
 XII LEGISLATURA

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

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 GENNAIO 1996

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GINO GIUGNI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione del presidente dell'INPDAP sull'organizzazione delle strutture e degli organi dell'Istituto:		Masiero Mario	33, 37, 38
Giugni Gino, <i>Presidente</i> ...	27, 31, 32, 37, 38, 39	Mezzacapo Lucia, <i>Direttore generale dell'IN-</i>	
Calabretta Manzara Maria Anna	32, 35	PDAP	38
Carta Antonio, <i>Dirigente generale per il patrimonio immobiliare dell'INPDAP</i>	36	Seppia Mauro, <i>Presidente dell'INPDAP</i>	27
Daniele Galdi Maria Grazia	36	31, 32, 33, 35, 36, 37, 38	
		Sulla pubblicità dei lavori:	
		Giugni Gino, <i>Presidente</i>	27

La seduta comincia alle 18.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che dell'odierna seduta sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

Propongo che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'INPDAP sull'organizzazione delle strutture e degli organi dell'Istituto.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'INPDAP sull'organizzazione delle strutture e degli organi dell'Istituto.

Prima di dare inizio all'audizione, informo i colleghi che è pervenuto, da parte del Ragioniere generale dello Stato, l'elenco aggiornato degli enti previdenziali su cui la Commissione ha potere di vigilanza, ai sensi della legge n. 88 del 1989; tale elenco è stato poi integrato con le osservazioni formulate dal Ministero del lavoro.

È inoltre pervenuta la relazione della commissione di indagine sulla gestione patrimoniale degli enti previdenziali istituita nei mesi scorsi dal ministro del lavoro.

Questi documenti saranno inviati ai commissari.

Do ora la parola al presidente Seppia, il quale affronterà, tra l'altro, i problemi

relativi al processo di riorganizzazione in atto.

MAURO SEPPIA, Presidente dell'INPDAP. Signor presidente, abbiamo già presentato alla Commissione una relazione, per cui mi soffermerò soltanto su alcuni aspetti che ritengo di particolare importanza.

Un primo dato è di carattere legislativo ed ordinamentale: l'INPDAP, come frutto di un processo di unificazione di vari enti, è nato sulla base di un decreto-legge che è stato reiterato per una decina di volte, dal febbraio 1993 all'agosto 1994. L'aspetto più significativo del decreto istitutivo era rappresentato dall'unificazione dei diversi consigli di amministrazione, che venivano sciolti prevedendo nel contempo la nomina di un'unica figura monocratica, il commissario; di fatto, però, l'istituto era una fotografia degli enti esistenti, che mantenevano la loro autonomia organizzativa e gestionale. Nel primo anno di vita dell'INPDAP, si è svolta un'attività tendente ad individuare possibili sinergie, mediante processi unificanti, ma senza procedere ad una modifica di carattere strutturale. Con il decreto legislativo n. 479 del 1994, l'INPDAP è stato costituito in via definitiva, per cui si è potuto dare avvio alla riorganizzazione ed alla ristrutturazione indispensabili per creare effettivamente un ente di carattere unitario, superando la pluralità delle gestioni e perseguendone l'unitarietà.

Gli elementi che sono alla base delle difficoltà esistenti e dei tempi necessari per costruire l'ente sono diversi. In primo luogo, occorre considerare la disomogeneità delle diverse realtà che sono confluite nell'istituto, sotto un profilo non sol-

tanto culturale e professionale, ma anche organizzativo e normativo. Mentre, infatti, alcuni enti erano disciplinati dalla normativa sul parastato, gli istituti di previdenza erano soggetti alle norme sulla contabilità dello Stato. Gli istituti di previdenza, in particolare, avevano la possibilità di avvalersi delle prestazioni di altri uffici statali, possibilità che è venuta meno nel momento in cui si è proceduto all'unificazione; basti pensare che potevano utilizzare, per lavori di supporto, circa 500 persone esterne, retribuite con lo straordinario, nonché avvalersi delle direzioni provinciali del tesoro, per quanto riguardava la gestione periferica non soltanto delle prestazioni istituzionali ma anche del patrimonio. Gli istituti di previdenza si avvalevano inoltre del supporto degli uffici tecnici erariali e dell'Avvocatura dello Stato, oltreché degli altri organi di consulenza, come il Consiglio di Stato. Nel momento in cui è nato l'INPDAP, la possibilità di utilizzare le 500 unità esterne è venuta meno; l'Avvocatura dello Stato, inoltre, ha immediatamente dichiarato l'impossibilità di proseguire nella sua attività ed infine è venuto meno l'apporto degli uffici tecnici erariali.

L'istituto, quindi, si è trovato improvvisamente di fronte a problemi nuovi, ossia a gravi carenze di professionalità e di personale. Nel momento dell'unificazione, gli organici avrebbero dovuto teoricamente essere determinati dalla somma di quelli dei tre enti confluiti nell'INPDAP, pari a circa 7.300 unità, ma di fatto la consistenza degli stessi organici era pari a 4.300 unità: in particolare, erano scoperte per circa 3 mila unità tutte le strutture periferiche.

Un secondo problema è costituito dall'eredità che, senza beneficio d'inventario, è giunta all'INPDAP: mi riferisco ad una ingente mole di arretrato, in particolare per quanto riguarda le prestazioni pensionistiche gestite dagli istituti di previdenza, nonché ad una notevole morosità e a consistenti ritardi nella gestione nel patrimonio immobiliare, sempre degli istituti di previdenza. Si è inoltre evidenziata una singolare situazione, che soltanto nel 1996

riusciremo a definire: la mancanza di bilanci di previsione e di consuntivi degli istituti di previdenza, che a tal fine non utilizzavano non soltanto le norme sulla contabilità del parastato, ma neanche quelle relative alla contabilità dello Stato. Gli istituti non avevano, quindi, veri e propri bilanci di previsione e consuntivi, ma vi erano esclusivamente dei piccoli « bilancini » (così definiti, sotto il profilo tecnico), riferiti alle sole spese generali che rappresentavano circa il 2 per cento della spesa globale, cioè 200-300 miliardi.

Chiaramente, la carenza di organici e la disomogeneità che ho descritto hanno pesato moltissimo sull'attività dell'ente. Il primo obiettivo perseguito dall'amministrazione (la quale si è formalizzata con la nomina del consiglio di amministrazione e del consiglio di indirizzo e vigilanza tra il marzo e l'aprile del 1995) è stato quello di modificare l'assetto organizzativo, al fine di rispondere ad esigenze di qualità della prestazione e di tempi reali, nonché di smaltire il notevole arretrato, in particolare nel settore della previdenza ma anche in quello del patrimonio. Si è dunque deciso di operare attraverso quella che è stata definita (con neologismo forse non piacevole ma indicativo nel senso della scelta) periferizzazione, cioè il trasferimento di tutte le attività di produzione dal centro alla periferia.

Questa operazione ha incontrato notevoli difficoltà. Le prime hanno riguardato l'organico, in quanto gli istituti di previdenza non avevano presenze in periferia e si avvalevano delle direzioni provinciali del tesoro; in secondo luogo, si è posto un problema non solo di numeri ma anche di professionalità, in quanto negli altri istituti, che svolgevano un'attività diversa, non erano presenti i liquidatori delle pensioni degli istituti di previdenza. Si poneva quindi l'esigenza di un processo formativo accelerato e, nello stesso tempo, di un coinvolgimento degli operatori dell'ENPAS e dell'INADEL, già presenti in periferia, perché ampliassero la propria attività e quindi si sobbarcassero un lavoro di quantità e qualità superiore rispetto a quello svolto in precedenza.

Si è cercato di far fronte alla grave carenza delle strutture periferiche dapprima attraverso un processo di mobilità volontaria, che però ha trovato scarsissima adesione (si può parlare di unità che si contano sulle dita delle mani) e successivamente attraverso una mobilità gestita dal Ministero della funzione pubblica: mi riferisco alla mobilità da ente ad ente che ha portato all'inserimento, ad oggi, di circa 250 unità, sempre di gran lunga insufficienti rispetto alle esigenze.

Nel 1995 si è iniziata anche la sperimentazione, collegata a progetti finalizzati, dei contratti di formazione lavoro, sperimentazione che proseguirà nel 1996, cercando di sopperire in via straordinaria, con interventi nuovi, a questa grave carenza di personale e che comporta, contemporaneamente, un'attività di qualificazione professionale, per cui i tempi devono considerarsi medi e non potranno certo essere brevi.

Per quanto riguarda l'altro aspetto del problema, cioè quello del ritardo, delle grandi difficoltà nella gestione del patrimonio, l'ente - incontrando difficoltà di ordine politico ma anche di carattere oggettivo -, nella piena consapevolezza che gli enti previdenziali non fossero in grado, con le loro strutture, di gestire l'attività del patrimonio, non solo per la loro reale carenza di personale (almeno per quanto riguarda l'INPDAP) ma anche perché la professionalità e la flessibilità necessarie per la gestione del patrimonio non potevano presupporre una capacità di intervento in questo settore da parte degli enti pubblici, aveva già pensato di rivolgersi all'esterno, attraverso l'affidamento a *services* privati della gestione dei contratti di locazione. Questa prima fase sarà poi seguita dall'affidamento all'esterno, in modo globale ed organico, dei contratti di manutenzione ordinaria e straordinaria. Dal 1° gennaio di quest'anno ha preso avvio questa fase di trasferimento all'esterno del patrimonio immobiliare, che pensiamo dovrebbe conseguire in primo luogo il risultato di una più completa e piena conoscenza di tutto il patrimonio e del suo stato; infatti, non è vero, come qualcuno

sostiene, che non si conosca il numero delle unità immobiliari; il punto non è questo: il fatto grave è che non si conosce lo stato delle stesse unità immobiliari, il che non consente una gestione programmata delle manutenzioni ordinarie e in futuro costituirà anche un elemento di grave difficoltà per il processo di dismissione, dal momento che, quando ci troveremo di fronte alle tante o poche possibilità di vendita che si presenteranno, sarà necessaria una documentazione della quale spesso gli enti non dispongono. Dunque, l'affidamento all'esterno consente anche questa completa conoscenza, oltre a garantire la possibilità di far gestire i contratti di locazione con quella flessibilità che dovrebbe permettere, nel 1996, di passare dalla vecchia normativa basata sull'equo canone alla stipula dei nuovi contratti di locazione con i patti in deroga. La legge di superamento dell'equo canone prevedeva, infatti, che si stipulassero i nuovi contratti con i patti in deroga alla scadenza di quelli vecchi, stipulati con l'equo canone, e poiché gli ultimi di tali contratti sono scaduti nel 1995, tra il 1996 ed il 1997 si determinerà il rinnovo completo dei contratti.

Questi sono stati gli obiettivi preliminari che l'ente si è posto. Ma voglio ricordare che anche sotto il profilo informatico l'eredità era sconvolgente, per il fatto che ci siamo trovati di fronte a quattro ambienti informatici non comunicanti tra loro e neppure sviluppati. Eravamo in presenza di primi approcci di processi di carattere informatico e questo ha richiesto innanzi tutto il grande lavoro di non determinare una cessazione dell'attività informatica esistente, di cercare di far dialogare gli ambienti esistenti e, contestualmente, di costruire una nuova architettura ed un nuovo processo informatico, che si concretizzerà con il piano informatico del triennio 1996-1998, il quale sarà approvato entro la metà di febbraio. È chiaro che questa situazione informatica, che è supporto del processo organizzativo come anche della celerità e della chiarezza dei processi, ha influito notevolmente sull'attività e sui tempi di costruzione del nuovo ente. Questi elementi, che desideravo sot-

toporre alla vostra attenzione, evidenziano la difficoltà dello stesso processo di costruzione del nuovo ente.

Voglio anche ricordare che vi sono dei limiti di carattere legislativo che non hanno consentito, fin dall'inizio, un processo lineare (è un po' come quando si dice di voler costruire una macchina senza creare le condizioni e fornire le attrezzature per costruirla). Basti pensare che per quanto riguarda l'inquadramento del personale vi sono delle norme, molto restrittive, che non tengono conto della straordinarietà della costruzione del nuovo ente. Dobbiamo infatti procedere all'inquadramento, con tabelle di equiparazione, di dipendenti provenienti dallo Stato con dipendenti del parastato. La situazione è complessa e non si può fare una semplice operazione - come sostanzialmente la legge richiederebbe - di inquadramento di carattere orizzontale, perché non sempre le condizioni sono facilmente equiparabili, dal momento che vi sono professionalità diverse: basti pensare che negli istituti di previdenza non esisteva soltanto il contratto dei dipendenti statali ma oltre a questo ve ne erano altri due (quello degli edili e quello del commercio) relativi a figure diverse. Quindi, l'omogeneizzazione richiesta non si può costruire semplicemente attraverso un inquadramento di carattere orizzontale.

Sottolineati, in sintesi, questi punti della relazione, desidero svolgere un'ultima considerazione riguardo alla situazione finanziaria ed alle prospettive dell'ente. Mentre fino ad alcuni anni or sono vi era l'impressione che la situazione finanziaria del comparto pubblico fosse tranquilla, i dati che sono emersi e che rappresentano, per altro, una situazione storica che si stava delineando dal 1992, indicano, in particolare nel settore della previdenza per gli enti locali, uno squilibrio di dimensioni preoccupanti tra entrate e prestazioni istituzionali. Preoccupante poiché si tratta, ormai, di un disavanzo di circa 2.400 miliardi per quanto riguarda il 1996, che, se si considera il volume complessivo di 16.000 miliardi di entrate, rappresenta un elemento molto con-

sistente. Inoltre, si sono esaurite tutte le riserve della Cassa di previdenza per i dipendenti degli enti locali, poiché questo squilibrio ha iniziato a delinearsi - come dicevo - dal 1992 e si è fatto fronte a tale disavanzo attraverso anticipazioni di altre Casse a quella degli enti locali, anticipazioni alle quali si è cercato di porre fine attraverso l'alienazione del patrimonio mobiliare ed immobiliare della stessa Cassa per i dipendenti degli enti locali e quindi la restituzione, anche se teorica e contabile, da parte di tale Cassa verso le altre, proprio al fine di garantire gli equilibri finanziari dettati dalla legge.

Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che spesso è soltanto nel momento del dramma che ci si rende conto del problema e, allora, si risolvono le situazioni non in modo strutturale ma facendo ricorso ad anticipazioni della tesoreria, il che è elemento di estrema incertezza e di grave nocimento nei confronti della gestione. Il problema è strutturale e deriva dalla modifica, intercorsa anche nel settore pubblico, del rapporto tra addetti e pensionati, che nel giro di pochi anni si è modificato completamente e che, al 1° gennaio 1996, si può dire sia di 1,9 a 1. Sostanzialmente, la situazione è cambiata negli ultimi cinque anni; tipiche un po' di tutto il settore della previdenza sono state le uscite registratesi nel 1993, 1994 e 1995 per pensioni di anzianità. Desidero sottolineare che, posto pari a 100 il numero delle uscite annue, le pensioni di anzianità costituiscono il 60-65 per cento: questo è il vero fenomeno che ha determinato la modifica del rapporto strutturale del settore.

Il problema, dunque, va ormai affrontato dal lato strutturale. La riforma del sistema pensionistico ha certamente consentito, per il 1996, di contenere in 2.400 miliardi lo squilibrio tra entrate e prestazioni, che altrimenti sarebbe stato di circa 4.400 miliardi, ma non ha modificato le prospettive di medio periodo. Abbiamo pertanto posto ai ministeri vigilanti il problema di un intervento che consenta di affrontare la situazione, in modo particolare dal lato delle aliquote contributive. Infatti,

nel 1996 si verificherà una situazione di squilibrio, di differenze tra aliquote contributive, poiché mentre per il comparto statale l'aliquota è stata fissata al 32 per cento, rimane ferma al 29,10 o al 28,75 per cento per il comparto degli enti locali, con una differenza di carattere contributivo tra i due settori che ormai non è giustificata. Mi rendo conto degli effetti economici che ciò determina, ma questo è il dato su cui richiamiamo l'attenzione della Commissione.

PRESIDENTE. Ringraziandola per la sua relazione, presidente Seppia, mi permetto di sollecitare una risposta sul tema relativo agli organi dell'Istituto: quali conseguenze ha comportato l'introduzione del sistema dualistico di gestione (consiglio di indirizzo e vigilanza e consiglio di amministrazione)?

Abbiamo sentito dal presidente Billia che nell'INPS questa nuova struttura ha generato discreti problemi di avviamento, e speriamo che si tratti soltanto di avviamento; nell'esame di carattere orizzontale che stiamo svolgendo ci interessa verificare se queste note di omogeneità diano luogo anche ad omogeneità di problemi o se la Provvidenza vi aiuti più di quanto aiuti altri istituti.

MAURO SEPPIA, Presidente dell'INPDAP. Vorrei svolgere, su tale argomento, due considerazioni, una riguardante l'esperienza in corso, l'altra le preoccupazioni che voglio esprimere rispetto alle voci che stanno circolando riguardo alla formazione del regolamento di organizzazione e funzionamento che dovrebbe essere emanato dal Ministero del lavoro.

Per quanto riguarda l'esperienza in corso all'INPDAP, siamo riusciti a mantenere un giusto equilibrio tra l'organo di indirizzo e vigilanza e l'organo di amministrazione e gestione. Ci siamo intesi: abbiamo definito fin dalla prima riunione quali fossero le competenze reciproche e non vi è stata, sotto questo profilo, invadenza di campo. Direi che questa esperienza, se riuscirà a consolidarsi e ad essere supportata, è positiva.

A nostro giudizio, il consiglio di indirizzo e vigilanza deve svolgere la funzione che detta la legge, cioè quella di essere organo di indirizzo nel determinare gli obiettivi pluriennali dell'ente e di vigilanza sull'attività dell'ente stesso, attraverso gli strumenti tipici costituiti dall'approvazione del bilancio di previsione e di quello consuntivo, delle relazioni di carattere trimestrale o del piano per quanto riguarda gli investimenti immobiliari. Questi sono, infatti, gli strumenti attraverso i quali si realizza la vigilanza. In caso contrario, si esce dalla vigilanza e si entra in un'altra attività, quella del controllo, o si invade l'area più strettamente amministrativa.

La competenza del consiglio di amministrazione è innanzi tutto preparatoria di atti per il consiglio di indirizzo e vigilanza con riferimento ai piani triennali, ma è una competenza propria per quanto riguarda i piani annuali, cioè la gestione vera e propria. Se si tratta di una competenza di gestione vera e propria, è chiaro che il controllo di gestione, che è uno strumento tipico della responsabilità di gestione, non può non essere affidato al consiglio di amministrazione. Sentiamo invece dire che nel nuovo regolamento di organizzazione e funzionamento alcune funzioni tipiche della gestione saranno affidate al consiglio di indirizzo e vigilanza, come ad esempio la nomina del dirigente responsabile del controllo interno. In questo modo si crea una confusione fra i ruoli di responsabilità che può rappresentare un elemento negativo sia perché la nomina dei dirigenti è una competenza tipica del consiglio di amministrazione sia perché il problema del controllo interno è una delle componenti del processo budgettario. Quest'ultimo, nonostante al riguardo vi sia tanta confusione, consiste nella formazione, nell'individuazione del risultato e nella possibilità di avere strumenti che consentano di verificare il risultato. Tutto questo può essere fatto solo dal controllo interno, che non deve essere confuso con l'ispettorato o con altre funzioni di controllo esterne all'istituto.

Un provvedimento come quello di organizzazione e funzionamento che non defi-

nisca esattamente i rapporti ed i ruoli delle tre aree fondamentali (tecnostuttura, funzione di gestione amministrativa e funzione di indirizzo e vigilanza amministrativa) può, a nostro parere, creare situazioni molto complesse all'interno dell'ente. In sostanza, potrebbe verificarsi una tendenza dei singoli organi ad invadere le aree altrui, quella del consiglio di amministrazione e della dirigenza, quella del consiglio di indirizzo e vigilanza e dell'amministrazione. Un fatto del genere sarebbe davvero di grave nocimento per l'istituto.

PRESIDENTE. Attualmente gli organi dell'Istituto sono stati completati?

MAURO SEPIA, Presidente dell'INPDAP. No, perché il decreto di organizzazione e funzionamento, per quanto concerne il nostro ente, deve istituire i comitati autonomi delle singole gestioni. Queste in precedenza erano nove e al 1° gennaio 1996 sono diventate dieci, dopo l'istituzione della gestione delle pensioni dei dipendenti statali. Gli organi non sono stati ancora completati perché manca il decreto di organizzazione e funzionamento.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, ringrazio ancora una volta, oltre che il presidente Seppia, gli altri rappresentanti dell'INPDAP presenti.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Il presidente Seppia ha parlato con molta abilità della necessità di procedere ad una divisione dei compiti tra il consiglio di indirizzo e vigilanza ed il consiglio di amministrazione.

A me pare, a prescindere dalle notizie ricevute da altri enti, che, anche se si rispettano le competenze, il dualismo tra i due organi non possa del tutto garantire la migliore funzionalità dell'ente. Vorrei al riguardo una risposta più di merito. È infatti vero che l'idea guida era quella di dividere gli organi tra coloro che progettano e coloro che gestiscono. Fino a quando le cose vanno bene, fino a quando è possibile un'intesa, questa dualità può garantire un risultato, ma questo è poggiato nella mas-

sima parte sui buoni rapporti. Però la buona funzionalità di enti quali l'INPDAP, l'INAIL o l'INPS, cioè i massimi enti della gestione previdenziale italiana sia del settore privato sia di quello pubblico, non può, a mio giudizio, basarsi su queste caratteristiche che possono essere anche valide ma potrebbero avere un carattere transitorio.

Un aspetto che mi preoccupa è quello relativo alla situazione di bilancio. Il presidente Seppia ha detto che si sta prendendo in considerazione la possibilità di procedere ad un'alienazione del patrimonio. Naturalmente, un'operazione di tal genere garantisce sì un'entrata, ma questa — lo sappiamo tutti — è occasionale.

MAURO SEPIA, Presidente dell'INPDAP. È straordinaria.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Certo, ma come organismo di controllo sul funzionamento degli enti ci dovremmo preoccupare di assicurare un flusso organico e non estemporaneo ed occasionale. Quindi, l'aumento dell'aliquota è giustificato sia dal punto di vista della condizione del bilancio sia sotto il profilo etico.

Vi è poi un altro problema che mi preoccupa e sul quale vorrei una risposta precisa. Mi riferisco al rinnovo dei contratti, relativamente al quale il passaggio dal regime di equo canone a quello dei patti in deroga deve avvenire alla scadenza del contratto. Vorrei sapere se questa prassi venga seguita anche dall'INPDAP perché, se così non fosse, vi sarebbe una responsabilità gestionale dell'ente sulla quale dobbiamo concentrare la nostra attenzione.

Conosco bene le vicende che hanno portato all'istituzione dell'INPDAP e le difficoltà enormi che i colleghi (all'epoca lo erano e mi fa piacere continuare a chiamarli così) hanno incontrato anche per una carenza di organico, ma vorrei sapere per quali qualifiche si determini questa carenza che assume un rilievo tale da incidere sulla funzionalità dell'ente. Inoltre, questo decentramento, che l'ente ha giu-

stamente e proficuamente iniziato come opera di modernizzazione e funzionalità delle strutture, come si sposa con il processo di automazione? Si è tenuto conto di tutto questo? I due processi si muovono di pari passo o si verificano squilibri fra i due canali?

MARIO MASIERO. Innanzi tutto vorrei sapere se la cifra di 1,9 faccia riferimento al numero di pensionati per addetto in attività. Se così fosse, si tratterebbe di una cifra sconvolgente a livello economico.

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Si tratta di un pensionato ogni 1,9 addetti in attività.

MARIO MASIERO. Quindi, ci si avvicina ai livelli del settore privato.

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Il rapporto è leggermente più favorevole rispetto al settore privato.

MARIO MASIERO. Vi è una previsione di disavanzo pari a circa 2.500 miliardi per l'anno corrente a fronte di un'erogazione complessiva di 16 mila miliardi. Sulla base di questi numeri, il quadro organizzativo e gestionale che lei, presidente, ha dipinto è serio e preoccupante in quanto la situazione economica del paese ha superato da tempo il *break even point*, come prelievo fiscale sul prodotto lordo, per cui si assiste ad un pericoloso incremento del disavanzo degli enti di gestione previdenziale. Per far fronte all'emergenza è importante avviare una seria azione di monitoraggio sul patrimonio immobiliare dell'ente. Considerato il numero di edifici di proprietà dell'istituto, il quale peraltro non è dotato di una struttura adeguata, occorre affidarsi a strutture private responsabili e credibili per stilare non solo la mappa degli immobili ma anche per definire lo stato di conservazione e gli interventi necessari a salvaguardia del patrimonio. Non va, infatti, dimenticato che quest'ultimo appartiene ai lavoratori.

Presidente Seppia, le risulta che ad Arezzo siano stati locati con i patti in deroga alcuni immobili dell'ente con l'assi-

stenza prestata dalle organizzazioni degli inquilini e non da quelle della proprietà edilizia? In funzione della legge, tali contratti potrebbero essere impugnati dagli inquilini, per cui raccomandiamo che in futuro tutti i contratti vengano stipulati con l'assistenza non solo del sindacato degli inquilini ma anche della controparte, onde dare piena validità agli stessi contratti. A lei risulta una notizia del genere?

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Senatore Masiero, non ho alcuna notizia al riguardo. Posso assicurarle che, pur essendo Arezzo la mia città, sono lontanissimo da problemi di questo genere, proprio per evitare di essere in qualche modo coinvolto.

La prima questione posta dall'onorevole Calabretta Manzara sollecita un giudizio politico che, se non mi fosse stato chiesto, non avrei espresso. Ciascuno di noi conosce la storia della formazione dei consigli di indirizzo e vigilanza: dopo l'uscita delle organizzazioni sindacali dal consiglio di amministrazione, si pose il problema della rappresentanza degli iscritti agli enti. La strada indicata è stata, appunto, quella dei consigli di indirizzo e vigilanza, seguendo esperienze di altri paesi, anche se poi nell'esperienza italiana tali organi si realizzano sempre in maniera diversa. Nell'esperienza tedesca essi si traducono di fatto in una compartecipazione nei consigli di amministrazione, il che è una cosa ben diversa, perché sono dotati di un vero e proprio potere. L'idea originaria era quella di creare una specie di assemblea dei soci rappresentata dai titolari del diritto di proprietà, cioè gli iscritti agli enti che, nel momento di approvazione del bilancio di previsione e del consuntivo, esprimeva i propri indirizzi e svolgeva un ruolo di vigilanza sugli atti fondamentali dell'ente, che sono - come dicevo - il bilancio di previsione ed il consuntivo.

Nella nostra realtà è stata ideata una formula che consentisse anche una partecipazione indiretta alla gestione dell'ente ed è chiaro che, al di là delle dichiarazioni

e degli intenti, nel momento in cui si costituiscono nuovi organi, si pone il problema degli spazi da occupare. Ritengo pertanto che l'elemento di conflittualità sia naturale, fisiologico; questo è il rischio che si corre in una situazione di trasformazione della pubblica amministrazione in cui compaiono tre aree, ciascuna con la propria autonomia. Mi riferisco alla struttura, alla gestione e ai consigli di indirizzo e vigilanza relativamente ai quali, se le norme non sono chiare, si potrebbe creare una situazione piuttosto grave. Ecco perché sono molto preoccupato che il decreto di organizzazione e funzionamento che il ministro del lavoro deve emanare sulla base del decreto legislativo n. 479 del 1994 non contenga elementi di equivoco ma abbia il coraggio di affrontare fino in fondo questi problemi. La decisione peggiore sarebbe quella di seguire strade surrettizie, mentre sarebbe opportuno favorire gli enti in maniera più chiara.

Per quanto riguarda la situazione di bilancio, sono cosciente del quadro generale e del fatto che quello della previdenza è tra i problemi più delicati. Spetta al potere politico individuare le soluzioni, ma secondo me per problemi di questo genere più che lo studio di laboratorio conta la situazione reale. Dal punto di vista dello studio di laboratorio si possono adottare provvedimenti più significativi e drastici ma la verità è che in questi settori è possibile ottenere risultati solo con il consenso sociale. Quindi, anche se probabilmente il passo è sempre in ritardo rispetto ai bisogni reali, quello che sotto un apparente profilo tecnico ed economico non si ottiene immediatamente, lo si ottiene in un quadro più generale.

Il dato vero è che il provvedimento di riforma del sistema pensionistico ha certamente influito positivamente ma non in misura sufficiente sulle tendenze di disavanzo che si sarebbero verificate nel 1997, consentendo un incremento delle entrate perché è aumentato il numero delle voci retributive sottoposte all'aliquota contributiva (parlo del comparto pubblico), determinando quindi un incremento delle

entrate e contenendo, anche se non in modo sufficiente, i pensionamenti di anzianità, che rappresentano per noi il vero problema, la vera causa di «uscita» e quindi di difficoltà finanziaria, impedendo così che il disavanzo raggiungesse i 4.400 miliardi; esso è stato infatti contenuto in circa 2.400 miliardi.

Il disavanzo negli enti pubblici è ormai in atto dal 1992, tanto che il bilancio tecnico degli istituti di previdenza, al 1° gennaio del 1991, anticipava già le situazioni che si sono poi accentuate per effetti psicologici, i quali hanno determinato un aumento vertiginoso delle «uscite» tra il 1994 ed il 1995. Basti pensare che il numero delle «uscite» ordinarie si aggirava sulle 30 mila unità, mentre tra il 1994 ed il 1995 abbiamo avuto «uscite» per circa 60 mila persone. Si è quindi raddoppiata quella che era una tendenza storica a causa degli effetti psicologici che tutti conosciamo.

Da tempo abbiamo fatto presente all'autorità di governo l'esigenza di un intervento strutturale in questa materia. Il problema è quello della modifica dell'aliquota contributiva, che deve ormai essere portata almeno al 33 per cento. Mi rendo conto dei problemi sociali e politici che ciò comporta, ma questo è l'unico dato attraverso cui si può impedire l'ulteriore aggravamento della situazione dal punto di vista finanziario, che avrebbe riflessi sullo Stato.

A questo punto vorrei chiarire il problema delle alienazioni degli immobili. Negli istituti di previdenza, ed in particolare nella Cassa di previdenza degli enti locali, si era registrato al 31 dicembre 1995 un debito di circa 5 mila miliardi nei confronti delle altre casse. Per chiudere questa partita debitoria, anche per esigenze di carattere contabile, nel bilancio di previsione del 1996 abbiamo proceduto alla alienazione di una parte del patrimonio mobiliare della Cassa di previdenza degli enti locali, ed abbiamo rappresentato una situazione contabile di alienazione dello stesso patrimonio immobiliare per chiudere il debito di tale cassa, anche al fine di non allargare la situazione di squilibrio

esistente. La verità è che siamo arrivati al fondo del barile! Nel 1996 la Cassa di previdenza degli enti locali non potrà attingere più nulla perché ha ormai venduto il proprio patrimonio.

Per quanto riguarda i rinnovi dei contratti ed i patti in deroga, debbo dire che noi, pur non con la tempestività che una organizzazione efficiente e adeguata avrebbe consentito, ma per il fatto che con il 1° gennaio del 1996 abbiamo affidato *in service* a società private la gestione dei contratti di locazione, saremo in grado di rinnovare tutti i contratti, passando dal regime di equo canone a quello dei patti in deroga. Inoltre, attraverso questo strumento saremo anche in grado di affrontare il pregresso della morosità, nonché tutti i rapporti con l'utenza in ordine alle spese condominiali; saremo quindi in condizione di compiere quel salto di qualità nei rapporti con l'utenza, che una struttura pubblica non è e non sarà mai in grado di poter realizzare.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Il rinnovo va dal momento della scadenza del precedente contratto?

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. I rinnovi sono iniziati già dal 1995. Nel momento in cui i contratti scadevano, si è dato avvio al rinnovo e al passaggio al regime dei patti in deroga, con un aumento del canone, articolato nel corso del quadriennio, di almeno il 50 per cento.

Quanto poi alla carenza dell'organico, il problema non riguarda tanto le qualifiche, quanto piuttosto la dotazione di organico nella periferia, in quanto gli istituti di previdenza che avevano previsto un organico di 1.700 unità, secondo quanto stabilito dalla legge n. 274 del 1991, non hanno mai proceduto all'assunzione di questo personale. Ci siamo quindi trovati a dover trasferire in periferia le attività degli istituti di previdenza senza il loro organico, e con organici dell'ENPAS e dell'INAM già di per sé carenti. Ci è quindi venuta a mancare essenzialmente la struttura periferica. A ciò abbiamo fatto fronte attraverso una utilizzazione più accentuata degli am-

bienti informatici esistenti (l'unico ambiente periferizzato era quello dell'ENPAS, che abbiamo sfruttato al massimo; solo recentemente abbiamo concluso e definito una nuova rete di comunicazione virtuale con la Telecom, al fine di sostituire la vecchia ed unica rete esistente, quella dell'ENPAS, ormai insufficiente) ma anche attraverso forme organizzative, utilizzando personale centrale per il supporto delle periferie.

Debbo aggiungere che il problema della carenza non è solo numerico ma anche professionale. Abbiamo quindi dovuto realizzare un piano complesso e contestuale, anche di carattere formativo, il che non è una cosa semplice. I risultati stanno comunque cominciando ad arrivare; ci auguriamo che il 1996 sia l'anno in cui non dico che si completino ma almeno si avviino tutti gli atti necessari per la periferizzazione. Accanto a questi problemi, vi sono questioni meno nobili e tuttavia reali, come quelle relative agli ambienti logistici, alle culture, alle mentalità. Occorre riuscire a formare una cultura unitaria all'interno dell'ente, ma la questione non è semplice: se spesso neanche nel settore privato si riesce in tempi rapidi ad ottenere risultati positivi, in quello pubblico ciò è anche più complesso.

Sono cosciente delle verità dette dal senatore Masiero e cioè che soltanto utilizzando strutture e *service* privati saremmo stati in grado di completare la conoscenza del patrimonio immobiliare, processo che abbiamo completato il 1° gennaio di quest'anno. Al riguardo, devo dire che ero già partito con questa impostazione nel 1994 (lo dico proprio per dimostrare come i tempi cambino e come spesso le situazioni possano apparire contraddittorie). Quando, nel 1994, facemmo il bando per l'affidamento *a service* esterni della gestione del patrimonio, ci trovammo di fronte a decine di interrogazioni parlamentari e ad attacchi violenti della stampa, in cui si sosteneva che volevamo svendere e regalare il patrimonio dell'ente ai privati. Oggi sono contento di aver seguito quella procedura, perché ho con-

stato che ha riscosso consensi in Parlamento.

Devo aggiungere che non conosco la questione di Arezzo, a cui è stato fatto cenno.

Per quanto riguarda i sindacati degli inquilini, ricordo che presso il Ministero del lavoro realizzammo un accordo in base al quale quei sindacati hanno potuto partecipare alla definizione dei criteri dei patti in deroga. Le organizzazioni di rappresentanza della parte cosiddetta proprietaria non erano presenti; occorre però considerare che gli enti non hanno mai deciso che cosa essere (questo nodo politico non è mai stato sciolto): essi non sono iscritti ad alcuna associazione padronale, né ad alcun sindacato. Pur in questa situazione di grande indeterminatezza, credo che tale nodo dovrà comunque essere sciolto. Da parte nostra, invitiamo sempre le organizzazioni che rappresentano la proprietà alla stipula del contratto.

ANTONIO CARTA, *Dirigente generale per il patrimonio immobiliare dell'INPDAP*. C'è una forma di contestazione alla base del loro rifiuto di intervenire.

MARIA GRAZIA DANIELE GALDI. La ringrazio per questa sua esposizione molto chiara. Mentre lei parlava mi è tornata alla mente un'esperienza abbastanza simile che si è vissuta nel momento in cui nel nostro paese è stata avviata la riforma sanitaria. Il mettere insieme presidi sanitari gestiti da enti diversi aveva procurato moltissimi problemi agli attuali amministratori e penso che quelle questioni nel settore della sanità si trascinino ancora oggi. Mi rendo quindi ben conto delle difficoltà che avete dovuto affrontare nel costruire questo nuovo organismo e vi auguro pertanto di poter proseguire nel vostro lavoro, della cui difficoltà - lo ripeto - mi rendo ben conto.

La questione che tuttavia oggi sembra più preoccupante, e che è emersa dal quadro che lei ha delineato, è quella relativa al problema strutturale. Si possono anche alienare beni del patrimonio, ma la cosa preoccupante è che per il futuro non

avremo, a breve scadenza, un miglioramento, perché tutta la politica di contenimento del debito pubblico tende, per esempio, a restringere gli organici degli enti locali, delle strutture pubbliche e dello Stato. Ne consegue che questo rapporto tra addetti e pensionati inciderà sempre più in maniera negativa. Se pensiamo che quest'anno la deroga in materia di assunzioni è intervenuta, attraverso la legge finanziaria, per quegli enti locali che non si fossero trovati in condizioni più disastrose di altri, è evidente che la nostra prospettiva è ancora più preoccupante per il futuro.

L'eventuale modifica, e in quale misura, delle aliquote è un punto veramente centrale ma nello stesso tempo preoccupante: che cosa comporterà in termini di aumenti di spesa per gli enti locali? Siete riusciti a fare una stima, modificando lievemente quel coefficiente? A che cosa andiamo incontro? Occorre chiarire questi punti anche per renderci conto delle prospettive.

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Con riferimento al comparto pubblico le tendenze sono indubbiamente inquietanti, ma se esaminiamo il problema complessivamente ci accorgiamo che esso non è solo nostro ma riguarda ormai tutto il mondo industrializzato.

Abbiamo costruito un sistema previdenziale che era basato su un elemento, ossia sulla concentrazione dell'occupazione nel settore industriale, sul lavoro dipendente. Oggi si assiste ad una modifica profonda anche del tipo di rapporto tra il settore industriale e quello terziario, il che comporta una serie di problemi nuovi. Mi riferisco, in particolare, allo sviluppo del lavoro autonomo, alle modifiche che dovranno intervenire nella vita di ciascuno, specialmente dei giovani, con riferimento alle varie posizioni di carattere professionale: tutte problematiche indubbiamente molto complesse.

Per quanto riguarda la situazione odierna, credo sia necessario superare due contraddizioni. Non è pensabile che nel settore pubblico si mantenga ancora (an-

che se i buoi sono ormai usciti dalla stalla!) una situazione anomala, determinata dalle pensioni di anzianità, tenendo contemporaneamente ferme le aliquote contributive. Infatti, posto pari a 100 il numero delle « uscite » pensionistiche, fino ad oggi nel 67 per cento dei casi si è trattato di pensioni di anzianità; da ciò risulta di facile comprensione quale sia la tipologia del fenomeno, che ha inciso notevolmente sulla situazione. Nel settore della previdenza pubblica, infatti, si poteva andare in pensione con 25 anni 6 mesi e un giorno o con 19 anni 6 mesi ed un giorno. Con l'allungamento della vita media, è chiaro che cosa ciò abbia significato: è un problema, questo, che in qualche modo è stato contenuto, ma che tuttavia esiste ancora. È stata una scelta politica di cui non potete chiedere a me ragione.

Si pone poi il problema di riconsiderare la questione degli anni di contribuzione e dell'età pensionabile, nonché l'aspetto relativo alle aliquote. Chiediamo allora al Governo di intervenire eventualmente dal lato delle aliquote contributive, perché la situazione ci impone di chiedere probabilmente quest'anno – forse sotto il profilo della manovra di cassa non sarà necessario, ma si tratta di una tecnica di gestione e non di una scelta politica di gestione sana – ma sicuramente nel 1997 il ricorso all'anticipazione della tesoreria. Ciò, peraltro, in presenza di tante piccole anomalie che non incidono notevolmente ma sono comunque significative: continuiamo ancora a pagare il contributo di solidarietà all'INPS (250 miliardi l'anno), pur trovandoci in una situazione di forte disavanzo (la solidarietà dovrebbe essere rivolta a noi!). Esistono, inoltre, tante altre uscite, senza considerare che ai nostri fondi depositati presso la tesoreria non viene corrisposto neppure l'uno per cento di interessi: si tratta di ottomila-novemila miliardi che, pur non risolvendo la situazione, sono significativi.

Il problema è strutturale, perché anche con una gestione più accurata del patrimonio e con maggiori rendimenti non riu-

sciremmo a modificare il disavanzo. Abbiamo 600 miliardi di entrate annue derivanti da rendite patrimoniali ed anche se riuscissimo, con una grande capacità, ad ottenere un rendimento di un punto (il rendimento derivante dalle abitazioni civili – collegato all'equo canone – si aggira intorno all'1,6 per cento, nel settore commerciale è del 2,5 per cento e nell'ambito di questo la parte privata dà il 3,5 per cento, sulla base degli elementi che emergono dalle camere di commercio), non si raggiungerebbero cifre in grado di modificare un disavanzo di gran lunga superiore alle economie di gestione o ai maggiori redditi che potremmo conseguire. Ecco perché pongo l'accento su questo punto, anche se sono attento alle altre questioni che sono indice di buona gestione, ma non modificano lo squilibrio esistente.

PRESIDENTE. L'entrata degli statali a quali previsioni dà luogo? Mi domando se possa contribuire ad un migliore equilibrio dei conti, dal momento che determinerebbe entrate e non uscite, per ora.

MAURO SEPPIA, Presidente dell'INPDAP. Per ora ci troviamo di fronte ad una previsione, contenuta nella legge finanziaria, di circa 49 mila miliardi per il 1996 (allo stato delle cose, non sappiamo a quanto corrisponda in termini di spesa). Mi auguro che i conti siano esatti, ma probabilmente per noi si tratterà di una partita di giro. Si sta discutendo il problema delle aliquote che lo Stato e i dipendenti dello Stato dovranno indirizzarci. Non so se queste siano comprese nei 49 mila miliardi, ma non credo. Si tratta, comunque, di una materia sulla quale non abbiamo avuto chiarimenti dallo Stato. Tutto quanto ci è assegnato dalla legge finanziaria viene speso, per cui per noi si tratta di una partita di giro.

MARIO MASIERO. Lei ha parlato di ottomila-novemila miliardi che l'istituto deposita in tesoreria senza ricevere interessi. Se calcoliamo il rendimento che questa cifra potrebbe garantire ove fosse

investita in titoli di Stato (8-9 per cento), ed a questo aggiungiamo quanto si potrebbe ricavare dagli affitti (1-1,5 per cento) derivanti da un patrimonio di circa cinquemila miliardi, otteniamo un totale che potrebbe dimezzare il deficit corrente.

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Magari!

MARIO MASIERO. Non capisco perché l'ente non possa impiegare queste risorse - che poi sono un patrimonio dei lavoratori - in modo da ricavarne un reddito.

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Ciò deriva non da una nostra scelta ma da una legge, la quale stabilisce che tutti i fondi devono essere depositati presso la tesoreria a tasso zero.

MARIO MASIERO. Sono al corrente dell'esistenza di questa legge, ma raccomandando al presidente della Commissione di esaminare la questione. Poiché il problema pensionistico ha subito una evoluzione e ci troviamo in una fase di emergenza, ritengo che la legislazione possa essere modificata, magari con un provvedimento *ad hoc* che potrebbe ricevere il consenso di gran parte del Parlamento.

Ci troviamo in una situazione critica in cui il sistema economico rischia, con il debordare continuo della spesa, di avvitarsi su se stesso. Non possiamo pensare che la legge di riforma delle pensioni abbia risolto il problema, come lei ha prima ammesso; occorre riprendere in mano la questione: si tratta di stabilire se il paese, con le norme attuali, potrà pagare le pensioni fra dieci o quindici anni, oppure se sia il caso di ipotizzare altre possibilità per ottemperare a questo obbligo. In campo economico, sappiamo quando inizi una fase di « avvitamento », ma non sappiamo come e quando finisca.

PRESIDENTE. Vorrei sapere se nell'ambito dell'ente siano prevedibili situazioni di contenzioso (per essere chiaro, faccio riferimento a quanto è avvenuto al-

l'INPS), cioè se siano da mettere in conto anche eventualità di sfondamenti giurisprudenziali che finirebbero per alterare sensibilmente i bilanci dell'ente.

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Attualmente vi sono ricorsi - ai quali dobbiamo stare molto attenti - che riguardano il caso di inserimento dell'indennità integrativa speciale nella liquidazione dei dipendenti dello Stato, in quanto riferita al 1984 soltanto per il 60 per cento.

LUCIA MEZZACAPO, *Direttore generale dell'INPDAP*. Perché c'è il problema dei ricorsi pendenti...

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Si tratta di ricorsi che tendono ad ampliare il periodo in questione. Però devo dire che la Corte costituzionale rimetteva al Parlamento l'esigenza dell'inserimento per valutare l'opportunità economica.

Altro problema è quello dei ricorsi pendenti per l'inserimento di alcune voci retributive (in particolare nel settore delle forze armate, dei carabinieri e così via) nell'indennità di fine rapporto.

LUCIA MEZZACAPO, *Direttore generale dell'INPDAP*. Poiché si parla di situazioni giuridiche pendenti, si tratta di capire che cosa si intenda con tale termine: se si fa riferimento ai ricorsi presentati da tutti coloro che non hanno avuto l'indennità integrativa cumulata nella buonuscita, si apre veramente un grosso problema di fondi. In tale direzione, infatti, vanno l'interpretazione ed i ricorsi dei dipendenti dello Stato. Tra i nostri « clienti » abbiamo i magistrati, che sono ben ferrati nell'interpretazione delle norme e quindi sono pronti a presentare ricorsi in materia.

PRESIDENTE. Quindi, vi è qualche area di rischio. Prego la presidenza dell'ente di effettuare uno studio al riguardo e di trasmetterlo ai nostri uffici.

MAURO SEPPIA, *Presidente dell'INPDAP*. Certamente.

PRESIDENTE. In questo modo potremo valutare i conti reali e le eventuali « sciagure » che potrebbero verificarsi. Eventualmente, poiché il nostro è un organo legislativo (mi riferisco ovviamente al Parlamento e non alla Commissione), potremmo cercare di prevenire gli avvenimenti.

Nel ringraziare il presidente dell'INPDAP ed i suoi collaboratori per il contributo offerto alla nostra Commissione, ricordo che avremo altre occasioni di incontrarli, dal momento che intendiamo mantenere con loro un contatto molto stretto.

Ricordo, infine, che l'audizione del presidente dell'INAIL è prevista per martedì 6 febbraio 1996, alle ore 18.

La seduta termina alle 19,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 31 gennaio 1996.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC12-EG-2
Lire 500