto sotto quello giuridico, ma anche sotto quello dell'andamento generale, per cui in sede di esame suggerirei una maggiore attenzione per evitare tali discrasie. Perché il sistema « duale » non funziona? Questo è un argomento che bisogna affrontare avendo il coraggio di dire come stanno le cose, cioè che non si può giocare nel rapporto con il sindacato: o il sindacato sta dentro o sta fuori. Pensare a soluzioni in cui si fa finta che il sindacato sia fuori non è utile. Io non sono uno di quelli che demonizzano la gestione sindacale degli enti di previdenza. Ho trascorso una vita all'INPS, e ripeto in tutte le occasioni che l'INPS è potuto diventare l'ente moderno di oggi, con un'informatizzazione così accentuata, per due motivi: perché aveva la gestione sindacale e perché c'era Billia, al quale vorrei

riconoscere i meriti che gli spettano: ha anche dei demeriti, ma i meriti che ha gli vanno riconosciuti.

La gestione sindacale ha consentito di assumere alcune decisioni in epoche in cui non esisteva una cultura dell'informatica diffusa e non c'era un ministro dell'innovazione, con spese che all'epoca sembravano eccessive ma che, invece, erano necessarie perché non si trasformava un'amministrazione da obsoleta a moderna senza fare un « bagno » di informatica e senza un uomo, come Billia, in grado di gestire questo processo.

Il problema del rapporto con il sindacato è stato risolto, in parte anche per volontà dello stesso sindacato — ricordo che furono gli stessi sindacati a voler uscire dalla gestione degli enti —, trovando un compromesso per cui i tecnici dovevano gestire ed il sindacato doveva controllare. Ma tale compromesso non funziona. La verità è questa: per sua natura, il sindacato nel controllare finisce per voler gestire. Tutti i problemi nascono dal fatto che la differenza dottrinarie tra indirizzo e controllo e gestione è esile: basta ricordare il semplice fatto che alcuni comitati di indirizzo e vigilanza ritengono di dare gli indirizzi anche su un singolo problema. Ad esempio, se decidiamo di svolgere un consiglio d'amministrazione per decidere se affittare o meno le case, il consiglio di indirizzo e vigilanza fa una riunione il giorno prima e ci fornisce l'indirizzo su tale argomento. Questo non è un indirizzo, ma un'interferenza bella e buona sulla gestione! Da questo equivoco non si esce.

Io ho impostato i rapporti con il CIV in un modo molto semplice, sia quando c'era il vecchio presidente (passato poi all'INPS), sia con quello attuale, dicendo: voi avete un compito preziosissimo ed importantissimo dal quale non possiamo prescindere; se i vostri sono veri indirizzi, mi farò in quattro per attuarli; altrimenti, neanche li leggerò, non mi riguardano, non entrerà in polemica con voi! Non ho mai polemizzato con il consiglio di indirizzo e vigilanza: semplicemente, ne prescindo.

Non si può andare avanti così! Se si tiene un convegno a Mosca su una materia specifica (ad esempio gli attuari) dobbiamo decidere se mandare un rappresentante; il CIV — faccio un esempio tra tanti — decide di inviare 8 persone. Non posso imporre al presidente le sue scelte ma, in virtù di un accordo tra gentiluomini, posso rivolgermi a lui spiegandogli che 8 persone sono troppe, perché io invio solo una persona; in quel caso, anche lui assume la stessa decisione.

Si tratta di un aneddoto, però avvengono scontri anche su decisioni di questo tipo. Le cose funzionano dove si riesce a creare un clima di stima reciproca e di collaborazione, mentre in caso contrario, si scatenano guerre sante. Un presidente di CIV, in un altro ente, affittò una *limousine* in una trasferta all'estero, causando la presentazione di un'interrogazione parlamentare: non si può arrivare a tali estreme conseguenze.

Ritengo che sia necessario decidere se le organizzazioni sindacali debbano occuparsi della gestione o meno: nel primo caso, si deve avere il coraggio di ripristinare un modello gestionale che prevede la presenza delle parti sociali. Il senatore Pizzinato giustamente sottolineava che esistono gli interessi dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro; se non si desidera la presenza delle organizzazioni sindacali, allora si abbia il coraggio di creare un modello in cui esse ricoprono un altro ruolo. Ho sentito parlare di recente dell'ipotesi di un unico CIV come organo di indirizzo e controllo presso il Ministero del lavoro: è un'ipotesi un po' barocca, che somiglia molto all'osservatorio sul patrimonio degli enti immobiliari, della quale si può affermare che non serve a nulla oppure che è utile, però almeno elimina la dialettica continua e quotidiana sul tema della gestione.

Il senatore Treu poneva un problema molto delicato, perché il fondo immobiliare cui accennavo è uno strumento che valorizza gli immobili.

Abbiamo conferito un immobile sito in via Buozzi (si tratta di due palazzine gemelle) che il valutatore indipendente ha

stimato in 9 miliardi di lire: se l'ente avesse voluto venderle non avrebbe ricavato più di quella cifra, poiché la stima si basava su parametri oggettivi. Le abbiamo conferite al fondo immobiliare e, due giorni dopo, sono state vendute ad una certa organizzazione, che aveva per esse un grande interesse, per 24 miliardi. La plusvalenza è stata attribuita all'INPDAP: anche per questo motivo credo che il fondo immobiliare sia uno strumento prezioso. Non saremmo mai riusciti a venderle per più di 9 miliardi mentre, ripeto, il fondo le ha vendute a 24, realizzando un'enorme plusvalenza.

La cartolarizzazione adotta una logica diversa: si crea uno *stock*, esiste un'anticipazione finanziaria ed una serie di costi che dovremo sopportare noi. Si tratta dunque di due strumenti profondamente diversi, con finalità difforni.

Riguardo al tema dell'informatizzazione, l'AIPA ha definito l'INPDAP come l'ente più avanzato nella realizzazione della RUPA, la rete unificata. Dal punto di vista della dotazione di *hardware* e di procedure, l'ente è abbastanza progredito: abbiamo emesso quest'anno le nuove procedure informatizzate per i crediti e per il trattamento di fine servizio; dopo l'estate realizzeremo quelle per la liquidazione della pensione, mentre la banca dati è il nostro punto debole. Possediamo un livello di informatizzazione sicuramente avanzato, conforme a quello dell'INPS o dell'INAIL, ma non abbiamo una banca dati, senza la quale il resto dell'attività non funziona: essa, ad esempio, consente di liquidare le pensioni in tempi brevi.

Nonostante ciò, il disbrigo delle pratiche oggi avviene in tempo quasi reale. Vorrei descrivere come si svolge questa procedura: al momento della liquidazione, le amministrazioni forniscono i dati; fino qualche tempo fa esse effettuavano anche l'istruttoria e la liquidazione, poi noi pagavamo: si trattava di un trattamento cosiddetto provvisorio, molto simile a quello definitivo. Il tempo medio di attesa per ottenere il trattamento definitivo era enorme ed assurdo: anche vent'anni. Ora non eroghiamo più liquidazioni provviso-

rie, ma solo quelle definitive; in alcuni settori (ad esempio la scuola), stiamo diventando autonomi e stiamo lentamente eliminando la parte cristallizzata, storica, trasformando le liquidazioni provvisorie in definitive.

I nuovi utenti ricevono quanto spetta loro immediatamente, ma una massa di cittadini ancora non ha ricevuto il trattamento definitivo. La direzione generale ha messo a punto alcuni piani per eliminare queste sacche di arretrato, che abbiamo ereditato, in parte, dalle direzioni del Tesoro. So che il direttore generale, nell'ultima relazione, ha affermato che entro giugno 2003 dovremmo aver raggiunto questo obiettivo.

Il senatore Pizzinato chiedeva se fosse possibile creare un unico ente: in teoria, il problema non riguarda le competenze ma, a mio parere, è relativo all'organizzazione di strutture complesse. L'INPS non è riuscita ad assorbire i contributi unificati (si trattava di una piccola parte) e credo che ancora oggi vi sia una situazione difficile perché unire strutture complesse ha costi e ricadute enormi. Sul piano ideologico, non trovo nessuna difficoltà a creare un unico ente, ma prevedo un'enorme spesa e grandi difficoltà gestionali e organizzative nel mettere insieme strutture complesse. Probabilmente, la soluzione verrà fornita dalla regionalizzazione, perché saremo costretti a decentrare funzioni. Se riuscissimo a rispettare l'indirizzo indicato dal Ministero del lavoro e dalle Commissioni parlamentari, promuovendo sinergie reali, l'unificazione verrà prodotta, lentamente ma inevitabilmente, con la creazione della struttura regionale.

Ritengo, ripeto, che non vi sia una difficoltà di tipo ideologico ma semplicemente operativo.

Sono stato presidente dell'IPSEMA, la cassa marittima, un piccolo ente che si articolava nelle tre casse di Trieste, Genova, Napoli, con 250 dipendenti in Italia: unificare 3 strutture con storie e culture diverse per realizzare un unico ente è stato complicatissimo. Forse sarebbe stato

più semplice dissolvere l'IPSEMA, distribuendo le sue competenze tra l'INPS e l'INAIL.

Ringrazio l'onorevole Aracu per le sue considerazioni riguardo la volontà di trasformare e riordinare l'ente. Vorrei riferire di un'iniziativa che proprio questa mattina abbiamo messo a punto. Svolgiamo un'attività molto importante - perché formiamo una classe dirigente - di progettazione di *master* insieme alle università; Sviluppo Italia, una società di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze, ci ha proposto di fornire lo sbocco occupazionale.

È stato proposto un *master* in economia del turismo, per formare un centinaio di figure professionali (in Italia ne mancano migliaia) da inserire nei centri turistici e negli alberghi; ricordo che le sole vere scuole di formazione si trovano in Svizzera ed in Gran Bretagna. Il nostro progetto si svolgerà presso l'università di Perugia, dove esiste una cattedra simile; Sviluppo Italia fornirà, successivamente, lo sbocco professionale. Il *master* avrà la durata di 18 mesi e sarà svolto in inglese con insegnanti madrelingua; al termine degli studi gli studenti troveranno, immediatamente, una occupazione. Proposte interessanti a tale iniziativa stanno venendo dai BIC regionali; costruire tale dorsale formativa, che attraversa tutto il territorio nazionale, contribuirà allo sviluppo occupazionale dei futuri diplomati.

ANDREA SIMI, *Direttore generale dell'INPDAP*. Come ha ricordato il presidente, abbiamo proposto ai ministeri vigilanti di aumentare fino a circa 10 mila unità l'organico, che, attualmente, è inferiore a quello dell'INAIL e risulta essere pari ad un terzo di quello dell'INPS. Considerando il differente bacino d'utenza e l'entità delle posizioni da presidiare, la richiesta rappresenta *ictu oculi* una proposta ragionevole.

Le difficoltà incontrate con i ministeri vigilanti, che definirei più che altro disguidi, si possono superare; tuttavia, occorre tener presente che è difficile svolgere compiti tanto complessi, come erogare la

liquidazione dell'intero personale statale (militari, magistrati, scuola, eccetera), senza le professionalità presenti in alcune amministrazioni. È evidente, comunque, che non riteniamo necessaria una trasposizione delle strutture specializzate, bensì crediamo utile selezionare alcune professionalità scelte, per trasmettere le loro conoscenze al nostro interno.

Il sistema pensionistico dei dipendenti pubblici è molto frastagliato, e tra l'altro in uno dei prossimi numeri della nostra rivista sarà pubblicato uno studio sull'argomento. Approfitto di tale occasione per ricordare che, rappresentando uno degli esperti del nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, ormai in liquidazione, ho preparato un testo unico delle pensioni pubbliche, per il quale, però, manca la norma di delegazione, in quanto non è stato possibile inserirla nel disegno di legge di semplificazione 2002.

Tale operazione di mero riordino consentirebbe una maggiore omogeneità sia nelle procedure sia nei requisiti per l'acquisizione dei diritti a favore di tutti i dipendenti pubblici, nel segno di una armonizzazione, ritenuta oramai necessaria.

Per quanto riguarda la dotazione dirigenziale il consiglio di amministrazione ha già approvato una modifica all'ordinamento dei servizi. Il nostro ente si era concesso un anno e mezzo di fase transitoria, per verificare l'impatto del nuovo assetto, e per formulare la scelta definitiva, che, successivamente, abbiamo portato all'esame dei ministeri vigilanti. Ovviamente, anche in tal caso ci saranno delle difficoltà; è vero, infatti, che si tratta di far crescere le posizioni dirigenziali di prima e di seconda fascia, tuttavia, è pur vero che gli organici attuali sono assolutamente carenti. È auspicabile, quindi, che i ministeri vigilanti, opportunamente sensibilizzati, consentano all'ente con il loro *imprimatur* il prosieguo della sua attività. L'impegno complessivo dell'operazione (la prima riforma è stata fatta a costo zero) è abbastanza ridotto: ricordo che i costi del personale incidono sul bilancio per

una misura irrisoria, e che la variazione indotta da tale modifica non sarebbe assolutamente percepibile.

Sul sistema duale non pretendo di fornire delle indicazioni, ma è certo che lo stesso tanto più è scazonte (argomentando tale considerazione anche in un passaggio di un libro collettaneo, uscito qualche mese fa a cura di Monorchio e Tivelli), in quanto nel frattempo è intervenuta la nuova normativa sulla dirigenza pubblica, per cui tale sistema si concilia male, ancora più di prima, con il principio di separazione tra gestione ed indirizzo politico, sancito dalla legge fondamentale della dirigenza pubblica.

Occorre chiarire poi la particolarità assoluta esistente in INPDAP, in cui sono presenti, come nell'INPS, le due componenti dei datori di lavoro e dei rappresentanti dei lavoratori; tuttavia, nell'INPS i rappresentanti dei datori di lavoro tutelano interessi veri e propri, analoghi a quelli tutelati dai rappresentanti dei lavoratori, mentre in INPDAP abbiamo funzionari delegati a rappresentare gli enti di appartenenza, per cui in realtà esiste una assoluta prevalenza di una delle due parti. Da ciò ne viene che il consiglio di indirizzo e di vigilanza tende ad appropriarsi di quella parte di indirizzo politico che spetterebbe al consiglio di amministrazione, il quale a sua volta prova ad allargarsi nell'ambito della dirigenza, determinandosi poi una ricaduta di tipo gerarchico-militare.

Si tratta di pervenire ad un sistema in cui l'organo di indirizzo politico sia unico e ristretto, ancorché collegiale. Definire quale poi sarà la forma di partecipazione delle parti sociali non sarà un problema, come ha affermato egregiamente il presidente: l'importante è che l'organo sia ristretto e funzionale. Infine, per non ingenerare speranze eccessive, desidero parlare della banca dati. Il presidente ha ricordato benissimo che il problema non riguarda le procedure, bensì la costruzione del nuovo sistema informativo integrato. Se si attinge, infatti, ad una banca dati fornita, lo svolgimento della pratica avviene in tempi rapidi; se è necessario,

invece, ricostruire tutte le informazioni utili, occorre allora sommare il tempo per svolgere tali operazioni a quello della procedura normale.

ANTONIO PIZZINATO. Quanti tempo bisogna attendere per avere la banca dati?

ANDREA SIMI, *Direttore generale dell'INPDAP*. Si tratta di una lunga storia: fino a poco tempo fa, al termine del servizio del dipendente, si procedeva per gli statali con la pensione provvisoria. L'ente ha deciso di eliminare tale fase.

Per avere dei dati attendibili relativi a tutti i dipendenti, è inutile fingere che non ci vogliano anni: sarà infatti necessario molto tempo.

ANTONIO PIZZINATO. Quanti anni?

ANDREA SIMI, *Direttore generale dell'INPDAP*. Non saprei dirlo con precisione. All'INPS quanti anni ci sono voluti, presidente Familiari?

ROCCO FAMILIARI, *Presidente dell'INPDAP*. Si trattava comunque di 20 milioni di iscritti.

ANDREA SIMI, *Direttore generale dell'INPDAP*. Pertanto, poiché nel nostro caso vi sono 4 milioni di iscritti, basta fare la dovuta proporzione.

ANTONIO PIZZINATO. Vi è comunque una differenza, perché le aziende private sono molte.

ANDREA SIMI, *Direttore generale dell'INPDAP*. Ma anche le pubbliche amministrazioni lo sono: basti pensare che i centri di spesa sono circa 30 mila.

ANTONIO PIZZINATO. Se penso al milione e passa di aziende lombarde...!

ANDREA SIMI, *Direttore generale dell'INPDAP*. Ciò che voglio dire, senatore Pizzinato, è che esiste una difficoltà oggettiva ad avere i dati dalle amministrazioni.

ANTONIO PIZZINATO. Qual è la causa?

ANDREA SIMI, *Direttore generale dell'INPDAP*. La causa sta nel fatto che tale attività non viene percepita dall'amministrazione statale come una priorità (lo ha detto molto bene prima anche il presidente). Al riguardo, infatti, dapprima abbiamo emanato due circolari a firma di Bassanini e in seguito sono stati effettuati vari altri tentativi (ad esempio abbiamo cominciato a fare seminari a tutte le amministrazioni). Adesso, lentamente, le amministrazioni stanno cominciando a muoversi, come la scuola e la difesa; ovviamente stiamo puntando sulle amministrazioni più grandi, perché le piccole si sono già mosse da tempo, come il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e alcune università minori. D'altronde, lo stato dell'informatica nelle diverse pubbliche amministrazioni non è omogeneo, bensì oggettivamente molto differente.

Peraltro, entro il prossimo anno, avremo una banca dati di una certa consistenza, ma per garantire la bontà della manutenzione, cioè dell'aggiornamento di questa banca dati, occorreranno degli anni. Ciò in quanto inevitabilmente essa si stabilizza quando vengono richieste le prestazioni (e nel nostro caso non si tratta soltanto di prestazioni di pensione o di liquidazione, ma anche di credito). Nel momento in cui vengono richieste le prestazioni, si procede ad effettuare la verifica della bontà dei dati ricevuti dalle amministrazioni e si riesce quindi a ricostruirle.

Pertanto, il tempo per avere una banca dati veramente affidabile sarà inevitabilmente lungo; ma ciò accade in qualunque situazione, perché personalmente non posso giurare sulla bontà dei dati che mi vengono migrati con un grande *file* informatico da un'amministrazione e credo che nessuno di noi potrebbe giurare sulla bontà di tali dati; la verifica ha luogo, infatti, quando si va ad effettuare la prima prestazione.

Il tempo, quindi, in questo caso rappresenta una variabile di cui occorre tener

conto. Peraltro, i tempi netti di lavorazione delle pratiche adesso sono sicuramente molto più brevi, potendosi svolgere in minuti attività che prima richiedevano ore. Abbiamo i cosiddetti tempi standard, che dovremmo rivedere quest'anno, che stabiliscono il tempo medio necessario per lavorare una pratica: per esempio per una pratica di pensione occorrono tre ore; per una pratica di buonuscita due, mentre per un piccolo prestito un quarto d'ora. Sarà necessario rivedere completamente tali tempi, al fine di adeguarli alla maggiore efficienza del nuovo sistema. A tal fine, abbiamo costituito, presso ciascuna nostra sede, dei gruppi per la cosiddetta «anagrafica», proprio per costruire le posizioni in modo che si distingua bene l'attività di implementazione della banca dati dall'attività di produzione propriamente detta.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Familiari e il direttore generale Simi per le loro relazioni, che sono state veramente ricche di spunti, così come per le loro risposte, che hanno fornito completezza alle valutazioni emerse da parte dei commissari.

Devo in particolare sottolineare come l'INPDAP, anche sul versante dell'azione di moralizzazione — come era stato sottolineato prima nel corso della relazione introduttiva —, non può esser affiancata ad altre vicende che si sono verificate; bisogna dare atto che, invece, autonomamente era stata messa in atto una procedura di moralizzazione, che poi attraverso l'azione della magistratura ha dato (e sta dando) dei risvolti positivi in tale direzione.

Accetteremo senz'altro l'invito rivolto alla nostra Commissione, ai fini di una nostra presenza sia alla conferenza dei servizi per le nuove gestioni sia per ciò che riguarda la possibilità — compatibilmente con i tempi e con il lavoro della Commissione — di visitare alcune strutture che l'INPDAP possiede (in particolare si è parlato della struttura di Sansepolcro).

Certamente cercheremo, nel corso di questa legislatura, di essere presenti per avere una conoscenza più diretta di queste attività sociali svolte dall'INPDAP.

Ritengo, altresì, utile sottolineare come iniziative innovative, come quella dei fondi immobiliari, possono certamente fornire elementi utili nella discussione relativa al problema delle cartolarizzazioni, che rappresenta un argomento sul quale certamente la Commissione dovrà effettuare degli approfondimenti.

Inviterei, inoltre, i nostri ospiti a tener presente la nostra Commissione in occasione del convegno che terrete ad ottobre, in modo tale che si possa, da parte nostra, non dico portare un contributo, ma comunque essere presenti per meglio cono-

munque essere presenti per meglio conoscere una serie di problematiche, in considerazione del fatto che questa indagine conoscitiva dovrà essere svolta anche con riferimento al contesto europeo.

Ringrazio ancora tutti voi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,50.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 5 luglio 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T I

ALLEGATO 1

Osservazioni sul Disegno di legge delega in materia previdenziale, approvata dal Consiglio dei Ministri, presentato alla Camera con il n. 2145

La proposta di delega contiene le linee guida e i criteri direttivi per l'intervento sulla previdenza pubblica obbligatoria, sulla previdenza complementare e sul riordino degli Enti.

Una osservazione di tipo generale

Le linee guida e i criteri direttivi contenuti nella delega, per l'intervento sulla previdenza pubblica obbligatoria e sulla previdenza complementare a capitalizzazione, interessano, in primo luogo, la disciplina dei lavoratori del settore privato, mentre, a quanto è dato capire, non è prevista alcuna automaticità nell'applicazione delle disposizioni in oggetto ai lavoratori del pubblico impiego iscritti alle gestioni Inpdap.

Al punto *n)* del comma 2 dell'art. 1, infatti, la delega contiene un esplicito riferimento ai lavoratori del pubblico impiego, enunciando però il principio dell'applicazione progressiva dei principi e dei criteri direttivi contenuti nel suddetto articolo per il settore pubblico, tenuto conto delle specificità dei singoli settori e a partire, in primo luogo, dalla disciplina del cumulo fra pensione di anzianità e redditi da lavoro.

Il riferimento al pubblico impiego se da una lato chiarisce che le norme in esame sono estendibili anche alla disciplina dei lavoratori pubblici, "in quanto compatibili", dall'altro lato, non rende però automatica l'applicazione a tale settore delle disposizioni in oggetto, introducendo il principio dell'"applicazione progressiva" e della "specificità dei singoli settori" in relazione alle misure da considerare. Nell'attuale formulazione della delega non si evince con sufficiente chiarezza se le particolarità del rapporto di pubblico impiego limiteranno fortemente l'estensione dei principi indicati, ovvero se le stesse particolarità rivestono un carattere secondario e meramente procedurale, tale da non compromettere l'unitarietà e l'omogeneità dell'ordinamento previdenziale italiano, introdotto dalle recenti leggi di riforma.

Corre l'obbligo di segnalare che una scelta di impostazione del primo tipo, creando istituti normativi diversi per i dipendenti pubblici, sarebbe in controtendenza rispetto al processo oggi in atto di unificazione delle regole previdenziali di tutti i lavoratori (dipendenti, pubblici e privati, ed autonomi).

Probabilmente una definizione più puntuale della norma di delega renderebbe più chiara la prospettiva in cui intende muoversi il legislatore e renderebbe più agevole il compito dello stesso legislatore delegato.

Sulla base di questo quadro, ancora non delineato, risulta, dunque, difficile avanzare considerazioni su quelli che saranno gli effetti per le gestioni pensionistiche gestite dall'Inpdap e per l'Istituto medesimo e valutare la coerenza interna delle singole disposizioni della delega nell'ambito della disciplina del pubblico impiego, non essendo ancora stati stabiliti i principi che si applicheranno al settore pubblico.

Incentivazione a posticipare l'età pensionabile e norme sul cumulo

Alcune delle diversità che verrebbero introdotte possono trovare giustificazione dal punto di vista del costo del lavoro, altre non sembrano rispondere a questo criterio.

In particolare non è chiara la ragione della mancata estensione al settore pubblico della liberalizzazione dell'età pensionabile qualora il lavoratore abbia conseguito i requisiti per la pensione di vecchiaia. E' una misura che produce risparmio (minori ratei di pensione) e che non comporta riduzione di entrate contributive (non ci sarebbero comunque state).

Una ragione può essere individuata nella volontà di non consentire nel settore pubblico, in vista di una voluta diminuzione degli occupati nel settore, la permanenza al lavoro una volta raggiunto il limite di età per la pensione; basterebbe, tuttavia, rendere effettivo, anche nel settore pubblico, il preventivo accordo del datore di lavoro per avere anche in questo settore uno strumento flessibile, peraltro coerente con il processo di armonizzazione.

Anche l'eventuale non estensione al settore pubblico di norme più favorevoli al cumulo tra pensione e reddito di lavoro introdurrebbe una disparità.

La limitazione di queste norme al solo settore privato, si tradurrebbe in una duplice differenziazione di trattamento per i lavoratori pubblici: assenza di incentivi per rimanere al lavoro e norme più sfavorevoli per il cumulo a parità di età, anagrafica e contributiva, di pensionamento.

Gli incentivi di natura contributiva e reddituale per posticipare il pensionamento di anzianità hanno un impatto diverso nel settore pubblico rispetto al privato.

Il risparmio datoriale sul costo del lavoro si traduce in una minore entrata contributiva, per il settore pubblico nel suo complesso non sarebbe che una partita di giro. Sotto questo aspetto il costo di questa incentivazione per la finanza pubblica, in termini di saldo tra minori entrate e minori uscite, sarebbe più contenuto rispetto al settore privato, mentre il risparmio derivante dalla posticipazione

della rendita non può che essere analogo. Diverso naturalmente è l'impatto della misura sulle diverse componenti del settore pubblico (Inpdap, bilancio dello stato, enti locali).

Anche in questo caso la mancata estensione al settore pubblico potrebbe trovare giustificazione alla luce della scelta di ridurre l'occupazione nel settore. Si configurerebbe, però, come misura in controtendenza rispetto al processo di armonizzazione.

Certificazione dei requisiti per la pensione di anzianità

L'articolo 1 della proposta di delega (comma 2 lettera a) prevede che il lavoratore che abbia maturato i requisiti per la pensione di anzianità possa ottenere dall'ente di competenza la certificazione della propria posizione previdenziale.

L'Inpdap si sta attrezzando per assicurare questo servizio che, al momento, appare problematico garantire, fin da subito, soprattutto ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato.

Può essere questa l'occasione per ottenere norme che facilitino l'acquisizione da parte dell'Istituto dei dati necessari per ricostruire le posizioni pensionistiche e previdenziali degli iscritti.

Separazione tra assistenza e previdenza (art. 1 comma 2 lettera m)

Il disposto della delega indica il completamento del processo di separazione tra assistenza e previdenza. Per l'Inps il trasferimento a carico dello Stato delle spese riconosciute come assistenziali avviene tramite la Gestione per gli interventi assistenziali (Gias). Questo consente all'Istituto previdenziale del settore privato di non appesantire il suo bilancio con spese improprie.

Per l'Inpdap questo non avviene. Le minori contribuzioni dovute a tipologie particolari di contratto vengono a gravare sui bilanci dell'istituto che, inoltre, non gode del finanziamento relativo alla quota parte di pensione finanziato dallo stato (per le gestioni Inps) in base alla legge 88 del 1989..

L'elevazione a 1 milione delle pensioni minime, misura certamente assistenziale, non risulta analogamente coperta da parte dello stato, con un incremento della parte di pensione erogata dall'Inpdap non coperta da contributi previdenziali.

La copertura di queste voci con trasferimenti statali avrebbe naturalmente il carattere di una partita di giro nell'ambito del settore pubblico allargato, come del resto per l'Inps, ma renderebbe più corrispondente al vero il bilancio previdenziale Inpdap, analogamente a quanto, con il finanziamento della Gias, avviene per l'Inps.

Previdenza complementare

Il disegno di legge delega prevede l'adozione di misure "finalizzate ad incrementare l'entità dei flussi di finanziamento alle forme pensionistiche complementari con contestuale incentivazione di nuova occupazione con carattere di stabilità".

E' la parte della delega in cui maggiori sono le possibilità di diversa "traduzione" in norme del decreto delegato; rimane pertanto difficile commentare la delega, data la possibilità di soluzioni diverse.

In particolare è previsto il conferimento del trattamento di fine rapporto maturando alle forme pensionistiche complementari, contrattuali e non, con alcune eccezioni legate all'anzianità contributiva, all'età anagrafica o a particolari esigenze del lavoratore stesso.

Per i lavoratori del settore privato questo comporta la possibilità di scegliere tra fondo contrattuale, e fondo aperto, portando come contribuzione il trattamento di fine rapporto.

Per i dipendenti pubblici questa possibilità troverebbe ostacoli nella concreta realizzazione, data la contabilizzazione "virtuale" del Tfr presso l'Inpdap.

Si ha l'impressione, in altri termini, che questa misura sia stata concepita con riferimenti alla realtà del settore privato.

È evidente che queste disposizioni non tengono nel dovuto conto l'attuale situazione dei dipendenti pubblici per i quali gli accantonamenti per Tfr, ivi compresi quelli destinati a previdenza complementare, sono figurativi e, solo alla cessazione del rapporto di lavoro, vengono resi disponibili e conferiti al lavoratore o al fondo, a seconda dei casi.

Senza un adattamento delle attuali regole sull'accantonamento figurativo o virtuale del Tfr risulterebbe alquanto problematico, per un lavoratore, decidere di destinare il proprio Tfr ad un fondo aperto piuttosto che al fondo negoziale di categoria, così come problematico risulterebbe il compito dell'Inpdap nelle stesse circostanze. Occorrerebbe, infatti, definire le modalità con cui dovrebbe trattare e rivalutare gli accantonamenti di Tfr del lavoratore pubblico che sceglie un fondo aperto.

Si accentuano così le differenze con i lavoratori del settore privato.

In definitiva bisognerebbe scegliere tra una situazione di effettiva uguaglianza tra pubblico e privato, con un percorso di uscita dalla situazione di Tfr virtuale, o una situazione di diversità prevedendo normative apposite per il settore pubblico senza riferimenti, non applicabili, al D.lvo

La riduzione dei contributi

La riduzione degli oneri sociali nella misura da 3 a 5 punti percentuali dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in relazione alle nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato è una disposizione introdotta per i lavoratori del settore privato. La disposizione in oggetto è stata infatti inserita nell'ambito delle norme volte a favorire lo sviluppo delle forme di previdenza complementare e dirette al contenimento dei costi per l'impresa connessi alla cessione degli accantonamenti annui al Tfr nonché a incentivare e creare nuova occupazione.

Nella delega risulta inoltre chiarito che la riduzione dei contributi non ha effetti sugli importi futuri delle pensioni; la diminuzione dell'aliquota di finanziamento non si dovrebbe, pertanto, tradurre in una riduzione dell'aliquota di computo, utile al calcolo della quota di pensione in base al metodo "contributivo".

Con il quadro normativo appena delineato, il mantenimento dell'aliquota del 32,25% per i lavoratori del pubblico impiego non introdurrebbe differenze fra le due categorie di lavoratori, in quanto l'aliquota di computo rimane invariata, e la presenza di due aliquote di finanziamento differenziate per il settore pubblico e privato non comporta differenze nel calcolo della pensione.

Solo nel caso in cui si decidesse in futuro di ridurre anche le aliquote di computo per i neoassunti nel settore privato si determinerebbe una pensione diversa rispetto ai neo assunti nel settore pubblico, con una discriminazione dal punto di vista della tutela pensionistica.

Peraltro, se la misura venisse estesa alle pubbliche amministrazioni (evidente sarebbe l'interesse degli enti locali) avrebbe l'effetto di peggiorare l'equilibrio finanziario delle gestioni Inpdap, aggravando gli effetti derivanti dall'impovertimento della base assicurativa, derivanti dai processi di privatizzazione in atto e dalle disposizioni volte a contenere le spese della pubblica amministrazione mediante il ricorso all'outsourcing. Sull'Inpdap, inoltre, verrebbe a mancare la misura riequilibratrice dell'incremento di entrate contributive derivante dall'aumento dei contributi per i lavoratori coordinati e continuativi.

Riforma degli enti

Nell'attuazione della delega il Governo deve attenersi ai principi e ai criteri desumibili dall'articolo 57 della legge 144/1999, relativo ad una precedente delega conferita al Governo in materia di riordino degli Enti pubblici previdenziali, rimasta inattuata.

Le disposizioni dell'art. 57 della legge 144 vengono tutte richiamate ad esclusione della parte in cui si fa riferimento alla fusione "tendenzialmente in un solo ente per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e a due enti separati per le altre funzioni

previdenziali ed assistenziali in favore dei dipendenti di amministrazioni pubbliche e, rispettivamente, di ogni altro beneficiario”.

Rimane l'indicazione di fusione per incorporazione di enti con finalità o funzioni identiche, omologhe o complementari, senza nessuna indicazione, sia pure tendenziale, di ordine numerico, lasciando, così, aperta la possibilità di sopravvivenza di un numero di istituti superiore a quello indicata dalla legge 144.

L'attuale delega, in analogia con quella originaria, non consente di prevedere quale sarà l'assetto organizzativo definitivo, data l'ampiezza delle soluzioni consentite.

Le ipotesi formulate in relazione alla legge 144 indicavano soluzioni organizzative diverse e, spesso, opposte.

Rimane confermato il regime duale, rimandando alla formulazione del decreto delegato l'ambito concreto delle attribuzioni conferite ai diversi organi.

ALLEGATO 2

Tabella 1 - Saldo della gestione tipica entrate contributive - spesa per prestazioni istituzionali

Complesso delle gestioni

(valori in milioni di euro)

	1999			2000			2001		
	Contributi (A)	Prestazioni (B)	Saldo (A)-(B)	Contributi (A)	Prestazioni (B)	Saldo (A)-(B)	Contributi (A)	Prestazioni (B)	Saldo (A)-(B)
Gestioni pensionistiche	34.846	37.588	-2.742	38.116	37.065	1.051	40.198	38.645	1.552
Ctps	22.366	24.063	-1.697	25.559	23.699	1.860	25.753	24.729	1.024
Cpdel	10.106	11.960	-1.854	9.936	11.812	-1.876	11.484	12.257	-773
Cps	2.164	1.374	790	2.424	1.368	1.056	2.759	1.467	1.291
Cpi	149	161	-12	154	155	-1	167	160	7
Cpug	61	31	30	43	30	13	35	32	4
Gestioni previdenziali	4.088	4.340	-252	4.173	4.669	-496	4.522	3.316	1.205
Enpas	2.691	3.408	-717	2.782	3.530	-748	2.884	2.288	596
Inadel	1.397	932	465	1.390	1.139	252	1.637	1.028	609
Altre gestioni	293	54	240	318	51	267	337	88	248
TOTALE	39.227	41.981	-2.754	42.606	41.784	822	45.056	42.050	3.006

Note

Nel 1999 la spesa per pensioni è considerata al lordo delle ritenute Irpef relative alle pensioni pagate nell'ultimo trimestre del 1998.

Le entrate contributive della Ctps sono al lordo della quota trasferita dallo Stato sotto forma di aliquota aggiuntiva e di

ALLEGATO 3

Tendenze e prospettive del sistema pensionistico del settore del pubblico impiego: gli andamenti di medio-lungo termine

Le numerose e ripetute riforme intervenute negli anni '90 hanno apportato significativi miglioramenti, sia dal lato della sostenibilità del sistema pensionistico, sia sul fronte dell'equità *infra* e *inter-generazionale*.

In particolare, le modifiche introdotte hanno corretto in profondità le dinamiche evolutive di medio-lungo periodo della spesa pensionistica, determinando un contenimento del rapporto fra onere pensionistico e Pil; al contempo, le modifiche sono andate nella direzione di una riduzione e di una maggior uniformità dei tassi di rendimento e dei tassi di sostituzione garantiti dal sistema previdenziale.

Un ulteriore elemento che contraddistingue gli interventi degli anni '90 in materia pensionistica è individuabile nel processo di armonizzazione delle regole fra settore pubblico e privato, che ha profondamente attenuato, fino a eliminarle nella fase di regime del sistema contributivo, le differenze esistenti prima del 1992 tra i vari regimi pensionistici e, dunque, fra le diverse categorie di lavoratori.

Il processo di armonizzazione del settore pubblico al settore privato ha riguardato sia le modalità di calcolo della prestazione sia i requisiti di età e anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento, determinando una graduale e progressiva equiparazione delle regole nei due comparti (per una descrizione dettagliata delle riforme e del processo di armonizzazione nel pubblico impiego si rimanda all'Appendice allegata).

Ciò ha determinato una maggiore incisività dell'operatività delle riforme nel settore pubblico, con un effetto finanziario più consistente nella correzione delle dinamiche di spesa rispetto al settore privato.

Ciò trova conferma nei dati presentati dalla Commissione Brambilla che, in relazione alle previsioni di breve-medio termine della spesa previdenziale, stima una dinamica di crescita per il pubblico impiego inferiore a quella stimata per il settore privato.

Questo stesso andamento viene messo in luce dai risultati del modello di previsione sviluppato dall'Inpdap per i dipendenti del pubblico impiego, che evidenziano, nel breve periodo, una tendenza alla diminuzione del rapporto della spesa pensionistica sul Pil, grazie alla maggior operatività delle riforme.

Con riferimento agli andamenti di medio-lungo termine del sistema pensionistico dei pubblici dipendenti, sempre dai risultati del modello Inpdap, emerge un andamento in linea con quello derivante dai modelli di previsione che simulano l'evoluzione dell'intero sistema pensionistico. Le stime presentano infatti un *trend* simile, evidenziando nella fase

intermedia un peggioramento della sostenibilità e, dunque, un aumento del rapporto della spesa pensionistica sul Pil, che nell'ultima fase del periodo di simulazione dovrebbe diminuire, tornando sui medesimi livelli osservabili a inizio periodo.

In particolare, dall'esame del grafico 1, in cui risultano illustrati i risultati delle previsioni effettuate sulla base di una serie di ipotesi che riguardano le variabili macroeconomiche e demografiche (tabella 1), emerge che andamenti maggiormente favorevoli in termini di produttività e di scenari demografici incidono positivamente sul rapporto della spesa pensionistica sul Pil.

Il rapporto della spesa pensionistica sul Pil può essere scomposto nel prodotto di due rapporti: il primo rappresenta il numero delle prestazioni sul numero degli assicurati e il secondo è costituito dalla pensione media sulla retribuzione media: l'analisi dell'evoluzione dei due indicatori consente di valutare ed esaminare il peso dei fattori demografici e normativo-istituzionali ai fini della determinazione degli equilibri di lungo periodo.

Il rapporto fra il numero delle pensioni e il numero degli assicurati, pur essendo "sensibile" alle diverse ipotesi demografiche adottate, evidenzia nella prima fase del periodo di simulazione una tendenza all'aumento, per registrare un'impennata a partire dal 2015, a seguito del passaggio dalla fase attiva a quella di quiescenza delle generazioni del *baby boom* (grafico 2).

Il rapporto fra la pensione media e la retribuzione media dovrebbe scendere nel breve periodo, in seguito alla maggior operatività delle riforme nel pubblico impiego e del processo di armonizzazione al settore pubblico, per poi mantenersi pressoché invariato nella fase intermedia e registrare nel periodo successivo una graduale diminuzione (grafico 2).

Oltre che nell'ottica della sostenibilità macroeconomica di lungo periodo, il regime pensionistico del settore pubblico può essere esaminato anche in base a un'ottica microeconomica, al fine di valutare il sistema in termini di equità *infra* e *inter*-generazionale.

L'effetto delle riforme, volte a realizzare una maggior uniformità di trattamento fra le diverse categorie di lavoratori, può essere esaminato con riguardo a due indicatori:

- il tasso di rendimento interno, che è quel tasso che consente di uguagliare il montante dei versamenti contributivi al valore attuale delle rete di pensione percepite;
- il coefficiente di copertura, che rappresenta il rapporto fra la prima rata di pensione e ultima retribuzione.

La situazione precedente la riforma Amata del 1992 risulta caratterizzata da elevati livelli dei tassi di rendimento e coefficienti di copertura, che rispecchiavano la generosità delle regole e le forti disparità di trattamento fra le diverse categorie di lavoro.

La riforma Amato, oltre a determinare una revisione verso il basso delle promesse pensionistiche, introduce una maggior uniformità di trattamento fra il settore pubblico e privato, ma non realizza pienamente la totale equiparazione.

Con la successiva riforma Dini, che introduce un diretto collegamento fra contributi versati e calcolo della pensione, il processo di omogeneizzazione risulta completato. In particolare, nella fase di transizione al sistema contributivo, le disparità risultano progressivamente attenuate, mentre nella fase di regime del sistema contributivo si realizza la completa parità di trattamento del settore pubblico con quello privato.

In particolare, nella tabella 2 risultano illustrati i coefficienti di copertura per i lavoratori dipendenti privati e pubblici sotto diverse ipotesi normative: nella fase intermedia in cui le pensioni risultano ancora liquidate con il sistema retributivo, i dipendenti pubblici mostrano ancora livelli più elevati delle prestazioni, anche se il differenziale risulta molto contenuto; nella fase di regime del sistema contributivo, invece, i coefficienti di copertura assumono valori uguali per le due categorie di lavoro.

Dall'esame degli andamenti del sistema previdenziale, due sono le principali considerazioni che si possono avanzare per il settore pubblico.

In primo luogo, e questa è una considerazione valida per l'intero settore previdenziale, i miglioramenti della spesa pensionistica in termini di Pil nel lungo periodo sarebbero principalmente dovuti alla forte flessione del rapporto fra la pensione media e la retribuzione media. Oltre alla maggior operatività del sistema contributivo nel calcolo della pensione, un fattore che contribuisce in modo determinante a questo andamento è riconducibile alla mancata indicizzazione in termini reali delle pensioni: soprattutto in periodi di sostenuta crescita della produttività e dunque del Pil, ciò potrebbe determinare un progressivo peggioramento della posizione relativa del pensionato, con una redistribuzione di risorse dalla popolazione pensionata a quella attiva, che potrebbe risultare socialmente insostenibile.

In secondo luogo, nell'ottica degli equilibri finanziari delle gestioni, l'andamento del saldo fra entrate contributive e spesa per pensioni e, dunque, dell'aliquota di equilibrio risultano fortemente dipendenti dall'evoluzione del rapporto fra il numero di assicurati e il numero di pensionati, che a sua volta risulta strettamente connesso agli andamenti occupazionali del settore di riferimento.

A questo proposito, il settore del pubblico impiego sembra interessato da un processo di privatizzazione, il cui ampliamento determinerà un progressivo peggioramento di questo rapporto, accentuando gli effetti derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

Vanno in questa direzione anche alcuni provvedimenti contenuti nella legge finanziaria per il 2002: in particolare, ci riferiamo alle misure che dispongono per i prossimi anni un contenimento delle dotazioni organiche e la riduzione del personale in alcuni comparti della pubblica amministrazione, alle disposizioni che prevedono la trasformazione (in S.p.A. o fondazioni di diritto privato), la fusione ovvero la soppressione di Enti pubblici non

economici e Agenzie nonché alle misure volte alla promozione del processo di esternalizzazione dei servizi.

Gli effetti di queste misure sulle gestioni pensionistiche Inpdap, in termini di impoverimento della base assicurativa, dipenderanno dai tempi con i quali verranno adottate le azioni di cui sopra e dall'incisività di tale azione e da come queste misure possono incidere sull'attuale consistenza e composizione della platea degli assicurati.

Tuttavia, questo potrebbe generare effetti rilevanti sugli equilibri finanziari delle gestioni pensionistiche dei dipendenti pubblici, effetti estranei alle logiche e alle regole di funzionamento del sistema pensionistico, che riflettono solamente i diversi andamenti occupazionali dei diversi settori di attività.

Grafico 1 - La spesa per pensioni sul Pil

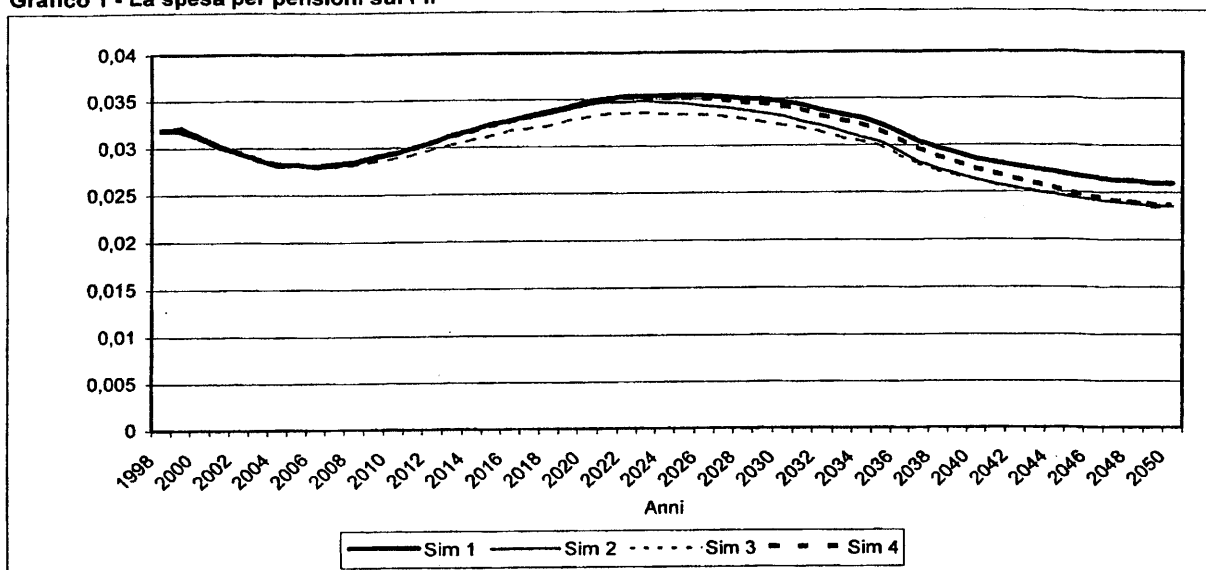


Grafico 2 - Evoluzione del rapporto fra il numero delle pensioni e il numero degli assicurati

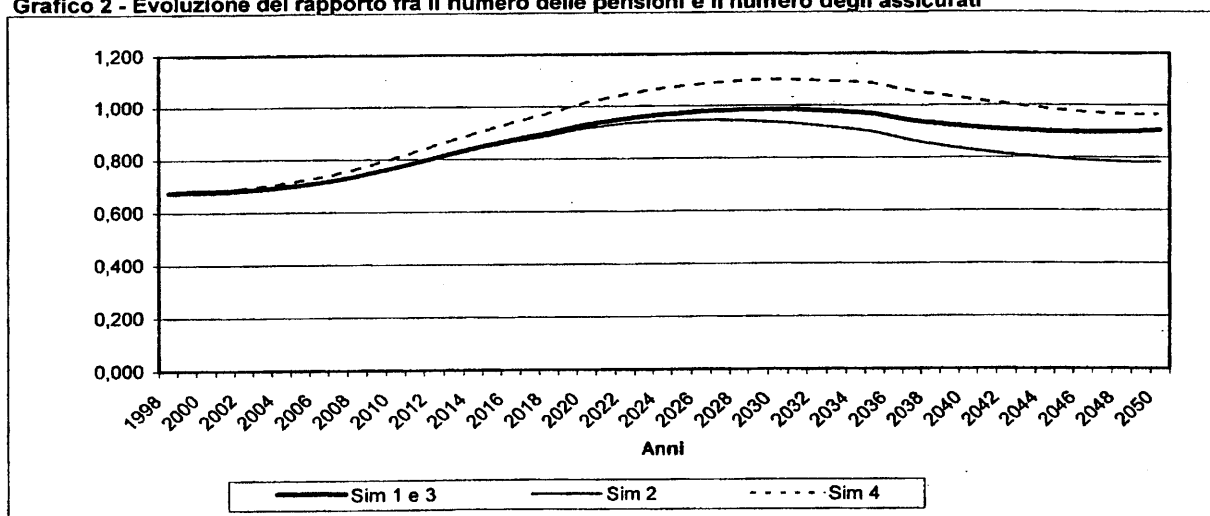


Grafico 3 - Evoluzione del rapporto fra la pensione media e la retribuzione media

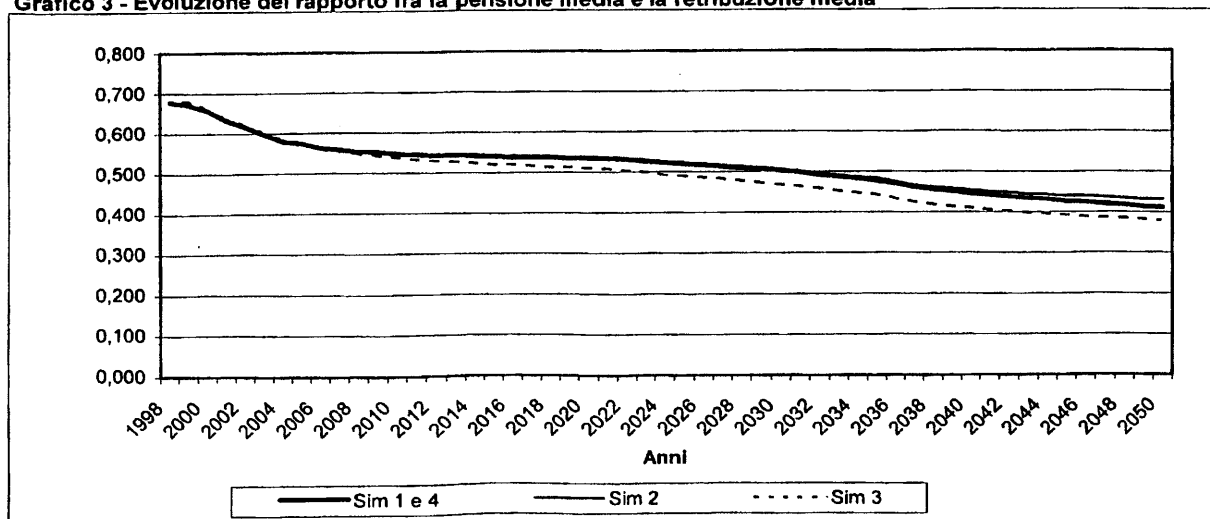


Tabella 1 - Ipotesi demografiche e macroeconomiche utilizzate nella previsione

	Sim 1	Sim 2	Sim 3	Sim 4
rif. Normativo	vigente	vigente	vigente	vigente
rif. Demografico	Istat "centrale"	Istat "alta"	Istat "centrale"	Istat "centrale"
rif. Macroeconomico	esogeno ai valori	esogeno ai valori	esogeno ai valori	esogeno ai valori
Tasso di crescita del Pil	Dpef fino 2004 end. dal 2005	Dpef fino 2004 end. dal 2005	Dpef fino 2004 end. dal 2005	Dpef. fino 2004 end. dal 2005
Tasso di crescita della produttività	end. fino al 2004 esog. dal 2005 da 1.5 a 2 (2020) 2% cost. a 2050	end. fino al 2004 esog. dal 2005 da 1.5 a 2 (2020) 2% cost. a 2050	end. fino al 2004 esog. dal 2005 2020: da 2,0 a 2,5 2% cost. a 2050	end. fino al 2004 esog. dal 2005 da 1.5 a 2 (2020) 2% cost. a 2050
Tasso attività medio				
1998	56,8	56,8	56,8	56,8
2050	66,7	66,7	66,7	66,7
Tasso disocc. medio				
1998	12,1	12,1	12,1	12,1
2050	4,4	4,4	4,4	4,4

Tabella 2 - Effetti sui Coefficienti di Copertura derivanti dalla riforma Dini (legge 335)

Dinamica retributiva 2%

Tasso di capitalizzazione 1,5%

	Periodo contributivo		
	35	37	40
Retributivo (1)			
Dipendenti ministeri (2)	70,60%	74,00%	79,20%
Dipendenti privati	66,90%	70,70%	76,50%
Contributivo a regime			
65	65,20%	68,60%	73,60%
64	62,90%	66,10%	71,00%
63	60,70%	63,90%	68,60%
62	58,60%	61,70%	66,20%
61	56,70%	59,70%	64,00%
60	54,90%	57,70%	62,00%
59	53,20%	56,00%	60,10%
58	51,70%	54,40%	58,40%
57	50,20%	52,80%	56,70%

(1) Con 18 anni di contribuzione nel 1995

(2) Voci accessorie della retribuzione non utili ai fini pensionistici pari al 10%.

Appendice

La previdenza dei dipendenti pubblici

1. I regimi pensionistici del pubblico impiego hanno sempre goduto di una disciplina particolare sia in funzione del particolare *status* giuridico dei dipendenti, sia per le peculiari caratteristiche tecniche dello stesso regime pensionistico. Per i dipendenti statali, infatti, non vi era un vero e proprio fondo pensioni e le prestazioni erano contabilizzate nelle spese del bilancio dello Stato e solo i contributi dei lavoratori erano registrati nelle entrate *extra* tributarie.

Il processo di armonizzazione con le regole del settore privato è iniziato con il D.Lgs. 503/92. L'innalzamento dell'età pensionabile per vecchiaia non interessò, di fatto, il pubblico impiego in quanto solo alcune categorie avevano limiti d'età minori; la riforma iniziò, invece, a modificare le regole in tema di pensionamenti d'anzianità.

Il D.Lgs. 503/1992 estese ai lavoratori pubblici assunti successivamente al 31/12/1993, e a coloro che a quella data disponevano di una anzianità di servizio inferiore agli otto anni, il requisito minimo dei 35 anni di contribuzione per l'accesso al pensionamento di anzianità. Per i lavoratori con più di otto anni di servizio era, invece, prevista una elevazione graduale del requisito contributivo, inversamente proporzionale all'anzianità mancante per maturare il diritto secondo la precedente disciplina; per coloro, infine, che avevano maturato il diritto al pensionamento anticipato (19 anni, sei mesi e un giorno per i maschi, 14 anni, sei mesi e un giorno per le donne nello stato; 24 anni, sei mesi e un giorno per i maschi, 19 anni, sei mesi e un giorno per le donne negli altri comparti del settore pubblico) rimaneva in vigore la precedente disciplina.

Il D.Lgs. 503/1992 intervenne, poi, sul periodo retributivo da considerare ai fini del calcolo della pensione. Per i nuovi assunti, senza alcuna distinzione tra settore pubblico e settore privato, il periodo retributivo da considerare venne portato all'intera vita lavorativa, mentre la normativa fino ad allora in vigore nel settore pubblico prendeva in considerazione solo l'ultima retribuzione percepita. Per i lavoratori già in servizio furono invece introdotte due quote di pensione, la prima per gli anni fino al 1992 e la seconda per gli anni successivi: la prima quota prendeva a riferimento il periodo previsto dalla previgente disciplina (l'ultima retribuzione nel settore pubblico), la seconda invece era differenziata a seconda che il lavoratore avesse maturato alla fine del 1992 meno o più di 15 anni di contribuzione. Nel primo caso la seconda quota era calcolata considerando tutti gli anni lavorativi successivi, nel secondo caso la quota era calcolata, a regime, in base agli ultimi dieci anni di lavoro.

2. Un successivo intervento sul regime pensionistico dei dipendenti pubblici fu attuato con la legge 537/1993. Nei confronti di coloro che esercitavano il diritto a pensione anticipata con un'anzianità contributiva inferiore ai trentacinque anni, fu introdotta una penalizzazione in proporzione agli anni mancanti al raggiungimento del requisito.

La legge 724/1994 ha, invece, modificato la base imponibile utile al fine del calcolo della pensione dei dipendenti pubblici e le aliquote di rendimento annuo.

Per i dipendenti pubblici non statali la prestazione pensionistica (con 40 anni di anzianità) era commisurata al 100% dello stipendio e ad alcune altre indennità, con esclusione delle indennità accessorie. Per i dipendenti statali, invece, la prestazione era commisurata all'80% dell'ultimo stipendio più una maggiorazione, sostitutiva del salario accessorio non pensionabile, del 18%; in definitiva la prestazione era commisurata al 94,4% dell'ultimo stipendio base.

L'indennità integrativa speciale era, invece, calcolata a parte. Inizialmente considerata per intero a prescindere dall'anzianità di servizio, la lis fu successivamente (legge n. 79/1983) calcolata in ragione di 1/40 per ogni anno di anzianità contributiva.

Con decorrenza dal 1/1/1995 la pensione spettante ai dipendenti pubblici è determinata tenendo conto degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, conglobata, così, nella base pensionabile.

L'art. 17 della legge 724/1994, inoltre, dispone, a partire dal 1/1/1995, l'allineamento delle aliquote di rendimento a quella pari al 2% prevista per l'Ago-Fpld, mentre per i periodi precedenti continua ad essere applicata la disciplina pregressa. Questa norma, volta a ridurre i rendimenti superiori al 2% produceva in realtà, nel settore pubblico, effetti opposti a quelli voluti e distorcenti nel tempo. Nello stato determinava, infatti, un incremento del tasso di sostituzione per tutti i lavoratori con almeno 15 anni di contribuzione (dopo tale anzianità l'aliquota annua di rendimento prevista dalla precedente normativa era pari all'1,8), mentre nei dipendenti non statali, dopo un prima progressiva diminuzione del tasso di sostituzione produceva un successivo e crescente aumento dello stesso (in questo settore, dopo una aliquota di rendimento pari al 24,46 nel primo anno di servizio, il valore era inferiore al 2% fino al ventitreesimo anno e superiore successivamente, fino a un massimo del 3,7% nel quarantesimo anno).

L'art. 2, comma 19, della legge 335/1995, eliminerà, in parte, gli effetti contraddittori determinati dall'applicazione generalizzata dell'aliquota unica di rendimento, prevedendo che l'applicazione dell'art. 17 L. n. 724/1994 non possa comportare un trattamento superiore a quello che sarebbe spettato in base all'applicazione delle aliquote di rendimento previste dalla normativa vigente. Resta tuttavia un effetto distorsivo nel settore dei dipendenti non statali, soprattutto nel sistema di calcolo misto, per effetto della vistosa anomalia prodotta dall'aliquota iniziale del 24,46%.

Con la legge 724 è inoltre sottoposta a ritenuta previdenziale anche la quota figurativa del 18% per il personale dipendente dello Stato.

3. L'armonizzazione tra settore privato e pubblico subì una forte accelerazione con la legge n. 335/95.

Per quanto riguarda la determinazione della base contributiva e pensionabile la legge 335/95 ha esteso al settore pubblico l'art. 12 della legge n. 153/69: a decorrere dall'1/1/96, tutti gli elementi retributivi corrisposti per la normale attività lavorativa sono sottoposti a contribuzione e quindi, quiescibili.

Con la nuova disposizione, quindi, è sottoposto a contribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve in denaro o in natura in dipendenza dal rapporto di lavoro. Diventano così pensionabili compensi prima esclusi, fermo restando, tuttavia, che tale innovazione riguarda esclusivamente la quota di pensione inerente il periodo di riferimento che va dal 1° gennaio 1993 alla data di collocamento a riposo. Va, inoltre, evidenziato che, in applicazione dell'art. 2, comma 18 della stessa legge, nel sistema contributivo la retribuzione, ai fini contributivi e previdenziali, non può superare l'importo di Lire 132 milioni.

Per le donne è prevista la possibilità di conseguire il pensionamento di vecchiaia al compimento del sessantesimo anno di età; le lavoratrici, tuttavia, se previsto dal loro ordinamento, possono rimanere in servizio fino al compimento dei 65 anni d'età. La riforma Amato, d'altra parte, consentiva ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di proseguire il rapporto di lavoro per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti d'età per il collocamento a riposo.

La legge interviene anche sulle pensioni di anzianità, private e pubbliche. Nel settore pubblico le nuove disposizioni, limitatamente ai soggetti non sottoposti al vincolo dei 35 anni di contribuzione dalle modifiche precedenti, prevedono tre diverse opzioni per il pensionamento anticipato:

- 1) le medesime condizioni previste per il sistema privato (nella riforma è prevista l'introduzione di un vincolo anagrafico o in alternativa una maggiore anzianità contributiva);
- 2) sottostare al solo requisito dell'anzianità anagrafica, con penalizzazioni rispetto agli anni contributivi mancanti ai 35;
- 3) andare in pensione prescindendo dall'età anagrafica ma con penalizzazioni rispetto agli anni mancanti ai 37 anni di contributi.

E' estesa, infine anche ai regimi pensionistici del pubblico impiego la pensione di inabilità quando non derivi da una causa di servizio (nel settore pubblico era prevista una tutela all'inabilità solo se riferibile a causa di servizio) e si procede ad ulteriore armonizzazione delle regole in tema di pensione ai superstiti.

Viene istituita presso l'Inpdap la Gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato, fino ad allora a carico del Tesoro, e sono definiti gli apporti degli enti datore di lavoro e dei lavoratori. Tale gestione è finanziata oltre che dal prelievo contributivo previsto dalla legge 335/1995 anche da un'aliquota aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato. Successivamente con la legge n. 662/1996 vengono rideterminate e

unificate le aliquote contributive di finanziamento per gli iscritti alle quattro Casse pensioni.

4. La legge n. 449/97 ha apportato una serie di ulteriori aggiustamenti realizzando, quasi interamente, l'obiettivo della armonizzazione destinato ad essere definitivamente raggiunto nel 2004. In particolare per il pensionamento anticipato è abolita la possibilità di accedervi in anticipo rispetto ai 35 anni di contribuzione e sono stabiliti i nuovi requisiti per l'accesso:

- 1) con qualsiasi età anagrafica se in possesso di un'anzianità contributiva superiore a 35 anni e crescente nel periodo 1998/2008 da 36 a 40 anni;
- 2) con almeno 35 anni di contribuzione e un'età anagrafica che va dai 53 anni del 1998 sino ai 57 del 2004, anno di completa parificazione con la normativa del settore privato.

Sono stati inoltre omogeneizzati, nel sistema retributivo, i coefficienti di rendimento per il calcolo della pensione con quelli previsti per i privati ed è stato eliminato il meccanismo dell'arrotondamento (a un anno per i periodi superiori ai 6 mesi) delle anzianità contributive maturate ai fini del diritto alla pensione e del relativo computo.

ALLEGATO 4

IL TFR E LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE PER I DIPENDENTI PUBBLICI - IL RUOLO DELL'INPDAP**L'estensione del trattamento di fine rapporto ai dipendenti pubblici**

L'esigenza di armonizzare istituti retributivi e prestazioni previdenziali tra dipendenti privati e dipendenti pubblici e, ancor di più, l'urgenza di consentire anche ai dipendenti pubblici l'adesione ai fondi pensione di cui al decreto legislativo n. 124/93 hanno indotto il legislatore a disporre l'estensione del trattamento di fine rapporto (TFR) al personale delle pubbliche amministrazioni. Occorre ricordare che, al momento dell'emanazione del decreto legislativo n. 124/93, i dipendenti pubblici erano, di fatto, impossibilitati ad aderire ai fondi pensione poiché non potevano disporre del trattamento di fine rapporto, essendo destinatari dei trattamenti di fine servizio (i cosiddetti TFS vale a dire indennità di buonuscita, per i dipendenti statali, e indennità premio di servizio per i dipendenti delle autonomie locali e delle strutture sanitarie): tipiche prestazioni di natura previdenziale, gestite ed erogate attraverso schemi assicurativi finanziati da contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Il passaggio dai TFS al TFR, disposto dalla legge di riforma delle pensioni, n. 335/1995, non è stato, tuttavia, né semplice né rapido¹. La complessità dell'operazione, che aveva luogo in un quadro di finanza pubblica non favorevole, era legata soprattutto alla difficoltà di dover contestualmente prevedere:

- a) l'interruzione o la progressiva riduzione dei flussi di finanziamento delle gestioni dell'Inpdap che liquidano i trattamenti di fine servizio², a seguito del loro dirottamento verso il TFR, fermi

¹ L'introduzione del TFR per i dipendenti pubblici è stata disposta dall'art. 2, commi 5-8, della legge n. 335/1995. In particolare, la norma in questione ha previsto l'estensione del TFR a tutti i dipendenti pubblici assunti a partire dal 1° gennaio 1996, demandando alla contrattazione collettiva la definizione delle modalità di questa estensione. Sempre in base al citato art. 2, risulta demandata alla contrattazione collettiva la definizione delle modalità attuative dell'estensione del TFR anche agli altri dipendenti assunti prima del 1° gennaio 1996. La complessità tecnica, oltre che i non secondari effetti sulla finanza pubblica, connessi alla sostituzione delle indennità di fine servizio con il TFR hanno concorso a determinare uno stallo delle trattative che avrebbero dovuto definire le modalità applicative del citato art. 2 della legge n. 335, entro il 30 novembre 1995. Per queste ragioni, sono intervenute, successivamente, norme che hanno legato il passaggio al TFR alle trattative per l'istituzione della previdenza complementare e che, a questo scopo, hanno disposto stanziamenti specifici per il finanziamento dei fondi pensione per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. L'art. 56, comma 59, della legge n. 449/97, al fine di favorire l'adesione ai fondi pensione, ha previsto, infatti, la possibilità di optare per il trattamento di fine rapporto in luogo del trattamento di fine servizio e di poter beneficiare, contestualmente, di un'aliquota contributiva aggiuntiva dell'1,5%, calcolata sulla base utile per i trattamenti di fine servizio, da destinare al finanziamento della previdenza complementare. Con l'art. 26, commi 18-20, della legge n. 448/98 si è poi provveduto a stanziare 200 miliardi di lire annui per il finanziamento della previdenza complementare e si è demandata alla contrattazione collettiva la definizione dei criteri e delle modalità di passaggio al TFR (compresi quelli relativi all'opzione, alla permanenza in regime di TFS e all'adeguamento della struttura retributiva e contributiva, fatta salva l'invarianza della retribuzione netta), diversamente da quanto previsto dalla legge n. 335/95 che estendeva il TFR in modo generalizzato quanto meno a tutti i dipendenti assunti dopo il 31 dicembre 1995. Sulla base di questi criteri, l'accordo quadro Aran - sindacati del 29 luglio 1999 ha disciplinato la materia. L'accordo, secondo quanto previsto dalle norme di legge prima ricordate, è stato recepito dal Dpcm 20 dicembre 1999. Alcune modifiche al Dpcm sono intervenute per effetto del decreto legge n. 346/2000 e soprattutto dell'art. 74 della legge n. 388/2000. Queste disposizioni hanno spostato alcuni termini relativi all'estensione del TFR ed hanno incrementato (a 300 mld annui più ulteriori 100, una tantum, per le spese di avvio dei fondi) e cambiato la destinazione degli stanziamenti nel bilancio dello Stato a favore della previdenza complementare dei dipendenti pubblici. Queste novità sono state successivamente recepite nel Dpcm 2 marzo 2001 che ha modificato, in alcune parti, il Dpcm 20 dicembre 2001, precisando le funzioni dell'Inpdap nell'ambito del ruolo già assegnato alle norme di legge e, infine, indicando i criteri di riparto delle risorse stanziare annualmente per la previdenza complementare dei dipendenti pubblici.

² Le indennità di buonuscita e le indennità premio di servizio erogate dall'Inpdap fanno capo a gestioni basate su un sistema di finanziamento pressoché a ripartizione. È pur vero che, in origine, queste gestioni potevano contare sul

restando gli impegni di spesa relativi ai diritti maturati da chi continua a far parte del regime TFS;

- b) l'incremento del costo del lavoro connesso al maggiore importo rappresentato dall'accantonamento per TFR, rispetto al contributo di finanziamento delle gestioni per i TFS dell'Inpdap.

La soluzione, individuata in sede di disciplina di legge e collettiva della materia, si basa sui seguenti elementi:

- a) il TFR è stato esteso a tutti i dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato dopo il 31 dicembre 2000; i lavoratori assunti entro tale data permangono nel regime dei trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici, salva la possibilità di opzione per il TFR, esercitabile contestualmente all'adesione ad un fondo di previdenza complementare;
- b) la quota di finanziamento del TFR, da parte delle amministrazioni datrici di lavoro, conserva la stessa misura del contributo alle gestioni Inpdap del TFS; non assume, peraltro, la forma di accantonamento retributivo gestito dal datore di lavoro ma continua configurarsi come contributo versato presso l'Inpdap dal solo datore di lavoro;
- c) per i lavoratori in regime di TFR, viene meno la quota di contribuzione all'Inpdap a loro carico e l'intero contributo è posto a carico del datore di lavoro. Tuttavia, per lasciare invariati i saldi di finanza pubblica e per non creare differenze retributive (a seconda dell'appartenenza al regime TFR o a quello TFS), la retribuzione netta del lavoratore resta invariata mediante una riduzione della retribuzione lorda pari alla misura della soppressa quota contributiva a carico del lavoratore stesso. Riduzione della retribuzione lorda che non ha effetto ai fini fiscali e previdenziali, per il lavoratore, e che serve a compensare le amministrazioni dell'aumento dell'onere contributivo verso l'Inpdap;
- d) l'Inpdap, che acquisisce in forma di contributi i finanziamenti per il personale in regime di TFR, è, pertanto, l'ente cui è demandato il compito di liquidare il TFR, fermi restando gli obblighi di liquidazione delle indennità di buonuscita o delle indennità premio di servizio per i lavoratori che permangono nel regime di TFS;
- e) il TFR, liquidato dall'Inpdap alla cessazione del rapporto di lavoro, è accantonato figurativamente dall'Istituto, applicando un'aliquota di commisurazione pari al 6,91% della base di riferimento individuata in sede di contrattazione collettiva, a fronte di un contributo di finanziamento di norma inferiore per effetto della ridotta base di calcolo.

Questa soluzione³ ha consentito di rinviare e distribuire nel tempo gli oneri di questa operazione, senza peggiorare i saldi di finanza pubblica ed evitando una pericolosa interruzione/riduzione dei

reddito derivante da cospicui avanzi di bilancio investiti (quasi interamente in attività immobiliari) ma questa componente a capitalizzazione, con l'andar del tempo, ha assunto una dimensione residuale ed è destinata a sparire del tutto per effetto del processo di dismissioni del patrimonio immobiliare dell'istituto che fu avviato a seguito del decreto legislativo n. 104/96 e che ha ricevuto un ultimo decisivo impulso dalla legge n. 410/2001.

Il passaggio integrale ed immediato dal TFS al TFR presenta profili di problematicità in molti aspetti analoghi a quelli relativi alla transizione di un sistema pensionistico basato sulla ripartizione ad uno basato sulla capitalizzazione: occorrono risorse aggiuntive in misura tale da compensare il mancato afflusso contributivo del sistema a ripartizione generato dalla diversa destinazione degli accantonamenti di quei lavoratori che, inseriti nel sistema a capitalizzazione, vedranno destinati non più al pagamento delle prestazioni correnti ma a conti e piani di investimento che daranno luogo alla prestazione finale.

³ In un recente intervento pubblico (tenuto ad un convegno su previdenza complementare e dipendenti pubblici, organizzato dalla Covip il 7 maggio '02 nell'ambito del Forum P.A. 2002) il Ragioniere Generale dello Stato ha rilevato come il quadro attuale che prevede la natura virtuale del TFR dei dipendenti pubblici non dovrebbe subire modifiche dai principi contenuti nel disegno di legge delega in materia di previdenza, in discussione in Parlamento. Scelta resa necessaria "... dagli elevatissimi costi per la finanza pubblica che sarebbero altrimenti determinati dalla transizione di un istituto previdenziale, fondato sul principio della ripartizione (l'attuale indennità di buonuscita o fine servizio) ad una forma di salario differito (come il TFR)".

flussi di finanziamento delle gestioni delle prestazioni di fine servizio amministrate dall'Inpdap. Non sfuggirà, tuttavia, che in assenza di apporti esterni tali oneri sono destinati a pesare sui bilanci dell'istituto. Oneri, peraltro, non derivanti solo dall'incremento medio delle prestazioni⁴ (mediamente un TFR può rivelarsi più favorevole di un vecchio trattamento di fine servizio) ma anche dall'aumento del numero dei beneficiari. Prima dell'istituzione del TFR, infatti, tutti i lavoratori con rapporti a tempo determinato con la pubblica amministrazione, di durata inferiore all'anno, non erano iscrivibili all'Istituto poiché esclusi dal diritto ai trattamenti di fine servizio.

Da un'indagine effettuata è risultato che i rapporti di lavoro a tempo determinato di durata inferiore ai 12 mesi ammontano, nelle pubbliche Amministrazioni, a circa 260.000 l'anno, il che sta comportando per l'Istituto un enorme aumento della mole di lavoro quantificabile in circa quattro volte quella attuale. Incremento che ha determinato il costituirsi di arretrati che l'Istituto ha già cominciato ad aggredire.

Tale aumento di lavoro si verifica anche per le Amministrazioni iscritte, costrette a far fronte, per ogni dipendente assunto a tempo determinato, ad una serie di adempimenti quali il calcolo e il versamento mensile dei contributi nonché la predisposizione e l'invio all'Istituto di tutta la documentazione necessaria alla liquidazione del TFR, con possibili ritardi nella liquidazione delle prestazioni e conseguente pagamento degli interessi di mora.

Per ovviare all'aggravio di incombenze che sta coinvolgendo tutte le Pubbliche Amministrazioni, e in considerazione del fatto che l'importo dovuto a titolo di TFR per rapporti di lavoro di breve durata differisce dall'ammontare della contribuzione obbligatoria, attualmente a carico degli Enti iscritti, in misura minima e tale da non compensare i maggiori oneri legati ai nuovi adempimenti, l'Inpdap ha proposto l'emanazione di una disposizione legislativa⁵ di semplificazione che riattribuisca la liquidazione dei TFR, per i rapporti di breve durata, direttamente agli Enti datori di lavoro i quali, peraltro, prima dell'entrata in vigore del DPCM 20 dicembre 1999 già vi provvedevano. In particolare si è proposto che l'iscrizione presso l'Istituto, ai fini del TFR, debba avvenire con riferimento a quei contratti a tempo determinato di durata non inferiore a quella prevista per l'iscrivibilità ai fondi pensione complementari (3 mesi, di norma).

La previdenza complementare per i dipendenti pubblici ed i compiti assegnati all'istituto

Come si è visto, l'iter legislativo e negoziale che ha condotto all'estensione del TFR ha contestualmente previsto, per i dipendenti pubblici, la possibilità di istituire fondi pensione di previdenza complementare.

La relativa indisponibilità del TFR dei dipendenti pubblici (accantonato figurativamente presso l'Inpdap⁶ e liquidato alla cessazione del rapporto di lavoro), anche se non comporta il venir meno dell'unitarietà del quadro normativo e dei diritti di previdenza complementare per dipendenti privati

⁴ Giova ricordare, inoltre, che a fronte di una prestazione come il TFR, determinata su voci retributive valutate al 100%, gli enti locali continuano a versare un contributo inferiore sia in termini nominali (6,1% anziché 6,91%) sia, soprattutto, in termini di basi imponibili (80% anziché 100%) che continuano ad essere quelle per il TFS.

⁵ La proposta è stata accolta positivamente da parte dei ministeri vigilanti e, secondo le valutazioni sinora emerse, potrebbe essere sottoposta ad esame in sede di discussione e approvazione della legge delega di riforma della previdenza o di emanazione di una dei decreti delegati di attuazione della legge stessa.

⁶ Secondo quanto previsto dall'Accordo quadro Aran sindacati del 29 luglio 1999 e dal Dpcm 20 dicembre 1999 e successive modifiche, per i dipendenti dagli enti pubblici non economici, dagli enti di ricerca e dagli enti per il cui personale non è prevista l'iscrizione all'Inpdap, gli accantonamenti figurativi del TFR, liquidato come tale o destinato a previdenza complementare, non sono effettuati dall'Inpdap ma dagli stessi enti datori di lavoro.

e pubblici, conferisce, senza dubbio, caratteristiche affatto particolari ad alcuni degli aspetti gestionali delle forme pensionistiche complementari per i dipendenti della pubblica amministrazione.

L'accordo quadro Aran - sindacati del 29 luglio 1999 e il Dpcm 20 dicembre 1999, e successive modifiche, hanno infatti previsto che gli accantonamenti per TFR non debbano essere versati presso i fondi pensione negoziali (insieme con i contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori pubblici) ma contabilizzati presso l'Inpdap⁷. Solo alla cessazione del rapporto di lavoro l'Inpdap conferirà al fondo pensione di riferimento il montante maturato, costituito dagli accantonamenti figurativi delle quote di TFR, nonché di quelli relativi all'aliquota dell'1,5% prevista per i lavoratori optanti, applicando ad entrambi gli accantonamenti un rendimento che, in una prima fase, sarà pari ad una media dei rendimenti conseguiti da una serie di fondi di previdenza complementare già operanti e individuati secondo i criteri forniti con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Una volta consolidati i fondi pensione dei dipendenti pubblici, agli accantonamenti figurativi si applicherà il tasso di rendimento conseguito dai fondi stessi.

In altre parole, la posizione di previdenza complementare di un lavoratore dipendente si comporrà di una parte reale (in tutto identica a quella di un lavoratore del settore privato iscritto a forme pensionistiche complementari) e di una parte figurativa o virtuale che si trasforma in reale alla cessazione del rapporto di lavoro, dando luogo, in presenza dei requisiti previsti, alla liquidazione delle prestazioni.

La scelta di affidare all'Inpdap anche la "gestione" del conto cosiddetto virtuale di previdenza complementare appare coerente con le logiche organizzative e finanziarie in base alle quali si è attribuito all'Inpdap il compito di provvedere all'accantonamento ed alla liquidazione del TFR.

Appare evidente che, in assenza di misure compensative, la contabilizzazione e la rivalutazione degli accantonamenti figurativi, destinati a previdenza complementare, in base a tassi di rendimento presumibilmente superiori al rendimento del TFR concorrerà ad acuire quella situazione di criticità dei conti dell'Istituto già richiamata a proposito dei maggiori oneri derivanti dall'obbligo di liquidare il TFR, sempre mediante accantonamenti figurativi, ai lavoratori assunti dopo il 31 dicembre 2000.

Le competenze assegnate all'Istituto in materia di previdenza complementare non si fermano alla contabilizzazione dei conti virtuali. In base alle disposizioni di legge e della disciplina collettiva, l'Inpdap deve svolgere una serie di funzioni di supporto a favore dei fondi pensione collettivi riguardanti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di attività convenzionalmente definite 'obbligate' perché rientrano tra quelle istituzionali che l'Inpdap è tenuto a fornire ai fondi e, attraverso essi, ai lavoratori che si associano.

In estrema sintesi si richiamano di seguito:

1. Accantonamento figurativo, rivalutazione e contabilizzazione delle quote di TFR (e della quota aggiuntiva pari all'1,5% per i lavoratori già in regime di vecchie indennità di fine servizio che optano per il TFR) destinate a previdenza complementare per i lavoratori aderenti ai fondi pensione.
2. Costituzione di una banca dati relativa alla contabilizzazione degli accantonamenti figurativi di previdenza complementare (nonché per il TFR).
3. Conferimento ai fondi pensione, alla cessazione del rapporto di lavoro, del montante derivante dagli accantonamenti figurativi, prima ricordati.
4. Riparto delle risorse, stanziato in bilancio dello Stato, a copertura degli oneri contributivi gravanti sulle amministrazioni statali in quanto datrici di lavoro.

⁷ Vedi nota 6

5. Versamento ai fondi pensione dei contributi gravanti sulle amministrazioni dello Stato, datrici di lavoro, con riferimento ai loro dipendenti iscritti presso i fondi pensione di comparto.

Aggiungendo la raccolta e la verifica dei versamenti contributivi a carico del lavoratore - operazione che non comporta oneri organizzativi e carichi lavorativi ulteriori, poiché si configura solo come una funzione aggiuntiva e integrata nel processo di acquisizione che utilizza le stesse basi di riferimento retributive e contributive utili per i datori di lavoro - si completa il servizio di raccolta contributi con riferimento ai lavoratori statali associati ai fondi pensione negoziale.

Dovendosi attrezzare per tali attività obbligate, l'Inpdap, di fatto, costituisce i presupposti per allargare ai fondi di tutte le pubbliche amministrazioni l'offerta gratuita del servizio di raccolta dei contributi unito ad altri servizi amministrativi che, in aggiunta a quelli che è tenuto ad assicurare per obbligo di legge, più si avvicinano alle attività istituzionali e che con esse possono essere svolte in modo integrato. In particolare, oltre alla raccolta contributi, l'Inpdap può offrire gratuitamente, ai fondi che intendono avvalersene, i seguenti altri servizi:

- l'invio della comunicazione annuale del fondo agli associati, perché utilizza la stessa spedizione con cui si provvede alla trasmissione degli estratti conto di previdenza obbligatoria;
- la consultazione e la visualizzazione, attraverso connessione web, della posizione di previdenza complementare, perché collegata con quella di previdenza obbligatoria;
- l'informazione essenziale sulla previdenza complementare e sui fondi negoziali del settore pubblico ai lavoratori interessati ed agli enti datori di lavoro, nonché la distribuzione dei moduli per le domande di adesione ai fondi stessi.

L'organizzazione di queste attività non dovrebbe comportare ulteriori costi per l'Istituto, poiché si tratta di servizi strettamente gestibili ed integrati con le procedure che l'Istituto attiverà per fornire i servizi obbligatori. Nell'eventualità che possano determinarsi costi aggiuntivi, questi sarebbero comunque minimi e, soprattutto, largamente compensati dai vantaggi che l'Istituto prevede di conseguire in termini di maggiore efficienza sul fronte delle prestazioni di previdenza obbligatoria.. L'Inpdap, infatti, ha inteso cogliere l'opportunità derivante dalla necessità di organizzare le attività obbligate e gratuite per i fondi pensione non solo per concorrere all'abbattimento dei costi di partenza dei fondi stessi ma anche per accelerare la messa in operatività e l'affinamento delle procedure della previdenza obbligatoria.

Non è parso all'Istituto che lo svolgimento delle attività in questione possa configurare un'alterazione del mercato. In primo luogo perché nessun operatore dispone al momento (né appare interessato alla realizzazione) di procedure di acquisizione di dati retributivi e contributivi di cui l'Inpdap in parte è dotato e, in parte, si sta dotando per svolgere i propri compiti istituzionali. In secondo luogo perché l'Istituto è pronto a fornire gratuitamente questi servizi ai fondi, ancorché i fondi decidano di affidare gli altri servizi amministrativi, diversi da quelli indicati, ad altri operatori del mercato.

Prima di procedere alla predisposizione dei servizi gratuiti sopra ricordati, in ossequio al disposto di cui all'art. 6, comma 1bis, dell'art. 124/93 l'Inpdap ha sottoposto al parere dell'autorità Garante della Concorrenza e del mercato un Regolamento per la fornitura gratuita dei servizi prima menzionati.

L'Autorità non ha sollevato obiezioni o rilievi all'impostazione dell'Istituto poiché ha ritenuto⁸ che l'offerta gratuita da parte dell'Istituto stesso di alcuni servizi amministrativo - contabili indicati dal regolamento e le eventuali alterazioni del mercato indotte siano compensate dalle economie di gamma conseguibili con l'offerta integrata di servizi obbligatori e gratuiti ai fondi pensione, dalle

⁸ Cfr. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, "Parere ai sensi dell'art. 6, commi 1-bis, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 e successive modifiche e integrazioni (...) in merito al 'Regolamento per la fornitura gratuita, da parte dell'Inpdap, dei servizi di raccolta e registrazione delle adesioni e di riscossione dei contributi per i fondi di previdenza complementare' ", del 22 marzo 2002.

ricadute positive in termini di efficienza sul versante della previdenza obbligatoria nonché dal sensibile abbattimento dei costi in fase di avvio dei fondi pensione a favore dei dipendenti pubblici. Acquisito il parere dell'Autorità Antitrust, l'Istituto sta procedendo a completare l'organizzazione dei servizi amministrativi sopra indicati (sia obbligati sia gratuiti) in modo da poter essere pronto ad offrirli ai fondi pensione dei dipendenti pubblici, non appena si costituiranno. Per quanto ovvio, è opportuno far presente che i fondi pensione resterebbero comunque liberi di non accogliere l'offerta dell'Istituto con riferimento ai servizi amministrativi gratuiti oggetto del regolamento.

ALLEGATO 5

Subentro alle Amministrazioni statali nelle competenze in materia pensionistica

In coerenza con quanto previsto dal d. lgs. 479/94 e dalla legge n. 335/95, l'Istituto sta subentrando, progressivamente, nella gestione delle attività pensionistiche ancora svolte dalle Amministrazioni statali, dopo aver assunto, dal primo gennaio del 1999, le competenze in materia di "pagamento e gestione delle pensioni" sia per i dipendenti dello Stato sia per gli altri dipendenti pubblici.

L'ultima fase del percorso avviato con la costituzione dell'istituto, quale unico riferimento previdenziale per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, deve concludersi con la completa acquisizione delle competenze connesse alla liquidazione dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato.

A partire dal 2 settembre 2000 è già stata acquisita la competenza della liquidazione delle pensioni e la definizione di tutti i provvedimenti relativi al trattamento pensionistico del personale del comparto Scuola che, di per se, costituisce circa il 50% del totale dei dipendenti statali.

Con effetto dal 1° gennaio 2002, a seguito di apposite intese con le rispettive amministrazioni ed enti, sono state completamente acquisite anche le competenze nelle predette materie, con riferimento al personale:

- dell'Amministrazione centrale e periferica del MIUR;
- dell'Agenzia del Territorio;
- dell'Agenzia del Demanio;
- del Consiglio Superiore della Magistratura;
- dell'Istituto Superiore della Magistratura;
- dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA);
- dell'Istituto Nazionale di Astrofisica;
- e a partire dal 1° marzo 2002, dell'Ente Nazionale Tabacchi per il proprio personale iscritto alla Cassa di Previdenza Trattamenti Pensionistici Statali.

Si tratta, ora, di completare questo processo di subentro alle altre Amministrazioni statali.

Tali attività comportano, però, problematiche e valutazioni diverse, atteso che ciascuna amministrazione statale ha propria organizzazione (centrale e/o periferica), nell'ambito della gestione dei trattamenti giuridici ed economici del proprio personale.

In questo contesto, non appare di secondaria importanza la necessità di una revisione normativa e delle procedure che regolano la definizione delle prestazioni pensionistiche, in un quadro di generale armonizzazione dei trattamenti di pensione di tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, sia dei dipendenti civili e militari dello Stato sia di quelle degli enti locali.

Inoltre, il completamento del processo in parola non può non tenere conto dei vincoli di risorse strumentali e umane necessarie a realizzare l'obiettivo.

Occorre, quindi, graduare le future acquisizioni delle competenze pensionistiche delle rimanenti amministrazioni statali in relazione ai nuovi fabbisogni organici ed, in particolare, alla possibilità di trasferire all'Istituto, anche mediante le procedure di mobilità, personale professionalizzato e competente nelle materie di che trattasi, proveniente dagli Uffici Pensioni dei relativi Ministeri.

Per l'anno 2002, sono state pianificate le attività per il subentro alle altre amministrazioni statali (personale centrale e periferico dei ministeri), con esclusione di quelle con personale militare o equiparato.

Per questo sono in corso di attuazione, proseguendo il medesimo percorso che ha portato ad acquisire le competenze in materia di trattamento di quiescenza del personale della scuola e delle amministrazioni sopra richiamate, incontri con le restanti amministrazioni dello Stato per arrivare, attraverso un necessario e puntuale approfondimento delle tematiche che presentano aspetti di diverso apprezzamento normativo, ad un'analisi completa e, perciò, idonea a completare la formazione del personale e a perfezionare, tra l'altro, i programmi informatici già utilizzati per la definizione delle prestazioni pensionistiche, la cui competenza è già stata acquisita dall'INPDAP.

ALLEGATO 6

IL NUOVO SISTEMA INFORMATIVO E LA BANCA DATI UNIFICATA**Premessa**

Il nuovo sistema informativo integrato si basa sull'alimentazione della Banca Dati con le informazioni relative agli iscritti, sia di stato giuridico che economico, nel corso della vita lavorativa degli stessi, ai fini della erogazione della prestazione.

Il necessario presupposto è l'acquisizione di tutti i dati anagrafici e di servizio dei dipendenti iscritti alle Casse Pensioni.

Iscritti CPDEL-CPS-CPI

La Banca Dati degli enti iscritti alla CPDEL, CPS, CPI risultava, all'atto della riforma delle pensioni (1996), costituita dagli elementi anagrafici e retributivi riguardanti tutti gli iscritti, rapportati all'anno.

In considerazione della intervenuta normativa "ex lege" n. 335/95 è stata necessaria l'acquisizione di ulteriori informazioni richieste per la costituzione della posizione assicurativa (in particolare, i periodi di servizio riferiti agli anni già presenti in Banca Dati).

E' stato realizzato il progetto SONAR: acquisizione periodi di servizio degli iscritti relativi agli anni con decorrenza 1985 e fino al 1996. Ha risposto il 75% circa degli enti iscritti.

Per gli anni 1997 – 1998, con la circolare n. 38/2000 sono state fornite istruzioni intese alla acquisizione delle informazioni esaustive alla posizione assicurativa (ex L. n. 335/95). Ad oggi sono pervenute n. 12.480 per circa 1.249.782 iscritti a fronte di 14.813 enti iscritti.

Per gli anni 1999-2000 è intervenuto l'istituto delle dichiarazioni unificate dei redditi imponibili ai fini previdenziali e contributivi tramite il Ministero delle Finanze (mod. 770). Il dato trasmesso riguarda congiuntamente Stato e Enti Locali.

Per l'anno 1999 (termine di presentazione della denuncia 30.6.2001), la trasmissione non risulta completata. Ad oggi sono pervenute 10.385 dichiarazioni (n° iscritti CPDEL = 1.474.135, CPI = 24.147, CPS = 111.076, INADEL = 12.507).

Per l'anno 2000 (termine di presentazione della denuncia 30.10.2001) non risulta pervenuta alcuna denuncia.

Nei confronti degli enti inadempienti sono stati inviati gli opportuni solleciti e diffide. Tutte le suddette informazioni non sono state ancora inserite in Banca Dati e, quindi, non possono essere aggiornate secondo i criteri del nuovo sistema informativo, prossimo all'entrata a regime (1/1/2002).

Iscritti CPUG

L'acquisizione dei dati segue le modalità di seguito descritte per le amministrazioni statali.

Iscritti CTPS

Con circolare n. 39/2000 sono state impartite le istruzioni alle Amministrazioni dello Stato per il trasferimento delle informazioni giuridico – economico dei dipendenti dello Stato.

Con circolare n. 3 e 10/2000 il Ministro per la Funzione Pubblica ha segnalato alle Amministrazioni dello Stato di procedere alla trasmissione all'INPDAP degli elementi utili alla sostituzione della posizione assicurativa.

Sono stati tenuti incontri con tutti i Ministeri per la necessaria sensibilizzazione alla importante problematica e per acquisire conoscenze in materia pensionistica dettate da normative speciali di settore, indispensabili alla esaustiva individuazione degli elementi utili al calcolo della pensione, ai fini di una eventuale integrazione degli elementi contenuti nella circolare n. 39.

Sono stati garantiti contatti costanti con le Amministrazioni nella soluzione dei quesiti di varia natura, a mezzo "internet". (w.w.w.INPDAP.it- circolare 38/2000 - circolare 39/2000).

Sono stati tenuti seminari sul territorio con le Amministrazioni dello Stato e con gli enti locali per stabilire un fattivo ravvicinamento e collaborazione con le stesse nello svolgimento delle attività richieste.

Censimento amministrazioni

Oltre alle amministrazioni gestite dalla Ragioneria Generale dello Stato e dal Ministero del Tesoro per il pagamento degli stipendi, lo Stato annovera tra le amministrazioni locali, Istituti che, in via autonoma, provvedono all'erogazione delle retribuzioni ed alla gestione della posizione giuridica dei dipendenti.

Al fine della relativa individuazione si è proceduto al censimento attraverso le quietanze di versamento dei contributi. Evidente è stata la gravosità dell'operazione, (circa 27.000 quietanze) che ha richiesto la digitazione da parte del personale addetto, in mancanza di strumento informativo, degli elementi necessari.

Al fine poi di allineare i dati già presenti in Banca Dati (ex Enpas) è stata inviata apposita informativa agli uffici provinciali, corredata del manuale operativo.

Le amministrazioni, una volta "conosciute", sono state man mano contattate e sollecitate negli adempimenti.

Sono state censite tutte le Amministrazioni sostituiti di imposta e/o sedi di servizio degli iscritti su tutto il territorio nazionale (es. scuole, caserme, navi, università, osservatori astronomici) pari a 12.342.

Censimento iscritti

1) Personale Centrale dello Stato:

Sono stati acquisiti i dati retributivi in possesso della Ragioneria Generale dello Stato. I dati delle posizioni giuridiche di servizio (tipo impiego, tipo servizio, servizi utili) sono in possesso dei Ministeri su materiale cartaceo.

Ai fini dell'acquisizione delle posizioni di servizio è stato predisposto un software da questo Istituto. Le modalità di utilizzo del suddetto software sono state illustrate in numerosi corsi di formazione alle Amministrazioni interessate (n. 68 Università + 25 Amministrazioni Statali). L'applicativo consente, con apposita password (attribuita dall'Istituto "ad personam") il completamento delle posizioni individuali dei dipendenti e, quindi, la relativa trasmissione "via INTERNET" all'Istituto.

Solo a far data dal giorno 15 dicembre u.s. è stato realizzato il collegamento informatico con le Amministrazioni ai fini dell'utilizzo dell'applicativo e le stesse quindi possono implementare le informazioni. La fornitura dovrebbe riguardare n. 343.350 dipendenti.

2) Censimento personale periferico dello Stato.

Il personale periferico dello Stato è in gran parte gestito, sotto il profilo retributivo, dal Ministero del Tesoro (DGSPT).

Tali informazioni sono state acquisite dall'Istituto ad esclusione di quelle relative al Ministero dell'Istruzione, di cui si dirà in prosieguo.

Le Amministrazioni centrali dovranno provvedere in via autonoma al trasferimento dei dati di servizio, secondo le modalità tecniche di cui alla circolare 39, con una procedura che segue i dettami della dichiarazione unificata (Mod. 770). A tutt'oggi sono stati inviati gli elementi anagrafici degli iscritti per n. 1.353.183 e la posizione completa per n. 15.358.

Vengono richieste tutte le informazioni relative alla natura giuridica ed economica della posizione di servizio dei singoli dipendenti.

Con l'intervenuta recente legge n. 248 del 2 luglio 2001 sono stati altresì richiesti, ad ulteriore aggravio dell'operazione, già complessa, altri chiarimenti indispensabili alla liquidazione del trattamento pensionistico con le regole del sistema contributivo.

Restano da affrontare le difficoltà emerse, dettate dalla necessità di operare nella maggior parte dei casi, attraverso la lettura dei fascicoli personali di tutti i dipendenti.

Con particolare riguardo alle Amministrazioni più significative si segnalano le iniziative e gli accordi intervenuti:

Il Ministero della Difesa, con circolare DGPM/IV/I0/92284 del 23 luglio c.a. ha impartito a tutti i propri dipendenti Uffici le istruzioni operative per la predisposizione dei dati richiesti. Con nota n. DGPM/IV/I0/122551 dell'8 ottobre c.a., ha invitato gli stessi Uffici alla relativa fornitura nel più breve tempo possibile. L'INPDAP ha sollecitato nuovamente in data 14 dicembre c.a. con nota n.2112.

Il Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza in data 20/9/2001 con nota n.600/C/2581 – 169.2 ha confermato la trasmissione dei soli dati anagrafici e retributivi dei dipendenti, effettuata solo parzialmente nel corso del mese di ottobre. Restano da fornire tutti i dati giuridici relativi al proprio personale (circa 107.000 unità). Il Ministero ha rinviato qualsiasi incontro ai fini della definizione della problematica per l'avvenuto cambio del Prefetto, massimo responsabile dei servizi interessati.

Il Ministero delle Finanze con lettera n.44183 del 25/9/2001 ha comunicato che entro 3 mesi provvederà alla trasmissione della fornitura completa.

Il Comando Generale della Guardia di Finanza ha dato comunicazione, con nota n.287495 del 24/9/2001 di aver avviato l'operazione di acquisizione dei dati riferibili alla totale platea di appartenenti al corpo (circa 67.000 unità) riservandosi di indicare il termine temporale entro il quale sarà effettuata la fornitura. L'INPDAP con nota n.1989 del 29/11/2001 ha chiesto di precisare il termine.

Il Ministero della Pubblica Istruzione ha trasmesso i dati anagrafici relativi a tutto il personale della scuola, di ruolo e non di ruolo, nonché dell'Amministrazione centrale e delle sedi periferiche. Ha assunto l'impegno di trasmettere le informazioni inerenti ai servizi utili in tempi ristretti, perché già conosciuti dal sistema. Gli elementi retributivi in possesso del Ministero del Tesoro (ex DGSPT) sono stati trasferiti al Ministero dell'Istruzione solo parzialmente. A fornitura ultimata saranno trasferiti a questo Istituto.

Altre Amministrazioni, quali il **Ministero della Giustizia**, direzione della Organizzazione Giudiziaria, i **Monopoli di Stato**, l'**PANAS**, l'**PAGEA** e l'**Agenzia delle Dogane** hanno assicurato gli adempimenti nel primo semestre dell'anno 2002. Infine tutte le Università, che peraltro hanno seguito i corsi di formazione tenuti da questo Istituto, sono sollecitate continuamente negli adempimenti.

E' stato assicurato a tutte le Amministrazioni interessate la più ampia collaborazione e sostegno negli adempimenti.

Nel quadro delle iniziative assunte, l'Istituto ha richiesto al Ministero dell'Economia e delle Finanze la predisposizione di una apposita norma di legge che preveda un unico referente amministrativo gestore delle posizioni sia giuridiche che economiche del personale statale, inteso a facilitare i rapporti di questo Istituto con un unico interlocutore, sia per la parte economica che giuridica.

E' stato, altresì, predisposto uno schema di convenzione a disciplina dei rapporti tra INPDAP e Amministrazioni dello Stato nella gestione delle informazioni utili alla costituzione della posizione assicurativa e quindi alla tempestiva erogazione della prestazione.

Infine è stata auspicata l'introduzione di una espressa sanzione, a garanzia dell'esecuzione dell'obbligo già sancito, onde ottenere la trasmissione delle informazioni.

