

---

XI LEGISLATURA

---

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

17.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 OTTOBRE 1993**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PIER LUIGI ROMITA**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>Audizione del ministro per la funzione pubblica:</b>	
Romita Pier Luigi, <i>Presidente</i> .....	303, 306, 309, 310, 313
Cassese Sabino, <i>Ministro per la funzione pubblica</i> .....	303, 304, 311
Pellegatti Ivana .....	304, 307, 310, 311
Pulli Emilio .....	308
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Romita Pier Luigi, <i>Presidente</i> .....	303



**La seduta comincia alle 9.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

Avverto altresì che, consentendo la Commissione, saranno attivati gli impianti audiovisivi a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ministro per la funzione pubblica.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cassese, che ringrazio per essere intervenuto alla seduta odierna, con cui la Commissione conclude una serie di audizioni che hanno visto presenti il ministro del lavoro ed il ministro del tesoro, nella persona del sottosegretario Sacconi.

L'audizione odierna era stata decisa nel mese di luglio a conclusione dell'esame, che la Commissione ha compiuto adempiendo ad un suo dovere istituzionale, delle relazioni sull'attività degli enti previdenziali riferita all'anno 1992. Ritengo che le audizioni dei rappresentanti governativi potranno recare utili elementi alla Commissione per predisporre la relazione finale sull'attività del corrente anno.

Ci interessa acquisire il parere del Governo sulla situazione degli enti previdenziali perché, come abbiamo sottolineato in più occasioni, attraversiamo momenti che non sono certo di ordinaria amministrazione anche per il settore previdenziale, soprattutto alla luce di quanto previsto nel disegno di legge finanziaria 1994 e nel relativo provvedimento collegato. Per i riflessi che le novità contenute in tali provvedimenti possono avere sull'attività di controllo di questa Commissione, abbiamo bisogno di conoscere con tempestività dal Governo quali siano i suoi orientamenti e le sue valutazioni in merito alle medesime. Finora abbiamo acquisito il parere tecnico-organizzativo, squisitamente previdenziale, del ministro del lavoro e quello del ministro del tesoro dal punto di vista dell'incidenza sulla finanza pubblica. Oggi gradiremmo conoscere le opinioni del ministro per la funzione pubblica sulle proposte fortemente innovative contenute nei provvedimenti di cui sopra.

Invito il ministro Cassese a prendere la parola.

**SABINO CASSESE, Ministro per la funzione pubblica.** La ringrazio, signor presidente. Innanzitutto, desidero scusarmi con i commissari per il contrattempo intervenuto la scorsa settimana, quando l'audizione non ha potuto aver luogo a causa di urgenti ed indifferibili impegni governativi.

Facendo riferimento ai quesiti formulati nei giorni scorsi dalla Commissione, dico subito che mi soffermerò in particolare su tre punti: decreto istitutivo dell'INPDAP e sue eventuali modifiche; articolo 5 del provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria 1994, consi-

derandone l'attuazione e le possibilità di sviluppo; patrimonio immobiliare. Naturalmente, sono disponibile a rispondere anche su altri punti, qualora dovessi tralasciarli nella mia esposizione.

Per quanto riguarda il decreto istitutivo dell'INPDAP, pur non essendone il promotore - al riguardo avete già sentito il ministro Giugni- debbo manifestare la disponibilità del Governo a correggere il testo in sede di reiterazione qualora si rivelassero problemi applicativi. Trattandosi infatti di un ente di nuova istituzione, si pongono problemi di carattere generale, per cui se in sede di reiterazione il provvedimento può essere migliorato, vi è una disponibilità del Governo in tal senso.

Più importanti sono le questioni connesse all'articolo 5 del provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria 1994. Tale articolo, concepito come il combinato disposto degli articoli 1 e 2 del provvedimento - mi riferisco allo stampato del Senato n. 1508, su cui è in corso la discussione presso le Commissioni riunite V e I -, stabilisce dei principi demandandone l'attuazione a specifici enti.

Desidero in questa sede anticipare gli orientamenti emersi durante il dibattito che si è svolto presso le suddette Commissioni del Senato: allargare l'ambito di applicazione dell'articolo 5 a tutti gli enti pubblici non economici, di cui un gran numero è costituito da enti che esercitano forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale; prevedere una delega al Governo; evitare di indicare l'uno o l'altro ente.

In pratica, l'orientamento emerso, che credo il Governo accoglierà, è quello di una delega di carattere generale, veramente approfondita, ispirata ai seguenti concetti base: eliminazione delle duplicazioni organizzative; distinzione tra organi di indirizzo generale e organi di gestione (modello di vertice dell'INPDAP); eliminazione di sperequazioni tra le categorie nel trattamento previdenziale; eliminazione di duplicazioni di trattamento pen-

sionistico; limitazione dei benefici a coloro che effettivamente esercitano le professioni considerate.

Per conseguire tale finalità, nel corso del dibattito si è pensato (provo a riassumere il dibattito che si è svolto, di cui condivido le linee conclusive) che possano essere utilizzate tre tecniche: la prima è quella dell'incorporazione, la seconda è la fusione e la terza la privatizzazione.

Si dovrebbe ricorrere all'incorporazione quando si ritiene che un ente debba essere soppresso e che le sue funzioni, il suo personale e gli strumenti relativi possano essere incorporati in enti esistenti.

L'inconveniente dell'incorporazione è costituito dal fatto che a tale strumento si è fatto ricorso tante volte nella storia italiana: in fondo, l'INPS non è altro che il risultato di una serie di incorporazioni; se infatti si analizza la struttura interna di tale Istituto, si può constatare che vi sono numerose gestioni e comitati di gestione. L'ultima volta che me ne sono interessato in maniera approfondita l'INPS era un ente unico ma composto da ben undici enti.

IVANA PELLEGATTI. Tutti i fondi speciali.

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, tutti i fondi speciali. Il pericolo dell'incorporazione (alla quale si può ricorrere qualche volta ma non necessariamente sempre) è quello del gigantismo: quando un ente raccoglie molti compiti e funzioni, corre il rischio di diventare un organismo di dimensioni tali da rendere difficile la sua gestione. Tutti hanno studiato (in particolare gli economisti) le soglie di efficienza, per cui oltre una certa dimensione le strutture organizzative, invece di essere funzionali, diventano « disfunzionali ».

Di qui l'idea di poter ricorrere, come alternativa, alla seconda tecnica, quella della fusione, in cui l'ente verrebbe soppresso ma non inglobato in un ente preesistente; esso verrebbe soppresso insieme ad altri enti dando luogo ad un

nuovo ente: si potrebbero sopprimere, per esempio, tre istituti creandone uno nuovo, che diventerebbe il quarto (ma in realtà il primo se si comincia a contare da questo, perché i primi tre scomparirebbero).

La terza tecnica, ove sia possibile applicarla (questo dipende evidentemente dalla normativa vigente in materia di prestazioni obbligatorie che attengono alla protezione sociale o all'assistenza sociale, ma preferisco usare l'espressione protezione sociale perché « previdenza », com'è noto, è un'espressione antica dal punto di vista culturale e oggi non ha più un significato scientifico preciso), è quella della privatizzazione.

Riassumendo, credo si possa affermare (di questo avremo conferma addirittura oggi presso le Commissioni riunite V e I del Senato, alla cui seduta prenderà parte anche qualcuno dei presenti) che la linea di sviluppo sia quella costituita dal non prevedere elenchi, anche perché altrimenti potrebbe porsi la domanda circa il perché qualche ente vi sia incluso ed altro. Si dovrebbe invece dare una delega complessiva (naturalmente con l'obbligo per il Governo di riferire, come sempre, al Parlamento) a prendere in esame *funditus* l'intera materia e a riordinarla a fondo seguendo i principi e i criteri direttivi, oltre alle tecniche o procedure, che ho ricordato.

Per quanto riguarda il terzo punto, relativo al patrimonio immobiliare, devo rilevare che i beni patrimoniali di queste istituzioni derivano, com'è noto, da vincoli normativi; ricordo altresì che, per quanto riguarda l'amministrazione dello Stato e limitatamente ai beni patrimoniali, si è diffusa erroneamente la voce che si mettessero in gestione economica attiva beni dello Stato ad uso collettivo (si tratta evidentemente di un errore, perché credo che nessuno abbia mai voluto vendere le spiagge, le rive del mare, le acque pubbliche, i fiumi o le cime delle montagne); non si capisce perché qualcuno abbia pensato che questo fosse possibile, considerando anche che i beni dello Stato si dividono in tre cate-

gorie: demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili. Questi ultimi assumono la loro denominazione proprio perché sono disponibili (questo per antica tradizione).

Lo stesso vale per gli istituti, i quali hanno dei beni che, se destinati ad usi collettivi, devono essere considerati insuscettibili di gestione e di valorizzazione economica. Ove non siano d'interesse collettivo, cioè ove su di essi non gravi l'uso di una collettività, tali beni possono essere considerati suscettibili di una gestione o valorizzazione economica.

Le gestioni o valorizzazioni economiche si possono classificare in più categorie: la prima è ovviamente quella costituita dalla detenzione del bene da parte dell'ente, il quale però lo renda produttivo, com'è naturale. Può accadere che un ente abbia dei beni e (come spesso capita nell'amministrazione dello Stato e anche in questi enti) li destini ad usi non produttivi o addirittura ad usi abusivi; ricordo che quindici anni fa ho presieduto una commissione che ha condotto l'unica indagine approfondita in materia e posso testimoniare che una buona metà dei beni patrimoniali vengono dati in uso abusivo, nel senso che lo Stato tollera che dei privati usino abusivamente beni.

Ove vi sia la possibilità di una gestione economica, ferma restando la proprietà del bene, questa dovrebbe rappresentare il primo obiettivo degli enti, i quali dovrebbero non vendere ma detenere il bene, traendone un utile.

Voi tutti sapete (credo che siate al corrente dell'esperienza che è stata fatta dopo l'entrata in vigore della legge di disciplina dell'INPS e dell'INAIL a seguito della costituzione dell'apposita società) del calcolo costi-benefici relativo all'uso dei beni patrimoniali di proprietà dell'INPS.

Per quanto riguarda questa prima categoria, quindi, si può dire che i beni siano caratterizzati da una possibilità di gestione economica che, ove sia presente, deve essere resa possibile.

La seconda possibilità è quella dell'alienazione o del conferimento. L'aliena-

zione, in particolare, comporterebbe una mobilitazione del patrimonio, che da immobiliare diventerebbe mobiliare, sempre per fini di investimento.

L'ultima tecnica dovrebbe consentire la possibilità di ulteriori investimenti; credo non sia un mistero per nessuno che negli ultimi tempi sono state prospettate numerose idee circa la possibilità che l'utilizzazione economica, ed eventualmente la finanziarizzazione, di beni patrimoniali possa costituire un volano importante per attuare una politica degli investimenti pubblici e quindi per incrementare l'occupazione.

Non vi è cosa peggiore che detenere dei beni senza che siano produttivi, oppure senza mobilitarli finanziarizzandoli, per esempio emettendo dei titoli che possano essere garantiti dalla proprietà del bene e l'emissione dei quali consenta il finanziamento di investimenti che servano o ad aumentare l'occupazione, o ad aumentare i beni patrimoniali degli stessi enti, oppure, meglio ancora, al raggiungimento dell'uno e dell'altro obiettivo.

Il provvedimento collegato, in base alla legge n. 362 del 1988, all'articolo 22, prevede una forma di mobilitazione del capitale immobiliare di questi enti (la discussione delle Commissioni V e I consentirà di approfondire il problema) e posso dichiarare sin da ora che il Governo è disponibile nei confronti di tutti gli strumenti che rendano attivo questo patrimonio — il vero problema degli enti pubblici, a cominciare dallo Stato, è quello di essere ricchi proprietari come lo erano i latifondisti prima della riforma agraria, di essere cioè, come si diceva allora, « proprietari assenteisti » — e quindi della possibilità di mobilitare il capitale, ovviamente nell'interesse collettivo e con tutte le garanzie da cui queste procedure devono essere accompagnate. Quando parlo di garanzie intendo dire che le procedure di valorizzazione devono essere basate su stime tecniche compiute in contraddittorio — perché solamente in questo modo vi sono delle garanzie —; che le vendite devono essere compiute con forme e con procedure di asta pubblica

annunciata a tutti — perché non possono essere ammesse trattative —: procedure queste che garantiscono la pari concorrenza di tutti e la massima trasparenza, nell'interesse collettivo, nel senso di far percepire agli enti e alle società che si costituissero per la gestione il massimo di ricavi; ciò anche in un'ottica più generale, nel caso di una politica degli investimenti che possa essere destinata ad alleviare i problemi dell'occupazione.

Concludo dicendo che nessuno di noi — e tanto meno io che in passato ho svolto un ruolo attivo in questo campo — si nasconde il problema della difficoltà di attribuire ad un certo periodo di tempo i vantaggi e i benefici economici che si possono ottenere, perché la mobilitazione dei beni patrimoniali ha dei tempi tecnici piuttosto lenti, per cui il problema è quello — affrontato con il ministro Giugni all'interno del Governo — di stime prudenti, in quanto non si possono indicare politiche di investimento o di disinvestimento o di finanziarizzazione di beni patrimoniali che poi diventino dei meri annunci. È per questo motivo che nello stimare gli effetti finanziari del provvedimento collegato si è preferita la linea della massima prudenza. Sappiamo che questi interventi richiedono procedure complesse che lo diventano ancora di più se si vuole garantire il massimo di trasparenza: intendo dire che la trattativa privata richiede tempi più brevi dell'asta pubblica di vendita che presuppone il rispetto di certi tempi, la pubblicità sui giornali, le notizie, le possibilità di rilancio (le formule più moderne prevedono che l'asta pubblica serva ad identificare un certo numero di soggetti e che poi eventualmente si possa rilanciare in modo tale da ottenere un prezzo migliore).

Credo di aver risposto soltanto ad una parte degli interrogativi che mi sono stati posti. Sono comunque a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento.

**PRESIDENTE.** Grazie, signor ministro, per la sua esposizione che, per la sua lucidità e chiarezza, non esiterei ad

assimilare ad una lezione, che però non so se il Governo, nel suo complesso, ascolti sempre.

IVANA PELLEGATTI. Anch'io ringrazio il ministro che è ampiamente scusato visto che è riuscito a dare un contributo notevole al nostro dibattito in un tempo abbastanza limitato.

Vorrei fare alcune osservazioni anche perché quello che lei ha detto, signor ministro, qualche volta è in contrasto con quanto abbiamo ascoltato in altre occasioni e soprattutto perché i parlamentari qui presenti, oltre a far parte di questa Commissione, lavorano nelle Commissioni di merito dei due rami del Parlamento per cui si troveranno a fare i conti con gli elementi che lei oggi ci ha fornito in relazione ai disegni di legge in discussione.

Ha toccato solo di sfuggita la questione dell'INPDAP, affermando di non essere il ministro promotore del relativo decreto. Però vorrei farle notare, come ho fatto con il ministro Giugni, che il provvedimento collegato alla legge finanziaria, all'articolo 22, prevede l'alienazione del patrimonio INPDAP, previsione contenuta anche nell'articolo 5 del decreto sull'INPDAP: vi è, quindi, il rischio di definire norme contraddittorie. Questo è un aspetto che credo occorra tenere in considerazione.

Altro elemento, sempre per quanto riguarda l'INPDAP, è che il decreto - che comunque rappresenta un risultato che nessuno di noi vuole negare - non ha dato vita a quello che lei ritiene di dover fare con l'articolo 5. Mi spiego: non vi è stata alcuna fusione, tanto che vi sono ancora quattro enti che continuano a vivere di luce propria. Ora, poiché concordo con lei sull'opportunità di evitare il gigantismo, bisognerebbe avere le idee chiare su che cosa si intenda fare della previdenza nel nostro paese. Quando si mettono insieme le quattro casse di previdenza della direzione generale del tesoro e contemporaneamente si incorpora l'ENPAS, che eroga un altro tipo di prestazione, o l'ENPDEP, che non ha

alcuna ragione per continuare ad esistere, mi domando se sarebbe più opportuno pensare che in questo paese esistono lavoratori del settore pubblico che si dividono, ad esempio, in dipendenti degli enti locali e dipendenti dello Stato e quindi prevedere un ente di previdenza che gestisca tutto quanto riguarda i lavoratori dello Stato.

Non voglio soffermarmi sulla necessità di istituire un fondo per gli statali, tema questo affrontato con gli altri ministri che abbiamo ascoltato, però sulla questione degli enti di previdenza, pensare di mettere insieme tutto, come si è fatto con l'INPDAP, ed in quella forma, mi sembra non possa portare a quei risultati che invece si potrebbero raggiungere e che tutti auspichiamo. Infatti, se vi è una ragione perché le quattro casse di previdenza e l'INADEL stiano assieme, la stessa non c'è per l'ENPALS e l'ENPDEP. A mio avviso, la soluzione adottata è stata suggerita dalla necessità di tenere conto di importanti specificità.

Per quanto riguarda l'articolo 5 del provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria 1994 ho ascoltato quanto lei ha detto, signor ministro, ma ho una sola preoccupazione, la quale mi deriva dalla constatazione che già nel 1975 si era addivenuti alla decisione di sciogliere una serie di enti di previdenza. Dopo anni di commissariamento dell'ENPALS, dell'INADEL e dell'INAIL - e l'elenco potrebbe continuare -, il ministro Marini ha poi deciso di ricostituire tutti i consigli di amministrazione. Ma adesso ci troviamo di fronte ad un problema reale, perché vi sono enti che non hanno ragione di esistere e perché, in ogni caso, la razionalizzazione del sistema previdenziale del nostro paese deve passare, come lei ha detto, signor ministro, attraverso l'incorporazione, la fusione o la privatizzazione degli enti di previdenza.

Auspico che il Governo definisca con determinazione ed urgenza concrete misure in tal senso - perché da questo punto di vista le pressioni sono forti -, che non si faccia ciò che si è fatto nel 1975 con la legge n. 70 e, quindi, che si

proceda verso la razionalizzazione degli enti di previdenza. A tal fine, l'invito che rivolgo è quello di tenere in considerazione i risultati che emergeranno dal lavoro di questa Commissione, essendo essa preposta al controllo degli enti di previdenza. Considerato che nelle relazioni dei singoli enti risulteranno indicazioni rispetto a ciò che, esaminando i bilanci ed ascoltando i diretti interessati, si ritiene di proporre per essi, credo che le possibilità di incorporazione, di fusione e di privatizzazione a cui lei si è riferito deriveranno anche dai lavori di questa Commissione. L'invito, quindi, è quello di tenerli in considerazione.

Credo che le indicazioni da lei fornite per la legge delega - ne discuteremo comunque presso l'altro ramo del Parlamento - possano in ogni caso trovare un consenso almeno da parte di chi, interessandosi di questa materia, sa che esistono sperequazioni e sprechi negli enti di previdenza.

In merito al patrimonio immobiliare, l'esame dei bilanci e soprattutto le audizioni dei presidenti dei vari enti ci hanno evidenziato l'esistenza di un patrimonio immobiliare notevole ma della resa ridicola, salvo casi eccezionali. Attualmente, l'utilizzo di tale patrimonio non è senz'altro valido, indipendentemente dalle tante questioni che possono essere portate a giustificazione del fenomeno, quali l'equo canone, la necessità di tenere bassi gli affitti, la vetustà degli edifici (personalmente aggiungerei anche la morosità) e taluni contenziosi mai risolti. Ripeto, a prescindere da questi fattori, il rendimento degli immobili è molto basso e in alcuni casi, come per l'IPOST, addirittura ridicolo (cito questo Ente perché l'ho seguito particolarmente dovendo relazionare sul medesimo).

Credo sia giusto fare in modo che questo patrimonio renda come deve, e forse a questo fine occorrerà avere degli accorgimenti: per esempio, tenendo conto del fatto che vi sono immobili ad uso abitativo ed altri ad uso commerciale e che nel nostro paese il mercato immobiliare sta attraversando una fase molto

particolare, una scelta da fare potrebbe essere quella di mettere all'asta prima il patrimonio non abitativo. Sempre garantendo un minimo di tranquillità ai conduttori degli immobili e tenendo presente che vi sono condizioni differenziate, si dovrebbe comunque dare l'avvio all'alienazione di questo patrimonio, la quale a mio avviso è indispensabile soprattutto se attuata al fine di favorire gli investimenti e conseguentemente lo sviluppo e l'occupazione nel nostro paese.

EMILIO PULLI. Condivido gran parte delle considerazioni svolte dal ministro Cassese ma personalmente non concordo sulle valutazioni date a proposito di ciò che già è stato fatto. Per la verità, potrei rifarmi interamente all'intervento della senatrice Pellegatti, la quale segue questi problemi da moltissimi anni e quindi ne ha parlato con competenza specifica.

Siamo rimasti un po' perplessi di fronte alle scelte adottate per la unificazione degli enti di previdenza dei dipendenti del settore pubblico. Fin da quando ci siamo trovati di fronte alla prima bozza del provvedimento riguardante l'INPDAP, ci è sembrato che si andasse non tanto verso una fusione effettiva degli enti in questione, quanto verso una sorta di accorpamento, per altro neanche dettato da linee di condotta logiche e ragionevoli. Anche adesso, abbiamo la sensazione che tutto sia rimasto come allora.

Poiché ora si comincia a parlare di una delega che dovrebbe consentire al Governo di riconsiderare dalle fondamenta tutta la questione degli enti di previdenza a carattere obbligatorio, non vorremmo che si seguissero gli stessi itinerari percorsi finora in materia di accorpamento degli istituti di previdenza per i dipendenti del settore pubblico. Ciò in considerazione del fatto che si tratta di istituzioni diverse tra loro, per quanto riguarda sia la raccolta dei contributi, sia la quantificazione e la fonte dei medesimi, sia la erogazione della copertura sociale.

Per le conoscenze acquisite in Commissione, riteniamo sia abbastanza ardua



l'unificazione degli istituti di previdenza, a proposito dei quali ci lascia alquanto perplessi il fatto che mentre si prevedono oneri a carico di taluni se ne escludano altri. Credo che l'opinione pubblica non possa restare tranquilla rispetto a simili scelte attuate dal Governo. Quindi, una norma che escludesse la nominalizzazione degli enti ci tranquillizzerebbe di più, anche se, ripeto, riteniamo che sia abbastanza arduo il compito del Governo, vista la disomogeneità degli enti in questione.

Per quanto riguarda i beni patrimoniali, le considerazioni del ministro sono state simili a quelle che anche noi avevamo svolto in Commissione, soprattutto quando su questo particolare aspetto della gestione degli enti la nostra attenzione è stata richiamata da fatti di natura giudiziaria che, purtroppo, hanno amareggiato tutti noi.

È vero che i beni patrimoniali dello Stato spesso non sono amministrati secondo criteri di sana gestione, ed è anche vero che lo Stato è assenteista; occorre tuttavia considerare che lo Stato, inteso come istituzione, ha un patrimonio di varia derivazione, che è stato creato nei tempi lunghi ed assolveva ad alcune funzioni che poi magari sono state dismesse. Lo Stato si è così trovato di fronte a situazioni tali da rendere impossibile una riconversione.

Il patrimonio degli enti di previdenza era invece finalizzato alla redditività ed alla copertura degli oneri che dovevano essere sostenuti dagli stessi enti.

Se quindi lo Stato ha qualche giustificazione, mi sembra che gli istituti di previdenza non ne abbiano molte nel momento in cui si constata che i patrimoni non sono tenuti nella giusta considerazione, non sono sottoposti a manutenzione e non producono reddito. Tutti questi fatti ci lasciano perplessi e la senatrice Pellegatti ha posto in rilievo alcuni elementi: abbiamo riscontrato, per esempio, patrimoni di istituti di previdenza che assicurano un rendimento attorno all'1 per cento. Si tratta però di una rendita riferita al valore di acquisto degli

immobili, mentre se si procedesse ad una rivalutazione degli stessi immobili per portarli al valore corrente di mercato, credo che quel valore dell'1 per cento si avvicinerrebbe molto allo zero.

Si tratta di un tipo di gestione che non può soddisfare, perché se questo è il rendimento di un patrimonio, pure ingente, manca qualsiasi copertura o garanzia per quanto riguarda le funzioni erogatrici degli enti.

Sono peraltro d'accordo nel momento in cui si dice che realizzeremo tutte queste altre cose, sempre in relazione al patrimonio, e che facciamo delle previsioni piuttosto prudenti. Infatti, nel settore in questione non è ipotizzabile introdurre una normativa specifica e poi porla in essere l'anno successivo, perché siamo in presenza di procedure abbastanza lunghe.

Nel momento in cui il ministro parla di asta pubblica a due livelli, sappiamo bene che queste procedure non sempre offrono una garanzia, perché alla fine viene sempre raggiunta un'intesa fra i due, tre o quattro soggetti che hanno interesse ad acquisire i beni dello Stato a prezzi sempre remunerativi per il privato; non c'è mai nessuno, infatti, che sia animato da un tale senso di dedizione verso lo Stato da pagare, per esempio, 60 miliardi un bene che ne vale 50 per il bene della collettività. Viceversa, se un bene vale 50 miliardi, si cerca di acquistarlo al prezzo di 5 miliardi, e per riuscirci ci si accorda con altre persone che partecipano alla gara di selezione.

Sulla base di tali considerazioni, che credo siano condivise dagli altri componenti della Commissione, vorrei dire al ministro che, se si imbecca questa strada, speriamo di poter constatare, in un tempo non molto lontano, che abbiamo imboccato la via giusta.

**PRESIDENTE.** Poiché non vi sono altri colleghi che intendono intervenire, desidero svolgere alcune osservazioni e chiedere al ministro Cassese qualche chiarimento, in particolare sull'articolo 5 del provvedimento collegato alla legge finan-

ziaria. Vorrei infatti essere certo dell'interpretazione che do al comma 2 dello stesso articolo, interpretazione che però non è emersa chiaramente dalla discussione. Quel comma ha, a mio avviso, un campo di applicazione vastissimo, che va al di là degli enti previdenziali. Si tratta di una delega al Governo ad intervenire...

IVANA PELLEGATTI. ...sugli enti pubblici non economici.

PRESIDENTE. Mi pare quindi che siano estremamente importanti gli elementi di cautela e di trasparenza che sono stati sottolineati.

Al riguardo, è giusto, come afferma il ministro, non prevedere altri elenchi, perché altrimenti la discussione si fermerebbe sugli elenchi, che pure sono importanti, e non sulla sostanza delle procedure, che è più importante. Abbiamo constatato, tra l'altro, che già l'elenco degli enti previdenziali ha provocato qualche discussione.

Vorrei sapere se nel Governo vi sia già un'indicazione o qualche orientamento di preferenza. Infatti, i sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge sono veramente pochi se non vi è già un minimo di orientamento. Chiedo pertanto al ministro se tali elementi di orientamento vi siano e se possano essere illustrati oppure vadano mantenuti riservati (saranno poi le Commissioni di merito a chiederne conto al Governo in maniera più precisa).

La seconda domanda che desidero rivolgere al ministro concerne la dismissione e l'utilizzazione dei cespiti ottenuti. Per quanto riguarda la dismissione, ho ascoltato le considerazioni svolte dal ministro e richiamate dalla collega Pellegatti e dal senatore Pulli circa la necessità di adottare una certa cautela e di non avere una fretta eccessiva, perché sappiamo che una buona alienazione dipende anche dalla fretta rispettiva del venditore e del compratore: se il primo ha una fretta eccessiva, finisce per svendere il bene.

Il fatto di fissare (ho già posto questa domanda al sottosegretario Sacconi nella

seduta di ieri) anche il tempo e l'entità del ricavato pone, a mio avviso, vincoli abbastanza gravi all'effettiva possibilità di vendere; mi riferisco naturalmente all'articolo 22 del provvedimento di accompagnamento alla legge finanziaria, in cui per ciascuno dei vecchi enti si prevedono 1500 miliardi, sia pure nel triennio. Vorrei sapere se sussista il rischio che ciò ponga delle urgenze o delle scadenze troppo precise, che potrebbero influire sulla corretta gestione dell'operazione di vendita, che si presenta piuttosto impegnativa.

Mi sono parse altresì molto importanti le dichiarazioni dei ministri circa l'impiego di questi cespiti, che (così mi sembra di aver capito) devono essere utilizzati per creare altro patrimonio, che a sua volta assicuri un certo reddito. Ritengo (ma questa osservazione è forse propria più di una Commissione di merito che di una Commissione bicamerale) che qualche indicazione di questo genere andrebbe inserita nella legge, mentre attualmente tutto è affidato ad un decreto interministeriale, per cui può sorgere la preoccupazione (visto che abbiamo sentito molte volte confondere le privatizzazioni patrimoniali con il disavanzo di bilancio annuale e così via) che questi cespiti possano essere utilizzati per coprire urgenze di cassa che dovessero presentarsi. Si tratterebbe, a mio avviso, di un pessimo modo di amministrare, come ha rilevato anche il ministro.

Sarebbe allora opportuno inserire nella legge un'indicazione più precisa sulla finalizzazione dell'uso di questi cespiti nel senso che il ministro ha indicato e che sarebbe certamente rassicurante.

Vorrei tornare, infine, sulla questione degli istituti di previdenza, rilevando come uno degli aspetti che finora non è stato per nulla risolto sia quello della giungla delle retribuzioni, soprattutto di quelle straordinarie, erogate in questi enti, nei quali sembra che lo stipendio base sia, per così dire, una sorta di aperitivo, mentre il grosso della retribuzione è rappresentato dagli straordinari, senza i quali le pratiche non andrebbero

più avanti. Sarebbe allora opportuno giungere a qualche chiarimento e mettere ordine in questa giungla delle retribuzioni.

Ricordo inoltre che tra breve ci occuperemo dell'esame della variazione nella previsione di spesa per il 1993 degli istituti di previdenza. Quando approvammo la prima previsione di spesa, notammo un evidente squilibrio tra la spesa per le retribuzioni ordinarie e quella per gli straordinari, visto che le due cifre praticamente si eguagliavano. Questa osservazione fu svolta anche in altre sedi e sorse un problema, per cui era necessario, a nostro avviso, giungere ad un riequilibrio riducendo le retribuzioni straordinarie. Però, immediatamente lo svolgimento delle pratiche si è fermato, perché pare che ad esso sia destinato soltanto il lavoro straordinario. Oggi dobbiamo vedere la variazione di bilancio e di spesa relativa a quella modifica: a me pare di aver capito – sentiremo in proposito il relatore, senatore Dujany – che dei 54 miliardi di spesa straordinaria, 30 rimangono destinati alla spesa per gli straordinari e 24 sono, invece, destinati ad un progetto finalizzato che ha lo scopo di consentire lo sviluppo delle pratiche. Ho voluto fare questo esempio perché mi pare macroscopico.

Forse, approfittando dell'unificazione degli enti, si potrebbe rimettere un po' di ordine dal punto di vista retributivo, che coinvolge aspetti non solo finanziari ma anche di funzionamento degli organi degli enti pubblici.

**SABINO CASSESE**, *Ministro per la funzione pubblica*. Ritengo che sarà prezioso per il Governo il lavoro che avete svolto; personalmente ho esaminato gli atti della Commissione a partire dal 3 febbraio 1986, atti che sono in grado di fornire una base conoscitiva estremamente importante. Come pensiamo di integrare tutto ciò che qui è emerso? Con un'analisi delle funzioni e delle strutture dei singoli enti, perché solo partendo da questo punto è possibile affrontare il problema. Non dobbiamo dimenticare che

una delle ragioni del parziale fallimento della legge n. 70 del 1975 (mi riferisco in modo particolare agli articoli 1, 2, e 3) è derivato dal fatto che si trattava di una legge troppo rigida che non consentiva o non agevolava i necessari scorpori. Con essa, infatti, si dava unità – che chiamerò fittizia – ad una categoria di enti che spesso svolgevano al loro interno attività estranee a quelle principali. Ciò dipende dalla storia: se si pensa che le più grandi banche italiane nel secolo scorso erano istituti di beneficenza, ci si può rendere conto di come possano cambiare gli enti. Però il cambiamento deve essere assistito dallo scorporo delle funzioni non omogenee, perché senza questo non vi sono possibilità reali di razionalizzazione.

Il Governo, quindi, intende procedere con gli elementi forniti da questa Commissione e svolgendo un'analisi di funzioni e patrimoni.

Sono consapevole dell'avvertenza della senatrice Pellegatti relativa al rischio di avere norme che procedano quasi parallelamente e, qualche volta, anche contraddittoriamente. Stiamo cercando di porre rimedio a questo inconveniente che, però, è abbastanza naturale che si verifichi. Proprio in questi giorni in seno alle Commissioni I e V è stato osservato che nella proposta di provvedimento collegato vi sono alcune norme sulla rinegoziazione dei contratti che devono essere rese coerenti col cosiddetto disegno di legge Merloni. Vi sono moltissimi altri casi simili ed io credo che sia importante perlomeno un disegno unitario, anche se possono esservi norme che procedono per canali diversi: sarebbe un peccato non utilizzare ambedue i canali; l'importante è la coerenza tra le varie proposte.

Per quanto riguarda l'esperienza dell'INPDAP, se non ricordo male, l'Istituto è nato il 18 febbraio 1993, per cui la responsabilità principale del decreto-legge, reiterato da questo Governo, è del Governo precedente (speriamo di non doverlo reiterare molte altre volte).

**IVANA PELLEGATTI**. Un'altra volta sicuramente.

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica*. Ritengo che comunque, come primo passo, la giustapposizione sia un elemento fisiologico, quando esistono più enti; la questione diventa grave se dura troppo e non si trasforma in un'autentica fusione, con la costituzione di un vero e proprio ente.

So quante resistenze nascono dalle fusioni: personalmente, nel 1977, ho presieduto una commissione, prevista dal decreto presidenziale n. 616 del 1977, che marciava parallelamente a quella prevista dalla legge n. 70 del 1975, e ricordo le difficoltà che incontrammo. L'orientamento del Governo, però, è quello di procedere ad un'efficace razionalizzazione, perché il costo dell'« entificazione » eccessiva è certamente troppo alto, per cui prima di disporre nuove tasse o di sopprimere antichi benefici occorre razionalizzare l'amministrazione dello Stato, eliminando gli sprechi. In altre parole, è necessario spendere meno e spendere meglio.

Per quanto riguarda l'ipotesi di considerare tutti gli enti, posso dire che lo scopo dell'eliminazione dell'elenco è quello di avere un panorama completo (originariamente si trattava di una trentina di enti, compresi quelli che ora convergono verso l'INPDAP). Se solo si considerano i consigli di amministrazione, le spese di funzionamento, le segreterie amministrative, i vertici e così via, si può comprendere quali potrebbero essere i risparmi (che non sono importanti in sé ma per il destinatario ultimo della previdenza). La verità è che le disparità nei trattamenti offendono il cittadino e se a queste si aggiungono le disparità nelle retribuzioni — come è ben noto e come è stato segnalato dal presidente — e quelle nei regimi e negli assetti organizzativi degli enti, si può comprendere quanto poco siano funzionali.

So che i tempi sono molto ristretti (60 giorni), ma l'intendimento del Governo è quello di far convergere — quando il provvedimento sarà stato approvato dal Senato — tutte le energie verso la redazione di provvedimenti che, natural-

mente, saranno condizionati dal successivo passaggio nell'altro ramo del Parlamento. Come è stato detto, è chiaro che il provvedimento, all'articolo 5, si riferisce a tutti gli enti non economici, cioè a quella categoria di enti costituita da quelli di cui all'allegato della legge n. 70 del 1975 e da quelli successivamente costituiti ed inclusi nella legge n. 468 del 1978 (la prima legge di riforma del bilancio).

Concordo con il presidente sull'osservazione relativa alla mancanza di un'indicazione delle forme di utilizzazione del patrimonio. Il Governo ha più volte ribadito in questi giorni, anche per bocca del Presidente del Consiglio, di essere aperto, fermi rimanendo i valori economici indicati, a tutte le possibilità di miglioramento del provvedimento collegato alla legge finanziaria: forse questo è uno dei punti sui quali può essere attuato il miglioramento.

L'indicazione delle entrate è stata fatta per assicurare certezza e perché, in questo caso, la manovra si rivolge non al bilancio dello Stato ma a quello di enti diversi dallo Stato, venendo a gravare sul primo in termini che oserei chiamare riflessi, nel senso che quando il bilancio degli enti si può arricchire dalle entrate derivanti dall'alienazione o dalla valorizzazione di questi cespiti, chiaramente possono diminuire i trasferimenti dello Stato. In tal senso bisognava assicurare certezza, perché è come decidere sulla volontà di un ente che, sia pure controllato dallo Stato, deve essere vincolato dalla legge. È questa la ragione per cui si è preferito indicare la somma, considerato che di riflesso ciò ha ripercussioni sul bilancio di previsione dello Stato.

Credo di aver risposto a tutti gli interrogativi, comunque mi rendo disponibile a dare delucidazioni in merito a qualunque altro punto riteniate opportuno sottolinearmi.

A conclusione, ritengo importante che gli elementi di cui abbiamo discusso pervengano almeno immediatamente dopo l'approvazione, nell'aula del Senato,

degli articoli 5 e 22 del provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria 1994.

A nome del Governo, mi permetto di esprimere il desiderio di una collaborazione molto stretta con questa Commissione, perché è chiaro che il suo lavoro è servito da miccia nei confronti di un disegno di legge organizzativo che ha trovato il suo sbocco nei suddetti articoli 5 e 22. Credo che a partire dalla sua istituzione nel 1989, il lavoro svolto dalla Commissione abbia costituito un validissimo punto di riferimento per ogni provvedimento teso a semplificare e omogeneizzare l'intero sistema previdenziale. Auspicando pertanto che l'attività futura della Commissione continui a fornire al Parlamento e al Governo ulteriori elementi di riflessione e riconoscenza, assicuro, in ogni caso, che è mia intenzione

instaurare una collaborazione ancora più stretta di quella finora attuata.

**PRESIDENTE.** Ringraziando il ministro Cassese per le informazioni e le notizie che ci ha dato con tanta chiarezza e competenza, nonché per il finale riconoscimento al lavoro della Commissione, che, naturalmente, non solo ci onora ma ci sollecita ad operare sempre meglio, considero conclusa questa audizione.

**La seduta termina alle 10,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 13 ottobre 1993.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

