

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

11.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 GIUGNO 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LINO DUILIO

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

11.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 GIUGNO 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LINO DUILIO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP, Giancarlo Fontanelli:	
Duilio Lino, <i>Presidente</i>	2	Duilio Lino, <i>Presidente</i>	2, 7, 8, 9, 10
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		Fontanelli Giancarlo, <i>Presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP</i> ..	2, 8, 9
		Pizzinato Antonio (DS-U)	2, 7, 8
		ALLEGATI 1, 2 e 3:	
		Documentazione consegnata dal presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP	12, 33, 37

La seduta comincia alle 8.30.

(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 del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP, Giancarlo Fontanelli.

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 del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP, dottor Giancarlo Fontanelli, che è accompagnato dal dottor Gennaro Esposito, dirigente generale della struttura tecnica del consiglio di indirizzo e vigilanza del medesimo ente.

ANTONIO PIZZINATO. Signor presidente, intervengo sui lavori della Commissione per segnalare che, considerando le due audizioni in programma, l'odierna e quella prevista per domani, ritengo opportuno che l'ufficio di presidenza valuti la possibilità di prevedere per la prossima settimana un'ulteriore riunione della Commissione, nel corso della quale fare un

primo bilancio dei lavori fin qui svolti e definire il prosieguo della nostra attività.

PRESIDENTE. Senatore Pizzinato, anche in considerazione della sospensione estiva, probabilmente sarà opportuno compiere un primo bilancio dei nostri lavori. Ritengo quindi condivisibili le sue considerazioni e le riferirò al presidente Amoruso il quale tra l'altro, scusandosi per non poter essere presente, mi ha chiesto di porgere i suoi saluti agli intervenuti.

Ringrazio il nostro ospite per aver accolto l'invito a partecipare ai lavori di questa indagine conoscitiva. Sottolineo che nell'attuale legislatura si è instaurata una prassi innovativa rispetto al passato: ci siamo infatti prima recati presso gli enti e poi abbiamo approfondito le questioni relative presso la sede della Commissione.

Do la parola al dottor Fontanelli.

GIANCARLO FONTANELLI, *Presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP*. Saluto il presidente ed i componenti della Commissione e li ringrazio per l'invito a questa audizione. Premesso che abbiamo predisposto della documentazione scritta che metto a disposizione della Commissione, cercherò di sintetizzarne il contenuto nel tempo più breve possibile, nonostante la materia sia molto vasta.

La riforma del sistema previdenziale è dibattuta ormai apertamente in tutta l'Europa (potrei dire anche oltre l'Europa). Attualmente, a nostro avviso, i vari sistemi non sono fra loro comparabili: quando si cerca di trarre delle conclusioni sul nostro sistema previdenziale nel raffronto con altri sistemi ci si trova di fronte ad un compito complesso e difficile. Questi si-

stemi non sono comparabili né dal punto di vista dei contenuti, né da quello dei costi. Inoltre, non esistono delle prestazioni omologhe e la stessa tipologia contributiva è profondamente differenziata così come viene valutato diversamente il trattamento fiscale. Ciò che si sta sviluppando in Europa credo possa rappresentare un'utile ricerca di soluzioni comuni fra i vari Stati europei.

A mio parere è opportuno collocare il ragionamento complessivo sul riordino della spesa previdenziale nell'ambito della riforma strutturale della spesa pubblica generale; altrimenti, l'analisi esclusiva sulla spesa pensionistica rischia di essere fuorviante. Se, come richiesto in questa audizione, si vuole circoscrivere lo specifico elemento della spesa previdenziale, ciò può non risultare congruo, ma ritengo utile ai fini del mio ragionamento esporre una mia conclusione, cosa che, di solito, avviene al termine. Ritengo di poter affermare che successivamente alle riforme Amato, Ciampi, Dini e Prodi la spesa pensionistica si può considerare sufficientemente sotto controllo. Del resto, facendo riferimento alle proiezioni sulla spesa previdenziale rispetto al prodotto interno lordo contenuta anche nel documento del ministro del lavoro si possono prefigurare tre ipotesi, nelle quali si prevede una crescita del PIL rispettivamente all'1, al 2 o al 3 per cento.

Con la crescita del prodotto interno lordo all'1 per cento la spesa previdenziale nel cinquantennio di riferimento cresce dal 14 al 18,2 per cento (cinquant'anni sono molto lunghi, ma sono un periodo valutabile nell'ambito delle indagini statistiche). Con una crescita del prodotto interno lordo al 2 per cento, il costo della spesa previdenziale rimane costante al 14 per cento fino al 2030 e decresce al 12 per cento nel periodo successivo sino a raggiungere il cinquantesimo anno. Con un prodotto interno lordo al 3 per cento il costo della spesa attuale, del 14 per cento, comincia immediatamente a decrescere fino a raggiungere il 10 per cento.

Se dovessimo attestarci su una crescita media dell'1 per cento si configurerebbe, a

mio avviso, una situazione disastrosa sotto gli aspetti economici, dello sviluppo, occupazionali e di conseguenza anche previdenziali. In questo caso, ovviamente, salterebbero tutti i parametri di riferimento del Governo; ad esempio, salterebbero i parametri previsti dall'accordo di Lisbona ed anche tutte le considerazioni sul rilancio del Mezzogiorno, sui grandi investimenti e sullo sviluppo occupazionale. Con la crescita del PIL all'1 per cento, lo ripeto, il disastro sarebbe complessivo, quindi un'ipotesi del genere non è né auspicabile né prevedibile.

Se dovessimo ragionare su una crescita del PIL del 3 per cento il panorama sarebbe più roseo e le condizioni particolarmente vantaggiose, ma su ciò non voglio dilungarmi troppo.

Se invece consideriamo l'ipotesi media, più cauta e meno ottimistica, che prevede una crescita del PIL del 2 per cento, notiamo che questa previsione non presuppone gravi tensioni nel sistema previdenziale; non comporta di conseguenza, a mio avviso, rilevanti riforme ma piuttosto oggettivi e contenuti aggiustamenti, necessari rispetto alle condizioni attuali.

D'altra parte, una crescita del PIL del 2 per cento può essere considerata abbastanza favorevole anche se si valutano altri aspetti: ad esempio, i dati che vengono forniti dal ministero del lavoro non sono « depurati » dalla GIAS (gestione interventi assistenziali di sostegno), più semplicemente non vi è separazione fra oneri previdenziali e assistenza. Ovviamente si potrebbe contestare che anche le spese per assistenza sono spese pubbliche, ma va comunque considerato che queste non rientrano in una specifica spesa pensionistica. Una separazione dei due aspetti consentirebbe una valutazione più coerente rispetto alle problematiche di natura previdenziale e pensionistica: l'incremento delle pensioni ad un milione non può essere considerato una spesa pensionistica, ma concerne l'assistenza per coloro che hanno una situazione economica inaccettabile.

L'ipotesi, volta a separare i due ambiti, migliora la percentuale di spesa riferibile

alla pura spesa pensionistica. A ciò si deve aggiungere che sarebbe opportuno valutare la spesa pensionistica al netto degli oneri fiscali, in quanto rappresentano una partita di giro nell'ambito della spesa pubblica: gli oneri fiscali pagati dal pensionato, infatti, tornano allo Stato.

Va tenuto presente, oltretutto, che la riforma Dini del 1995 per i nuovi assunti e per coloro che in quell'anno avevano meno di 18 anni di servizio ha cambiato totalmente il sistema, trasformandolo, da retributivo che era, in contributivo; la pensione, quindi, è collegata ai contributi versati, e non già alle retribuzioni. Presupponendo che coloro i quali avevano 18 anni nel 1995 possano andare in pensione con 40 anni di servizio, nel 2017 sarebbe consistente il risparmio previdenziale per quanto riguarda la previdenza obbligatoria, legata puramente ai contributi versati dalle persone. Ovviamente, ciò ridimensiona anche il peso del riconoscimento della pensione individuale; se, poi, si ragiona sull'introduzione del concetto di flessibilità del lavoro, ci si rende conto che in assenza di un lavoro continuativo possono esserci dei periodi di interruzione lavorativa, sui quali non saranno pagati i contributi e che non determineranno alcuna spesa pensionistica (in quanto questa è collegata al sistema contributivo).

Per quanto riguarda la decontribuzione, senza entrare nel merito delle scelte, bisogna valutare i problemi che si possono riflettere sulla tenuta complessiva del sistema; se, infatti, si riducono i contributi nel sistema contributivo si avrà, ovviamente, una minore entrata, ma quel che è peggio si inciderà sul monte contributivo individuale e, conseguentemente, si determinerà al termine della vita lavorativa un minor peso del riconoscimento di pensione.

L'ipotesi di pensione integrativa e complementare determina la necessità, più che la scelta, di garantire ai pensionati del 2017, che avevano 18 anni nel 1995, una pensione, se non decorosa, almeno decente; infatti, il sistema contributivo de-

termina per i futuri pensionati un abbattimento della pensione, di molto distante dall'ultima retribuzione.

La pensione integrativa potrà essere realizzata solo con l'utilizzazione del trattamento di fine rapporto sia nell'impiego privato sia in quello pubblico; ed anche in tale caso l'individuo si priva della liquidazione di fine servizio per la costituzione della pensione integrativa.

Da una nostra analisi si dimostra che le persone non sono convinte di abbandonare il riconoscimento del premio unico in unica soluzione alla fine della vita lavorativa, per utilizzarlo, invece, nel tempo per la costituzione della previdenza integrativa.

La questione dell'innalzamento dell'età del pensionamento è argomento speculare all'invecchiamento della popolazione. È inutile che ricordi che la nostra società si è fortemente terziarizzata: dal lavoro delle braccia si è passati al cervello che lavora; mentre nel lavoro industriale l'invecchiamento era indebolimento fisico, quindi esclusione dal lavoro, nel lavoro terziarizzato l'invecchiamento costituisce incremento di conoscenze, di esperienze e di professionalità. Il limite dei 65 anni rappresenta, oggettivamente, l'indicatore valido per una vita media di settant'anni; lo stesso appare meno realistico quando l'aspettativa di vita è di ottant'anni, in una società fortemente terziarizzata.

Su tali aspetti, e su altri di più ampio interesse sociale, credo che debba essere aperto un dibattito costruttivo, non strumentale, per avere prospettive certe e credibili, così da coniugare al meglio le questioni sociali con quelle economiche che, se valutate isolatamente, senza una prospettiva sociale, rappresentano un ragionamento « zoppo ». A mio parere, tale analisi andrebbe compiuta con il coinvolgimento delle forze politiche, sociali, ed economiche, al fine di garantire un processo di umanizzazione e di sintesi della realtà economica e sociale.

Queste sono alcune valutazioni riguardanti la questione previdenziale. Entrando nello specifico INPDAP ricordo, molto rapidamente, che l'ente provvede all'eroga-

zione dei trattamenti pensionistici di base per tutti i dipendenti del pubblico impiego. La gestione finanziaria e patrimoniale dell'istituto è unica: le diverse casse avevano in precedenza bilanci separati, ma con una recente legge il bilancio dell'INPDAP è stato unificato. Per il 2000 gli iscritti ammontavano a 3 milioni 266 mila 757, con un incremento rispetto al 1999 pari a circa 4 mila unità. Le pensioni in pagamento erano 2 milioni e 273 mila al 31 dicembre 1999, mentre al 31 dicembre 2000 erano 2 milioni e 366 mila 211.

L'indicatore statistico di aprile 2002 riporta 2 milioni 389 mila 721 pensioni erogate, confermando anche in questo caso un *trend* di incremento sostanzialmente analogo a quello degli anni precedenti. Il rapporto iscritti/pensioni è pari all'1,41: un valore ancora sostenibile. Al 31 dicembre 2001 l'importo medio annuo delle pensioni era pari ad oltre 31 milioni di vecchie lire mentre al 30 aprile 2002 tale valore è di circa 32 milioni e 900 mila lire (16 mila 991 euro). La massima concentrazione dell'età di cessazione dal servizio per gli anni 2000 e 2001 si colloca nella classe 60-65, mentre per gli anni 1998 e 1999 tale concentrazione si è avuta nella fascia tra 55 e 60 anni: da ciò si nota come con il passare del tempo si tenda a rimanere più a lungo sul posto di lavoro ed a rimandare il pensionamento.

La spesa pensionistico-previdenziale nel 2000 ha assorbito il 96,24 per cento dell'intera spesa corrente dell'ente, che è ammontata a circa 80 mila 828 miliardi di vecchie lire dei quali 71 mila 767 miliardi riguardavano le pensioni, 8 mila 976 il TFS e 84 (un ammontare esiguo) prestazioni dei fondi integrativi. Nel 2000 rispetto al 1999 si è registrato un incremento della spesa per le pensioni del 5,3 per cento.

Le entrate sono state pari a circa 88 mila 162 di vecchie lire, di cui 80 mila 196 provengono da entrate contributive (73 mila 802 da contributi pensionistici) e 5 mila 811 da trasferimenti correnti a cui ha concorso per l'88 per cento lo Stato.

Ricordo anche che sono confluiti altresì 2 mila 154 miliardi di lire dovuti ad altre entrate.

Rispetto al 1999 le entrate correnti sono aumentate del 7,17 per cento ciò a fronte di una maggiore spesa — come abbiamo visto — del 5,3 per cento. Pertanto il rapporto entrate contributive/pensioni citato poc'anzi risulta essere soddisfacente, poiché a fronte di 73 mila 802 miliardi di entrate specifiche per le pensioni si registra una spesa di 71 mila 765 miliardi di lire, con un consistente avanzo per l'istituto.

Sempre per ciò che riguarda l'INPDAP l'evoluzione della spesa *grasso modo* va di pari passo rispetto al PIL, o più precisamente è lievemente superiore (3,8 e 5,3 per cento l'incremento della spesa — 3,3 e 5,2 per cento la variazione del PIL rispettivamente nel 1999 e nel 2000). Questi sono gli aspetti quantitativi che riguardano in modo specifico l'INPDAP, in riferimento sempre alle problematiche di natura pensionistica.

Un altro argomento su cui la Commissione ha focalizzato l'attenzione riguarda la riforma degli enti. In questo caso ritengo si possano esprimere esclusivamente pareri assolutamente personali, senza coinvolgere altri.

L'attuale modello organizzativo degli enti previdenziali è rappresentato dal cosiddetto modello o sistema duale, che vede la presenza di un organo di indirizzo politico strategico e di un organo gestionale amministrativo. Il consiglio di indirizzo e vigilanza introdotto con il decreto legislativo n.479 del 1994 costituisce la maggior innovazione ed ha lo scopo di separare la funzione di indirizzo da quella di gestione. Al consiglio di indirizzo e vigilanza è stato infatti attribuito il compito di definire, nel contesto delle direttive politiche adottate dal Governo, gli obiettivi strategici annuali e pluriennali dell'ente. Allo stesso consiglio sono connessi i poteri di vigilanza (quindi non vigilanza generale) sulle delibere di indirizzo.

È indubbio che la normativa non traccia, a livello di organi di indirizzo e di organi di gestione, un confine ben deli-

neato delle rispettive funzioni (ne abbiamo discusso più volte). Per quanto mi riguarda posso però affermare che il consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP ha sempre cercato di evitare invasioni di campo relativamente alla gestione, svolgendo la propria attività di indirizzo politico strategico. Ciò si evince dalle delibere emesse dal consiglio di indirizzo e vigilanza ed inviate a questa stessa Commissione, la quale potrà così svolgere un'analisi più puntuale di quanto non consentano le mie personali affermazioni.

Forse altri organi hanno oltrepassato — più o meno palesemente — i propri limiti e le proprie competenze, in particolare nell'indirizzo strategico gestionale, appropriandosi di competenze specifiche di altri. Vorrei citare un esempio: vi è un limite di 200 milioni delle vecchie lire che il consiglio di amministrazione ha imposto per il *budget* di spesa a disposizione del dirigente; ebbene, se tale limite è stato superato dal consiglio di amministrazione interferendo nell'attività della dirigenza si affronti il problema che riguarda il consiglio di amministrazione, evitando di accomunare tutti nello stesso giudizio. Si tratta di un esempio semplice e ve ne potrebbero essere molti altri, sulla nomina di dirigenti e via dicendo.

Ho letto alcuni passi delle audizioni precedenti e, nonostante i miei studi classici, ho dovuto cercare sul vocabolario il significato di alcune parole che non conoscevo: il consiglio di indirizzo e vigilanza è stato definito scazonte, iponatteo o colliambico, ed ora so cosa ciò significhi. Piuttosto che ricorrere a questo tipo di definizione, direi che il problema principale è rappresentato dal difficile coordinamento fra le volontà dei vari organi al fine di rendere l'attività di gestione conforme ai contenuti degli atti di indirizzo deliberati dal consiglio di indirizzo e vigilanza. Se il consiglio di amministrazione non dà attuazione agli indirizzi del consiglio di indirizzo non è prevista alcuna sanzione né intervento. Che venga o meno data attuazione agli indirizzi il giudizio non è sottoposto a valutazione di terzi. Per queste problematiche nel corso della XIII

legislatura era stata predisposta una delega legislativa che il Governo non ha però esercitato. Tale provvedimento prevedeva, sostanzialmente, uno snellimento della composizione degli organi esistenti ma anche il mantenimento della struttura attuale degli enti (presidente dell'istituto, consiglio d'amministrazione, consiglio di indirizzo e vigilanza e direttore generale). Non veniva definito se il direttore generale avrebbe dovuto rimanere quale organo o meno; a nostro avviso, dovrebbe essere non un organo bensì il capo della struttura amministrativa.

Quali possono essere le possibili soluzioni? Ce ne possono essere, una, dieci, centomila. Si potrebbe prevedere la conferma dell'attuale organizzazione interna, come previsto nella delega della precedente legislatura; le eventuali modifiche potrebbero essere rappresentate dalla riduzione dell'attuale numero dei componenti del consiglio di indirizzo e di vigilanza, che sono ben 24; il presidente dell'istituto, come già previsto, potrebbe assistere alla riunione del consiglio di indirizzo e di vigilanza ed il presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza potrebbe assistere ai lavori del consiglio di amministrazione. Si potrebbe prevedere una norma legislativa, non particolarmente rilevante dal punto di vista tecnico, che precisi meglio le funzioni di indirizzo politico-strategico e di vigilanza del CIV rispetto all'attuazione degli indirizzi, e stabilisca, inoltre, che gli organi di gestione devono motivare l'eventuale mancato rispetto delle delibere del CIV.

Qualora si persegua il superamento del consiglio di indirizzo e vigilanza, si possono prevedere due soluzioni: la prima potrebbe prevedere la costituzione di un consiglio di amministrazione con poteri in materia gestionale, che si scontrerebbe, però, con l'autonomia della dirigenza ministeriale; la seconda soluzione potrebbe stabilire la costituzione di un organo con poteri di indirizzo e di vigilanza nelle scelte strategiche degli enti, demandando la loro gestione ed attuazione alla dirigenza e mantenendo poteri di verifica sui risultati raggiunti. Tale consiglio, denomi-

nato di primo polo nel modello organizzativo duale, avrebbe poteri incisivi e definiti riguardanti l'individuazione degli indirizzi politico-amministrativi, e sarebbe coerente con la scelta di attribuire alla dirigenza le responsabilità ed i compiti della gestione. In tal caso si potrebbe anche pensare alla figura di un presidente, di un vicepresidente, e alla costituzione di un comitato di presidenza, del quale potrebbe far parte il direttore generale con funzioni di amministratore delegato, che potrebbe svolgere un'attività di coordinamento tra la volontà del consiglio e la gestione burocratica.

Come sapete, l'INPDAP opera in settori sociali, utilizzando il contributo dello 0,35 per cento, pagato dai lavoratori, e provvede all'assistenza sociale per gli anziani, agli interventi per i giovani, al riconoscimento di mutui e prestiti per i lavoratori con i requisiti previsti, svolgendo un'attività non limitata, esclusivamente, alla parte previdenziale; tali iniziative, comunque, dovrebbero essere ulteriormente sviluppate. Gli organi di gestione procedono, però, con eccessiva lentezza per determinate scelte: ad esempio, nel caso della previdenza complementare si sostiene da due anni che l'istituto diventerà il gestore amministrativo dei fondi, ma ad oggi non si è ancora deciso se tale attività sarà svolta in modo autonomo o con il supporto di altri. Esistono, inoltre, alcuni problemi non indifferenti, concernenti le dismissioni, l'informatica, e l'assenza totale di una banca dati.

Il consiglio di indirizzo e vigilanza ha prodotto i propri atti dal settembre 1999; non ha affrontato argomenti specifici sulla base degli ordini del giorno del consiglio di amministrazione, ma ha sviluppato una sua politica sulle dismissioni e l'informatica; ha presentato i suoi documenti all'attenzione del consiglio di amministrazione, giudicando i tempi di definizione di tali aspetti eccessivamente lunghi, nonostante le difficoltà. Per l'informatica riteniamo che, se fosse stato utilizzato maggiormente il rapporto sinergico con altri enti, come l'INPS, avremmo avuto, probabilmente, la possibilità di definire meglio

ed in tempi più ristretti tutti le problematiche connesse all'introduzione e alla definizione di tale innovazione nel nostro ente.

Per tali problemi continueremo a sollecitare interventi con le nostre attività e le nostre indicazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP, dottor Fontanelli. Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

ANTONIO PIZZINATO. Desidero ringraziare il presidente del CIV per le sue informazioni: la sua esposizione contiene molte risposte alle mie domande.

Considerato che domani concluderemo le audizioni riferite ai grandi enti e dovremo poi compiere una riflessione generale, mi permetto di proporre alcuni quesiti.

Considerato che nel processo di riforma degli enti, quando andrà completamente a regime il sistema previdenziale, superando la fase transitoria, ci troveremo in presenza di norme simili sia per i dipendenti privati sia per quelli pubblici e che dovrà essere attuata la riforma del titolo V della Costituzione, è pensabile pervenire, guardando anche la durata decennale del processo di sviluppo dell'INPDAP, ad un ente unico con due dipartimenti, uno per i dipendenti del settore privato e dei lavoratori autonomi e l'altro dei dipendenti pubblici? Ed, eventualmente, quale sarebbe il raccordo per il settore assicurativo antinfortunistico? Come realizzare, inoltre, quel processo di regionalizzazione che deve salvaguardare a livello nazionale l'unicità dei trattamenti e anche tener conto del processo di sviluppo verso il quale ci si sta muovendo?

Strettamente collegato a ciò vi è un terzo aspetto, cui si riferiva anche il presidente Fontanelli allorché sottolineava le profonde diversità nell'attuale sistema previdenziale a livello europeo; basti pensare alla discussione in corso sul provvedimento sul lavoro per quanto riguarda gli italiani, in particolare i frontalieri, che

lavorano in Svizzera. Non è pensabile che nei prossimi decenni si debbano affrontare tali problematiche, specie se si tiene conto che non esistono più quei processi che si inserivano nell'ambito di rapporti bilaterali. Le chiedo, a fronte di queste considerazioni, quale sia una possibile riorganizzazione dei diversi aspetti del sistema.

Una questione che ho già sottoposto alla presidenza dell'INPDAP in una precedente audizione è quando è pensabile che si avrà finalmente a disposizione una banca dati completa che consenta anche all'INPDAP di fornire, in tempo reale, tutti i dati riguardanti la posizione previdenziale di ogni singolo associato.

In conclusione, ricordo che l'ente previdenziale nazionale, anche quello pubblico, è figlio di una storia centenaria (prima su base volontaria poi obbligatoria) nella quale vi è la contribuzione di due soggetti: datore di lavoro (pubblico o privato) e dipendente. Vorrei sapere come sia possibile semplificare ed allo stesso tempo garantire questo pluralismo. So che lei ha fornito una serie di ipotesi e devo dire che convengo con l'idea di porre dei vincoli ai pronunciamenti del consiglio di indirizzo e vigilanza per quanto riguarda gli indirizzi ed il controllo, nonché vincoli per l'ente gestore (sia presidente sia direttore generale nonché consiglio d'amministrazione) a dover motivare comunque il mancato rispetto di tali indirizzi; si potrebbe così configurare una soluzione che, mantenendo la funzione di indirizzo e di controllo ai soggetti contribuenti, consentirebbe di avere una determinata gestione.

Diversa è l'ipotesi che riguarda il complesso degli organi e in base alla quale la presidenza o la vicepresidenza dovrebbero spettare comunque a uno dei soggetti interessati.

PRESIDENTE. Considerando che sarà nostro compito svolgere una valutazione complessiva, anche di ordine storico, su quanto accaduto e dovendo « porre sulla bilancia » gli aspetti positivi e quelli negativi del sistema duale nell'esperienza dell'ente, non solo per quanto attiene agli aspetti di convivenza e di non invasione di

campo ma da un punto di vista sintetico, con riferimento ad un futuro positivo dell'amministrazione degli enti di previdenza vorrei sapere se sia possibile affermare con serenità da quale parte penda la bilancia, ossia se siano più gli aspetti positivi o quelli negativi. Se tale sistema dovesse permanere (su ciò si esprimerà il Parlamento) le chiedo quali siano gli aspetti più problematici da affrontare da un punto di vista legislativo.

Per quanto riguarda la banca dati e gli elementi di informatizzazione del sistema, è forse anche banale osservare come nell'epoca attuale la mancata informatizzazione di un ente previdenziale sia una contraddizione in termini. Non è possibile andare avanti con le difficoltà da lei esposte, con un ente che non possiede i dati sui quali si basa la sua attività. Vorrei sapere se esista un progetto che in tempi brevi, anche sulla scorta delle esperienze realizzate, possa consentire di superare questa difficoltà.

Infine, sempre nell'ambito delle attività informatiche vorrei sapere se vi sia stata — o si ipotizza che vi possa essere — una triangolazione con il ministero interessato e se sarà possibile risolvere questa problematica che, altrimenti, rischia di « incancrenirsi ».

GIANCARLO FONTANELLI, Presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP. Prima di rispondere alle domande, ribadisco nuovamente che le mie sono opinioni personali e che non mi avvalgo, quindi, neanche della mia carica di presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP: non posso parlare a nome dell'organo...

ANTONIO PIZZINATO. È evidente anche dalle domande.

GIANCARLO FONTANELLI, Presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP. Sulla prospettiva di unificazione dico che nell'immediato sicuramente questa non è considerabile. Nell'ottica, invece, di una unificazione totale (è il percorso che si sta seguendo) posso affermare, a

mio modesto avviso, che fra 20 o 25 anni il problema dei due enti autonomi si porrà. Si deve considerare se sia preferibile accorpate il sistema in un unico organismo suddiviso in dipartimenti: ci si troverebbe di fronte ad un ente elefantiaco con qualcosa come 19 o 20 milioni di soggetti...

PRESIDENTE. Un grande fratello!

GIANCARLO FONTANELLI, *Presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP*. Sì. Dico sarcasticamente che propongo subito la mia candidatura a dirigere — fra 25 anni — un tale ente...!

Oggettivamente, comunque, fra 25-30 anni quello che si porrà sarà il problema dell'unificazione; poi, si vedrà.

Sono d'accordo che il processo di regionalizzazione sia compiuto con un forte coordinamento centrale, in quanto il rischio è che diventi un processo di autonomizzazione con scelte parzializzate. Sono perciò favorevole ad un forte coordinamento, forte indirizzo, forte controllo, forte supporto ed un altrettanto forte decentramento e regionalizzazione.

È altrettanto evidente che nel tempo si dovrà ragionare su di una unificazione normativa europea e, francamente, il mio limite in tal caso diventa enorme. In un'ottica di europeizzazione potrebbero esserci problemi di *dumping*, che possono passare attraverso sistemi previdenziali diversi, per cui non conosco quale percorso potrà avere l'ipotesi di unificazione, che, sicuramente, dovrà coinvolgere le parti sociali, politiche, ed i governi europei.

Sulla questione della banca dati il consiglio di indirizzo e vigilanza ha da circa tre anni predisposto una relazione corposa, inerente ai problemi dell'informatizzazione, che non possono essere risolti in una logica di centralismo informatico: la direzione informatica non può essere al centro del mondo, mentre tutto il resto ne rappresenta il supporto; o la direzione informatica rappresenta il riferimento tecnico, ed il supporto, delle problematiche di tutte le altre direzioni, che sono risolte tecnicamente dalla struttura tecnica infor-

matica, oppure non è possibile trovare alcuna soluzione.

Fino ad oggi le questioni informatiche sono state affrontate in modo sconnesso per gli interessi degli utilizzatori degli strumenti informatici. Tale problema si risolve con interventi sinergici; il ministero diretto dall'ingegner Stanca può essere il centro in cui valutare le diverse esperienze, per proiettarle all'esterno secondo le necessità e le condizioni oggettive dei diversi enti. Compiere, invece, un percorso assolutamente autonomo, per non essere accusati di non riuscire a risolvere le proprie difficoltà, mi sembra un errore. Va benissimo, quindi, l'azione del ministro e del suo ministero, ma sarebbe bene sentire l'ente che ha già affrontato l'informatizzazione del sistema pensionistico: l'INPS ha, sostanzialmente, problemi uguali a quelli dell'INPDAP, con poche differenze. Non capisco, allora, per quale motivo non si possa copiare un sistema, adattandolo alle proprie esigenze. Sarebbe auspicabile la costituzione di un gruppo di lavoro, congiunto e sinergico, che affronti tali problematiche e le risolva. Ma sono certo che se si pensa di far risolvere tali problemi dalle società informatiche, non si verrà mai ad alcuna soluzione. Ed il motivo mi sembra evidente: più problemi ci sono, più attività si svolgono; il percorso da fare è, invece, avere meno presunzione e maggiore disponibilità a lavorare insieme. Senza banche dati, inoltre, è certo che non si fa alcuna strada; si pensi alla scelta che i lavoratori pubblici dovranno compiere, a partire dal 1° gennaio 2000, fra previdenza complementare e obbligatoria: si potrà fornire un'indicazione solo se ci saranno i dati di riferimento, senza i quali tutto sarà problematico.

Ancora oggi, purtroppo, fra le pensioni provvisorie e la loro liquidazione definitiva in moltissimi casi passano anni (cinque, sei, sette, otto anni, e mi fermo ad otto). È un problema di efficienza della pubblica amministrazione, che può essere risolto con una informatizzazione più adeguata.

È mia convinzione che il sistema duale non ha concluso la propria sperimentazione e che è profondamente giusto sepa-

rare indirizzo strategico da gestione. All'indirizzo strategico devono partecipare, sostanzialmente, i contribuenti — il datore di lavoro ed il lavoratore — precisando e migliorando il ruolo di indirizzo strategico del CIV e stabilendo (so che non è facile neanche per il Parlamento trovare una linea di demarcazione chiara) che il ruolo del consiglio di indirizzo e vigilanza è puramente di indirizzo strategico, accomunato all'altro aspetto della obbligatorietà della motivazione della mancata attuazione. Si possono, infatti, anche non attuare le delibere del CIV, ma bisogna dichiararne la ragione; non si possono affermare inesistenti le delibere ritenute non rispondenti alle scelte degli organi di gestione. Con poche modifiche il sistema duale potrà rimanere in piedi.

Esistono altre ipotesi di modifica del sistema duale, di cui ho parlato; tuttavia, non sono favorevole ad un consiglio di amministrazione che mantenga compiti di gestione, in quanto si determinerebbe uno scontro fra il ruolo degli organi di gestione e quello della dirigenza; sono favorevole,

invece, ad un consiglio unico (che superi il CIV) di indirizzo strategico, con la costituzione di un comitato, presieduto da un presidente e da un vice presidente, uno di nomina governativa e l'altro sindacale, con un ruolo di puro indirizzo strategico nella materia complessiva dell'ente.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP, dottor Fontanelli, per il suo intervento. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della documentazione da lui consegnata e dichiarato conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.45.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 19 luglio 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T I

Documentazione consegnata dal presidente del consiglio di
indirizzo e vigilanza dell'INPDAP

ALLEGATO 1

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DELLE FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE DA PARTE DEGLI ENTI PREPOSTI E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA NAZIONALE E COMUNITARIA DELLA DISCIPLINA RELATIVA.

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Dai dati forniti dal rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea, si può rilevare come l'Italia appartenga, insieme agli altri Stati mediterranei, a quel gruppo di paesi che mostrano rischi di povertà elevati: a tale rischio, in genere i paesi europei cercano di far fronte con trasferimenti pubblici. In questa attività l'Italia risulta essere una delle ultime in quanto l'intervento pubblico tende a ridurre la fascia della povertà solo del 13%, mentre nei paesi scandinavi si tende a ridurre la fascia di povertà del 70% grazie agli interventi del welfare state.

L'intervento sociale in Italia non svolge, quindi, al meglio la funzione di redistribuzione della ricchezza, con l'intento di modificare le condizioni di vita di alcune fasce sociali.

L'interesse del sistema-Paese, va rivolto con più attenzione alle future generazioni di giovani, i quali oggi hanno grandi difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro, con la prospettiva di futuri trattamenti previdenziali drasticamente inferiori agli attuali.

Da qui nasce l'esigenza non più procrastinabile per i lavoratori più giovani di indirizzare il proprio risparmio previdenziale verso la previdenza complementare per garantire che, al momento della pensione, la rendita pensionistica complessiva possa rimanere ai livelli attuali.

2. La riforma dei sistemi previdenziali pubblici a ripartizione è materia di dibattito in tutta l'Europa alla ricerca di principi comuni che sono mirati soprattutto ad ottenere una stabilità finanziaria dei singoli stati.

Tali riforme tendono a favorire, attraverso l'introduzione del sistema contributivo, la liberazione di risorse per i fondi pensione e per le forme previdenziali individuali, già diffuse nei paesi anglosassoni. La pensione integrativa a capitalizzazione, fino ad oggi possibile solo ai detentori di redditi medio alti, sarebbe oggi possibile ai detentori di un reddito medio basso destinando il TFR a previdenza complementare per migliorare così la posizione economica dei lavoratori al momento del pensionamento.

In Italia i fondi pensione stentano però a decollare: i motivi sono diversi, ma possono fondamentalmente ridursi a due soltanto. Il primo è sicuramente l'attuale livello delle pensioni pubbliche che però a causa delle riforme strutturali già attuate, quali l'eliminazione dell'indicizzazione alla dinamica delle retribuzioni e l'introduzione del sistema contributivo, determina una diminuzione delle prestazioni previdenziali. Il secondo motivo è rappresentato dal fatto che i lavoratori sembrano preferire al momento del pensionamento la liquidazione del TFR in unica soluzione piuttosto che una rendita vitalizia. La scarsa disponibilità dei lavoratori a dirottare il trattamento di fine rapporto verso la previdenza integrativa deve indurre il Parlamento a favorire l'adesione ai sistemi previdenziali integrativi introducendo una normativa che regoli tutti gli aspetti del mercato previdenziale e disponendo benefici fiscali più congrui alla finalità di sviluppo del risparmio previdenziale. Aspetto non certo secondario e da valutare con attenzione è l'impatto che tali norme potrebbero produrre sul mercato finanziario.

3. E' da sottolineare, infine, che la Commissione Europea ha deciso di affrontare formalmente il problema delle disposizioni pensionistiche complementari che di fatto ostacolano la mobilità dei lavoratori comunitari fra gli Stati membri ed all'interno di uno stesso Stato: attualmente un lavoratore che cambia nazione o datore di lavoro incontra una serie di

difficoltà riguardanti i suoi diritti pensionistici complementari. Infatti la garanzia del diritto alla pensione esiste solo nell'ipotesi che il lavoratore soddisfi determinate condizioni relative all'età ed al legame al regime pensionistico mentre mobilità ed interruzioni di carriera rendono difficoltosa l'acquisizione del diritto alla pensione complementare.

E' stata, quindi, avviata una prima fase di consultazioni formali delle parti sociali dell'Unione europea sulla trasferibilità dei diritti relativi alla previdenza complementare.

4. In un contesto di riflessione generale sullo stato di welfare, potrà essere sicuramente utile comprendere le opportunità che può offrire ciascuno dei quattro grandi schemi attualmente in atto in alcuni paesi. Sono questi per grandissime linee:
- . il sistema inglese (sistema universale), che offre pensioni fisse, finanziate attraverso il ricorso alla fiscalità generale, più un sistema di assicurazione sociale che ha come obiettivo quello di garantire livelli di vita adeguati a quelli raggiunti durante l'attività lavorativa;
 - . il sistema statunitense, che lega la redditualità degli anziani ad un grande sistema privato di fondi pensione con garanzia proporzionata al reddito senza protezione per i più deboli;
 - . il sistema francese, che obbliga, attraverso accordi fra datori di lavoro e sindacati, all'adesione a fondi di previdenza supplementare che hanno funzione di garantire livelli adeguati di pensione;
 - . il sistema tedesco, infine, basato sul triplo pilastro della previdenza obbligatoria, di quella complementare collettiva anche essa obbligatoria e delle assicurazioni vita a carattere volontario individuale.

Nel nostro Paese si è provveduto a configurare un assetto del sistema previdenziale basato sull'azione coordinata della pensionistica obbligatoria, affiancata dalla pensionistica complementare e dai piani pensionistici individuali.

IL SISTEMA PENSIONISTICO DEL PUBBLICO IMPIEGO

1. L'INPDAP provvede all'erogazione dei trattamenti pensionistici di base - ivi compresi gli assegni al nucleo familiare - in favore dei dipendenti del pubblico impiego ripartiti, a seconda dei comparti di provenienza, in 5 gestioni pensionistiche, autonome fino al 31.12.2000:
 - . Cassa Pensioni Dipendenti Enti Locali (CPDEL);
 - . Cassa Pensioni Sanitari (CPS);
 - . Cassa Pensioni Insegnanti d'asilo e di scuole elementari parificate (CPI);
 - . Cassa Pensioni Ufficiali Giudiziari ed Aiutanti Ufficiali giudiziari (CPUG);
 - . Cassa Trattamenti Pensionistici dei dipendenti dello Stato (CTPS).

A decorrere dal 1.01.2001 la gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto è unica, mentre le singole gestioni conservano autonoma rilevanza economico-patrimoniale nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto stesso.

L'INPDAP provvede, inoltre, all'erogazione dell'Indennità di Buonuscita ai dipendenti civili e militari dello Stato (ex ENPAS) e dell'Indennità Premio Servizio ai dipendenti degli Enti locali (ex INADEL), nonché di pensioni integrative (ex ENPAS ed ex ENPDEP).

Gli iscritti alle predette Casse ammontano al 1.01.2000 a 3.266.757, con un leggerissimo incremento rispetto al dato del 1999 (3.262.600).

Le pensioni in pagamento sono 2.273.000 al 31.12.99, 2.312.902 al 31.12.2000 e 2.366.211 al 31.12.2001. L'indicatore statistico di Aprile 2002 riporta in 2.379.721 le pensioni erogate in detto mese, confermando un trend d'incremento sostanzialmente analogo agli anni precedenti, a partire dal 1997.

Il rapporto Iscritti/Pensioni si attesta, quindi, a 1,41 con riferimento al dato più recente (1.01.2000) disponibile per gli iscritti.

Da quanto sopra emerge una positiva inversione di tendenza nel numero degli iscritti, comunque da verificare negli anni successivi. Seppure di

minima entità, potrebbe essere un segnale importante, a fronte della costante e preoccupante diminuzione degli ultimi anni.

Circa il numero delle pensioni, è da accertare se i lavoratori interessati abbiano recepito l'attuale politica previdenziale — quale traspare dalla relativa delega (AC 2145) — indirizzata più a sistemi incentivanti per il differimento del pensionamento, piuttosto che a sistemi coercitivi. Tuttavia sono da evidenziare altri due dati illuminanti:

- l'importo medio annuo della pensione, pari ad oltre L. 31.000.000 al 31.12.2001 ed a € 16.991 (L. 32.900.000) al 30.4.2002;
- la massima concentrazione dell'età di cessazione dal servizio nella classe 60-65 per gli anni 2000-2001, mentre per il 1998-1999 tale concentrazione si verificava nella fascia 55-60.

I due dati combinati, esprimono una propensione di maggiore attesa per il pensionamento con una elevazione dell'età media pensionabile, in corrispondenza ad una più consistente pensione ed in generale ad un più alto grado di copertura rispetto all'ultima retribuzione (tasso di sostituzione).

Nel 2000 la spesa pensionistico-previdenziale (che assorbe per il 96,24% l'intera spesa corrente dell'Ente) è ammontata a L. 80.828,483 mld, di cui :

- L. 71.767,296 per le pensioni;
- L. 8.976,656 per il TFS agli ex dipendenti statali e degli enti locali;
- L. 84,531 di prestazioni dei fondi integrativi ex ENPAS ed ex ENPDEP.

Rispetto al 1999 si è registrato un incremento del 5,3% della spesa per le pensioni, come si rileva dalla relazione del Collegio Sindacale al bilancio consuntivo dell'anno 2000.

Di converso le Entrate correnti sono state pari a L. 88.162,219 mld. di cui:

- L. 80.196,824 mld di entrate contributive (L. 73.802,575 mld relative a contributi pensionistici)
- L. 5.811,035 mld di trasferimenti correnti cui ha concorso per l'88% lo Stato, quale apporto alla CTPS ex legge 335/95 e successivi DPCM di adeguamento, nonché all'ex ENPAS ed INADEL per leggi speciali sulle liquidazioni e riliquidazioni.

Sono altresì confluite L. 2.154,359 mld di altre entrate. Rispetto al 1999 le entrate correnti sono aumentate del 7,17%. Pertanto, il rapporto Entrate contributive/Pensioni risulta soddisfacente poiché a fronte di L. 73.802,575 mld di entrate specifiche per le pensioni, si registra la spesa di L. 71.765,465 sopracitata.

Peraltro, permane l'esigenza di porre sotto controllo la spesa pensionistica tenendo presente che l'evoluzione stessa della spesa continua a evidenziare un trend lievemente superiore a quella del PIL (3,8 e 5,3% l'incremento della spesa – 3,3 e 5,2% la variazione del PIL, rispettivamente nel 1999 e nel 2000). Nel complesso, assumono rilevanza i risultati finanziari di tutte le gestioni che si desumono dal bilancio consuntivo 2000, che consentono di superare anche il disavanzo della CPDEL di L. 2.302,492 mld, fino a conseguire avanzo finanziario globale di L. 24,760 mld.

Risultano positive anche le gestioni ex INADEL – ENPAS ed ENPDEP. Tuttavia, non possono sottacersi le difficoltà poste dall'incompletezza della Banca Dati, in particolare per la CTPS, in mancanza di una compiuta anagrafe che includa i rispettivi livelli imponibili; ciò ha indotto a riportare dati stimati con evidenti sfasamenti nelle previsioni delle entrate, costringendo ad appiattire sui flussi di cassa gestiti unicamente dal Tesoro la valutazione degli effettivi andamenti.

E' quanto mai urgente, allora, prevedere una norma che permetta all'INPDAP - stante la carenza di collaborazione da parte delle PP.AA. – di reperire direttamente presso le stesse i dati occorrenti.

Ciò consentirebbe di adempiere alla disposizione che impone di far pervenire annualmente ad ogni iscritto la propria situazione contributiva (art. 1 – comma 6 – legge 335/95) nonché di provvedere in ordine alla certificazione dei requisiti per la pensione di anzianità, prevista dalla legge delega (A.C. 2145).

2. Nel suo impianto generale la delega contiene un esplicito riferimento ai lavoratori del pubblico impiego, precisando che i principi e i criteri direttivi

enunciati per il settore privato, debbano essere “progressivamente” applicati anche ai lavoratori del settore pubblico, tenuto conto delle specificità dei singoli settori ed a partire, in primo luogo, dalla disciplina del cumulo fra pensioni di anzianità e redditi da lavoro. In riferimento al pubblico impiego la delega, se da un 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 di singoli settori in relazione alle misure da considerare.

Tale impianto, peraltro, induce a perplessità in esito ai principi di armonizzazione insiti nella legge 335/95, parzialmente attenuati dall’accordo intervenuto il 4.02.2002 con le OO.SS. del settore in materia di cumulo tra pensione e redditi di lavoro e di smobilizzo del TFR.

Si rischia, comunque, di compromettere l’unitarietà dell’ordinamento previdenziale italiano, accentuando la differenza tra dipendenti pubblici e privati. Le disarmonie che si evincono dalla delega riguardano:

a) Incentivi per favorire il rinvio dei pensionamenti di anzianità.

Tale misura è già stata introdotta nella Finanziaria 2001 (art. 75 legge 388/2000) in favore dei soli lavoratori privati.

Consiste nel ritardarne il pensionamento per un periodo di almeno 2 anni e nella stipula con il datore di lavoro di un contratto a tempo determinato di durata pari al posticipo, durante il quale sussiste l’esenzione totale dal versamento dei contributi previdenziali pari al 32,7% della retribuzione (8,89% a carico del lavoratore ed il 23,81% a carico del datore di lavoro).

Alla scadenza del contratto, ove non prorogato, viene erogata la pensione calcolata alla data in cui è iniziato il primo contratto, comprensiva delle perequazioni nel frattempo intervenute.

Peraltro solo 240 lavoratori hanno usufruito nel 2001 dell’incentivo, determinando in tal modo il fallimento dell’iniziativa.

Adesso la delega - nel confermare l'esclusione del lavoratore pubblico - rende più appetibile l'incentivo per il lavoratore privato prevedendo che gli venga destinata almeno la metà (16,35%) dello sconto contributivo. La mancata estensione dell'incentivo ai lavoratori pubblici viene spiegata con la circostanza che nel settore pubblico il risparmio contributivo di cui gode il datore di lavoro non si verificherebbe in quanto sono le stesse Amministrazioni Pubbliche che versano i contributi datoriali. Il tutto si tradurrebbe in una partita di giro per la finanza pubblica nel suo complesso.

Né può sottacersi la discriminazione cui è sottoposto il lavoratore pubblico che non potrebbe usufruire come il privato delle stesse condizioni il che potrebbe lasciar nascere anche un dubbio di costituzionalità della misura proposta.

b) Liberalizzazione dell'età pensionabile

La misura concerne la possibilità per il lavoratore che consegua i requisiti per la pensione di vecchiaia di continuare, con il preventivo accordo con il datore di lavoro, l'attività potendo optare per il regime di incentivi di cui al punto a).

Anche qui si ripete la discriminazione a danno del lavoratore pubblico atteso che l'Istituto conseguirebbe risparmi in termini di minori ratei di pensione erogati, senza danno sul fronte delle entrate contributive, tranne limitate eccezioni per i Magistrati e per i Professori universitari nonché per i militari che godono di discipline particolari.

c) Separazione tra assistenza e previdenza.

La separazione è prevista nell'INPS che ha una apposita gestione per gli interventi assistenziali (legge 88/89). Nell'INPDAP non è previsto un finanziamento statale od una evidenziazione particolare della parte assistenziale. La recente vicenda dell'aumento delle pensioni minime ad 1 milione di lire è emblematica. La relativa spesa, di tipo

indiscutibilmente assistenziale, viene contabilizzata dall'INPDAP nell'ambito della spesa pensionistica obbligatoria.

Sarebbe giusto pervenire in tempi stretti all'armonizzazione dei due sistemi.

d) Decontribuzione per i lavoratori di nuova assunzione.

La misura, strettamente collegata allo smobilizzo obbligatorio del TFR "maturando" ed all'incentivazione di nuove assunzioni, è finalizzato a ridurre il costo del lavoro mediante la diminuzione da 3 a 5 punti dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in relazione alle nuove assunzioni a tempo indeterminato.

La riduzione non ha effetto sui futuri importi di pensione, per cui diminuendo l'aliquota di finanziamento, pari al 32,7%, resta inalterata quella di computo, pari al 33%, utile per il calcolo della pensione con le esclusive regole del sistema contributivo.

Tale previsione che riguarda solo i lavoratori privati rischia di porre problemi ai futuri bilanci degli Enti previdenziali (compreso l'INPDAP in caso di estensione).

Difatti la relazione tecnica alla delega, predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato, quantifica in 7,2 mld di euro l'onere (equivalente alla decontribuzione) per garantire comunque, nell'arco di tempo a regime fino al 2012, trattamenti pensionistici calcolati con la vigente aliquota di computo del 33%.

I risparmi complessivi che con la decontribuzione si otterranno sotto il profilo della riduzione del costo del lavoro, e che rappresentano un minor costo per le imprese, daranno luogo ad un incremento dei posti di lavoro a tempo indeterminato, che potrebbero contenere le forme di lavoro flessibile coperte da trattamenti previdenziali notevolmente inferiori.

E' ovvio che se le future leggi finanziarie non provvederanno a ripianare l'onere quantificato dalla Ragioneria Generale dello Stato per i neoassunti nel settore privato, si determinerebbe una minore pensione

rispetto a quella corrisposta per i neoassunti nel settore pubblico e qualora per sanare tale discriminazione si armonizzassero i due settori anche per i pubblici dipendenti si determinerebbe una evidente diminuzione della prestazione pensionistica.

LA RIFORMA DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI

1. L'attuale modello organizzativo degli enti previdenziali prevede un organo di indirizzo politico-strategico e un organo gestionale-amministrativo. Tale distinzione è sancita nel D.L.vo 479/94, ma nei fatti è risultato problematico far aderire l'organizzazione istituzionale degli Enti al "modello duale". In particolare il Presidente ha la rappresentanza legale dell'Ente e presiede il C.d.A., che però non ha più la natura di organo di indirizzo strategico che gli già era stata conferita dalla L. n. 88/89.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza (C.I.V.) costituisce la maggiore innovazione recata dal D.L.vo n. 479/94 al precedente ordinamento. Allo scopo di separare la funzione di indirizzo da quella di gestione, tale organo è stato istituito con il compito di definire, nel contesto delle direttive politiche adottate dal Governo, gli obiettivi strategici annuali e pluriennali dell'Ente. Sono connessi i poteri di vigilanza sull'attuazione degli indirizzi impartiti: approvazione dei bilanci, i piani pluriennali di attività e i criteri generali di investimento e disinvestimento del patrimonio.

Anche se la normativa non traccia un confine ben delineato delle rispettive funzioni, tuttavia il C.I.V. ha sempre esercitato il proprio ruolo, cercando di evitare invasioni nel campo gestionale, svolgendo la propria attività di indirizzo politico-strategico come si può evincere dalle delibere inviate ai Ministeri vigilanti e alla stessa Commissione bilaterale. Se altri Organi hanno oltrepassato palesemente le proprie competenze nell'indirizzo strategico gestionale appropriandosi di competenze specifiche della Dirigenza (ad esempio ponendo il limite di 200 milioni di lire a budget di spesa del Dirigente), la critica deve essere puntuale e coerente nei

confronti di chi ha superato i limiti imposti dalla normativa, evitando di accomunare nello stesso giudizio altri soggetti.

2. Sulla base delle funzioni prima indicate, il C.I.V., quale organo di indirizzo strategico, rappresenta il riferimento privilegiato del Governo e delle forze sociali per le politiche degli Enti.

Il problema principale che si è posto non deriva tanto dal fatto che il sistema duale sia "scoliambico o ipponatteo" (scazonte) ma piuttosto dal difficile coordinamento fra le volontà dei vari organi al fine di rendere conforme l'attività di gestione ai contenuti degli atti di indirizzo deliberati dai C.I.V., anche perché nessuna conseguenza giuridica discende dalla mancata ottemperanza alle linee di indirizzo ed alle direttive emanate.

Intorno alla problematica dell'equilibrio fra i diversi organi (e relativi poteri), si è sviluppato, senza mai trovare uno stabile punto di definizione, un confronto tra organi che ha coinvolto, con orientamenti mai chiari, sia i Ministeri del Lavoro e dell'Economia e Finanze sia le Confederazioni Sindacali.

Ne deriva che l'efficienza della gestione degli enti previdenziali è oggi fortemente condizionata dall'incertezza e dalla commistione dei ruoli cui si è accennato.

3. Il problema della presenza di due organi collegiali di vertice, il C.I.V. e il C.d.A., del Presidente dell'Istituto e l'ulteriore problema dei loro rapporti con la tecnostruttura, rappresentata dal Direttore Generale (che è organo), non costituiscono gli unici fattori di incertezza che caratterizzano il quadro istituzionale e organizzativo degli Enti previdenziali.

Ad essi si aggiunge, infatti, una rete di controlli fra loro non coordinati, con nuovi organi aggiunti a quelli preesistenti.

Così, al potere di vigilanza dei ministeri si è affiancata la vigilanza dei C.I.V., ma senza che risulti chiaro a chi rispondano gli organi di gestione per la verifica di conformità della loro attività agli "indirizzi strategici generali".

In altre parole non è chiaro se il C.d.A. e il Direttore Generale siano responsabili direttamente verso i ministeri vigilanti o verso i C.I.V. che a loro volta sarebbero responsabili verso il Governo per le linee generali strategiche adottate.

Il controllo sulla gestione complessiva dell'ente è esercitato, dal Magistrato delegato della Corte dei Conti, il quale, però opera senza alcun coordinamento con le altre strutture di controllo interno e cioè con la Struttura di valutazione e controllo strategico, il Collegio dei Sindaci, le strutture del controllo di gestione, gli uffici che attuano controlli interni di regolarità contabile.

Si ripropone, dunque, una classica situazione per cui i controllori sono tanti, ma, siccome ciascuno opera separatamente dagli altri, il risultato è quello di aggravare le difficoltà della gestione, piuttosto che contribuire alla soluzione dei problemi.

4. Nel corso della XIII legislatura, il Parlamento, prendendo atto delle difficoltà manifestatesi nell'assetto dei vertici degli Enti previdenziali, attribuì al Governo una delega legislativa (art. 57 l. n. 144/99) per il loro riordino. I criteri direttivi contenuti nella legge-delega prevedevano sostanzialmente uno snellimento della composizione degli organi esistenti ed una razionalizzazione delle funzioni svolte da ciascuno. Gli assetti organici degli Enti venivano riconfermati attraverso la previsione di un "organo di indirizzo e vigilanza" e di "un organo collegiale ristretto" titolare "di tutte le funzioni di gestione" con la "definizione delle funzioni della dirigenza in coerenza con i principi di cui al D.L.vo. 29/93". Ma la legge di delega non è stata esercitata nel termine previsto.

Non ha sortito, ad oggi, effetto il tentativo di prevedere, nel nuovo statuto dell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei lavoratori dello spettacolo), la riduzione degli organi di indirizzo ad un unico "Consiglio" e l'affidamento dell'intera gestione ad un amministratore delegato: il tentativo è stato quello di ridurre drasticamente il numero degli

organi di vertice, in perfetta consonanza con il principio duale delle funzioni di indirizzo e di gestione intorno a due soli soggetti istituzionali.

Tra le possibili soluzioni che nel frattempo sono state elaborate, sembra che ci si possa soffermare sostanzialmente su due indicazioni.

La prima prevede la conferma dell'attuale organizzazione interna con un Consiglio di indirizzo e vigilanza composto dalle parti sociali che esprime un proprio Presidente di parte sindacale e di un Vice Presidente di parte datoriale, un Consiglio di amministrazione ristretto, un Presidente dell'Istituto ed un Direttore Generale che comunque non dovrebbe essere "organo", ma dovrebbe rappresentare il vertice della struttura amministrativa.

Le eventuali modifiche dovrebbero interessare il numero dei componenti, attualmente 24, di cui si chiede con forza una riduzione, ma che non potrebbe andare al di sotto di 16 unità almeno per gli Enti più grandi, otto espressi dalle organizzazioni sindacali ed otto dalle organizzazioni imprenditoriali.

Il Presidente dell'istituto, come già previsto dalle attuali norme può assistere ai lavori del CIV e dovrebbe anche essere consentito al Presidente CIV assistere al Consiglio di amministrazione.

In questo caso sarebbe opportuno inserire una semplice modifica legislativa con la quale da una parte precisare meglio che le funzioni del CIV sono di indirizzo politico-strategico e di vigilanza rispetto all'attuazione degli indirizzi, dall'altra una norma con la quale gli organi di gestione sono tenuti a motivare l'eventuale mancato rispetto delle delibere del CIV.

Qualora si persegua l'obiettivo del superamento del CIV e la costituzione di un solo organo con un unico Presidente ed un Direttore Generale con funzioni di Amministratore delegato, possono essere individuati due percorsi.

Il primo che può prevedere la costituzione di un Consiglio di Amministrazione con poteri anche in materia gestionale, ma questo non sarebbe in sintonia con l'autonomia della dirigenza; il secondo la costituzione di un organo con poteri di indirizzo e vigilanza nelle scelte

strategiche degli Enti, demandando la gestione e l'attuazione alla dirigenza mantenendo poteri di verifica dei risultati raggiunti.

In questo secondo percorso la composizione dell'organo ed il peso delle varie rappresentanze al suo interno, richiama problematiche di grande spessore politico. Tuttavia, fin da ora, si possono fissare con buona sicurezza alcuni concetti relativi alle funzioni ed ai poteri che tale organo dovrebbe avere, indipendentemente da chi sia chiamato a governarlo. Il ruolo fondamentale di tale Consiglio dovrebbe essere quello di "primo polo" del modello organizzativo duale, con poteri incisivi e definiti riguardanti l'individuazione degli indirizzi politico-amministrativi degli Enti previdenziali. Ciò significherebbe l'abbandono di qualunque prerogativa attinente alla gestione amministrativa degli Enti, da demandare alla dirigenza in coerenza con i principi del D.L.vo. 29/93. L'attività primaria e fondamentale del Consiglio dovrebbe essere oltre l'individuazione degli obiettivi strategici dell'Ente, la conseguente pianificazione e la vigilanza sulla loro attuazione. Ciò implica la responsabilità verso il Consiglio di una figura di vertice della dirigenza, che potrebbe essere il Direttore Generale con funzioni di Amministratore delegato. Il coordinamento fra la prevalente volontà del Consiglio e la gestione burocratica potrebbe essere assicurato affiancando al Presidente un Vice Presidente che unitamente al Direttore Generale con funzioni di amministratore delegato andrebbero a costituire il Comitato di presidenza con poteri di impulso e vigilanza sull'attività complessiva dell'Ente. Il Consiglio dovrebbe essere, inoltre, il titolare unico della potestà regolamentare e del potere di approvare definitivamente i bilanci, e costituire il punto di riferimento unico della struttura di valutazione e controllo strategico.

L'altro polo del sistema duale dovrebbe identificarsi nella dirigenza con al vertice il Direttore Generale con funzioni di amministratore delegato che dovrebbe operare secondo i principi della separazione fra "indirizzo" e 'gestione' contenuti nel D.L.vo 29/93; pertanto il ruolo della dirigenza va collegato al vertice gestionale di cui costituisce il naturale supporto manageriale.

UN SISTEMA GLOBALE DI WELFARE STATE

1. L'INPDAP è impegnato in una continua attività di ridisegno e rivisitazione della propria missione aziendale in sintonia con i processi di cambiamento in corso e punta a definire e potenziare il proprio ruolo nell'offerta di servizi che ne esaltino la connotazione sociale.

Si è radicata nell'Ente la cultura che pone al centro dell'azione il grado di soddisfacimento dell'utente.

In questa ottica l'INPDAP vuole assicurare e garantire una rete di servizi che consentano realmente un avvicinamento tra l'Ente e gli utenti, specialmente nel campo sociale.

E' stata, infatti, sempre rivolta una particolare attenzione non solo alla realtà italiana, ma anche al contesto europeo ed alle tematiche ivi affrontate quali la sicurezza sociale ed i suoi aspetti previdenziali, la formazione professionale dei giovani, l'assistenza agli anziani, l'armonizzazione dei regimi di previdenza di base e complementare, il collegamento con gli Organismi internazionali di studio, i rapporti con gli altri Enti previdenziali dei paesi dell'Unione Europea e la rilevazione delle possibilità di finanziamento da parte della Comunità Europea

2. Fra le funzioni seguite con particolare attenzione c'è quella relativa alle iniziative comunitarie ed internazionali. L'attenzione è stata rivolta a tre ordini di priorità.

La prima ha riguardato un'attività di promozione nei confronti delle istituzioni comunitarie e delle organizzazioni sindacali comunitarie, nonché degli altri Enti previdenziali italiani con l'obiettivo di definire un coordinamento dell'iniziativa e della presenza nelle attività internazionali.

La seconda ha riguardato la presenza e l'attività dell'Ente nelle associazioni internazionali che trattano problematiche relative alla Sicurezza sociale, quali l'ISSA e l'EAPSPI, della quale l'INPDAP nel 2002 ha assunto la

presidenza. E' stata recentemente proposta l'adesione alla FISS e sono state avviate relazioni bilaterali con i paesi dell'area mediterranea.

La terza, infine, si è riferita all'approfondimento dell'analisi relativa ai sistemi previdenziali negli altri paesi (come nel caso della riforma previdenziale tedesca), alla partecipazione ad attività seminariali (in Germania, Svezia, Francia), alla raccolta di documentazione di istituzioni comunitarie ed internazionali, alla costruzione di una rete di studiosi ed operatori nelle politiche sociali internazionali, fino allo studio di una pagina appositamente dedicata nel sito informatico dell'INPDAP.

Peraltro, si è trattato di una presenza necessariamente limitata (al massimo due Consiglieri, rappresentativi della parte sindacale e della parte datoriale), con specifiche competenze previste dal regolamento sulla materia oggetto del convegno. Non è plausibile che sia l'informativa che la gestione dei convegni stessi, possa essere unilateralmente ed esclusivamente avocata al Presidente dell'Istituto senza coinvolgimento dell'Organo che ha poteri di indirizzo politico ed interessi diretti sulle materie di natura previdenziale in discussione.

A titolo esemplificativo in occasione del prossimo seminario internazionale sui fondi pensione che si terrà a Mosca, il C.I.V. sarà rappresentato dai due Consiglieri competenti in materia, che dovranno, come da regolamento, relazionare - rispetto all'andamento dei lavori - all'Organo collegiale.

Infine, su pressione del Consiglio di indirizzo e vigilanza, gli Organi di gestione hanno attivato un ufficio INPDAP a Bruxelles.

Allo scopo di affermare un forte ruolo dell'Istituto nell'ambito delle associazioni internazionali cui è associato con pari dignità rispetto alle altre istituzioni presenti, è stata sottolineata la necessità di consolidare e potenziare i rapporti con tali associazioni.

3. Nessun Ente previdenziale italiano, pubblico o privato, copre uno spettro di tutela ai propri assistiti dal campo della pensionistica a quello dei rapporti di fine servizio (che nel privato sono gestiti dai datori di lavoro), al credito e ad altre prestazioni sociali.

L'iscritto INPDAP è validamente tutelato dal proprio Ente previdenziale perché, in tutte le fasi della propria vita, egli può ricorrere a prestiti pluriennali o a mutui, in occasione di eventi straordinari; può richiedere, senza motivazioni di sorta, piccoli prestiti; può usufruire per i propri figli di borse di studio, di vacanze climatiche o di studio, di permanenza presso Convitti. Nell'età anziana, alla pensione può affiancare l'inserimento presso una delle case di soggiorno dell'Istituto, o presso altre organizzazioni convenzionate in Italia o all'estero.

L'INPDAP, per caratterizzarsi in modo originale nel "mercato pubblico" deve estendere e valorizzare questa sua caratteristica originale di Ente erogatore di servizi integrati alla propria utenza. Le disposizioni riguardanti sia la pensionistica complementare che le prestazioni sociali agli iscritti ed ai pensionati lo consentono già oggi.

Una delle direttrici indicate dal C.I.V. nelle linee di indirizzo per il triennio 2001-2003 riguarda appunto l'estensione dei servizi gestiti dall'INPDAP a nuove forme di tutela delle condizioni di vita degli iscritti e dei pensionati. Si tratta di valorizzare e diversificare i tipi di servizio già esistenti (pensionistica, previdenza, credito, prestazioni sociali). Nel campo della previdenza complementare, l'Istituto ha il notevole vantaggio di essere già oggi il titolare della gestione dei rapporti di fine servizio che sono destinati ad evolversi in gestione del TFR ed in pensioni complementari nonché della gestione degli accantonamenti figurativi da conferire ai fondi al pensionamento dell'iscritto. Esiste cioè un notevole patrimonio di know how, di informazioni e di conoscenze che l'Ente può sfruttare. Per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'autonomia conferita all'INPDAP si sostanzia nella facoltà prevista dall'articolo 1, lettera f), del decreto del Ministero del lavoro n. 463 del 1998 di istituire nuove tipologie di prestazioni sociali a favore degli iscritti e dei pensionati, che siano ritenute confacenti ad una migliore tutela di quel rapporto assicurativo-sociale, autofinanziato dagli utenti pubblici attraverso il versamento mensile di una ritenuta pari allo 0.35% del proprio stipendio.

4. Per quanto riguarda le prestazioni sociali a favore dei giovani, in armonia con quanto disposto dalla legge Finanziaria n. 449/97 e dal Decreto ministeriale n. 463/98, il Consiglio di indirizzo e vigilanza ha già indicato all'Istituto l'obiettivo di ricercare ed individuare modalità di collegamento dei giovani con il mercato del lavoro facendo riferimento a tre momenti della evoluzione della vita giovanile:

- . l'approccio al mercato del lavoro al termine delle scuole dell'obbligo;
- . l'impiego dei giovani diplomati con i relativi problemi di carenza di collegamenti fra le specializzazioni acquisibili e le professionalità richieste localmente nei vari settori produttivi;
- . il decorso post-laurea con la necessità di corsi di eccellenza che valorizzino ulteriormente il titolo conseguito.

Quest'ultimo punto è stato oggetto di grande impegno da parte degli organi dell'Istituto, tanto che sono ormai due anni che vengono gestiti, in collaborazione con importanti Università italiane, dei "Master" ad altissimo livello, di durata annuale che stanno riscuotendo una attenzione molto forte da parte degli iscritti e dei dipendenti dell'INPDAP.

5. Le prestazioni dell'Istituto a favore degli anziani offrono al momento una permanenza presso Case di soggiorno situate a Pescara ed a Monteporzio Catone (RM). La gestione della condizione anziana, invece, impone ben altre iniziative. Si tratta di offrire delle prospettive di vita che non siano legate alla pura sopravvivenza per i pensionati ancora autosufficienti. Infatti in molteplici aspetti della vita sociale di una città o di un Paese l'opera di un pensionato può essere di grande aiuto ad attività svolte da operatori del mondo del lavoro: si pensi, in tal senso, agli apporti possibili a favore di associazioni umanitarie senza fini di lucro. L'ufficio provinciale dell'INPDAP, nel contesto delle azioni sinergiche con Enti locali e territoriali, può assumere una posizione ben più ricca e presente sul sociale, solo che raccolga la domanda, per ora sommersa, di questo mondo di energie ancora efficienti.

Per quanto riguarda, invece, la problematica residenziale degli anziani, la soluzione delle Case di soggiorno può e deve essere accompagnata da altre opportunità che evitino all'anziano una sorta di esilio lontano dalla famiglia. Si stanno, perciò, privilegiando forme di residenza che rompano l'isolamento, l'emarginazione, la povertà e l'esclusione.

A tal proposito, nello scorso mese di febbraio l'INPDAP ha stipulato con il Comune di Roma un protocollo d'intesa per la definizione di un modello di integrazione funzionale ed operativo al fine di sviluppare azioni sinergiche in favore delle politiche sociali per gli anziani in pensione.

6. E' evidente, quindi, che la politica che l'Ente persegue per tutelare le aspettative e le esigenze di giovani ed anziani, assume un forte significato che va colto in tutta la sua interezza: l'INPDAP può svolgere ed assicurare una tutela che nessun privato potrà mai garantire. Si tratta, infatti, di servizi svincolati da ogni scopo di lucro, di profitto, di business, che hanno al proprio centro una politica nutrita di valori sociali.

L'INPDAP non vuole certo sostituirsi ai soggetti istituzionalmente preposti alla formazione dei giovani: tuttavia nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, intende stimolare occasioni di convergenza e di sinergie, offrendo spazi idonei, sostegno economico, ed idee. Ulteriori risorse economiche potranno essere reperite anche aderendo a progetti dell'Unione europea ed a progetti nazionali e regionali.

7. Sulla formazione si gioca il futuro della Pubblica amministrazione e del Paese. La capacità del sistema di reggere alla competizione globale dipende, infatti, dal miglioramento e dall'investimento in capitale umano, allargando il numero di persone dotate di una formazione qualificata e flessibile, per porsi in linea con i maggiori paesi industrializzati, nei quali ricerca, innovazione e qualità della forza lavoro costituiscono i principali punti di forza del sistema produttivo.

Per rilanciare la centralità della formazione nell'INPDAP e massimizzare i risultati, è stata intrapresa una "formazione contestualizzata" che tiene

conto del contesto organizzativo, con interventi mirati rispetto ai principali progetti di cambiamento organizzativo, informatico e gestionale attivati nell'ambito dell'Istituto.

Non solo un'azione formativa riferita alle attività istituzionali di produzione dei servizi, ma specifici percorsi di crescita.

La formazione è avvertita come una leva per il cambiamento; di qui la necessità di coinvolgere nei processi di qualificazione professionale sempre più strutture, più persone, avendo di mira l'integrazione fra formazione e applicazione pratica.

Un momento fondamentale del progetto "formazione" INPDAP è stato il decentramento dell'aggiornamento professionale. Ciò permette, infatti, l'innescare di un processo di apprendimento relazionato ai bisogni formativi del personale delle diverse realtà territoriali.

E' chiaro che il decentramento della funzione formativa richiede il sostegno di una rete di risorse finanziarie ed umane per la rilevazione dei fabbisogni e la programmazione e gestione degli interventi formativi.

8. Per quanto attiene alla previdenza complementare, la normativa è in continua evoluzione per il dibattito tra le parti sociali che attualmente discutono su alcuni aspetti essenziali quali le aliquote fiscali, la volontarietà dell'adesione, le modalità delle prestazioni, ecc...

Per i pubblici dipendenti l'accordo-quadro nazionale sottoscritto tra l'ARAN e le OO.SS. ed il D.P.C.M. del 20.12.99 affidano all'INPDAP il ruolo determinante di provvedere alla gestione del fondo per il TFR, disponendo la liquidazione dello stesso e conferendo al fondo pensione, al momento della cessazione dal servizio dell'iscritto che ha aderito alla previdenza complementare, il capitale maturato con gli accantonamenti figurativi rivalutati secondo idonei meccanismi.

Gli enti gestori di forme pensionistiche obbligatorie possono poi stipulare, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, convenzioni con i fondi per l'utilizzazione del servizio di raccolta dei contributi e dell'erogazione delle prestazioni. Tale funzione di service deve essere

organizzata secondo criteri di separatezza contabile dalle attività istituzionali dell'Ente.

Le competenze previste dalla legge in materia di previdenza complementare per l'INPDAP prevedono, oltre alla raccolta e la verifica dei versamenti contributivi a carico del dipendente, anche il riparto ed il versamento ai fondi dei contributi a carico delle Amministrazioni pubbliche datrici di lavoro. Dovendo quindi l'INPDAP organizzare le attività obbligatorie previste dalla legge, può allargare ai fondi di tutte le Pubbliche Amministrazioni l'offerta gratuita del servizio di raccolta dei contributi, concorrendo così all'abbattimento dei costi iniziali dei fondi.

Infatti per quanto riguarda la gestione amministrativa, il problema più pressante per i fondi è rappresentato dalla selezione e dalla scelta del gestore: essendo il numero degli operatori strettamente limitato, non c'è una effettiva concorrenza con conseguenza negativa sia sui costi troppo elevati che sulla qualità dei servizi prestati

Bisogna poi ricordare che una configurazione dei rapporti tra fondo e gestore amministrativo non sufficientemente corretta, tende a degenerare in un meccanismo di vincoli nei confronti del fondo a tutto svantaggio della sua autonomia e della sua efficienza che va anche ad incidere sul rapporto fiduciario tra fondo e singolo aderente.

Non è, infine, da sottovalutare quanto previsto dall'art. 6, comma 1 bis del D.L.vo n. 124/93 che consente agli enti gestori di forme pensionistiche obbligatorie di acquisire partecipazioni nei soggetti che hanno la gestione finanziaria, contribuendo indirettamente alla gestione delle risorse raccolte.

ALLEGATO 2

STATO DI ATTUAZIONE DELLA BANCA DATI UNIFICATA DELLE AMMINISTRAZIONI E DEI DIPENDENTI ISCRITTI ALL'INPDAP

Il quadro di riferimento al 31 dicembre 2001

Con le circolari nn.38 e 39 dell'anno 2000, l'Istituto ha fornito le necessarie istruzioni alle Amministrazioni iscritte per la trasmissione delle informazioni di natura giuridica ed economica dei dipendenti iscritti, rispettivamente, alle Casse Pensioni e allo Stato, in considerazione della "ratio" contenuta nella norma impositiva dell'obbligo della certificazione (l.335/95). Tale norma, com'è noto, consente agli iscritti INPDAP l'esercizio della facoltà di opzione per il sistema di calcolo della pensione. Il termine indicato in entrambe le circolari per la presentazione dei dati all'Istituto era il 31 gennaio 2001, salvo una anticipazione al 15 ottobre 2000 dei dati relativi al personale in servizio di età superiore ai 50 anni. Inoltre, per garantire la massima capillarità con tutte le amministrazioni coinvolte, si è fatto largo uso delle tecnologie informatiche e della rete, attraverso il sito <http://www.inpdap.it/>.

Nel corso degli anni 2000 e 2001, si sono tenuti numerosi incontri con i responsabili della maggior parte delle Pubbliche Amministrazioni, ed è emerso che le sedi di servizio, deputate a certificare la fornitura dei dati richiesti, non sono in possesso dei dati retributivi perché gestiti da altre Amministrazioni (Ragioneria Generale dello Stato, Ministero del Tesoro, Cineca per le Università, il Ced per il Ministero dell'Interno, ecc.); per contro, i dati relativi allo stato di servizio del dipendente non sono su supporto informatico, essendo ancora gestiti con archivi cartacei.

Dette informazioni, che contenevano gli elementi necessari al calcolo della pensione e del trattamento di fine servizio, sono state richieste seguendo le modalità informatiche già adoperate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per la trasmissione della dichiarazione unificata dei redditi ai fini fiscali e previdenziali.

Si sono avuti, altresì, vari incontri con le numerose Amministrazioni interessate, volti ad una doverosa sensibilizzazione circa l'importante problematica apertasi, anche ai fini di una corretta e generale individuazione delle medesime da parte dell'Istituto.

Il processo di adeguamento dei dati ha richiesto e richiede un forte impegno delle citate amministrazioni ed i molteplici incontri avuti, nel corso del trascorso anno e l'inizio dell'attuale, non hanno ancora pienamente ottenuto come risultato la completa soluzione del problema.

Al momento, pertanto, la situazione si trova in uno stato evolutivo sia per quanto riguarda i dati che devono provenire dagli Enti locali (a lavoro terminato in totale saranno state censite circa 1.300.000 posizioni), sia per quelli provenienti dalle Amministrazioni statali (che saranno circa 1.279.000 posizioni).

Enti locali

Attualmente, con riferimento agli **Enti locali**, l'operazione può dirsi conclusa per quanto attiene gli anni che vanno da 1985 al 1998 (progetto SONAR), mentre per quanto riguarda l'anno 1999 occorre riferirsi al mod.770 delle Finanze. Per l'anno 2000, infine (il cui termine di trasmissione del già citato mod. 770 è stato fissato all'ottobre ultimo scorso), nulla risulta ancora pervenuto da parte delle amministrazioni interessate.

Amministrazioni dello Stato

Circa le Amministrazioni dello Stato, le procedure richieste si sono rivelate di una maggiore complessità poiché si è dovuto - come si accennava - conoscere il loro numero, e successivamente procedere all'acquisizione vera e propria dei dati occorrenti. L'operazione si è rivelata particolarmente complessa poiché tali "sedi di servizio" o "posti di lavoro", che sono sostituiti d'imposta, risultano notevolmente frammentate sul territorio (**navi militari, scuole, università, osservatori astronomici...**). Tale riscontro è avvenuto attraverso

la verifica delle quietanze di versamento, consentendo, tra l'altro, un monitoraggio sui flussi finanziari dello Stato.

Lo stato dell'arte, relativo a tali 11.218 Amministrazioni censite, risulta definito in maniera totale solo per alcune di esse (n. 1398), mentre risultano acquisiti i soli dati anagrafici di 1.300.000 posizioni ed individuate, solo parzialmente, le posizioni assicurative di altre circa 107.000 unità. I dati relativi ad alcune Pubbliche Amministrazioni più piccole (**Corte dei Conti, Consiglio di Stato, Cassa Depositi e Prestiti...**) sono completi, e corrispondono, comunque, a circa 200.000 posizioni.

In particolare, per quanto riguarda la P.A. che prevede il maggior numero di posizioni (il **Ministero della Pubblica Istruzione**, con circa 1.100.000 unità), il censimento effettuato ha coinvolto tutte le scuole, che entro marzo 2002 forniranno i dati giuridici; i dati retributivi saranno invece trasmessi dal Ministero del Tesoro, previa validazione della Pubblica Istruzione stessa.

Il **Ministero di Grazia e Giustizia** ha fornito una quantità adeguata di dati, ma bisogna verificarne la congruità.

Il **Ministero degli Interni** ha fornito tutti i dati anagrafici e retributivi, ma mancano quelli riguardanti lo stato giuridico: tale ritardo è dovuto al cambiamento dei vertici gerarchici (nuovi Prefetti) verificatosi negli ultimi mesi dell'anno.

Come risulta dall'analisi di alcune Amministrazioni di riferimento, non tutte le Pubbliche Amministrazioni stanno apportando uguali contributi, ma comunque l'afflusso dei dati è in costante aumento, e l'Istituto ha ormai a disposizione diversi archivi informatizzati messi a disposizione dalle amministrazioni stesse: a questo punto, dovendo ora provvedere all'inserimento di tali dati nel sistema informativo dell'Istituto, occorrerà avere certezza sulla completa affidabilità dei relativi applicativi gestiti dalla società incaricata (EDS).

Ciò però non giustifica il fatto che non si sia costruita una Banca Dati, anche se parzialmente, come ripetutamente richiesto dal C.I.V. a partire dalla delibera n. 57 del 27.05.99 relativa alle linee di indirizzo ed obiettivi strategici per il triennio 1999-2001.

In sostanza non si può attendere, come l'Istituto sta facendo attualmente, di costruire la Banca Dati man mano che vengano elaborate le prestazioni richieste: si doveva procedere ovviamente a monte delle richieste dell'utenza.

Ad esempio ci sono ancora casi in cui è stata liquidata la pensione provvisoria, mentre quella definitiva viene riconosciuta dopo molti anni ed il Nuovo Sistema Informatico non ha influito ad oggi in modo rilevante sui tempi; per difficoltà derivanti dalle nuove procedure, per difficoltà dell'utilizzo dell'applicativo, ed anche per la continua modificazione della normativa previdenziale che è in continua evoluzione.

A questo proposito sarebbe stato opportuno ed utile avviare contatti sinergici con altri Enti previdenziali, in particolare con l'INPS che ha già nel recente passato incontrato e risolto simili difficoltà operative, con il risultato di poter ridurre i tempi di realizzazione del sistema informatico, adeguandone e migliorandone il prodotto.

ALLEGATO 3

**ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 410 DEL 23 NOVEMBRE 2001 RELATIVA
ALLA DISMISSIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELL'INPDAP****Quadro normativo generale**

L'anno 2001 ha rappresentato, sicuramente, un nuovo punto di partenza nel panorama delle privatizzazioni e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Pur distinguendosi per la sua organicità e nuova disciplina autonoma, che potrebbe far decollare la politica di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, la legge 410 dal 23.11.2001 si pone come presupposto per una operazione finanziaria, di grande respiro.

La normativa, che si applica a tutto il patrimonio immobiliare dello Stato e degli Enti pubblici, prevede la costituzione di una società a responsabilità limitata (denominata società veicolo - S.C.I.P.- Società cartolarizzazione immobili pubblici S.r.L.) per la realizzazione di "operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dal patrimonio immobiliare dello Stato e degli Enti pubblici". E' utile rammentare che per cartolarizzazione si intende la "mobiliarizzazione" di attività preesistenti cioè la conversione in strumenti finanziari negoziabili di crediti preesistenti. Si tratta di una innovativa tecnica finanziaria, mediante la quale i crediti derivanti da classi dell'attivo vengono selezionati e nella maggioranza dei casi aggregati in base a tipologie omogenee al fine di costituire un supporto finanziario a garanzia dei titoli rappresentativi dei crediti emessi sul mercato dei capitali.

Delle obbligazioni assunte nei confronti dei sottoscrittori risponde il patrimonio separato della società in cui sono confluiti i "beni a garanzia" costituiti dai "beni immobili destinati al soddisfacimento dei diritti dei portatori di titoli o dei concedenti i finanziamenti" (nel nostro caso i beni immobili dell'INPDAP).

L'operazione posta in essere ha previsto una prima fase in cui sono stati individuati i beni degli Enti pubblici da inserire nel piano di cartolarizzazione (per l'INPDAP e per gli altri Enti previdenziali, questa operazione è avvenuta con Decreto dell'Agenzia del Demanio datato 30.11.2001 e pubblicato sulla G.U. n° 267 del 14.11.2001) e successivamente la costituzione di una società veicolo – S.C.I.P. – (avvenuta con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 30.11.2001) a cui trasferire, a titolo oneroso, gli immobili individuati dai Decreti dell'Agenzia del Demanio (all. 3). La Società veicolo immessa nel possesso giuridico dei beni immobili attribuisce poi, per il tramite del Ministero dell'Economia, un corrispettivo complessivo agli Enti soggetto ad aggiustamenti o in diminuzione in funzione dei risultati delle attività di vendita.

Fondamentale è far presente che, nonostante il passaggio della proprietà degli immobili alla società veicolo, la gestione degli immobili stessi nonché la vendita di quelli compresi nel P.O.C. (piano ordinario cessione) sono curate dall'INPDAP. A questo proposito nel Decreto del Ministero dell'Economia citato, è stato previsto che “gli Enti individuati quali proprietari degli immobili stipulino con la Società di cartolarizzazione un contratto di gestione degli immobili medesimi”. L'INPDAP, tramite il suo Presidente, ha sottoscritto, in data 19 dicembre 2001, con la Società predetta il contratto che disciplina la gestione del patrimonio immobiliare trasferito.

Adempimenti dell'INPDAP conseguiti alla convenzione con la S.C.I.P.

Per adempimenti a carico dell'INPDAP, devono intendersi quelle attività contrattualmente previste che l'Ente si è obbligato a porre in essere dietro il pagamento di un corrispettivo in conseguenza della stipula della convenzione con la S.C.I.P. Nel caso di specie la convenzione riguarda:

1. la gestione e manutenzione degli immobili;
2. la gestione dei contratti collegati agli immobili;
3. la gestione delle procedure di vendita.

Per la gestione e la manutenzione degli immobili si rammenta che è in vigore la nuova convenzione, appena stipulata, con le Società mandatarie. Essendo l'INPDAP ora vincolato in prima persona con la S.C.I.P., è necessario

garantire il completo funzionamento e il rispetto delle convenzioni con le società di service, pena l'inadempimento delle clausole previste nel contratto con la società veicolo.

In ordine al punto 2) viene stabilito il divieto del rinnovo dei contratti di locazione ad uso abitativo (salvo che il nuovo contratto non sia imposto da legge o regolamenti); è altresì vietato il rinnovo dei contratti di locazione ad uso commerciale (salvo una eccezione legata alle rendite percepite).

La "gestione delle procedure di vendita" avviene secondo un piano concordato con la società veicolo denominato (Business plan), secondo il quale l'INPDAP è obbligato a vendere un numero predeterminato di immobili con cadenza mensile.

La società veicolo corrisponde all'INPDAP quale compenso per la gestione degli immobili un canone corrispondente al 100% dei canoni riscossi nel P.O.C. e al 90% di quelli relativi al P.S.C. — piano straordinario cessioni.

Un ulteriore corrispettivo, spetta, poi all'Ente per la vendita degli immobili secondo il piano concordato con la società: in questo caso, però, qualora non vengano raggiunti i risultati previsti il corrispettivo sarà proporzionalmente ridotto fino a giungere alla risoluzione del contratto in caso di inadempienza oltre certi limiti.

Il dato che risalta immediatamente è la necessità di attivare una struttura amministrativa "forte" per affrontare gli adempimenti previsti dalla convenzione con la società veicolo, capace di riorganizzare e ristrutturare, potenziandoli, gli uffici.

Le nuove incombenze spettanti all'INPDAP, presuppongono la necessità di organizzare al più presto, sia al centro che in periferia, gruppi omogenei con personale in grado di affrontare la situazione resa, tra l'altro complicata dal fatto che per adempiere alle obbligazioni previste nella convenzione con la società veicolo il nuovo contratto stipulato con le Società service dovrà funzionare a "regola d'arte".

Il potenziamento della struttura o la creazione di nuove realtà presuppone, però, una attenta programmazione delle attività da svolgere. Il Consiglio di indirizzo e vigilanza con le delibere del marzo e settembre 2001 aveva già

ritenuto non adeguata la struttura amministrativa delegata a tale tipo di attività ricordando tra l'altro, la possibilità di rivolgersi a soggetti esterni in grado di garantire una migliore funzionalità.

Tale esigenza viene in maggiore evidenza con le vendite previste dal Business plan. E' pertanto necessario creare e formare un idoneo modello di struttura da impiantarsi nelle varie realtà territoriali. ◦

Per quanto attiene a tutte le problematiche relative al patrimonio, non è ipotizzabile che il C.I.V. sia intervenuto con singole iniziative, finalizzate agli ordini del giorno del Consiglio di amministrazione, ma ha affrontato le varie problematiche delle dismissioni e della messa a reddito delle unità immobiliari sfitte in un piano organico che risale al settembre 1999 (vedi delibere nn. 61 e 62 del 1999) reiterato in molte altre occasioni successive come da delibere n. 86 del 18.01.200, n. 92 del 15.02.200, n. 122 del 24.10.2000, n. 139 del 20.03.2001, n. 143 del 22.05.2001 n. 148 del 3.07.2001, n. 154 dell'11.09.2001, n. 174 del 18.12.2001, n. 194 del 23.04.2002.

Solo per esemplificare, se gli Organi di gestione avessero preso in considerazione l'indirizzo del C.I.V. dato nel settembre 1999 di far pervenire a tutti i conduttori delle unità immobiliari (come peraltro attuato da altri Enti) la proposta di vendita, adeguatamente supportate dai dati necessari, si sarebbero potute evitare tensioni e sperequazioni derivanti dalla diversità di trattamento, conseguente all'entrata in vigore della normativa sulla cartolarizzazione (L. n. 10 del 23.11.2001). Si trattava di un indirizzo politico-strategico e non certo di una "interferenza sulla attività di gestione" da parte del C.I.V.

