

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 LUGLIO 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

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 LUGLIO 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

INDICE

	PAG.		PAG.
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		Comunicazioni del presidente:	
		Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	3
		Barbieri Emerenzio (UDC)	19
		Duilio Lino (MARGH-U)	7, 14
		Pizzinato Antonio (DS-U)	15, 16
		Treu Tiziano (Mar-DL-U)	18
Deliberazione di integrazioni al programma e di una proroga del termine:		ALLEGATO: Sintesi dell'attività della Commissione nella prima fase di svolgimento dell'indagine conoscitiva	23
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i> 3, 7, 16, 20			

La seduta comincia alle 8,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)

Deliberazione di integrazioni al programma e di una proroga del termine.

PRESIDENTE. Avverto che è stata acquisita la previa intesa con i Presidenti della Camera e del Senato, ai sensi dell'articolo 144 del regolamento della Camera, su alcune integrazioni del programma dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, deliberata il 13 febbraio 2002, con l'audizione dei seguenti soggetti: rappresentanti della Banca d'Italia, in particolare il Governatore; rappresentanti della Corte dei conti, in particolare il procuratore generale; rappresentanti del CNEL; rappresentanti di autorità indipendenti.

Avverto, altresì, che è stata acquisita la previa intesa con i Presidenti di Camera e Senato, ai sensi dell'articolo 144 del regolamento della Camera, in merito alla proroga fino al 12 febbraio 2003 del termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva — attualmente fissato al 12 agosto 2002 —, in conseguenza delle integrazioni al programma indicate.

Propongo, pertanto, di approvare le integrazioni al programma nonché la proroga del termine per la conclusione dell'indagine, come sopra indicate.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

In sostanza, ampliamo i tempi previsti ed inseriamo — come convenuto nell'ultima riunione dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi — l'audizione di quelle figure che, anche alla luce degli ultimi riscontri emersi a livello giornalistico e di dibattito politico, sono intervenute sul problema della riforma del sistema pensionistico: in particolare, il Governatore della Banca d'Italia e il procuratore generale della Corte dei conti. In tal modo, avremo un quadro conoscitivo più completo.

Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, procederò ora all'illustrazione della sintesi da me predisposta sull'attività della Commissione nella prima fase di svolgimento dell'indagine conoscitiva *(vedi allegato)*.

Vorrei sottolineare che il risultato raggiunto è, a mio avviso, importante. Abbiamo lavorato in maniera corale e produttiva. Basta un dato per confermare questa affermazione: nell'arco di circa cinque mesi — ma se consideriamo i tempi reali, senza tener conto, ad esempio, delle pause elettorali, si tratta di circa quattro mesi di lavoro — la Commissione è stata impegnata in audizioni per circa 26-27 ore. È un risultato abbastanza importante che dà il senso dell'impegno profuso.

L'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, deliberata dalla Commissione nella seduta del 13 febbraio 2002, ha avuto lo scopo, in questa prima fase, di approfondire e verificare lo stato di gestione delle

forme di previdenza e assistenza sociale da parte degli enti previdenziali pubblici, anche in relazione al processo di modernizzazione in atto, con particolare riferimento allo stato di informatizzazione e degli investimenti connessi.

Nel corso della prima fase dell'indagine, la Commissione ha proceduto all'audizione dei seguenti rappresentanti del Governo: il ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni (audizione sospesa, non ancora conclusa); il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, onorevole Maria Teresa Armosino; il ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca.

Nella prima fase dei lavori, la Commissione ha quindi svolto e concluso l'audizione di tutti i rappresentanti degli enti previdenziali pubblici secondo il seguente calendario: 17 aprile 2002, audizione del presidente dell'INPS, professor Massimo Paci, del direttore generale, dottor Fabio Trizzino, e del vicedirettore generale vicario, dottor Antonio Prauscello; 14 maggio e 13 giugno 2002, audizione del presidente dell'INAIL, professor Gianni Billia, e dell'allora direttore generale, dottor Alberigo Ricciotti; 5 giugno 2002, audizione del presidente dell'INPDAP, dottor Rocco Familiari, e del direttore generale, dottor Andrea Simi; 4 luglio 2002, audizione del presidente dell'INPDAP, ingegnere Maurizio Bufalini e del direttore generale, dottor Giovanni Sapia; 10 luglio 2002, audizione del presidente dell'IPSEMA, professor Gian Maria Fara, e del direttore generale, dottoressa Maria Clotilde Calamita; 10 luglio 2002, audizione del presidente dell'IPOST, dottor Giovanni Ialongo, e del direttore generale vicario, dottor Mario Di Bernardo; 11 luglio 2002, audizione del commissario straordinario dell'ENPALS, dottoressa Amalia Ghisani, e del direttore generale, dottor Massimo Antichi; 11 luglio 2002, audizione del presidente dell'ENAM, dottor Renato D'Angiò, e del direttore generale, dottor Osvaldo Pagliuca.

Sempre nell'ambito dei rappresentanti degli enti previdenziali pubblici, la Commissione ha altresì proceduto alle seguenti audizioni: 26 giugno 2002, audizione del

presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP, dottor Giancarlo Fontanelli; 27 giugno 2002, audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, dottor Aldo Smolizza; 3 luglio 2002, audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL, dottor Paolo Lucchesi; 17 luglio 2002, audizione del coordinatore dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, professor Gualtiero Tamburini; 18 luglio 2002, audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA, dottor Franco Paganini, e del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPOST, signor Paolo Tullo.

La Commissione ha quindi proceduto il 24 luglio 2002 allo svolgimento dell'audizione del presidente dell'associazione degli enti previdenziali privati (AdEPP), avvocato Maurizio de Tilla, e dei rappresentanti delle casse aderenti all'AdEPP.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, poi, a differenza del passato, è stata introdotta la prassi innovativa — è un dato che è bene sottolineare perché in effetti si è trattato di una innovazione del tipo di impostazione del lavoro della Commissione — di accogliere l'invito rivolto alla Commissione dagli organi di alcuni enti pubblici (INPS, INPDAP, INAIL, IPOST) di partecipare alle riunioni dei rispettivi consigli di amministrazione e dei CIV, registrandosi un largo consenso sull'iniziativa tra gli stessi rappresentanti degli enti pubblici.

La Commissione ha proceduto, quindi, ad un ciclo di audizioni « monografiche » attraverso l'illustrazione da parte dei soggetti competenti su specifiche tematiche — comunque riconducibili all'oggetto dell'indagine conoscitiva — che richiedevano un particolare approfondimento. Si è trattato, in questo caso, dell'audizione del presidente dell'INAIL, professore Gianni Billia, e del direttore generale di quell'istituto, dottor Alberigo Ricciotti, sulle questioni attinenti agli sviluppi ultimi della gestione del patrimonio immobiliare dell'ente; dell'audizione del dottor Antonio Prauscello, vice direttore generale vicario dell'INPS, e del dottor Domenico Petillo, direttore cen-

trale gestione e sviluppo risorse umane, sulle iniziative per la copertura di posti vacanti in alcune sedi regionali dell'INPS; dell'audizione del direttore generale dell'INPS, dottor Fabio Trizzino, sui fondi speciali diversi dal fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Nel corso di questa prima fase dei lavori, la Commissione si è riunita complessivamente per un periodo di circa 26 ore, nell'arco di circa cinque mesi.

Vengo ora alla situazione degli enti previdenziali pubblici e all'esigenza di un ripensamento dell'attuale modello organizzativo degli enti previdenziali pubblici.

L'indagine conoscitiva ha consentito fino al momento attuale di verificare innanzitutto lo stato di attuazione del sistema organizzativo introdotto nel 1994. L'attuale modello organizzativo degli enti previdenziali pubblici, così come determinato dal decreto legislativo n. 479 del 30 giugno 1994, è rappresentato dal cosiddetto modello o sistema duale, che prevede la presenza di un organo di indirizzo politico strategico e di un organo gestionale amministrativo. L'istituzione del consiglio di indirizzo e vigilanza, introdotto con il decreto legislativo n. 479 del 1994, aveva 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, con poteri, altresì, di vigilanza sulla loro attuazione.

Nel corso delle audizioni svolte è emerso innanzitutto che la normativa descritta non traccia, a livello di organi di indirizzo e di organi di gestione (consiglio di amministrazione), un confine ben delineato delle rispettive funzioni. Nell'ambito di alcune audizioni, in particolare quella del presidente del CIV dell'INPDAP, dottor Giancarlo Fontanelli, è stata avanzata l'ipotesi di realizzare un consiglio di indirizzo e vigilanza composto da un presidente di parte sindacale e un vicepresidente di parte datoriale, con un consiglio di amministrazione ristretto, e un presidente di istituto e un direttore generale

che comunque non dovrebbero essere organi, ma rappresentare esclusivamente il vertice della struttura amministrativa. Si è ipotizzato, altresì, un miglior coordinamento tra i due organi, consiglio di amministrazione e CIV, nell'ottica dell'introduzione di interventi correttivi tendenti a mantenere l'attuale assetto organizzativo.

È stato evidenziato che in tutti gli enti pubblici, attualmente, il presidente dell'istituto, come già previsto dalle norme vigenti, può assistere ai lavori del CIV, mentre non sempre è consentito al presidente del CIV assistere al consiglio di amministrazione. In un caso particolare, peraltro, si è riscontrata l'anomalia della partecipazione del presidente dell'ente come membro di diritto del consiglio di indirizzo e vigilanza. Si tratta del presidente del consiglio di amministrazione dell'IPOST, che è anche membro di diritto del consiglio di indirizzo e vigilanza di quell'istituto, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera b) del decreto ministeriale n. 523 del 18 dicembre 1997. Si tratta di una disposizione che andrebbe senz'altro rivista, almeno per evitare una confusione, una anomalia evidente, tra funzioni dell'organo controllato e quelle del soggetto controllore, come è stato evidenziato anche nel corso dell'audizione del presidente dell'IPOST, dottor Ialongo.

Le audizioni dei vari organi hanno evidenziato anche un numero eccessivo dei componenti dei CIV, in alcuni casi addirittura 24 (INPS, INPDAP e INAIL), mentre in altri sempre comunque superiore a 10 (IPSEMA e IPOST). Sarebbe, quindi, opportuna in attesa di una rivisitazione del sistema duale, almeno una riduzione del numero dei componenti dei CIV, anche in relazione allo svolgimento di funzioni che sono esclusivamente di indirizzo politico-strategico e di vigilanza, rispetto all'attuazione degli indirizzi definiti dall'organo di amministrazione.

In un contesto coordinato tra le funzioni dell'organo di amministrazione e quelle del soggetto di indirizzo e vigilanza, è emersa altresì l'opportunità di prevedere l'obbligo di motivazione da parte dell'organo di amministrazione dell'eventuale

mancato rispetto delle delibere del CIV. In ogni caso, è stata richiesta una puntuale regolamentazione che, diversamente dalla normativa attualmente vigente, possa consentire interventi specifici dei CIV nei confronti dell'organo di gestione in caso di mancato rispetto degli indirizzi dettati.

Qualora si persegua, invece, l'obiettivo di un superamento del consiglio di indirizzo e vigilanza, con la costituzione di un organo unico, il presidente, ed un direttore generale con funzioni di amministratore delegato, si è posta l'alternativa tra due soluzioni: la costituzione di un consiglio di amministrazione anche con poteri gestionali, che presenterebbe per alcuni aspetti profili di contrasto con l'autonomia della dirigenza; 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.

È stato evidenziato in particolare dagli organi dei CIV auditi, che tale consiglio, denominato 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. Si è quindi ipotizzata la figura di un presidente, di un vicepresidente, e la costituzione di un comitato di presidenza, del quale farebbe 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.

Nel corso dell'audizione del presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, dottor Aldo Smolizza, è stata altresì prospettata una semplificazione del sistema duale, attraverso la creazione di un unico organo collegiale (consiglio) con funzioni di indirizzo e di vigilanza e con potere regolamentare, la cui presidenza dovrebbe costituire la rappresentanza politica dell'ente. In tale consiglio, dovrebbero trovare posto — in pari misura numerica — da una parte le rappresentanze delle parti sociali, sia datoriali che dei

lavoratori, e dall'altra i rappresentanti dei ministeri vigilanti, nonché i soggetti nominati direttamente dal Governo. La funzione gestionale, attualmente in capo a tre organi (presidente, consiglio di amministrazione e direttore generale), dovrebbe essere attribuita in questo modello ad un organo monocratico (amministratore delegato ovvero direttore generale) a cui assegnare la rappresentanza legale dell'ente.

L'esigenza di una distinzione tra rappresentanza politica e legale gestionale, affidata rispettivamente ai due organi, con il superamento dell'attuale figura del presidente, è stata evidenziata anche nel corso dell'audizione del presidente del CIV dell'INAIL, dottor Lucchesi. La riduzione abbastanza consistente del numero dei componenti degli organi; la razionalizzazione dei controlli e dei relativi livelli in applicazione del decreto legislativo n. 286 del 1999; una reale autonomia finanziaria, amministrativa, gestionale con attribuzione di potestà regolamentari, sono state le esigenze logiche indicate per tale separazione.

Una rivisitazione del modello di gestione per gli enti previdenziali pubblici è stata peraltro evidenziata anche dal ministro del lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni, nel corso della sua audizione, il cui seguito non è ancora stato svolto. Il rappresentante del Governo ha sottolineato l'esigenza di verificare se convenga distinguere un momento di propulsione di politica gestionale, rispetto al momento di gestione in senso stretto, ovvero se non sia da preferire un unico organo di direzione che ricorda la figura dell'amministratore delegato in seno alle società di capitali. Si tratta, in sostanza, della necessità di procedere, a seguito di una più attenta analisi, al ripristino dello schema organizzativo previsto dalla legge n. 88 del 1989, che implica la presenza delle parti sociali negli organi di amministrazione.

Nel corso dell'indagine, infine, i rappresentanti dell'INAIL hanno evidenziato l'incongruità dell'obbligo di previsione delle riserve in depositi infruttiferi, aspetto

questo rilevato anche dai vertici dell'IPOST nel corso della missione effettuata presso quell'istituto.

LINO DUILIO. Anche dai rappresentanti dell'INPDAP.

PRESIDENTE. Si tratta di un aspetto rilevato da tutti. Si è voluto sottolineare queste posizioni anche per evidenziare in maniera chiara come sia ormai improrogabile e indispensabile una rivisitazione del sistema; sistema che pone dei problemi specialmente per quanto concerne l'indicazione dei vari poteri dove, spesso, si verifica sia una sovrapposizione sia un'invadenza di un potere su un altro; ciò, chiaramente non è utile al funzionamento e per una gestione serena degli enti.

Un'altra questione rilevante emersa nel corso delle audizioni dei rappresentanti degli enti pubblici è stata quella relativa alla costituzione, in una prospettiva di medio-lungo termine, di due grandi poli, uno previdenziale e l'altro assistenziale-assicurativo, attesa anche la sostanziale tendenza all'omogeneizzazione della normativa pensionistica nel settore pubblico. È stato rilevato, in tal senso, come, in una prospettiva di più breve periodo, un'adeguata politica delle sinergie e delle integrazioni operative possa portare alla creazione di corpi specialistici unificati, come una vigilanza unica sulla regolarità contributiva e contrattuale e di controllo dell'evasione che potrebbe essere affidata all'INPS. Si potrebbe pensare, poi, ad una unificazione degli interventi sulla sicurezza del lavoro, distinguendo fra un compito di assistenza e consulenza, che potrebbe essere svolto dall'INAIL, e un compito di vigilanza ispettiva che, invece, potrebbe essere affidato interamente al servizio sanitario regionale.

In quest'ottica, è stata evidenziata la prospettiva di un'unificazione del servizio medico legale di INAIL ed INPS, che di fatto appare attualmente come un dop-pione, producendo addirittura un contenzioso fra i due enti; nonché quella della creazione di un'unica avvocatura, sia per il supporto normativo nell'interpretazione

delle leggi, sia per la soluzione del contenzioso che è abbastanza consistente, pur non volendo considerare gli ultimi accadimenti che hanno coinvolto l'INAIL.

In particolare, è stato evidenziato come, seppur la sopravvivenza di vari enti pubblici previdenziali sia condizionata alla circostanza che ciascuno di essi debba assumere funzioni e competenze sempre più specializzate, potrebbe confluire nell'INPS tutto ciò che attiene alla previdenza, all'informatica, alla gestione delle banche dati, al mercato del lavoro ed alla gestione unificata del contenzioso che potrebbe portare alla confluenza dell'avvocatura dell'INAIL nell'INPS.

È stato altresì considerato che all'INAIL, che già svolge un'attività di carattere sanitario, preventivo e riabilitativo, potrebbero essere assegnate tutte le funzioni connesse, quindi anche l'invalidità civile, con il trasferimento al medesimo istituto dell'attuale struttura sanitaria presente presso l'INPS.

Nel corso delle risposte scritte trasmesse dal presidente del CIV dell'INPS, Aldo Smolizza, e pubblicate in allegato al resoconto stenografico di quell'audizione, è stata rilevata, in tal senso, la possibilità di attribuire all'INPDAP la gestione complessiva di tutte le forme di tutela assistenziale che non siano direttamente collegate al mercato del lavoro.

In alcuni casi peraltro, come nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'IPOST, è stata evidenziata l'utilità del mantenimento di strutture snelle e agevoli, di carattere settoriale, che, secondo alcuni componenti della Commissione, potrebbero essere prese a modello organizzativo in vista di una futura ristrutturazione degli istituti. È stata altresì rilevata, nel corso delle audizioni del presidente dell'IPSEMA, professor Gian Maria Fara, e del presidente del CIV del medesimo istituto, dottor Franco Paganini, l'opportunità di assegnare ad alcuni istituti ambiti omogenei di competenza. Proprio nel caso dell'IPSEMA è stata considerata favorevolmente la possibilità di una competenza estesa a tutto il settore dei trasporti.

La necessità di un potenziamento dei sistemi informatici per la gestione dei dati previdenziali e assistenziali è stata sollevata frequentemente nel corso delle audizioni.

Una situazione di particolare criticità è stata ravvisata per l'INPDAP. Nel corso dell'audizione del presidente dell'istituto, dottor Rocco Familiari, e del direttore generale di quell'istituto, dottor Andrea Simi, si è evidenziato come il medesimo ente — pur essendo stato definito dall'Autorità per l'informatica della pubblica amministrazione (AIPA) l'ente più avanzato nella realizzazione della RUPA (la rete unificata della pubblica amministrazione) ed essendo, dal punto di vista della dotazione di *hardware* e di procedure informatiche abbastanza progredito con un livello conforme a quello dell'INPS o dell'INAIL —, il medesimo ente, si diceva, non disponga di una adeguata banca dati per la ricostruzione delle carriere e dei percorsi contributivi degli iscritti ai fini della erogazione della prestazione. Tale situazione, che deriva da una oggettiva difficoltà da parte dell'INPDAP ad ottenere i dati e le informazioni relative alla ricostruzione delle carriere lavorative degli iscritti da parte delle amministrazioni di provenienza, ha spinto l'ente ad assumere l'iniziativa di richiedere 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 con l'ente, sia per la parte economica che giuridica. È stato altresì rilevato come una previsione legislativa di un potere sostitutivo da parte dell'ente possa, da un punto di vista operativo, mettere lo stesso in condizione di predisporre delle *task force* (utilizzando il lavoro interinale) per reperire i dati direttamente presso le amministrazioni, ferma restando la collaborazione con l'amministrazione interessata.

Le tematiche inerenti ai processi di innovazione tecnologica degli enti di previdenza, in particolare di INPS, INPDAP e INAIL, sono state affrontate, in partico-

lare, nel corso dell'audizione del ministro per l'innovazione e le tecnologie, Lucio Stanca, il quale ha ricordato che i tre enti principali INPS, INPDAP e INAIL, rispetto al totale degli enti previdenziali rappresentano da soli il 97 per cento delle prestazioni erogate, il 94 per cento della spesa per l'informatica ed utilizzano il 98 per cento del personale addetto al settore informatico.

È stato sottolineato in particolare nel corso di quell'audizione come l'architettura organizzativa dei sistemi informativi di questi tre enti possa considerarsi sostanzialmente identica e distribuita su tre livelli, in analogia con la strutturazione territoriale degli enti stessi: una sede centrale, dove risiedono i grandi elaboratori e gli archivi di interesse nazionale e dove vengono eseguite le elaborazioni massive; le sedi territoriali a livello regionale e/o provinciale connesse alla sede centrale, i cui sistemi dipartimentali ospitano le applicazioni di uso locale, quindi le sedi operative sul territorio, con un totale di 49.000 posti di lavoro.

Nel corso dell'audizione del ministro per l'innovazione e le tecnologie è stato evidenziato altresì come nell'illustrazione dei progetti in corso di realizzazione particolare rilevanza assuma — attraverso la cooperazione applicativa tra INAIL, INPS e le camere di commercio (a cui recentemente si è aggiunto il Ministero dell'economia e delle finanze) — il progetto dei servizi integrati alle imprese, che dovrebbe consentire agli operatori economici di comunicare, una sola volta e a tutti gli enti, i dati che li riguardano, riducendo l'onere burocratico e migliorando la qualità dei dati medesimi. Si tratta di un progetto sperimentale che dovrebbe essere operativo subito dopo l'estate.

Sono stati ricordati, inoltre, il servizio di monitoraggio sugli appalti pubblici, realizzato dall'INAIL in cooperazione con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che prevede di realizzare un sistema che consenta di seguire l'intera filiera degli appalti pubblici al fine di prevenire e di controllare il lavoro sommerso; la denuncia nominativa assicurati e la denuncia

nominativa infortuni, sempre realizzate dall'INAIL in attuazione del decreto legislativo n. 38 del 2000; il casellario centrale infortuni, istituito presso l'INAIL; infine, il pagamento unificato di rendite INAIL e prestazioni INPS.

In particolare, per quanto concerne l'utilizzo della rete Internet, è stato evidenziato come la messa a disposizione di servizi sia informativi che, soprattutto, interattivi (allo stato attuale ancora pochi) debba necessariamente accompagnarsi ad una « reingegnerizzazione » dei procedimenti amministrativi sottoponendoli ad un riesame critico per adeguarli alle possibilità della tecnologia. In una tale prospettiva di integrazione tra organizzazione amministrativa e tecnologia, gli obiettivi più rilevanti da raggiungere sono stati individuati dal ministro per l'innovazione e le tecnologie nell'attribuzione di certezza e tempestività ai pagamenti ed alle informazioni; nella riduzione dell'onere burocratico per le imprese ed i cittadini; nel miglioramento delle modalità di erogazione delle prestazioni; nel miglioramento della qualità dei dati detenuti dagli istituti previdenziali; nell'aumento della trasparenza; nella riduzione del contenzioso.

L'indagine conoscitiva, in questa prima fase, ha evidenziato quindi come sia in atto da parte del Governo la promozione e la ricerca di una sinergia tra gli enti, da attuarsi attraverso incontri con i presidenti dei tre maggiori enti, nel rispetto delle proprie responsabilità e dei propri ruoli, per una maggiore integrazione attraverso interoperabilità e scambi di informazione o integrazione anche di infrastrutture fisiche.

È stato evidenziato nel corso dell'audizione del ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni, come la disciplina introdotta dal decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito nella legge 23 novembre 2001, n. 410, recante « Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare », abbia assegnato a quel dicastero la responsabilità per l'attuazione

delle politiche immobiliari degli enti previdenziali, coinvolgendo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in un ambito prima esclusivamente riservato al Ministero dell'economia e delle finanze.

La citata normativa risulta essere oggi improntata, assai più marcatamente che in passato, all'esigenza di soddisfare primariamente le necessità della finanza pubblica, puntando ad anticipare, mediante procedimento di cartolarizzazione, i proventi attesi da un programma di dismissione, già avanzato nelle sue linee generali, in buona parte già attuato, come testimoniato dalle vendite che erano state realizzate sino all'epoca dell'emanazione del suddetto decreto (1.687 milioni di euro, pari ad oltre 3.266 miliardi di lire).

È stato evidenziato, in particolare, che con il decreto-legge n. 351 del 2001 si è definito un programma di privatizzazione che investe importanti attori della proprietà immobiliare pubblica nel suo insieme (demanio, Ferrovie dello Stato, Poste italiane Spa, e così via), e che il primo decreto attuativo ha riguardato esclusivamente il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali. Ciò deve essere ascritto — come emerso nel corso dell'indagine conoscitiva — al lavoro preparatorio condotto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, presso il quale opera l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, che ha il compito di eseguire, indirizzandone e raccordandone l'attività, le politiche di ottimizzazione dei patrimoni immobiliari dei sette enti previdenziali pubblici. In tal senso, nel corso dell'audizione del coordinatore dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare pubblico, professor Gualtierio Tamburini, è stato evidenziato come il legislatore, dal momento del varo del decreto legislativo n. 104 del 1996, concernente la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, sia intervenuto sulla materia delle dismissioni degli enti previdenziali, attraverso uno strumento normativo di programmazione calato su una situazione di totale disordine delle gestioni immobiliari degli enti previdenziali. All'Osservatorio nel corso degli anni è stato assegnato

il compito di seguire tale processo, attraverso il coordinamento con gli enti previdenziali pubblici. Sull'operatività di questa struttura, i presidenti dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP - i maggiori contribuenti al sostentamento della struttura - si sono mostrati molto critici sulla sua utilità.

Gli immobili residui degli enti previdenziali interessati dalla seconda fase di cartolarizzazione sono stati 54.000 abitazioni, oltre a diverse decine di migliaia di metri quadrati di superfici di immobili non residenziali, mentre la fase di cartolarizzazione in corso riguarda un numero leggermente inferiore alle 25.000 abitazioni.

È emerso da parte dei rappresentanti degli enti un giudizio sostanzialmente negativo sull'attività di dismissione del patrimonio immobiliare, considerata in generale eccessivamente onerosa soprattutto in alcuni casi, come per esempio in quello dell'INAIL, dove il patrimonio immobiliare è a garanzia delle prestazioni assicurative erogate in quanto riserva tecnica.

Nel corso dell'audizione del coordinatore dell'Osservatorio, è stato quindi evidenziato come i fondi immobiliari, previsti nel decreto legislativo n. 104 del 1996, sarebbero uno strumento che si adatta bene alle dismissioni del settore pubblico, perché consente di creare valore, lasciando che i benefici vadano in capo all'ente, qualora intenda usufruirne. La legislazione sui fondi immobiliari consente al soggetto che apporta gli immobili di detenere il 40 per cento delle quote, e quindi il 40 per cento delle eventuali rivalutazioni potranno tornare nelle casse del soggetto apportante; mettendo gli immobili in una struttura specializzata, cioè la società di gestione del fondo immobiliare costituita da operatori tecnici del settore immobiliare.

Nel corso dell'audizione del rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono stati ripercorsi altresì gli elementi fondamentali del quadro normativo vigente sino alla data di emanazione del decreto-legge n. 351 del 2001. È stato ricordato come le linee fondamentali della nuova disciplina, per ciò che

attiene alle dismissioni, erano basate sulle disposizioni contenute appunto nel decreto legislativo n. 104 del 1996 e nell'articolo 7 della legge 28 maggio 1997, n. 140, che, rispettivamente, avevano cura di regolare la dismissione « ordinaria » afferente ad un patrimonio immobiliare di oltre 11 miliardi di euro di valore catastale e la dismissione « straordinaria » per un valore complessivo « non inferiore a 3.000 miliardi di lire » (circa 1 miliardo 549 milioni di euro). È stato indicato che al primo procedimento hanno provveduto direttamente, con l'assistenza dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, gli enti proprietari, praticando, sulla vendita delle unità abitative per le quali il conduttore aveva esercitato il diritto di opzione, le specifiche riduzioni sul prezzo di mercato (30 per cento generalizzato, più una percentuale variabile dal 10 al 15 per cento per le ipotesi di vendita in blocco). Il secondo procedimento di vendita è intervenuto per lotti di immobili ad uso non abitativo e tramite procedura competitiva sotto la diretta responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze. Alla data del 21 novembre 2001, in base alle suesposte procedure di alienazione, sono risultate vendute 10.683 unità residenziali all'inquilinato per un importo di oltre 951 milioni di euro e aggiudicati, in esecuzione di quattro procedimenti d'asta, 74 fabbricati per un valore di circa 478 milioni di euro.

Successivamente a quella data, sono divenute operative le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 351 del 2001 per la cosiddetta cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico comprendente (per gli aspetti di interesse della Commissione), i patrimoni immobiliari dell'ENPALS, dell'INAIL, dell'INPDAP, dell'INPS, dell'IPOST e dell'IPSEMA; disposizioni che hanno fissato nuove modalità di cessione in luogo di quelle che avevano operato in precedenza.

È stato sottolineato, in particolare, che con decreti dirigenziali dell'Agenzia del demanio del 27, 28 e 30 novembre 2001 (più le successive integrazioni emanate)

sono stati individuati, sulla base dei dati predisposti dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, gli immobili degli enti previdenziali stessi da destinare al procedimento di cartolarizzazione. Gli stessi immobili — con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con questo ministero, in data 30 novembre 2001 — sono stati oggetto di trasferimento a titolo oneroso alla Società di cartolarizzazione immobili pubblici, società a responsabilità limitata (SCIP); con il medesimo decreto interministeriale, quindi, gli immobili sono stati poi riassegnati agli stessi enti con generale mandato di gestione e di rivendita.

L'indagine conoscitiva ha permesso di evidenziare, sotto questo aspetto, che gli atti di gestione del patrimonio immobiliare si sostanziano in un contratto avente come contraenti l'ente previdenziale e la SCIP che, in sintesi, delega al primo tutte le incombenze relative all'amministrazione del bene (ad esempio la riscossione degli affitti e i carichi di manutenzione); mentre il contratto reca mandato a vendere gli immobili in esito alle specifiche procedure ivi previste ed alle condizioni recate dall'articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 2001 a vantaggio degli inquilini, quali il riconoscimento del diritto di opzione, la riduzione del 30 per cento sul prezzo di mercato elevabile di un ulteriore 10-15 per cento per la vendita in blocco, la concessione di mutui agevolati in funzione del reddito del conduttore.

Risultano essere in corso di alienazione 850 immobili (più 274 immobili provenienti dal programma straordinario di cessione poc'anzi citato), in relazione ai quali la cartolarizzazione ha determinato un'anticipazione per un importo iniziale che dovrebbe aggirarsi sui 2.300 milioni di euro. La vendita degli immobili dovrebbe comportare plusvalenze che, a conclusione del procedimento di cartolarizzazione, saranno imputate, ciascuna per la parte di propria competenza, agli enti previdenziali, dedotte, secondo quanto contrattualmente previsto, le spese di cartolarizzazione. Si è quindi evidenziato che il ricavo netto finale di tale operazione, monitorata

in collaborazione precipuamente con l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare, sarà versato agli enti come prezzo totale della vendita. Nel frattempo, salvo nuovi decreti di trasferimento di altre proprietà alla società veicolo, è rimasto nella piena disponibilità degli enti previdenziali pubblici il residuo patrimonio immobiliare costituito da immobili a reddito e immobili strumentali, patrimonio sul quale permane la vigilanza diretta da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Alla data del 28 febbraio 2002, secondo i dati forniti nel corso dell'audizione del sottosegretario per l'economia e le finanze, onorevole Maria Teresa Armosino, su un totale di 26.157 unità immobiliari inserite nell'operazione di cartolarizzazione, quelle vendute sono risultate 2.837, per un controvalore pari a circa 200 milioni di euro.

Vengo alla situazione presso le casse private. La prima fase dell'indagine conoscitiva ha consentito di approfondire anche le problematiche legate al settore delle casse private. Nel corso dell'audizione del presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati, avvocato Maurizio de Tilla, e dei rappresentanti delle casse private, svolta il 24 luglio 2002, sono state illustrate alcune esigenze considerate prioritarie dai singoli ordini professionali. Si tratta in particolare di: totalizzazione dei periodi di iscrizione e contribuzione; modifiche in tema di indennità di maternità da riconoscere alle libere professioniste; il regime previdenziale dei compensi dell'attività di sindaco e di amministratore di enti o società; eliminazione della doppia tassazione a carico delle casse professionali; interventi per la gestione di una previdenza integrativa e di un fondo sanitario; analisi di medio periodo. Inoltre, è stato sottolineato un problema dall'ENPAF circa la dismissione del suo patrimonio.

Quanto alla totalizzazione dei periodi di iscrizione e contribuzione, nel corso dell'audizione, in cui sono intervenuti oltre venti soggetti in rappresentanza delle diverse casse, è stata evidenziata innanzitutto la necessità di introdurre uno strumento alternativo alla ricongiunzione nel-

l'ordinamento previdenziale, in ottemperanza alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, individuato nel cumulo figurativo e gratuito di tutti i periodi di iscrizione maturati nelle diverse gestioni previdenziali, la totalizzazione, appunto. Si è prospettata la necessità di soluzioni normative compatibili con la spiccata diversità di impianto dei vari regimi, con particolare riferimento ai sistemi di calcolo delle prestazioni, tenendo conto in particolare della peculiarità delle casse private che non si avvalgono di finanziamenti pubblici.

In tal senso, è stata rappresentata la scelta per ricondurre il sistema di calcolo, per tutti quei soggetti che non possono accedere alla ricongiunzione dei periodi assicurativi, a quello della legge n. 335 del 1995, concernente il sistema contributivo, per evitare le conseguenze eccessivamente onerose che la totalizzazione realizzata con ciascuno dei sistemi tipo delle varie gestioni comporterebbe. L'introduzione di un potere regolamentare che permetta alle singole casse l'adattamento del sistema contributivo alla realtà specifica della propria categoria è stato considerato un obiettivo particolarmente significativo per rendere concretamente possibile la salvaguardia degli equilibri finanziari.

Vengo, ora, alle modifiche in tema di indennità di maternità da riconoscere alle libere professioniste. Si tratta di un aspetto che si considera rilevante, posto che le norme a tutela della maternità per le libere professioniste, introdotte con la legge n. 379 del 1990 e poi riprodotte nel capo XI del decreto legislativo del 26 marzo 2001, n. 151, non contengono disposizioni complete. In particolare, è stato evidenziato come manchi la fissazione di un tetto massimo all'indennità da corrispondere alla libera professionista. Si è ritenuto opportuno correggere, altresì, l'indicazione dell'anno di riferimento per l'indennità al secondo antecedente a quello della domanda, per evitare che ci possa essere la possibilità per la professionista di procedere a speculazioni o vantaggi economici, anticipando la domanda o inserendo un dato non corrispondente alla

realtà, preferendosi invece un collegamento tra il reddito di riferimento utile per il calcolo dell'indennità e il periodo in cui si è verificato l'evento e non quello di presentazione della domanda. In particolare, il reddito da prendere a riferimento per il calcolo dell'indennità si ritiene necessario sia solo quello professionale, con esclusione di quanto eventualmente percepito per altre attività svolte (come per esempio redditi di impresa, proventi patrimoniali e così via).

La questione del regime previdenziale dei compensi dell'attività di sindaco e di amministratore di enti o società concerne il caso in cui l'amministratore o il sindaco sia un professionista iscritto ad un albo professionale e ad una cassa previdenziale privata. Nel corso dell'audizione del presidente dell'AdEPP, avvocato de Tilla, e dei rappresentanti delle casse private, è stata ritenuta non condivisibile la pretesa di assoggettare al regime proprio del lavoro parasubordinato l'attività di revisore o di amministratore svolta da un professionista, riconducibile all'oggetto dell'arte o della professione svolta in via principale. In particolare, si è ritenuto non coerente con il sistema vigente e le peculiarità dei rispettivi regimi previdenziali, l'equiparazione, anche ai fini previdenziali, di alcune attività autonome che meglio possono rientrare nello schema di lavoro subordinato (come i procacciatori d'affari di agenzie assicurative o immobiliari, eccetera) con quelle che tipicamente riguardano la sfera professionale, sia pure in senso lato, e si sviluppano nell'ambito della medesima (come amministratori e sindaci di società o enti, partecipanti a collegi e commissioni, e così via). In tal senso, l'assoggettamento ad un'unica contribuzione previdenziale presso la cassa professionale di riferimento di tutti i redditi lavorativi dei professionisti appare la soluzione più coerente.

In tema di eliminazione della doppia tassazione a carico delle casse professionali, i rappresentanti delle casse di previdenza private hanno manifestato l'opportunità di una riforma della vigente normativa fiscale, eliminando l'attuale equi-

parazione tra casse professionali e persone fisiche sul piano della tassazione, riducendo altresì il peso del prelievo fiscale a loro carico. È stata quindi auspicata l'eliminazione della doppia tassazione (a carico del pensionato e a carico delle casse) che giunge fino al 50 per cento del reddito da pensione. L'aspettativa, in questo caso, è quella altresì di equiparare in modo sostanziale il regime fiscale a quello dei fondi pensione, in linea con le regole vigenti in tutti i paesi dell'Unione europea e degli USA.

Per quanto concerne gli interventi per la gestione di una previdenza e di un fondo sanitario, nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'AdEPP è stata manifestata la possibilità per le casse di previdenza private di gestire direttamente fondi di previdenza complementare. È stata espressa in questo senso la convinzione della necessità di una normativa generale, valida per tutte le casse private, idonea ad evitare differenziazioni inutili. In tal senso, è emersa la proposta di un grande polo di previdenza integrativa che riguardi un milione e seicentomila professionisti, quanti sono complessivamente gli iscritti alle casse private. Ciò rappresenterebbe lo strumento per una previdenza integrativa molto più forte.

È stata inoltre espressa l'intenzione di costituire dei fondi sanitari, anche per le casse private, in modo da poter rappresentare da sole, nel senso di ciascuna cassa, o tutte insieme, un polo sanitario. In tal senso, è stata ricordata l'iniziativa che riunisce alcune casse in una fondazione, presieduta dal presidente degli psicologi Houllis, allo scopo di cominciare a creare e a promuovere un polo sanitario (che funga anche da terzo pilastro), per soddisfare le esigenze delle casse.

Per quanto riguarda l'analisi di medio-lungo periodo, la legge n. 335 del 1995 stabilisce all'articolo 3, comma 12, in 15 anni l'arco temporale minimo di equilibrio gestionale di ogni ente privatizzato. Poiché il ciclo previdenziale di ognuno supera di gran lunga tale periodo, sorge la necessità di proiezioni che investano archi temporali più ampi (si parla di 30-40 anni).

Sugli aspetti concernenti la privatizzazione dell'ENPAF, nel corso dell'audizione dei rappresentanti di tale ente, è stata evidenziata l'opportunità di chiarire una volta per tutte che il medesimo non rientra più nei programmi di dismissione dei patrimoni immobiliari pubblici disciplinati dal decreto legislativo n. 104 del 1996 e successivamente dal decreto-legge n. 351 del 2001, in virtù della sua privatizzazione. Tale esigenza si rende necessaria, infatti, poiché ciò che appare come ovvio non è tale in alcune sedi giudiziarie, ove la trasformazione dell'ente non è ritenuto elemento decisivo per ritenerlo libero dagli obblighi pubblicistici riferiti a programmi di finanza pubblica. Ciò pone un problema di contenzioso con gli inquilini che chiedono l'acquisizione di questo patrimonio immobiliare.

Passo ora a delineare gli aspetti da approfondire. In conseguenza della deliberata integrazione del programma dell'indagine conoscitiva, e della conseguente proroga del termine per la sua conclusione, la Commissione sarà chiamata ad approfondire ulteriori tematiche, prima della predisposizione del documento conclusivo, nell'ambito del quale potranno confluire tutte le indicazioni sin qui evidenziate, oltre alle ulteriori che emergeranno nel corso dell'indagine. In tal senso, dovranno essere realizzate le audizioni — previste dal programma originario e non ancora svolte — dei rappresentanti degli organi e delle istituzioni europee interessate; dei rappresentanti delle regioni; dei rappresentanti di istituti di ricerca e del mondo universitario e accademico nazionale e internazionale; di quelli delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori del settore e delle organizzazioni sindacali, come i rappresentanti delle organizzazioni degli ispettori, dell'associazione dei gestori immobiliari, nonché quelli dei legali degli enti parastatali; del Ragioniere generale dello Stato.

In questo senso, si ritiene opportuno, innanzitutto, verificare l'incidenza sulla spesa pubblica dei costi per la previdenza ed assistenza, anche nella prospettiva della riforma, più volte annunciata. In tal senso,

è opportuno procedere all'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti, in particolare del procuratore generale, nonché del Governatore della Banca d'Italia, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva.

L'esigenza di approfondire le condizioni per la realizzazione di un sistema previdenziale privato, efficiente e capace di soddisfare le esigenze del mercato, impone altresì la necessità di confrontare le proposte dei rappresentanti delle casse private con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tra le autorità amministrative indipendenti, si ritiene opportuno audire anche i rappresentanti dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, proprio allo scopo di verificare le potenzialità da soddisfare nei diversi enti pubblici previdenziali, ed eventualmente i progetti da realizzare.

Dopo l'approfondimento della disciplina nazionale, come già convenuto, sarebbe opportuno inoltre, ai fini del completamento dell'indagine, procedere ad un approfondimento della conoscenza delle situazioni esistenti in altri ordinamenti europei (come Germania, Regno Unito e paesi scandinavi, in particolare Svezia e Finlandia) ed extra europei (come Canada e Stati Uniti), nell'ambito dei quali sono da tempo in corso di definizione processi di riforma sia degli istituti della previdenza pubblica sia della previdenza complementare.

Do adesso la parola ai parlamentari che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

LINO DUILIO. Ringrazio la presidenza della Commissione per aver svolto questo lavoro; lavoro di cui, però, mi chiedo quale sia il destino. Personalmente considero questo documento una bozza su cui ancora bisogna lavorare per approfondire alcuni aspetti su cui ritengo debbano essere apportate delle incisive modifiche.

Se questo documento servirà ai componenti della Commissione per definire il modo con cui continuare il lavoro intrapreso, allora sarà sicuramente preziosissimo; se invece dovesse essere semplice-

mente un documento che anticipi all'esterno conclusioni ancora non tratte (non è un rilievo sollevato a questa presidenza, ma in passato è accaduto che le conclusioni apparissero sui giornali), sarei contrario ad esso.

Ritengo inoltre che si debba svolgere, in seno a questa Commissione, un dibattito affinché le conclusioni a cui si giungerà, che verranno trasmesse al Parlamento, siano quelle della Commissione e non semplicemente un riassunto — peraltro utilissimo — dell'attività svolta dalla Commissione stessa.

Nel corso dello svolgimento dell'indagine conoscitiva si è posto il problema del rapporto tra consiglio di indirizzo e di vigilanza e consiglio di amministrazione degli enti; su tale delicato problema sarebbe interessante, oltre che opportuno, scambiarsi delle opinioni su quanto siamo venuti a conoscenza.

Non ho trovato una parola, un accenno, in questa relazione, su una questione che personalmente ritengo molto importante, sottesa al destino della previdenza, non solo in Italia: mi riferisco al sistema di finanziamento della previdenza medesima, ovvero agli aspetti relativi alle scelte di capitalizzazione.

Sappiamo che è possibile adottare soluzioni diverse, come l'esperienza dei vari enti può attestare. Vi è il sistema misto, come il caso dell'Istituto infortuni sul lavoro, o quello pienamente contributivo come avviene per l'INPS.

Sarebbe interessante approfondire tale questione che ritengo di non poco rilievo per il destino della realtà previdenziale. Ebbene, questa relazione — mi scuso per quanto sto per dire, non intendo risultare offensivo — in certi punti pare creare confusione; segnatamente richiamo la parte che prefigura l'esistenza di due poli, uno dei quali descritto genericamente « assistenziale ed assicurativo », con dei sincretismi e commistioni improprie: cosa vuol dire questa espressione?

Occorre ancora approfondire e chiarire alcuni aspetti essenziali, avvalendoci — possiamo farlo, poiché siamo ancora in una fase istruttoria dei nostri lavori —

anche di quanto svolto nel corso della precedente legislatura, per arrivare ad una conclusione significativa, concorrendo a promuovere una riforma previdenziale che non abbia il respiro di un mattino.

È necessario discutere sull'assetto complessivo del sistema, definire gli ambiti di competenza, e quali sono le quote di assistenza dentro la previdenza: sappiamo che il confine tra i due ambiti non è sempre così netto, lo dimostra il fatto che, nello stesso caso dell'INPS, a suo tempo, si ravvisò l'esigenza di un bilancio parallelo, per distinguere appunto assistenza e previdenza.

Credo inoltre si debba approfondire la questione relativa ad IPSEMA, prima di esprimere un giudizio incondizionatamente positivo sul fatto che l'ente, come è stato dichiarato dal suo presidente, tra l'altro in modo assolutamente apprezzabile dal punto di vista delle intenzioni, dovrebbe diventare il nuovo grande istituto previdenziale nell'assicurazione infortuni sul lavoro, per tutto il settore dei trasporti.

Questo può anche essere accolto, però dobbiamo avere consapevolezza di configurare, per il futuro, in tutto il settore assicurativo relativo agli infortuni sul lavoro, un discorso «merceologico», nel senso di prefigurare, dove sussistano le condizioni, enti che si specializzano a seconda del settore omogeneo in cui operano.

Anche questo potrebbe essere interessante, ma rimane tutto da discutere: non possiamo accogliere una soluzione simile semplicemente perché, ad esempio, il presidente dell'IPSEMA, temendo che il suo ente sia assorbito dall'INAIL, intende promuovere la soluzione più conveniente alla vita dell'istituto, prefigurandone la espansione nel settore dei trasporti.

Sarebbe, inoltre, interessante che il ministro del lavoro ci onorasse ancora — come avveniva in tempi ormai remoti — della sua presenza: se poi gli impegni ministeriali saranno tanti e tali da impedirgli di presenziare in questa sede, proprio nel momento in cui siamo di fronte ad una riforma che dovrebbe cambiare in modo radicale il sistema previdenziale ita-

liano, vorrà dire che ne prenderemo atto, magari accontentandoci di sentire in suo luogo il sottosegretario o un suo consulente.

Altra questione di rilievo ritengo sia l'effettuazione di un'analisi comparata con altri sistemi, laddove già sia stato sperimentato o studiato un cambiamento nel settore.

Trovo invece stranamente sproporzionata, anche in termini di cartelle, di quantità di pagine, le parti relative alle casse private.

Mi limiterei, su questo punto, ad assumere le questioni, enucleando i nodi di fondo attinenti al sistema previdenziale e alle casse private, senza focalizzare eccessivamente — non fosse altro che per un movente di tipo estetico — aspetti non realmente centrali, in seno ad una relazione da presentare poi all'intero Parlamento.

Non me ne voglia il presidente, ma quanto ho appena dichiarato non vuole essere un giudizio negativo sul lavoro svolto, che comunque ritengo apprezzabile, meritorio ed utile.

Ritengo invece necessario apportare contributi evidenziando ulteriori aspetti da valutare o da riconsiderare nella loro portata. Ben venga tutto ciò se è un lavoro *in progress* su cui svolgere un dibattito approfondito, per offrire unitariamente al Parlamento il nostro contributo. Ma ciò potrà avvenire solo in futuro, dopo aver deliberato, approfondito e confrontato i temi fra noi commissari. Credo, infatti, non vi siano elementi, allo stato, per partecipare la relazione all'esterno.

ANTONIO PIZZINATO. Intervengo per sottolineare, condividendo l'opinione testé espressa dall'onorevole Duilio, l'esigenza di conoscere gli obiettivi che ci si prefigge con tale documento, che riassume il lavoro sin qui svolto. Anch'io chiedo un approfondimento, una discussione che si può fare solo, ormai, alla ripresa dei nostri lavori dopo la pausa estiva.

Non avendo partecipato sempre all'attività della Commissione, può essere mi siano sfuggite le decisioni assunte relati-

vamente al prosieguo dell'attività; ebbi modo di porre, in due diverse circostanze occorse negli scorsi mesi, una questione a mio avviso fondamentale per l'attività della Commissione. Può darsi che, non essendo stato sempre presente, mi siano sfuggiti o non abbia colto gli obiettivi che ci prefiggiamo ma, prima di uno sviluppo ulteriore, è necessario svolgere in Commissione un confronto su ciò, sapendo, da un lato, quale è la funzione affidataci e, dall'altro, la prospettiva legata alle esigenze di riforma cui anche è finalizzata l'indagine; sono due aspetti distinti e sono favorevole a mantenerli tali. Su questo piano nasce a mio avviso l'esigenza di un approfondimento e di una discussione.

Inoltre, per quanto riguarda i contenuti del documento riassuntivi delle audizioni svolte, non trovo una valutazione di sintesi che colga il peso ed il senso della proposta, anche con riferimento a come vi si è giunti; voglio sottolineare, per fare un esempio, che, nei CIV, non vi è la rappresentanza politica ma vi sono le rappresentanze sociali e quelle istituzionali. (*Interruzione del presidente Amoruso*)... No, non è una questione secondaria: la rappresentanza sociale è regolata da certe norme costituzionali; quella politica da altre.

Gli istituti sui quali stiamo compiendo l'indagine sono, per la parte prevalente, la realizzazione del contributo economico di due soggetti, imprenditori e lavoratori; per la parte previdenziale privata si tratta fondamentalmente del contributo dei lavoratori autonomi o liberi professionisti.

Si è compiuta la scelta, nel 1994, di distinguere il ruolo di gestione degli enti da quello di indirizzo e di controllo; che il rapporto non sia puntualmente definito - l'esempio più classico, sollevato in questa sede, è quello dell'IPOST - e che sia necessaria tale distinzione tra indirizzo, controllo e gestione è fuori dubbio; che vi sia l'esigenza, oltre che di puntualità, di semplificazione, è certo. Puntualità nella distinzione dei ruoli, delle funzioni: indirizzo e controllo non possono significare intromettersi nella gestione, come è stato sottolineato da tutti. Ma non può essere

che chi ha la funzione di gestione non motivi la sua azione. Ad esempio, la soluzione ipotizzata di un unico CIV per tutti.

PRESIDENTE Non è una nostra posizione.

ANTONIO PIZZINATO. Per carità. È stato indicato.

PRESIDENTE. Dal dottor Fontanelli.

ANTONIO PIZZINATO. Ciò non risolverebbe la questione di fondo.

Inoltre, non è lo stesso se ci riferiamo all'INPS - basta pensare alle dimensioni, al numero dei contribuenti ed al numero dei fruitori - o ad una delle casse (per esempio, la marittima). Quindi, rappresentanza sociale e non politica, distinzione di ruolo e di funzioni sono materie su cui è necessario un approfondimento; non sono aspetti secondari.

Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare e i depositi infruttuosi, altro sono gli istituti previdenziali, pubblici e privati - ovvero la ripartizione della funzione e del ruolo tra « pubblico » e « privato » -, altro è l'istituto assicuratore, ad esempio l'INAIL. Porli sullo stesso piano vuol dire fare venire meno la distinzione di fondo sussistente fra l'istituto previdenziale e l'istituto assicurativo. Lo stesso deve dirsi per quanto concerne i depositi infruttuosi presso il ministero.

Ancora: altro è l'essere l'istituto erogatore dell'assistenza per conto dello Stato, altro è l'essere l'istituto assistenziale. L'INPS, per fare un esempio, assolve al ruolo di erogatore di assistenza anche perché lo scorso anno non è stata elevata la pensione a 516 euro ma si è gravato lo Stato di un contributo, ad integrazione del sistema previdenziale, per chi ha certi redditi; quindi, non si tratta di pensioni: per l'istituto previdenziale, è un accollo di funzioni e ruoli impropri. Giustamente, si riprende la riflessione su quali siano gli istituti che meglio possano assolvere a ciò; ma si tratta di funzioni aggiuntive di cui dovrebbero farsi carico. Su ciò è necessa-

rio svolgere un approfondimento; sull'insieme ritengo necessario un approfondimento, e non di poco conto. Penso che ciò dovrebbe avvenire prima di proseguire l'indagine. Voglio sottolineare, come componente della Commissione, la mia opinione personale.

Io, da sottosegretario di Stato, per una mia pratica individuale, mi sono visto rispondere, da un istituto previdenziale, che il soggetto era sconosciuto; sono diventato « un soggetto conosciuto » nel momento in cui gli uffici del Senato hanno detto certe cose.

È sufficiente? Le risposte date dal ministro Stanca, per quanto concerne il sistema dell'informazione, non risolvono il problema; infatti, dal punto di vista previdenziale, tutti i cittadini — ad eccezione dei lavoratori autonomi, artigiani o commercianti —, superata l'età per svolgere prestazioni lavorative, sono soggetti interessati; quindi, si deve realizzare un sistema che garantisca nel corso dell'intera vita. Non so l'inglese e non sono un informatico ma le ipotesi ascoltate in questa sede non rispondono a tale esigenza. Lo dimostra la circostanza che, nell'ultimo periodo, si è registrato un peggioramento delle condizioni. Faccio tali affermazioni sulla base dell'esperienza ormai di qualche decennio. Sono aspetti che richiedono un approfondimento.

Venendo alle considerazioni dell'onorevole Duilio circa gli istituti o le casse private, ebbene, non faccio confusione; anche ieri non la facevo, quando intendevo interloquire. Ma da questa mattina pesa il dato di nuovi lavoratori — oltre 2000 — messi in mobilità in base all'intesa sugli esuberanti FIAT; D'Amato potrà continuare a dire che bisogna alzare l'età lavorativa ma l'intesa appena siglata non vuole prolungare l'età. Infatti, a norma di legge — il collega Treu mi correggerà se ricordo male —, in assenza di accordo, vengono posti in mobilità i più giovani perché hanno più possibilità. Le intese servono, quindi, per anticipare la fuoriuscita dal lavoro, con una destinazione: la pensione. Riferiva il presidente dell'istituto di previdenza dei dirigenti industriali che più dell'80 per

cento dei pensionati sono pensionati di anzianità; in particolare, in conseguenza delle politiche di ristrutturazione delle aziende praticate nell'ultimo decennio. Ciò necessita di un approfondimento non di poco conto; ieri, il direttore generale dell'INPGI non ha risposto al riguardo.

Il senatore Treu, in passato ministro del lavoro, conosce meglio di me quali siano le condizioni di quell'istituto dal punto di vista dei meccanismi di prepensionamento (ad iniziare dal direttore di *Libero*). Non ne faccio una questione personale, ma ciò è il contrario di quanto affermato ieri in questa sede; inoltre, questa faccenda non riguarda solo quell'istituto. Sono state dette delle cose inesatte, come ad esempio in merito all'aiuto che la cassa forense dà agli avvocati; cassa che non fornisce nemmeno l'assistenza! A tale riguardo, per anni si è tentato sia in sede ministeriale sia in sede parlamentare di trovare una soluzione; ma la soluzione non esiste. È una vicenda che avrei desiderato fosse stata approfondita meglio nel corso della seduta della Commissione di ieri.

Inoltre, si è anche detto che la totalizzazione dei periodi di iscrizione e contribuzione reca un danno agli istituti; ma la soluzione che è stata adottata a tale scopo, di cui mi ritengo uno dei responsabili, tiene conto che si vive ormai in un mondo sempre più caratterizzato da una mobilità sia professionale sia di luoghi di lavoro; conseguentemente, se non si va nella direzione di avere un istituto per le assicurazioni ed uno per la previdenza che riguardino tutto il mondo del lavoro, si avranno più istituti e, quindi, si porrà per gli iscritti il problema di raggiungere, in un unico istituto, il minimo necessario di contributi utili alla pensione. La soluzione adottata prevedeva, invece, che ogni istituto, in ordine agli anni di contributi versati dagli iscritti, versi la sua quota, senza che questo significhi sopportare un maggior onere. Prima, invece, l'istituto non erogava nulla qualora chi versava i contributi non raggiungeva — nello stesso istituto — il minimo contributivo che gli dava diritto alla pensione. Il vero motivo

per cui questi istituti protestano, danneggiando coloro che si trovano nelle condizioni poc'anzi accennate, è che ognuno di essi non intende versare la quota di propria competenza, sebbene, ripeto, ciascun istituto sarebbe tenuto a versare solo la quota che gli competerebbe, non quote aggiuntive; la norma, infatti, non stabilisce che ci debba essere un minimo contributivo. Pertanto, oltre a controllare l'attività di tali istituti, non possiamo non avere presente quali siano le condizioni a cui sono sottoposte alcune categorie di soggetti. Mi preme inoltre evidenziare che la maternità non è previdenza, bensì altra cosa; così come altra cosa sono le case di riposo. Probabilmente, anche su questo aspetto è opportuno svolgere ulteriori approfondimenti.

Nel mio intervento ho fatto cenno solo ad alcuni degli aspetti che necessitano, prima di proseguire con i lavori, di un nostro approfondimento; può darsi che abbia delle opinioni sul ruolo e sulle funzioni, non tanto della Commissione quanto sull'indagine che stiamo svolgendo, che siano errate. Pertanto, ritengo opportuno che si svolgano delle ulteriori sedute, alla ripresa dei lavori, in cui si abbia la possibilità di confrontarsi, di effettuare delle verifiche e approfondire le tematiche in questione.

TIZIANO TREU. È mia intenzione svolgere, anche perché ci troviamo nella prima fase dell'indagine conoscitiva, un intervento di metodo.

Si era detto che la Commissione avrebbe dovuto occuparsi della gestione — non quindi dei problemi della riforma della previdenza pubblica — e, a seguire, del problema di gestione della previdenza privata e, se d'accordo, anche di quello della riforma del sistema previdenziale. Pertanto, poiché ci stiamo occupando della gestione desidererei che, dal punto di vista del metodo, si svolgesse una discussione esclusivamente su questo tema, sebbene esistano, chiaramente, delle connessioni con la riforma della previdenza pubblica.

Il documento alla nostra attenzione, contenente la sintesi dell'attività svolta

dalla Commissione nella prima fase di svolgimento dell'indagine conoscitiva, fa riferimento, in tema di gestione, a quattro temi. Il primo concernente gli organi quali il consiglio di indirizzo e di vigilanza e il consiglio di amministrazione; il secondo affronta il problema della efficientizzazione, cioè della gestione operativa e la relativa informatizzazione; il terzo riguarda il problema delle funzioni, vale a dire se nei vari enti si possano verificare o meno delle sovrapposizioni; il quarto concerne la dismissione del patrimonio immobiliare.

Riguardo a tali temi chiedo che si proceda a svolgere, sulla base di una scaletta ordinata, una discussione di merito, anche perché avverto per essi la necessità di acquisire ulteriori informazioni che consentano di approfondire le tematiche; questo bisogno di approfondimento deriva dal fatto che, poi, spetterà a noi decidere come discutere. Sul primo tema, quello relativo ai consigli di indirizzo e di vigilanza e al consiglio di amministrazione, si potrebbe soprassedere dato che se n'è già discusso abbastanza; mi soffermerei invece ad approfondire in modo particolare due temi.

Il primo è quello delle dismissioni del patrimonio immobiliare sul quale, nonostante abbiamo avuto modo di acquisire informazioni, desidererei sentire, per sapere come la pensano al riguardo, il ministro del lavoro e delle politiche sociali (o, eventualmente, il suo facente funzioni) e il ministro dell'economia e delle finanze. Il secondo tema è quello delle funzioni (ad esempio se unificare il servizio legale e così via); in questo caso ritengo che, se si va a guardare bene nei documenti che i responsabili dei vari istituti hanno messo a disposizione della Commissione nel corso dello svolgimento delle audizioni, può darsi che si riesca a chiarire alcuni aspetti senza dover procedere a svolgere delle ulteriori audizioni. Per esempio, rimane per me un mistero — dato che non comprendo cosa significhi — la possibilità di attribuire all'INPDAP la gestione complessiva di tutte le forme di tutela assistenziale che non siano direttamente col-

legate al mercato del lavoro (vedi pagina 5 del documento contenente la sintesi dell'attività della Commissione nella prima fase di svolgimento dell'indagine conoscitiva). Ho fatto questo esempio semplicemente perché si tratta di un caso in cui occorre chiarire il problema relativo alle funzioni. Pertanto, se questi sono i temi — due dei quali necessitano, a mio parere, di ulteriori approfondimenti — proporrei che si dedichi, come ha proposto il senatore Pizzinato, del tempo alla discussione, anche perché come Commissione dovremo prima o poi adottare un orientamento. Questa è, in sintesi, la mia proposta di metodo di cui si dovrebbe tenere conto prima di andare avanti.

Per esempio, nel documento è contenuto un elenco di ulteriori audizioni che si intendono svolgere; alcune di queste sono senz'altro pertinenti (quelle con i sindacati e i rappresentanti di istituzioni europee), le altre mi sembrano invece meno pertinenti. Mi riferisco al caso in cui si intende svolgere audizioni per verificare l'incidenza sulla spesa pubblica dei costi per la previdenza e l'assistenza, anche nella prospettiva della riforma; aspetto questo che, a mio parere, attiene ad un altro tema. Pertanto, terminiamo prima il discorso sulla gestione, poi passeremo ad affrontarne un altro. Lo stesso dicasi nel caso in cui si vogliono approfondire le condizioni per la realizzazione di un sistema previdenziale privato, tema al quale sono particolarmente interessato. Tuttavia, ripeto, prima concludiamo l'esame del tema della gestione degli enti previdenziali pubblici altrimenti rischieremo di non capire nulla. La stessa considerazione si può fare con riferimento alla faccenda delle casse private; al di là dello spazio che ad essa è stato dedicato nel documento, ritengo si tratti di un tema completamente diverso, anche perché i responsabili di queste non ci hanno detto come gestiscono i nostri soldi (io sono iscritto alla cassa degli avvocati e sarei stato molto interessato alla questione).

Ebbene, credo che le pagine in commento siano fuori tema, trattando esse singoli aspetti di forme di previdenza e

mancando di concentrarsi debitamente sugli elementi di fondo, scaturenti dall'indagine svolta. Ricordo agli onorevoli colleghi e al presidente Amoruso che il nostro compito dovrebbe e deve essere quello di trattare ed approfondire i profili inerenti alla gestione delle forme obbligatorie previdenziali e assistenziali. Non dobbiamo correre il rischio di snaturare lo scopo della nostra attività. Certamente non discuto la rilevanza delle plurime questioni affrontate dalla relazione del presidente; sono argomenti di sicuro interesse. Parliamone, però, in un altro momento, in un'altra sede. Se non facciamo un po' di ordine temo che non riusciremo ad arrivare a risultati utili.

EMERENZIO BARBIERI. Gli interventi degli onorevoli colleghi sono certamente stimolanti, come credo lo sia stata anche la relazione del presidente Amoruso.

Tuttavia, mi corre l'obbligo di precisare in premessa che, non essendo intercorsi accordi preventivi con la presidenza, né figurando tale oggetto all'ordine del giorno, nessuno avrebbe potuto ipotizzare che questa relazione potesse, oggi, considerarsi come punto conclusivo dell'indagine. Intanto, non è all'ordine del giorno, e poi è vero che qualcuno di voi potrà giudicare questa maggioranza un pò scalcinata, ma penso che saremmo venuti in un numero un pò maggiore che non il presidente e io stesso: avremmo fatto venire anche i colleghi di solito meno presenti. Credo, invece, sia stato importante, e questo mi pare sia stato da voi riconosciuto, aver fatto il punto della situazione alla vigilia della pausa estiva nei lavori parlamentari.

E non vi è ombra di dubbio che la gran parte di questa relazione tenda (lo stesso Pizzinato lo riconosceva), proprio a questo obiettivo, muovendo da una ricognizione generale del panorama di riferimento e ponendo le premesse per eventuali proposte di intervento in una materia così delicata e complessa.

Non mi pare, infatti, che il presidente Amoruso sposi con nettezza singole soluzioni.

In merito al primo punto, relativo al CIV, convengo anch'io sulla necessità di riflettere sulla opportunità di proporre interventi in merito, e di capire quale sia la soluzione che possa essere prospettata. So che cosa non va. Lo schema attuale, infatti, non funziona. Questa è l'unica certezza da cui posso muovere.

Occorrerà discutere, certo, in sede sia di Commissione, sia — l'onorevole Duilio mi consenta — di gruppo, in nome del quale intendiamo parlare. È necessario che ciascuno di noi compia lo sforzo di esprimere, una volta giunto in questa sede, opinioni che non siano mere posizioni personali, ma anche frutto di una riflessione condotta a monte, in una sede più ampia.

Anch'io ritengo opportuno che la Commissione riesca a raggiungere il più alto livello di omogeneità, anch'io tenderei (e sono convinto che anche il presidente Amoruso si muova in questa direzione), a fare in modo che le conclusioni a cui giungeremo, tra sei mesi o un anno, alla chiusura dei nostri lavori, siano le più unitarie possibili. Non vi è ombra di dubbio, allora, che questa relazione sia un'utile, fondamentale base di discussione in questa direzione. Bastava leggere l'ordine del giorno per rendersi conto che nessuno proponeva di considerare questa relazione il dato conclusivo.

Sul merito delle questioni considerate, anche io, come il presidente e credo i colleghi tutti, sono molto interessato ad un incontro con il ministro Maroni, per ottenere chiarimenti in materia, inclusa la vicenda delle dismissioni, su cui il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha svolto un ruolo di rilievo negli ultimi mesi.

Non sarei preoccupato invece — mi consenta il collega Duilio — del fatto che vengano dedicate pagine eccessive alla « storia dell'arte » dei privati: non è su questo che dovrebbe basarsi un giudizio di merito, ed io ho personalmente superato la fase in cui la quantità dello scritto significava la maggiore valenza di un determinato argomento.

Certamente discutere ulteriormente su una questione di rilievo come quella degli

enti previdenziali appare opportuno (e penso particolarmente ad alcune vicende, ad esempio quella dell'Enasarco). Il senatore Pizzinato ha espresso le sue perplessità, e nelle sue affermazioni colgo anche elementi di sicura verità. In merito al problema INPDAP, ritengo che siano giuste le osservazioni contenute nella relazione. Il presidente Amoruso, peraltro, sottolinea l'aspetto di criticità per questo ente, riconoscendone i plurimi problemi determinati dalla indisponibilità di una adeguata banca dati per la ricostruzione delle carriere e dei percorsi contributivi degli iscritti, ai fini dell'erogazione delle prestazioni. Non so se il compito della Commissione sia dire: nelle 40 pagine che il ministro Stanca ha fatto approvare dal Governo questo problema non viene affrontato e quindi suggeriamo di farlo, oppure invitiamo l'INPDAP a ricorrere ad altre soluzioni: ma non è immaginabile né possibile che neppure l'ultimo ex medico della mutua — oggi medico di base —, non di una provincia del sud ma di Reggio Emilia — la mia terra di origine — non riesca a ricostruire la sua posizione in difetto di dati definitivi e completi. È ovvio perciò che dovremo capire che tipo di suggerimento vogliamo dare.

Per quanto riguarda le proposte operative, sono dell'opinione che alla ripresa dei lavori dovremmo svolgere una prima, importante discussione, e suggerisco di tenerla nella settimana dal 9 al 16 settembre, prima della riapertura dei lavori assembleari (magari senza convocarci alle 8,30 per fuggire alle 10, ma con sedute più lunghe), così da presentare — anche alla luce dei rilievi mossi — proposte di tipo diverso, delineando un percorso da seguire, che, anche dal punto di vista temporale, ci consenta di non arrivare fuori tempo massimo rispetto al dibattito in corso in materia.

PRESIDENTE. Risponderò brevemente. Penso che se oggi avessimo letto più serenamente semplicemente il titolo sia della nostra indagine sia della relazione avremmo capito che assolutamente nessuno ha inteso presentarsi per proporre

un documento conclusivo, anche perché sarebbe stato pretenzioso da parte mia, dopo una prima di fase di audizioni per di più neanche completa, ritenere possibile proporre un atto conclusivo senza aver approfondito tutta una serie di tematiche di rilievo.

Quindi, si tratta non tanto di una bozza di documento conclusivo quanto piuttosto di una sintesi dell'attività della Commissione; abbiamo inteso riportare quanto ci è stato riferito dalle persone audite per poter disporre di un agile sunto emendabile, ovviamente, per quanto riguarda eventuali imperfezioni; un sunto per potere procedere sia nella fase di completamento delle audizioni sia, poi, in quella di approfondimento. Quest'ultima dovrà essere, infatti, necessariamente, la fase propedeutica all'elaborazione del documento conclusivo. La Commissione ha deliberato, a suo tempo, un'indagine conoscitiva rivolta sia, giustamente, agli aspetti relativi alla gestione, sia alle prospettive di riforma istituzionale (e, quindi, ad un discorso di diritto comparato). Quindi, l'approccio da noi avuto, nel momento in cui abbiamo deliberato l'indagine, è stato di tipo globale; sin dall'inizio abbiamo deciso di procedere in questa maniera, in modo da arrivare, poi, ad una fase di verifica interna con alcune proposte.

Sappiamo bene che la competenza della Commissione è esclusivamente di controllo; tuttavia, nessuno ci impedisce, attraverso i risultati della nostra azione di controllo e attraverso la loro valutazione congiunta, di proporre al Parlamento e al Governo elementi di riflessione; spunti che potranno o meno essere presi in considerazione: non sarà affar nostro, o lo sarà in altra veste. In ogni caso, si tratterà del frutto del nostro lavoro. Tale è stato lo spirito con cui abbiamo condotto l'indagine e tale lo spirito con cui stiamo procedendo. Ribadisco che non ci troviamo di fronte ad alcun tipo di documento conclusivo, anche perché — consentitemi di chiarirlo — le mie posizioni personali sono molto diversificate e spesso non coincidono con i punti da me riportati a mo' di sintesi dei nostri lavori. Sul

problema duale, ad esempio, avrei da fare altre considerazioni — che svolgerò in sede di approfondimento —, considerazioni che non corrispondono né a quanto detto dal presidente del CIV dell'INAIL né dal presidente dell'INPDAP. Abbiamo, chiaramente, posizioni diverse su molti aspetti, posizioni che necessariamente dovremo approfondire. Quindi, non si vuole sposare alcuna tesi o, al contrario, « divorziare » da altre; soltanto, si vogliono riportare alcuni dati riferitici, dati che servono unicamente da canovaccio per potere proseguire nei nostri lavori.

Come continuare, lo decideremo insieme; voglio ricordare che le audizioni svolte furono decise insieme nelle varie riunioni dell'ufficio di presidenza, non ultima quella del 3 luglio, durante la quale si è discusso della proroga dell'indagine e dei soggetti ancora da audire. Ho sempre sollecitato i componenti la Commissione a comunicarmi eventuali indicazioni; ove vi siano difficoltà di partecipazione all'ufficio di presidenza, la comunicazione può essere anche esterna a tale sede per poi, in tale sede, « ratificare » i suggerimenti venuti da parte di tutti. Non mi pare si sia seguita una logica *ad excludendum*; mi sembra che, piuttosto, sia sempre prevalso un modo di procedere nell'interesse comune e in vista dell'elaborazione di un documento conclusivo. Vedremo poi nella fase successiva se riusciremo a produrne uno condiviso o se, invece, sarà necessario diversificare le posizioni; certamente, però, vogliamo che il documento sia il risultato di tutto il lavoro svolto, lavoro che, se mi consentite, certamente non è stato né superficiale né poco impegnativo, come si evince dalla sintesi da me redatta. Abbiamo lavorato; la stessa quantità di ore di lavoro di questa prima fase dell'indagine è la dimostrazione che certamente ci stiamo impegnando molto.

Per l'approfondimento, non vi sono problemi; non voglio entrare nel merito dei vari argomenti specifici. Condivido quasi tutte le osservazioni fatte sui vari temi, dai CIV ai depositi presso le tesorerie, alla definizione delle funzioni e alle dimissioni. Certo, abbiamo raccolto una

massa di notizie e ora dobbiamo decidere insieme come procedere; anche per quanto riguarda le casse private — cui giustamente si riferiva il senatore Pizzinato che, ieri, all'ultimo momento, è dovuto andare via, causa le votazioni in corso al Senato —, abbiamo deciso che, alla ripresa dei lavori, dovremo necessariamente svolgere delle audizioni non più, per così dire, generali ma settoriali, per approfondire i vari aspetti della previdenza privata. Infatti, nell'ambito di quest'ultima, anche ieri è emerso che vi sono situazioni molto diversificate e differenze di interessi. Per esempio, i problemi della cassa forense sono diversi da quelli dell'INPGI, da quelli della cassa dei periti industriali — che riguardano i cosiddetti nuovi soggetti — e da tutta una serie di nuove situazioni, per cui, necessariamente, si dovrà procedere per comparti, in modo da effettuare un approfondimento più specifico. Quindi, su ciò vi è la massima disponibilità.

Vi è poi un aspetto che andrebbe affrontato in sede di ufficio di presidenza ma, poiché il problema è stato posto, vi accennerò già in questa sede. In una prima fase, avevamo deciso di svolgere prima tutte le audizioni per scegliere, poi, alcuni argomenti specifici sui quali effettuare incontri monotematici in modo da approfondire singoli aspetti, per esempio sulle funzioni o sulle dismissioni. Se vogliamo invertire l'ordine e procedere agli incontri monotematici prima di terminare le audizioni, non ho nulla in contrario; se riteniamo, invece, di fare prima, come diceva l'onorevole Barbieri, una riunione

approfondita alla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva, possiamo farlo. Probabilmente, a quel punto, la sede opportuna sarà un ufficio di presidenza e, però, si porrà in tal caso un problema di partecipazione. Ma, anche in tale caso, si troverà certamente un modo per svolgere questo incontro di approfondimento, per poi riprendere le audizioni e, ancora, svolgere gli incontri monotematici. Sono tutte formule procedurali sulle quali manifesto la massima disponibilità. Voglio solo ribadire che oggi, nella maniera più assoluta, non si è inteso proporre alcun documento conclusivo; vi è stata solo la volontà di procedere — come sollecitato, tra l'altro, anche dal senatore Pizzinato — a fare un po' il punto della situazione e riassumere l'attività conoscitiva svolta in modo da cominciare, poi, ad entrare nello specifico dei vari temi. Questo è quanto volevo dire; al più presto, in sede di ufficio di presidenza, si deciderà al riguardo.

In conclusione, vorrei esprimere un sincero ringraziamento per gli interventi che avete svolto.

Dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 10.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 25 settembre 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Sintesi dell'attività della Commissione
nella prima fase di svolgimento dell'indagine conoscitiva.**

1. *L'attività svolta dalla Commissione.*

L'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, deliberata dalla Commissione nella seduta del 13 febbraio 2002, ha avuto lo scopo, in questa prima fase, di approfondire e verificare lo Stato di gestione delle forme di previdenza e assistenza sociale da parte degli enti previdenziali pubblici, anche in relazione al processo di modernizzazione in atto, con particolare riferimento allo stato di informatizzazione e degli investimenti connessi.

Nel corso della prima fase dell'indagine, la Commissione ha proceduto all'audizione dei seguenti rappresentanti del Governo:

Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni (audizione sospesa, non ancora conclusa);

Sottosegretario di Stato per l'Economia e le Finanze, onorevole Maria Teresa Armosino;

Ministro per l'innovazione e le tecnologie, dottor Lucio Stanca.

Nella prima fase dei lavori, la Commissione ha quindi svolto e concluso l'audizione di tutti i rappresentanti degli enti previdenziali pubblici secondo il seguente calendario:

17 aprile 2002, audizione del Presidente dell'INPS, professor Massimo Paci, del Direttore Generale, dottor Fabio Trizzino, e del Vicedirettore generale Vicario, dottor Antonio Prauscello;

14 maggio e 13 giugno 2002, audizione del Presidente dell'INAIL, professor Gianni Billia, e del Direttore generale, dottor Alberigo Ricciotti;

5 giugno 2002, audizione del Presidente dell'INPDAP, dottor Rocco Familiari, e del Direttore Generale, dottor Andrea Simi;

4 luglio 2002, audizione del Presidente dell'INPDAL, ingegnere Maurizio Bufalini e del Direttore Generale, dottor Giovanni Sapia;

10 luglio 2002, audizione del Presidente dell'IPSEMA, professor Gian Maria Fara, e del Direttore generale, dottoressa Maria Clotilde Calamita;

10 luglio 2002, audizione del Presidente dell'IPOST, dottor Giovanni Ialongo, e del Direttore generale vicario, dottor Mario Di Bernardo;

11 luglio 2002, audizione del Commissario straordinario dell'ENPALS, dottoressa Amalia Ghisani, e del Direttore generale, dottor Massimo Antichi;

11 luglio 2002, audizione del Presidente dell'ENAM, dottor Renato D'Angiò, e del Direttore generale, dottor Osvaldo Pagliuca.

Sempre nell'ambito dei rappresentanti degli enti previdenziali pubblici, la Commissione ha altresì proceduto alle seguenti audizioni:

26 giugno 2002, audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPDAP, dottor Giancarlo Fontanelli;

27 giugno 2002, audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, dottor Aldo Smolizza;

3 luglio 2002, audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL, dottor Paolo Lucchesi;

17 luglio 2002, audizione del Coordinatore dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, professor Gualtiero Tamburini;

18 luglio 2002, audizione del Presidente di Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA, dottor Franco Paganini, e del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPOST, signor Paolo Tullo.

La Commissione ha quindi proceduto il 24 luglio 2002 allo svolgimento dell'audizione del presidente dell'associazione degli enti previdenziali privati (AdEPP), avvocato Maurizio de Tilla, e dei rappresentanti delle casse aderenti all'AdEPP.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, poi, a differenza del passato, è stata introdotta la prassi innovativa di accogliere l'invito rivolto alla Commissione dagli organi di alcuni enti pubblici (INPS, INPDAP, INAIL, IPOST) di partecipare alle riunioni dei rispettivi consigli di amministrazione e dei CIV, registrandosi un largo consenso sull'iniziativa tra gli stessi rappresentanti degli enti pubblici.

La Commissione ha proceduto, quindi, ad un ciclo di audizioni « monografiche » attraverso l'illustrazione da parte dei soggetti competenti su specifiche tematiche — comunque riconducibili all'oggetto dell'indagine Conoscitiva — che richiedevano un particolare approfondimento. Si è trattato, in questo caso, dell'audizione del Presidente dell'INAIL, professore Gianni BILLIA, e del Direttore Generale di quell'istituto, dottor Alberigo RICCIOTTI, sulle questioni attinenti agli sviluppi ultimi della gestione del patrimonio immobiliare dell'Ente; dell'audizione del dottor Antonio Prauscello, Vice Direttore Generale Vicario dell'INPS, e del dottor Domenico Petillo, Direttore centrale gestione e sviluppo risorse umane, sulle iniziative per la copertura di posto vacanti in alcune sedi regionali dell'INPS; dell'audizione del Direttore generale dell'INPS, dottor Fabio Trizzino, sui fondi speciali diversi dal fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Nel corso di questa prima fase dei lavori, la Commissione si è riunita complessivamente per un periodo di circa 26 ore, nell'arco di circa cinque mesi.

2. *La situazione degli enti previdenziali pubblici.*

1. *Esigenza di un ripensamento dell'attuale modello organizzativo degli enti previdenziali pubblici.*

L'indagine conoscitiva ha consentito fino al momento attuale di verificare innanzitutto lo stato di attuazione del sistema organizzativo introdotto nel 1994. L'attuale modello organizzativo degli enti previdenziali pubblici, così come determinato dal decreto legislativo n. 479 del 30 giugno 1994, è rappresentato dal cosiddetto modello o sistema duale, che prevede la presenza di un organo di indirizzo politico strategico e di un organo gestionale amministrativo. L'istituzione del consiglio di indirizzo e vigilanza, introdotto con il decreto legislativo n. 479 del 1994, aveva 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, con poteri, altresì, di vigilanza sulla loro attuazione.

Nel corso delle audizioni svolte è emerso innanzitutto che la normativa descritta non traccia, a livello di organi di indirizzo e di organi di gestione (consiglio di amministrazione), un confine ben delineato delle rispettive funzioni. Nell'ambito di alcune audizioni, in particolare quella del Presidente del CIV dell'INPDAP, dottor Giancarlo Fontanelli, è stata avanzata l'ipotesi di realizzare un Consiglio di indirizzo e vigilanza composto da un presidente di parte sindacale e un vicepresidente di parte datoriale, con un Consiglio di amministrazione ristretto, e un Presidente di Istituto e un Direttore generale che comunque non dovrebbero essere organi, ma rappresentare esclusivamente il

vertice della struttura amministrativa. Si è ipotizzato, altresì, un miglior coordinamento tra i due organi, consiglio di amministrazione e CIV, nell'ottica dell'introduzione di interventi correttivi tendenti a mantenere l'attuale assetto organizzativo.

È stato evidenziato che in tutti gli enti pubblici, attualmente, il Presidente dell'Istituto, come già previsto dalle norme vigenti, può assistere ai lavori del CIV, mentre non sempre è consentito al Presidente del CIV assistere al Consiglio di amministrazione. In un caso particolare, peraltro, si è riscontrata l'anomalia della partecipazione del presidente dell'ente come membro di diritto del consiglio di indirizzo e vigilanza. Si tratta del presidente del consiglio di amministrazione dell'IPOST, che è anche membro di diritto del consiglio di indirizzo e vigilanza di quell'istituto, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera *b*) del decreto ministeriale n. 523 del 18 dicembre 1997. Si tratta di una disposizione che andrebbe senz'altro rivista, almeno per evitare una confusione, una anomalia evidente, tra funzioni dell'organo controllato e quelle del soggetto controllatore, come è stato evidenziato anche nel corso dell'audizione del presidente dell'IPOST, dottor Ialongo.

Le audizioni dei vari organi hanno evidenziato anche un numero eccessivo dei componenti dei CIV, in alcuni casi addirittura 24 (INPS, INPDAP e INAIL), mentre in altri sempre comunque superiore a 10 (IPSEMA e IPOST). Sarebbe, quindi, opportuno in attesa di una rivisitazione del sistema duale, almeno una riduzione del numero dei componenti dei CIV, anche in relazione allo svolgimento di funzioni che sono esclusivamente di indirizzo politico-strategico e di vigilanza rispetto all'attuazione degli indirizzi definiti dall'organo di amministrazione.

In un contesto coordinato tra le funzioni dell'organo di amministrazione e quelle del soggetto di indirizzo e vigilanza, è emersa altresì l'opportunità di prevedere l'obbligo di motivazione da parte dell'organo di amministrazione dell'eventuale mancato rispetto delle delibere del CIV. In ogni caso, è stata richiesta una puntuale

regolamentazione che, diversamente dalla normativa attualmente vigente, possa consentire interventi specifici dei CIV nei confronti dell'organo di gestione in caso di mancato rispetto degli indirizzi dettati.

Qualora si persegua, invece, l'obiettivo di un superamento del Consiglio di indirizzo e vigilanza, con la Costituzione di un organo unico, il Presidente, ed un Direttore generale con funzioni di Amministratore delegato, si è posta l'alternativa tra due soluzioni:

1) la costituzione di un Consiglio di amministrazione anche con poteri gestionali, che presenterebbe per alcuni aspetti profili di contrasto con l'autonomia della dirigenza;

2) 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.

È stato evidenziato in particolare dagli organi dei CIV auditi, che tale consiglio, denominato 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. Si è quindi ipotizzata la figura di un presidente, di un vicepresidente, e la costituzione di un comitato di presidenza, del quale farebbe 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.

Nel corso dell'audizione del presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, dottor Aldo Smolizza, è stata altresì prospettata una semplificazione del sistema duale, attraverso la creazione di un unico organo collegiale (Consiglio) con funzioni di indirizzo e di vigilanza e con potere regolamentare, la cui presidenza dovrebbe costituire la rappresentanza politica dell'ente. In tale Consiglio, dovrebbero trovare posto — in pari misura nu-

merica — da una parte le rappresentanze delle parti sociali, sia datoriali che dei lavoratori, e dall'altra i rappresentanti dei ministeri vigilanti, nonché i soggetti nominati direttamente dal Governo. La funzione gestionale, attualmente in capo a tre organi (Presidente, Consiglio di Amministrazione e Direttore generale), dovrebbe essere attribuita in questo modello ad un organo monocratico (Amministratore delegato ovvero Direttore generale) a cui assegnare la rappresentanza legale dell'Ente.

L'esigenza di una distinzione tra rappresentanza politica e legale gestionale, affidata rispettivamente ai due organi, con il superamento dell'attuale figura del presidente, è stata evidenziata anche nel corso dell'audizione del presidente del CIV dell'INAIL, dottor Lucchesi. La riduzione abbastanza consistente del numero dei componenti degli organi; la razionalizzazione dei controlli e dei relativi livelli in applicazione del decreto legislativo n. 286 del 1999; una reale autonomia finanziaria, amministrativa, gestionale con attribuzione di potestà regolamentari, sono state le esigenze logiche indicate per tale separazione.

Una rivisitazione del modello di gestione per gli enti previdenziali pubblici è stata peraltro evidenziata anche dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni nel corso della sua audizione, il cui seguito non è ancora stato svolto. Il rappresentante del Governo ha sottolineato l'esigenza di verificare se convenga distinguere un momento di propulsione di politica gestionale, rispetto al momento di gestione in senso stretto; ovvero se non sia da preferire, un unico organo di direzione che ricorda la figura dell'amministratore delegato in seno alle società di capitali. Si tratta, in sostanza, della necessità di procedere, a seguito di una più attenta analisi, al ripristino dello schema organizzativo previsto dalla legge n. 88 del 1989, che implica la presenza delle parti sociali negli organi di amministrazione.

Nel Corso dell'indagine, infine, i rappresentanti dell'INAIL hanno evidenziato

l'incongruità dell'obbligo di previsione delle riserve in depositi infruttiferi, aspetto questo rilevato anche dai vertici dell'IPOST nel corso della missione effettuata presso quell'istituto.

2. *Maggiore sinergia operativa tra gli enti, in particolare tra INPS, INPDAP e INAIL.*

Un'altra questione rilevante emersa nel corso delle audizioni dei rappresentanti degli enti pubblici è stata quella relativa alla costituzione, in una prospettiva di medio-lungo termine, di due grandi poli, uno previdenziale e l'altro assistenziale-assicurativo, attesa anche la sostanziale tendenza all'omogeneizzazione della normativa pensionistica nel settore pubblico. È stato rilevato, in tal senso, come, in una prospettiva di più breve periodo, un'adeguata politica delle sinergie e delle integrazioni operative possa portare alla creazione di corpi specialistici unificati, come una vigilanza unica sulla regolarità contributiva e contrattuale e di controllo dell'evasione che potrebbe essere affidata all'INPS. Si potrebbe pensare, poi, ad una unificazione degli interventi sulla sicurezza del lavoro, distinguendo fra un compito di assistenza e consulenza, che potrebbe essere svolto dall'INAIL, e un compito di vigilanza ispettiva che, invece, potrebbe essere affidata interamente al servizio sanitario regionale.

In quest'ottica, è stata evidenziata la prospettiva di un'unificazione del servizio medico legale di INAIL ed INPS, che di fatto appare attualmente come un doppio, producendo addirittura un contenzioso fra i due enti; nonché quella della creazione di un'unica avvocatura, sia per il supporto normativo nell'interpretazione delle leggi, sia per la soluzione del contenzioso che è abbastanza consistente, pur non volendo considerare gli ultimi accadimenti che hanno coinvolto l'INAIL. In particolare, è stato evidenziato come, seppur la sopravvivenza di vari enti pubblici previdenziali sia condizionata alla circostanza che ciascuno di essi debba assumere funzioni e competenze sempre più

specializzate, potrebbe confluire nell'INPS tutto ciò che attiene alla previdenza, all'informatica, alla gestione delle banche dati, al mercato del lavoro ed alla gestione unificata del contenzioso che potrebbe portare alla confluenza dell'Avvocatura dell'INAIL nell'INPS. All'INAIL, che già svolge un'attività di carattere sanitario, preventivo e riabilitativo, potrebbero essere assegnate tutte le funzioni connesse, quindi anche l'invalidità civile, con il trasferimento al medesimo istituto dell'attuale struttura sanitaria presente presso l'INPS.

Nel corso delle risposte scritte trasmesse dal presidente del CIV dell'INPS, Aldo Smolizza, e pubblicate in allegato al resoconto stenografico di quell'audizione, è stata rilevata, in tal senso, la possibilità di attribuire all'INPDAP la gestione complessiva di tutte le forme di tutela assistenziale che non siano direttamente collegate al mercato del lavoro.

In alcuni casi peraltro, come nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'IPOST, è stata evidenziata l'utilità del mantenimento di strutture snelle e agevoli, di carattere settoriale, che, secondo alcuni componenti della Commissione, potrebbero essere prese a modello organizzativo in vista di una futura ristrutturazione degli istituti. È stato altresì rilevata, nel corso delle audizioni del Presidente dell'IPSEMA, professor Gian Maria Fara, e del Presidente del CIV del medesimo istituto, dottor Franco Paganini, l'opportunità di assegnare ad alcuni istituti ambiti omogenei di competenza. Proprio nel caso dell'IPSEMA è stata considerata favorevolmente la possibilità di una competenza estesa a tutto il settore dei trasporti.

3. Intensificazione nell'uso delle tecnologie informatiche.

La necessità di un potenziamento dei sistemi informatici per la gestione dei dati previdenziali e assistenziali è stata sollevata frequentemente nel corso delle audizioni.

Una situazione di particolare criticità è stata ravvisata per l'INPDAP. Nel corso

dell'audizione del presidente di quell'istituto, dottor Rocco Familiari, e del direttore generale di quell'istituto, dottor Andrea Simi, si è evidenziato come il medesimo ente — pur essendo stato definito dall'autorità per l'informatica della pubblica amministrazione (AIPA) l'ente più avanzato nella realizzazione della RUPA (la rete unificata della pubblica amministrazione) ed essendo, dal punto di vista della dotazione di *hardware* e di procedure informatiche abbastanza progredito con un livello conforme a quello dell'INPS o dell'INAIL —, il medesimo ente, si diceva, non disponga di una adeguata banca dati per la ricostruzione delle carriere e dei percorsi contributivi degli iscritti ai fini della erogazione della prestazione. Tale situazione, che deriva da una oggettiva difficoltà da parte dell'INPDAP ad ottenere i dati e le informazioni relative alla ricostruzione delle carriere lavorative degli iscritti da parte delle amministrazioni di provenienza, ha spinto l'ente ad assumere l'iniziativa di richiedere 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 con l'ente, sia per la parte economica che giuridica. È stato altresì rilevato come una previsione legislativa di un potere sostitutivo da parte dell'Ente possa, da un punto di vista operativo, mettere lo stesso in condizione di predisporre delle *task forces* (utilizzando il lavoro interinale) per reperire i dati direttamente presso le amministrazioni, ferma restando la collaborazione con l'amministrazione interessata.

Le tematiche inerenti ai processi di innovazione tecnologica degli enti di previdenza, in particolare di INPS, INPDAP e INAIL, sono state affrontate, in particolare, nel corso dell'audizione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, Lucio Stanca, il quale ha ricordato che i tre enti principali INPS, INPDAP e INAIL, rispetto al totale degli enti previdenziali rappresentano da soli il 97 per cento delle prestazioni erogate, il 94 per cento della

spesa per l'informatica ed utilizzano il 98 per cento del personale addetto al settore informatico.

È stato sottolineato in particolare nel corso di quell'audizione, come l'architettura organizzativa dei sistemi informativi di questi tre enti possa considerarsi sostanzialmente identica e distribuita su tre livelli, in analogia con la strutturazione territoriale degli enti stessi: una sede centrale, dove risiedono i grandi elaboratori e gli archivi di interesse nazionale e dove vengono eseguite le elaborazioni massive; le sedi territoriali a livello regionale e/o provinciale connesse alla sede centrale, i cui sistemi dipartimentali ospitano le applicazioni di uso locale, quindi le sedi operative sul territorio, con un totale di 49.000 posti di lavoro.

Nel corso dell'audizione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, è stato evidenziato altresì come nell'illustrazione dei progetti in corso di realizzazione, particolare rilevanza assuma attraverso la cooperazione applicativa tra INAIL, INPS e le camere di commercio (a cui recentemente si è aggiunto il Ministero dell'economia e delle finanze) — il progetto dei servizi integrati alle imprese, che dovrebbe consentire agli operatori economici di comunicare, una sola volta e a tutti gli enti, i dati che li riguardano, riducendo l'onere burocratico e migliorando la qualità dei dati medesimi. Si tratta di un progetto sperimentale che dovrebbe essere operativo subito dopo l'estate. Sono stati ricordati, inoltre, il servizio di monitoraggio sugli appalti pubblici, realizzato dall'INAIL in cooperazione con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che prevede di realizzare un sistema che consenta di seguire l'intera filiera degli appalti pubblici al fine di prevenire e di controllare il lavoro sommerso; la denuncia nominativa assicurati e la denuncia nominativa infortuni, sempre realizzate dall'INAIL in attuazione del decreto legislativo n. 38 del 2000; il casellario centrale infortuni, istituito presso l'INAIL; infine, il pagamento unificato di rendite INAIL e prestazioni INPS.

In particolare, per quanto concerne l'utilizzo della rete internet, è stato evidenziato come la messa a disposizione di servizi sia informativi che, soprattutto, interattivi (allo Stato attuale ancora pochi) debba necessariamente accompagnarsi ad una « reingegnerizzazione » dei procedimenti amministrativi sottoponendoli ad un riesame critico per adeguarli alle possibilità della tecnologia. In una tale prospettiva di integrazione tra organizzazione amministrativa e tecnologia, gli obiettivi più rilevanti da raggiungere sono stati individuati dal ministro per l'innovazione e le tecnologie nell'attribuzione di certezza e tempestività ai pagamenti ed alle informazioni; nella riduzione dell'onere burocratico per le imprese ed i cittadini; nel miglioramento delle modalità di erogazione delle prestazioni; nel miglioramento della qualità dei dati detenuti dagli istituti previdenziali; nell'aumento della trasparenza; nella riduzione del contenzioso.

L'indagine conoscitiva, in questa prima fase, ha evidenziato quindi come sia in atto da parte del Governo la promozione e la ricerca di una sinergia tra gli enti, da attuarsi attraverso incontri con i presidenti dei tre maggiori enti, nel rispetto delle proprie responsabilità e dei propri ruoli, per una maggiore integrazione attraverso interoperabilità e scambi di informazione o integrazione anche di infrastrutture fisiche.

4. La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

È stato evidenziato nel corso dell'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Roberto Maroni, come la disciplina introdotta dal decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito nella legge 23 novembre 2001, n. 410, recante « Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare », abbia assegnato a quel dicastero la responsabilità per l'attuazione delle politiche immobiliari degli enti previdenziali, coinvolgendo il Ministero del

lavoro e delle politiche sociali in un ambito prima esclusivamente riservato al Ministero dell'economia e delle finanze.

La citata normativa risulta essere oggi improntata, assai più marcatamente che in passato, all'esigenza di soddisfare primariamente le necessità della finanza pubblica, puntando ad anticipare, mediante procedimento di cartolarizzazione, i proventi attesi da un programma di dismissione, già avanzato nelle sue linee generali, in buona parte già attuato, come testimoniato dalle vendite che erano state realizzate sino all'epoca dell'emanazione del suddetto decreto (1.687 milioni di euro, pari ad oltre 3.266 miliardi di lire).

È stato evidenziato, in particolare, che con il decreto-legge n. 351 del 2001 si è definito un programma di privatizzazione che investe importanti attori della proprietà immobiliare pubblica nel suo insieme (demanio, Ferrovie dello Stato, Posteitaliane S.p.A., e così via), e che il primo decreto attuativo ha riguardato esclusivamente il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali. Ciò deve essere ascritto — come emerso nel corso dell'indagine conoscitiva — al lavoro preparatorio condotto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, presso il quale opera l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, che ha il compito di eseguire, indirizzandone e raccordandone l'attività, le politiche di ottimizzazione dei patrimoni immobiliari dei sette enti previdenziali pubblici. In tal senso, nel corso dell'audizione del coordinatore dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare pubblico, professor Gualtiero Tamburini, è stato evidenziato come il legislatore, dal momento del varo del decreto legislativo n. 104 del 1996, concernente la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico sia intervenuto sulla materia delle dismissioni degli enti previdenziali, attraverso uno strumento normativo di programmazione calato su una situazione di totale disordine delle gestioni immobiliari degli enti previdenziali. All'Osservatorio nel corso degli anni è stato assegnato

il compito di seguire tale processo, attraverso il coordinamento con gli enti previdenziali pubblici. Sull'operatività di questa struttura, i Presidenti dei CIV dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP — i maggiori contribuenti al sostentamento della struttura — si sono mostrati molto critici sulla sua utilità.

Gli immobili residui degli enti previdenziali interessati dalla seconda fase di cartolarizzazione, sono stati: 54.000 abitazioni, oltre a diverse decine di migliaia di metri quadrati di superfici di immobili non residenziali, mentre la fase di cartolarizzazione in corso, riguarda un numero leggermente inferiore alle 25.000 abitazioni.

È emerso da parte dei rappresentanti degli Enti, un giudizio sostanzialmente negativo sull'attività di dismissione del patrimonio immobiliare, considerata in generale eccessivamente onerosa. Soprattutto in alcuni casi, come per esempio quello dell'INAIL, dove il patrimonio immobiliare è a garanzia delle prestazioni assicurative erogate in quanto riserva tecnica.

Nel corso dell'audizione del Coordinatore dell'Osservatorio, è stato quindi evidenziato come i fondi immobiliari, previsti nel decreto legislativo n. 104 del 1996, sarebbero uno strumento che si adatta bene alle dismissioni del settore pubblico, perché consente di creare valore, lasciando che i benefici vadano in capo all'ente, qualora intenda usufruirne. La legislazione sui fondi immobiliari consente al soggetto che apporta gli immobili di detenere il 40 per cento delle quote, e quindi il 40 per cento delle eventuali rivalutazioni potranno tornare nelle casse del soggetto apportante; mettendo gli immobili in una struttura specializzata, cioè la società di gestione del fondo immobiliare costituita da operatori tecnici del settore immobiliare.

Nel corso dell'audizione del rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono stati ripercorsi invece gli elementi fondamentali del quadro

normativo vigente sino alla data di emanazione del decreto-legge n. 351 del 2001. È stato ricordato come le linee fondamentali della nuova disciplina, per ciò che attiene alle dismissioni, erano basate sulle disposizioni contenute appunto nel decreto legislativo n. 104 del 1996 e nell'articolo 7 della legge 28 maggio 1997, n. 140, che, rispettivamente, avevano cura di regolare la dismissione « ordinaria » afferente ad un patrimonio immobiliare di oltre 11 miliardi di euro di valore catastale e la dismissione « straordinaria » per un valore complessivo « non inferiore a 3.000 miliardi di lire » (circa 1 miliardo 549 milioni di Euro). È stato indicato che al primo procedimento hanno provveduto direttamente, con l'assistenza dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, gli enti proprietari, praticando, sulla vendita delle unità abitative per le quali il conduttore aveva esercitato il diritto di opzione, le specifiche riduzioni sul prezzo di mercato (30 per cento generalizzato, più una percentuale variabile dal 10 al 15 per cento per le ipotesi di vendita in blocco). Il secondo procedimento di vendita è intervenuto per lotti di immobili ad uso non abitativo e tramite procedura competitiva sotto la diretta responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze. Alla data del 21 novembre 2001, in base alle suesposte procedure di alienazione, sono risultate vendute 10.683 unità residenziali all'inquilinato per un importo di oltre 951 milioni di Euro e aggiudicati, in esecuzione di quattro procedimenti d'asta, 74 fabbricati per un valore di circa 478 milioni di Euro.

Successivamente a quella data, sono divenute operative le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 351 del 2001 per la cosiddetta cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico comprendente (per gli aspetti d'interesse della Commissione), i patrimoni immobiliari dell'ENPALS, dell'INAIL, dell'INPDAL, dell'INPDAP, dell'INPS, dell'IPOST e dell'IPSEMA; disposizioni che hanno fissato

nuove modalità di cessione in luogo di quelle che avevano operato in precedenza.

È stato sottolineato, in particolare, che con decreti dirigenziali dell'Agenzia del demanio del 27, 28 e 30 novembre 2001 (più le successive integrazioni emanate) sono stati individuati, sulla base dei dati predisposti dall'Osservatorio sul patrimonio immobiliare degli enti previdenziali, gli immobili degli enti previdenziali da destinare al procedimento di cartolarizzazione. Gli stessi immobili — con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con questo Ministero, in data 30 novembre 2001 — sono stati oggetto di trasferimento a titolo oneroso alla Società di cartolarizzazione immobili pubblici, società a responsabilità limitata (SCIP); con il medesimo decreto interministeriale, quindi, gli immobili sono stati riassegnati agli stessi enti con generale mandato di gestione e di rivendita.

L'indagine conoscitiva ha permesso di evidenziare, sotto questo aspetto, che gli atti di gestione del patrimonio immobiliare si sostanziano in un contratto avente come contraenti l'ente previdenziale e la SCIP che, in sintesi, delega al primo tutte le incombenze relative all'amministrazione del bene (ad esempio la riscossione degli affitti e i carichi di manutenzione); mentre il contratto reca mandato a vendere gli immobili in esito alle specifiche procedure ivi previste ed alle condizioni recate dall'articolo 3 del decreto-legge n. 351 del 2001 a vantaggio degli inquilini, quali il riconoscimento del diritto di opzione, la riduzione del 30 per cento sul prezzo di mercato elevabile di un ulteriore 10-15 per cento per la vendita in blocco, la concessione di mutui agevolati in funzione del reddito del conduttore.

Risultano essere in corso di alienazione 850 immobili (più 274 immobili provenienti dal Programma straordinario di cessione poc'anzi citato), in relazione ai quali la cartolarizzazione ha determinato un'anticipazione per un importo iniziale che dovrebbe aggirarsi sui 2.300 milioni di Euro. La vendita degli immobili dovrebbe

comportare plusvalenze che, a conclusione del procedimento di cartolarizzazione, saranno imputate, ciascuna per la parte di propria competenza, agli enti previdenziali, dedotte, secondo quanto contrattualmente previsto, le spese di cartolarizzazione. Si è quindi evidenziato, che il ricavo netto finale di tale operazione, monitorata in collaborazione precipuamente con l'Osservatorio sul patrimonio immobiliare, sarà versato agli enti come prezzo totale della vendita. Nel frattempo, salvo nuovi decreti di trasferimento di altre proprietà alla società veicolo, è rimasto nella piena disponibilità degli enti previdenziali pubblici il residuo patrimonio immobiliare costituito da immobili a reddito e immobili strumentali, patrimonio sul quale permane la vigilanza diretta da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Alla data del 28 febbraio 2002, secondo i dati forniti nel corso dell'audizione del sottosegretario per l'economia e le finanze, onorevole Maria Teresa Armosino, su un totale di 26.157 unità immobiliari inserite nell'operazione di cartolarizzazione, quelle vendute sono risultate 2.837, per un controvalore pari a circa 200 milioni di euro.

3. *La situazione presso le casse private.*

La prima fase dell'indagine conoscitiva ha consentito di approfondire anche le problematiche legate al settore delle casse private.

Nel corso dell'audizione del presidente dell'associazione degli enti previdenziali privati, avvocato Maurizio de Tilla, e dei rappresentanti delle Casse private, svolta il 24 luglio 2002, sono state illustrate alcune esigenze considerate prioritarie dai singoli ordini professionali. Si tratta in particolare di:

a) totalizzazione dei periodi di iscrizione e contribuzione;

b) modifiche in tema di indennità di maternità da riconoscere alle libere professioniste;

c) il regime previdenziale dei compensi dell'attività di sindaco e di amministratore di enti o società;

d) eliminazione della doppia tassazione a carico delle Casse professionali;

e) interventi per la gestione di una previdenza integrativa e di un fondo sanitario;

f) analisi di medio lungo periodo;

g) aspetti concernenti la privatizzazione dell'ENPAF.

a) *Totalizzazione dei periodi di iscrizione e contribuzione.* Nel corso dell'audizione, in cui sono intervenuti oltre venti soggetti in rappresentanza delle diverse Casse, è stata evidenziata innanzitutto la necessità di introdurre uno strumento alternativo alla ricongiunzione nell'ordinamento previdenziale, in ottemperanza alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, individuato nel cumulo figurativo e gratuito di tutti i periodi di iscrizione maturati nelle diverse gestioni previdenziali, la totalizzazione, appunto. Si è prospettata la necessità di soluzioni normative compatibili con la spiccata diversità di impianto dei vari regimi, con particolare riferimento ai sistemi di calcolo delle prestazioni, tenendo conto in particolare della peculiarità delle casse private che non si avvalgono di finanziamenti pubblici.

In tal senso, è stata rappresentata la scelta per ricondurre il sistema di calcolo, per tutti quei soggetti che non possono accedere alla ricongiunzione dei periodi assicurativi, a quello della legge n. 335 del 1995, concernente il sistema contributivo, per evitare le conseguenze eccessivamente onerose che la totalizzazione realizzata con ciascuno dei sistemi tipi delle varie gestioni comporterebbe. L'introduzione di un potere regolamentare che permetta alle singole casse l'adattamento del sistema contributivo alla realtà specifica della propria categoria è Stato considerato un obiettivo particolarmente significativo per rendere concretamente possibile la salvaguardia degli equilibri finanziari.

b) *Modifiche in tema di indennità di maternità da riconoscere alle libere professioniste.* Si tratta di un aspetto che si considera rilevante, posto che le norme a tutela della maternità per le libere professioniste, introdotte con la legge n. 379 del 1990 e poi riprodotte nel capo XI del decreto legislativo del 26 marzo 2001, n. 151, non contengono disposizioni complete. In particolare, è stato evidenziato come manchi la fissazione di un tetto massimo all'indennità da corrispondere alla libera professionista. Si è ritenuto opportuno correggere, altresì, l'indicazione dell'anno di riferimento per l'indennità al secondo antecedente a quello della domanda, per evitare che ci possa essere la possibilità per la professionista di procedere a speculazioni o vantaggi economici, anticipando la domanda o inserendo un dato non corrispondente alla realtà, preferendosi invece un collegamento tra il reddito di riferimento utile per il calcolo dell'indennità e il periodo in cui si è verificato l'evento e non quello di presentazione della domanda. In particolare, il reddito da prendere a riferimento per il calcolo dell'indennità si ritiene necessario sia solo quello professionale, con esclusione di quanto eventualmente percepito per altre attività svolte (come per esempio redditi di impresa, proventi patrimoniali e così via).

c) *Il regime previdenziale dei compensi dell'attività di sindaco e di amministratore di enti o società.* La questione concerne il regime previdenziale nel caso in cui l'amministratore o il sindaco sia un professionista iscritto ad un albo professionale e ad una Cassa previdenziale privata. Nel corso dell'audizione del presidente dell'AdEpp, avvocato de Tilla, e dei rappresentanti delle casse private, è stata ritenuta non condivisibile la pretesa di assoggettare al regime proprio del lavoro parasubordinato l'attività di revisore o di amministratore svolta da un professionista, riconducibile all'oggetto dell'arte o della professione svolta in via principale. In particolare, si è ritenuto non coerente con il sistema vi-

gente e le peculiarità dei rispettivi regimi previdenziali, l'equiparazione, anche ai fini previdenziali, di alcune attività autonome che meglio possono rientrare nello schema di lavoro subordinato (come i procacciatori d'affari di agenzie assicurative o immobiliari, e così via) con quelle che tipicamente riguardano la sfera professionale, sia pure in senso lato, e si sviluppano nell'ambito della medesima (come amministratori e sindaci di società o enti, partecipanti a collegi e commissioni, e così via). In tal senso l'assoggettamento ad un'unica contribuzione previdenziale presso la Cassa professionale di riferimento di tutti i redditi lavorativi dei professionisti appare la soluzione più coerente.

d) *Eliminazione della doppia tassazione a carico delle Casse professionali.* I rappresentanti delle Casse di previdenza private hanno manifestato l'opportunità di una riforma della vigente normativa fiscale, eliminando l'attuale equiparazione tra Casse professionali e persone fisiche sul piano della tassazione, riducendo altresì il peso del prelievo fiscale a loro carico. È stata quindi auspicata l'eliminazione della doppia tassazione (a carico del pensionato e a carico delle casse) che giunge fino al 50 per cento del reddito da pensione. L'aspettativa, in questo caso, è quella altresì di equiparare in modo sostanziale il regime fiscale a quello dei fondi-pensione, in linea con le regole vigenti in tutti i paesi dell'Unione europea e degli USA.

e) *Interventi per la gestione di una previdenza integrativa e di un fondo sanitario.* Nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'AdEPP è stata manifestata la possibilità per le casse di previdenza private di gestire direttamente fondi di previdenza complementare. È stata espressa in questo senso la convinzione della necessità di una normativa generale, valida per tutte le casse private, idonea ad evitare differenziazioni inutili. In tal senso è

emersa la proposta di un grande polo di previdenza integrativa che riguardi un milione seicentomila professionisti, quanti sono complessivamente gli iscritti alle casse private. Ciò rappresenterebbe lo strumento per una previdenza integrativa molto più forte.

È stata inoltre espressa l'intenzione di costituire dei fondi sanitari, anche per le casse private, in modo da poter costituire da sole, nel senso di ciascuna cassa, o tutte insieme, un polo sanitario. In tal senso è stata ricordata l'iniziativa che riunisce alcune casse in una fondazione, presieduta dal presidente degli psicologi Houlis, allo scopo di cominciare a creare e a promuovere un polo sanitario (che funga anche da terzo pilastro), per soddisfare le esigenze delle casse.

f) *Analisi di medio lungo periodo.* La legge 335/95 stabilisce all'articolo 3, comma 12, in 15 anni l'arco temporale minimo di equilibrio gestionale di ogni Ente privatizzato. Poiché il ciclo previdenziale di ognuno supera di gran lunga tale periodo, sorge la necessità di proiezioni che investano archi temporali più ampi.

g) *Aspetti concernenti la privatizzazione dell'ENPAF.* Nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'ENPAF, è stata infine evidenziata l'opportunità di chiarire una volta per tutte che il medesimo non rientra più nei programmi di dismissione dei patrimoni immobiliari pubblici disciplinati dal decreto legislativo n. 104/96 e successivamente dal decreto legge n. 351/2001, in virtù della sua privatizzazione.

Tale esigenza si rende necessaria, infatti, poiché ciò che appare come ovvio, non appare tale in alcune sedi giudiziarie, ove la trasformazione dell'Ente non è ritenuto elemento decisivo per ritenerlo libero dagli obblighi pubblicistici riferiti a programmi di finanza pubblica.

4. *Gli aspetti da approfondire.*

In conseguenza della deliberata integrazione del programma dell'indagine co-

noscitiva, e della conseguente proroga del termine per la sua conclusione, la Commissione sarà chiamata ad approfondire ulteriori tematiche, prima della predisposizione del documento conclusivo, nell'ambito del quale potranno confluire tutte le indicazioni sin qui evidenziate, oltre alle ulteriori che emergeranno nel corso dell'indagine.

In tal senso, dovranno essere svolte le audizioni — previste dal programma originario e non ancora svolte — dei rappresentanti degli organi e delle istituzioni europee interessate; dei rappresentanti delle regioni; dei rappresentanti di istituti di ricerca e del mondo universitario e accademico nazionale e internazionale; di quelli delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori del settore e delle organizzazioni sindacali, come i rappresentanti delle organizzazioni degli ispettori, dell'associazione dei gestori immobiliari, nonché quelli dei legali degli enti parastatali; del Ragioniere generale dello Stato.

In questo senso, si ritiene opportuno innanzitutto, verificare l'incidenza sulla spesa pubblica dei costi per la previdenza ed assistenza, anche nella prospettiva della riforma, più volte annunciata. In tal senso, è opportuno procedere all'audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti, in particolare del Procuratore generale, nonché al Governatore della Banca d'Italia, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva. L'esigenza di approfondire le condizioni per la realizzazione di un sistema previdenziale privato, efficiente e capace di soddisfare le esigenze del mercato, impone altresì la necessità di confrontare le proposte dei rappresentanti delle Casse private con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tra le autorità amministrative indipendenti, si ritiene opportuno audire anche i rappresentanti dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, proprio allo scopo di verificare le potenzialità da soddisfare nei diversi enti pubblici previdenziali, ed eventualmente i progetti da realizzare.

Dopo l'approfondimento della disciplina nazionale, come già convenuto, sarebbe opportuno inoltre ai fini del completamento dell'indagine, procedere ad un approfondimento della conoscenza delle situazioni esistenti in altri ordinamenti europei (come Germania, Regno Unito e Paesi scandinavi, in particolare Svezia e Finlandia) ed extraeuropei (come Canada e Stati Uniti), nell'ambito dei quali sono da tempo in corso di definizione processi di riforma sia degli istituti della previdenza pubblica, che della previdenza complementare.