

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI LIQUIDAZIONE DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto Stenografico

4^a SEDUTA

GIOVEDÌ 19 DICEMBRE 1974

Presidenza del Presidente POZZAR

INDICE DEGLI ORATORI

| | | | |
|----------------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------------------|
| PRESIDENTE | Pag. 83, 86, 89 e <i>passim</i> | CRUCIANI | Pag. 83, 84, 89 e <i>passim</i> |
| AZIMONTI | 87, 94 | | |
| DERIU | 84, 86, 90 | | |
| DE SANCTIS | 87 | | |
| FERRALASCO | 88 | | |
| GIOVANNETTI | 87 | | |
| MANENTE COMUNALE | 88 | | |
| VARALDO | 87, 89 | | |
| ZICCARDI | 88 | | |

Intervengono alla seduta, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza dell'ENPAS, il presidente dottor Claudio Cruciani e il direttore generale professor Gaetano Rascio.

La seduta ha inizio alle ore 10,15.

MANENTE COMUNALE, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di liquidazione dei trattamenti pensionistici. Siamo alla quarta seduta ed abbiamo il piacere di avere con noi i rappresentanti dell'ENPAS: il presidente dottor Claudio Cruciani e il direttore generale professor Gaetano Rascio, ai quali rivolgo un cordiale saluto anche a nome dei componenti la Commissione.

Preciso agli intervenuti che la nostra indagine tende ad ottenere, attraverso le loro relazioni e le risposte che essi daranno alle nostre domande, un quadro completo della situazione che si verifica nel loro ente per quanto concerne i tempi e i metodi per la erogazione dell'indennità di buonuscita ai dipendenti statali.

La nostra non è una Commissione di inchiesta, ma soltanto una Commissione di indagine: gli invitati non si trovano sul banco degli accusati, ma rappresentano dei collaboratori, i quali devono indicare alla Commissione quali iniziative sarebbe opportuno prendere sul piano legislativo — che ci compete particolarmente — e sul piano amministrativo, per rendere più sollecite le erogazioni delle prestazioni previdenziali corrisposte dall'ENPAS.

Do la parola al presidente dell'ente, dottor Claudio Cruciani.

CRUCIANI. Ringrazio il signor Presidente e gli onorevoli senatori per l'iniziativa che consente anche all'ENPAS di dare una adeguata informativa sui problemi organizzativi che condizionano in buona misura la tempestività dell'erogazione delle

prestazioni, sia nel settore previdenziale che in quello sanitario.

Tenuto conto dell'autorevolezza dell'organo che svolge questa indagine, la dirigenza e il consiglio di amministrazione dell'ENPAS non possono che prendere atto con soddisfazione delle possibilità che in prospettiva si possono verificare, tendenti tutte ad un miglioramento organizzativo dell'ente.

Credo che questo problema presenti particolare importanza soprattutto perchè non tutte le componenti dei sistemi informativi e organizzativi dell'ENPAS sono flessibili nell'ambito di una volontà dispositrice e organizzativa dell'ente, nè sono dominabili, poichè alcuni di questi fattori risiedono nella competenza esterna delle amministrazioni statali, alle quali spetta inviare ai servizi tecnici del nostro istituto le documentazioni e i dati informativi che sono i presupposti per l'impostazione e la trattazione delle pratiche, e quindi per la loro liquidazione. Al cune di queste componenti, dunque, sfuggono alla capacità organizzativa dell'ENPAS.

Premesso questo, non vi è dubbio che negli ultimi anni la situazione delle pratiche di buonuscita si è aggravata notevolmente. Si è appesantita in seguito ad una complessa produzione legislativa in materia, e anche per una certa produzione giurisdizionale di carattere amministrativo che hanno determinato da un lato una maggiore complessità obiettiva nella trattazione delle pratiche, e, dall'altro, un aumento quantitativo delle pratiche stesse. Basti pensare che delle 3.400 pratiche che mediamente vengono originate mensilmente sulla base delle domande degli interessati, i due quinti non possono essere considerate ordinarie, cioè riferite a dipendenti statali che, raggiunti i limiti di età, vengono collocati a riposo ed hanno automaticamente diritto all'indennità di buonuscita. Questi due quinti si riferiscono a collocamenti a riposo di dipendenti statali su domanda degli stessi interessati, i quali chiedono di godere dei vari benefici fissati dalla vigente legislazione: ciò ha finito con l'aumentare, dal punto di vista quantitativo, il numero delle pratiche che l'ente deve trattare e definire.

Vi sono poi implicazioni di natura finanziaria. Basti pensare che dai 19 miliardi di oneri finanziari che l'ente sosteneva nel 1965 per l'erogazione delle indennità di buonuscita al termine delle prestazioni lavorative, siamo arrivati ai circa 250 miliardi attuali. Ciò è determinato da cause concomitanti: non soltanto dall'elevarsi del numero dei beneficiari di pratiche di buonuscita, ma anche dai mutati livelli di retribuzione. Tuttavia la prima delle cause ha la sua notevole importanza.

Vi è poi da considerare che l'ente finisce per accumulare tutti i ritardi, sia quelli propri che quelli esterni, poichè è l'ente erogatore. Spesso si legge, sulla stampa o negli stessi ricorsi dei lavoratori, di dipendenti che attendono per anni la corresponsione dell'indennità di buonuscita. Il più delle volte questi periodi di attesa vengono imputati — dal punto di vista della responsabilità — all'ENPAS, quando le responsabilità obiettive non sono sue. Tanto è vero che, sulla base di dati riferiti a valori medi, posso dire che il 18 per cento soltanto delle pratiche di buonuscita vengono impostate dalle amministrazioni statali un mese prima della data di collocamento a riposo, come prescrive la legge. Il 24 per cento di queste pratiche vengono impostate dalle amministrazioni statali nei tre mesi successivi alla data di collocamento a riposo. Per il 58 per cento le pratiche vengono impostate nelle amministrazioni originarie in tempi successivi, con punte addirittura di anni. Posso precisare che il 20 per cento vanno oltre l'anno, mentre per alcune si raggiungono punte superiori al quadriennio.

Dobbiamo poi considerare che le pratiche di buonuscita così come giungono agli uffici tecnici dell'ENPAS non sempre sono definibili immediatamente sia per incompletezza della necessaria documentazione, sia per errori nei dati forniti. E questo non è un elemento di poca importanza: si pensi che il 45 per cento delle domande di prima liquidazione della buonuscita, delle 3.450 che pervengono mensilmente, non possono essere definite perchè carenti di dati o di documenti indispensabili.

D E R I U . Mi scusi se la interrompo, dottor Cruciani, ma vorrei sapere quali sono le cause che determinano tutto questo.

C R U C I A N I . Ripeto che sono le amministrazioni statali che inviano dati insufficienti e progetti di liquidazione il più delle volte inesatti. Da una indagine è risultato che per il 90 per cento i progetti di liquidazione inviati dalle pubbliche amministrazioni sono inattendibili.

A pagina 7 della relazione che abbiamo presentato sono elencate le più frequenti cause di incompletezza, per cui il 45 per cento delle richieste di prima liquidazione, come ho già detto, non possono essere definite. Nel 34 per cento dei casi si tratta di mancata dichiarazione, ai fini fiscali, delle retribuzioni percepite nell'ultimo biennio; per il 23 per cento si sono modificate le cause di collocamento a riposo (legge n. 355 del 14 agosto 1974); nel 12 per cento dei casi le richieste sono avanzate da enti non autorizzati; il 10 per cento mancano dei necessari dati anagrafici; l'11 per cento delle richieste mancano di documenti essenziali quali lo stato di servizio o il progetto di liquidazione; nel restante 10 per cento la cause sono varie.

Un altro dato che caratterizza la situazione della trattazione delle pratiche di buonuscita da parte dell'ENPAS riguarda i cosiddetti ricicli o riliquidazioni, ossia le liquidazioni successive alla prima.

Hanno assunto una dimensione mai avuta in passato; nel complesso oggi le pratiche afferiscono per un terzo alla prima liquidazione e per due terzi alle riliquidazioni; cioè si tratta di lavoratori che hanno già ottenuto una prima liquidazione, ma che, a seguito di modificate condizioni del proprio stato di servizio, dei livelli retributivi, o dell'anzianità di servizio (determinati da norme intervenute successivamente alla prima liquidazione ma che producono i loro effetti prima della data di collocamento a riposo) devono averne una seconda; ciò comporta per l'ente la riliquidazione delle pratiche già liquidate.

Da una indagine svolta nel corso del 1973 abbiamo riscontrato che ci sono pratiche

di liquidazione che vengono assoggettate a riliquidazione per la settima volta. V'è quindi un riciclo sistematico, continuo, determinato dalle cause che ho poc'anzi citato.

Questo finisce per aggravare non soltanto il lavoro dell'ente, ma per ritardare ulteriormente la liquidazione delle pratiche con somma insoddisfazione degli aventi diritto perchè, anche per quanto riguarda le pratiche di riliquidazione, una buona parte di esse non può essere immediatamente evasa, spesso per carenza di documenti essenziali o per notizie imprecise.

Nella relazione scritta queste cause sono indicate anche con il loro ordine di grandezza e, fra l'altro, sono indicati anche i tempi intercorrenti tra le risposte e le richieste di chiarimento da parte dell'ENPAS alle amministrazioni statali. Sono dati estremamente gravi, senza dubbio.

Relativamente alle pratiche di buonuscita, ossia di prima liquidazione, i ritardi nella risposta oscillano intorno ai tre-quattro mesi, con punte che superano l'anno. Per le altre pratiche abbiamo 40-50 giorni, con punte che superano diversi anni.

Occorre considerare, inoltre, anche i tempi di definizione delle pratiche di riscatto di periodi di servizio, che precedono o che dovrebbero precedere tecnicamente le operazioni di liquidazioni da parte dell'ente delle indennità di buonuscita. A tal riguardo noi constatiamo che le domande di riscatto di periodi di servizio utili per l'indennità di buonuscita pervengono normalmente all'ente con un anno di ritardo rispetto ai tempi di presentazione delle domande medesime alle amministrazioni dello Stato da parte degli aventi diritto: si riscontrano punte di ritardo di oltre 8 anni. Qualora l'ente abbia bisogno di chiarimenti sul contenuto di tali pratiche, i lunghi tempi di risposta aggravano ulteriormente la situazione.

Conclusivamente posso affermare che in sostanza le pratiche arrivano all'ente già vecchie e si invecchiano ulteriormente con un processo rapido senza che l'ente abbia effettive possibilità di intervento, se non nei limiti e nelle prospettive di quanto mi si consentirà di dire più appresso.

Allo stato, quindi, fatte queste premesse di ordine conoscitivo, per quanto concerne la prima liquidazione dell'indennità di buonuscita, l'ente è in grado di assicurare la definizione entro un termine massimo di 60 giorni (il che significa che in buona misura i tempi sono inferiori) da quando riceve la documentazione completa e con dati esatti per il 55 per cento delle pratiche (abbiamo visto che il 45 per cento torna indietro).

Per le pratiche di riliquidazione il tempo massimo è di cinque mesi; anche qui, logicamente, ci sono pratiche che vengono liquidate prima; ma il tempo massimo, sulla base della data in cui l'ente riceve la pratica completa di documentazione e con dati esatti, può essere indicato in cinque mesi. È vero, peraltro, che questi tempi si vanno restringendo, perchè le pratiche in ingresso all'ENPAS oscillano intorno alle 10 mila e quelle in uscita superano ormai le 12 mila e, attraverso opportuni interventi di natura organizzativa, l'uscita si accrescerà tanto che nei prossimi cinque o sei mesi dovremmo azzerare anche la situazione delle pratiche di riliquidazione; ovviamente, però, rimane sempre il problema delle pratiche che tornano all'ente, dopo richiesta di chiarimenti o di documenti, con notevole ritardo.

Da qui discende l'evidente esigenza di impostare con le amministrazioni dello Stato un discorso di collaborazione e di raccordo funzionale.

Alcuni tentativi già sono stati fatti nel tempo; sono allo studio modificazioni della modulistica attuale che spesso non consente, allo stesso lavoratore che compila i moduli a livello di amministrazione statale, una facile e semplice indicazione dei dati indispensabili; in parte stiamo cercando di risolvere il problema con la collaborazione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, tenuto conto che l'articolo 23 del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali dei dipendenti civili e militari dello Stato prescrive l'instaurazione di una scheda personale per tutti i dipendenti in servizio nello Stato.

Quindi, approfittando di questa norma, in collaborazione — come dicevo — col Con-

siglio superiore della pubblica amministrazione, stiamo operando per realizzare una anagrafe che consenta all'ente di seguire via via lo stato di servizio del lavoratore, in modo che al momento in cui esso viene collocato a riposo, possa ricevere con tempestività e immediatezza la liquidazione che gli compete. Il discorso è già bene avviato; il Ministro della riforma ha commissionato al Provveditorato dello Stato cinque milioni di schede che, ripeto, sono state impostate in perfetta collaborazione tra Consiglio superiore della pubblica amministrazione e ENPAS; ora si tratterà di ottenere — e credo che sia cosa possibile — la collaborazione delle amministrazioni dello Stato per elaborare nel più breve tempo possibile queste schede, il che influirà notevolmente sui tempi organizzativi di definizione delle pratiche di buonuscita.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il presidente dell'ENPAS per l'esposizione chiara ed esauriente e invito i colleghi a porre le domande.

D E R I U . La relazione del presidente Cruciani ci ha confermato con chiarezza ed onestà la gravità della situazione lamentata dai dipendenti dello Stato e dall'opinione pubblica in generale. Per questo la nostra Commissione ha deciso di occuparsi direttamente dell'argomento: per cercare di capirne chiaramente i vari aspetti al fine di proporre, poi, tutte quelle iniziative atte a consentire un miglioramento della situazione.

Certo, le leggi che hanno favorito il pensionamento, quelle sull'esodo, hanno aggravato il lavoro dell'ENPAS, ma, con altrettanta onestà, bisogna dire che anche prima l'ente non brillava per sollecitudine. Indubbiamente ciò era dovuto a cause obiettive, ma è probabile che l'ENPAS non ha mai pensato a darsi una struttura organizzativa tale da consentirgli di svolgere sollecitamente il proprio lavoro.

Perchè, ci domandiamo, l'ENPAS, con lo stesso coraggio e con la stessa chiarezza dimostrati in questa sede, non si rivolge alle amministrazioni dello Stato, visto che in es-

se sta buona parte delle carenze lamentate, denunciando questo stato di cose? Perchè non si fa parte promotrice, rimanendo invece passivamente ad attendere che la pratica si completi per inerzia, in un'attesa che, certo, non reca vantaggi o miglioramenti?

Secondo punto. L'ENPAS tratta esclusivamente pratiche riguardanti impiegati dello Stato, cioè di persone che di solito, mediamente, hanno una certa istruzione e una certa levatura intellettuale; non dovrebbe, quindi, essere difficile stabilire un rapporto corretto, un dialogo tra ENPAS e l'assistito. Ecco perchè mi riesce difficile pensare che le pratiche siano così incomplete, addirittura dal punto di vista dei dati anagrafici: ciò è grave sia che si debba addebitare agli assistiti, sia che si debba imputare alle amministrazioni da cui essi dipendono.

Perchè, domando, si mantiene, anche per un anno o due, un impenetrabile silenzio e non si pensa ad inviare una lettera all'interessato per dirgli che la sua pratica non può essere presa in considerazione perchè incompleta? L'ENPAS, nei confronti del proprio assistito, non ha una funzione di tipo fiscale, ma assistenziale, e questa può essere esplicitata anche nel dare consigli e suggerimenti utili al completamento delle pratiche, per consentire di riempire le lacune ed eliminare gli inconvenienti che si frappongono alla loro definizione.

Si parla di semplificazione dei metodi; nelle precedenti sedute abbiamo sentito parlare spesso di meccanizzazione; non so se anche questo sia nei programmi dell'ENPAS, ma la semplificazione, la meccanizzazione o anche la nuova modularistica di cui ha parlato il presidente Cruciani potevano essere fatte prima, perchè da troppo tempo l'ente è sotto il fuoco concentrico della critica dura e severa dell'opinione pubblica. Ma vorrei che mi fosse spiegato un altro fatto, che forse apre nuove prospettive sulle cause della disfunzione lamentata. Non vorrei che le mie parole fossero considerate in senso esclusivamente critico nei confronti dell'ente, ma desidero ricordare che noi parlamentari, soprattutto noi meridionali, siamo presi d'assalto da decine e decine di poveretti che, andati a casa al termine del loro servizio,

11^a COMMISSIONE4^o RESOCONTO STEN. (19 dicembre 1974)

vengono a perdere, da un giorno all'altro, lo stipendio senza avere un trattamento previdenziale perchè questo ancora non viene corrisposto, per cui noi, giornalmente, siamo costretti a fare da intermediari e avvocati difensori di queste persone. In questa attività quotidiana abbiamo rilevato dei momenti difficili e difficilmente spiegabili.

Per esempio, succede più volte che ci si risponde, con molta cortesia e sollecitudine, dalla direzione generale o dalla presidenza dell'ENPAS che una determinata pratica è stata liquidata, ma che si trova in ragioneria, dove stranamente rimane mesi e mesi e talvolta anni. Questo è inspiegabile, a meno che non sia vera la notizia secondo cui l'ENPAS si trova in estreme difficoltà finanziarie e che i ritardi gli consentirebbero il ripiano del proprio bilancio. A questo aspetto il presidente Cruciani non ha fatto alcun cenno.

V A R A L D O . Desidererei sapere dai rappresentanti dell'ENPAS se è vero che le difficoltà finanziarie dell'ente hanno coinciso con l'esodo dei superburocrati, le cui pratiche credo che saranno state smaltite con una certa sollecitudine, a differenza di quelle degli altri lavoratori che devono aspettare mesi, se non anni.

Altra domanda. Fra i diversi ministeri quali sono i più lenti nell'evasione delle pratiche e quali i più solleciti?

G I O V A N N E T T I . Innanzitutto vi è da fare una considerazione: le cose dette stamattina, a mio modo di vedere, giustificano la necessità di allargare la nostra indagine al settore del pubblico impiego. Il presidente dell'ENPAS, infatti, ha addebitato i ritardi nella definizione delle pratiche a diversi fattori sui quali sarebbe opportuno indagare.

Ci sono pratiche che hanno superato addirittura il quadriennio: uno degli inconvenienti da correggere è quindi quello relativo alla buonuscita. Vi è notevole differenza tra il settore privato e quello pubblico a questo proposito: il lavoratore del settore privato percepisce immediatamente la indennità di anzianità, per cui ha la possibilità di

utilizzare subito la sua liquidazione, in attesa che arrivi la pensione. Nel caso del settore pubblico, invece, il lavoratore resta da un giorno all'altro privo di qualsiasi introito.

V A R A L D O . Però, in generale ha l'acconto della pensione.

G I O V A N N E T T I . Anche l'acconto arriva con ritardo. Sotto questo aspetto credo che sarebbe opportuno qualche ulteriore chiarimento e suggerimento. Non possiamo limitarci a fotografare una situazione, ma dobbiamo arrivare a delle proposte concrete.

A Z I M O N T I . La relazione del presidente dell'ENPAS ci convince ancora di più della necessità di estendere la nostra indagine al settore previdenziale pubblico. Non siamo in presenza di un semplice campanello di allarme, ma di denunce precise, che ci fanno pertanto ritenere necessaria l'estensione dell'indagine anche a quel settore.

Il dottor Cruciani ha sintetizzato molto bene le cause dei ritardi. Ci sono ragioni che vanno riferite alla « produzione » legislativa (leggi a favore dell'esodo volontario, modifiche sulle misure delle liquidazioni, decorrenza retroattiva, eccetera), ma la precisa denuncia che ha fatto il presidente dell'ENPAS è che le pratiche arrivano all'ente già vecchie. È interessante conoscere bene questo aspetto. Per noi legislatori quello di oggi è uno degli incontri fondamentali per il « dopo indagine conoscitiva ». Desidererei sapere dal dottor Cruciani se questo problema dell'arrivo delle pratiche « già vecchie » è dovuto a fatti di ordine strutturale e organizzativo concernenti le amministrazioni dello Stato oppure se esistono ostacoli di natura legislativa, che potrebbero eventualmente essere eliminati.

D E S A N C T I S . Desidero aggiungere, a quanto detto dai colleghi, che la voce ENPAS anche per noi parlamentari non del Sud rappresenta un grosso problema nello espletamento del nostro mandato, tanto più perchè — e il dottor Cruciani me lo deve consentire — ENPAS significa per l'opinione

11^a COMMISSIONE4^o RESOCONTO STEN. (19 dicembre 1974)

ne pubblica fattore di sfiducia e di scollamento nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione in genere. La mia osservazione, di carattere globale, non intende essere offensiva nei confronti di nessuno, ma vuole rappresentare una sottolineatura della drammaticità di questo settore.

Desidererei sapere dai rappresentanti dell'ENPAS quale sia l'incidenza della gestione sul bilancio complessivo dell'ente. Inoltre vorrei sapere com'è strutturato l'ENPAS dal punto di vista organizzativo-burocratico, sia al centro che alla periferia, in ordine all'espletamento delle sue funzioni.

Mi associo anch'io alla richiesta di indicazioni circa eventuali nuovi strumenti normativi tesi a migliorare la situazione esistente. Insomma, sarebbe bene avere ogni utile indicazione che possa fare della nostra indagine non una semplice fotografia della situazione, ma un fatto concreto, che porti a delle conclusioni.

FERRALASCO. Mi associo, intanto, a quei colleghi che hanno chiesto l'estensione della nostra indagine al settore del pubblico impiego. Ritengo opportuno approfondire e allargare il nostro lavoro anche in questo senso, esaminando almeno alcune branche-campione dell'amministrazione statale. A questo proposito vorrei chiedere al presidente dell'ENPAS, dottor Cruciani, se esistono delle amministrazioni o settori di amministrazioni dello Stato particolarmente ritardatari nell'espletamento delle pratiche che vengono trasmesse all'ente.

Seconda osservazione. L'ENPAS ha un settore previdenziale che provvede, tra l'altro, alle buonuscite, e un settore assistenziale. Se esistesse l'anagrafe degli iscritti al settore assistenziale e se i contributi fossero aggiornati, sarebbe possibile risalire, su questa base, con una certa attendibilità a dati utilizzabili per l'erogazione delle liquidazioni? In altri termini, se l'ENPAS avesse una anagrafe aggiornata per quanto riguarda i contributi versati per l'assistenza medica, non dovrebbe essergli difficile dedurre, anche approssimativamente, la misura della liquidazione. Se così fosse sarebbe forse possibile attuare un'erogazione più rapida, ma-

gari provvisoria. Vorrei sapere se in questo senso è possibile fare qualcosa.

MANENTE COMUNALE. Il presidente dell'ENPAS ci ha chiarito che i ritardi nelle liquidazioni delle buonuscite ai dipendenti statali sono dovuti a diversi fattori, quali la complessa produzione legislativa, giurisdizionale e amministrativa e la inadempienza di altri uffici, responsabili di mesatteeze e carenze nella documentazione. La mia domanda è questa: quali sono, ad avviso dell'ENPAS, gli strumenti ed i modi che consentirebbero al dipendente che lascia il servizio di ottenere rapidamente la buonuscita?

Come può essere risolta la situazione dell'ENPAS, che si trova nell'impossibilità di adempiere alle sue funzioni per carenze altrui, non dipendenti dalla sua volontà, secondo quanto ha dichiarato il presidente Cruciani? È sufficiente l'anagrafe dei dipendenti? Quali sono le attuali strutture delle quali l'ENPAS può avvalersi per l'assolvimento dei suoi compiti istituzionali? Gradirei conoscere quali sono le procedure seguite per la concessione di mutui, poichè vi sono dipendenti che fanno richiesta di mutui e devono attendere lunghi periodi prima che la loro domanda abbia buon esito.

Un'ultima domanda: qual è lo stato attuale del settore comprendente le case di riposo gestite dall'ENPAS?

ZICCARDI. Abbiamo ripreso questa mattina la nostra indagine discutendo dei problemi inerenti la definizione delle pratiche per la liquidazione dell'indennità di buonuscita e ci siamo resi conto che anche in questo settore i tempi sono lunghi. Ciò premesso, la domanda che rivolgo al presidente Cruciani è la seguente: è vero che, proprio perchè sussistono questi tempi lunghi, molte pratiche vengono raccomandate varie volte e da varie parti? Ed ancora: quale effetto hanno tali raccomandazioni? Si rispetta, nella definizione delle pratiche, l'ordine cronologico riferito alla data di presentazione? Se il presidente Cruciani ci assicura che viene seguito questo ordine, allora ne consegue che le raccomandazioni non ser-

11^a COMMISSIONE4^o RESOCONTO STEN. (19 dicembre 1974)

vono a niente, e noi ci auguriamo che sia veramente così. Tuttavia un chiarimento in proposito ha la sua importanza, anche per la nostra funzione parlamentare.

P R E S I D E N T E . Vorrei anche io aggiungere qualche domanda. Innanzitutto gradirei dai rappresentanti dell'ENPAS delucidazioni in merito ad una frase contenuta nell'intervento del senatore Deriu, secondo cui alcune pratiche, una volta liquidate dagli uffici tecnici dell'ENPAS, possono giacere per mesi o addirittura per anni negli uffici di ragioneria. In altre parole, vorrei conoscere l'itinerario delle pratiche dopo che sono state liquidate: viene notificato l'importo della pensione e l'avvenuta liquidazione direttamente all'interessato, o ci sono altri ostacoli burocratici prima che questi possa avere il corrispettivo del servizio prestato alle dipendenze dello Stato?

Un'altra domanda riguarda un argomento di cui ci siamo già interessati discutendo con i patronati in riferimento alle prestazioni dell'INPS. In questo settore esiste una norma che prevede la possibilità per il lavoratore di presentare la domanda di pensionamento un anno prima dell'effettiva data di collocamento a riposo. In realtà le opinioni circa i vantaggi ricavabili da tale possibilità sono state varie.

Nella relazione del presidente dell'ENPAS dottor Cruciani, abbiamo sentito che la vigente legislazione permette al dipendente statale di inoltrare la domanda un mese prima della data di collocamento in quiescenza. Ha detto ancora il nostro ospite che le amministrazioni se ne avvalgono soltanto in pochissimi casi. Mi sembra poi che l'ENPAS non valuti positivamente questa possibilità offerta al dipendente, poichè nel lasso di tempo di un mese (credo con particolare riferimento ai superburocrati) lo stato di servizio del lavoratore può subire modificazioni per le quali la domanda presentata un mese prima perde ogni validità. Comunque, io chiedo ai rappresentanti dell'ENPAS se essi, come tali, ritengono che l'estensione o l'obbligo della presentazione anticipata della domanda di collocamento a riposo determi-

ni risultati positivi, o se, invece, ciò porti ad altre complicazioni, costringendo l'Ente a definire pratiche di liquidazione che poi devono essere riliquidate per adeguarle ai mutamenti dello stato dei dipendenti intervenuti nel frattempo.

Rivolgo un'ultima domanda per conoscere il numero dei dipendenti dell'ENPAS impegnati in modo particolare nella trattazione delle indennità di buonuscita, tenuto conto che l'Ente assolve anche ad altri compiti. Tra l'altro siamo stati informati che in questi ultimi tempi sono stati effettuati trasferimenti di personale per potenziare i settori più deboli.

V A R A L D O . Vorrei chiedere ai rappresentanti dell'ENPAS quanto tempo trascorre, in genere, dal momento in cui il dipendente statale è collocato in quiescenza alla data in cui ciò è portato a conoscenza dell'ENPAS.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro chiede la parola per rivolgere ulteriori domande ai nostri ospiti, propongo di sospendere brevemente la seduta prima di ascoltare le risposte dei rappresentanti dell'ENPAS, per dar loro modo di riordinare le idee. Poichè nessuno fa obiezioni, la seduta è sospesa.

(La seduta, sospesa alle ore 11,20, viene ripresa alle 11,30).

P R E S I D E N T E . Do la parola al dottor Cruciani.

C R U C I A N I . Ritengo opportuno, sulla base dei quesiti posti, dare un quadro di assieme dell'attività istituzionale dell'ENPAS. I suoi obiettivi sono l'assistenza sanitaria e l'erogazione di prestazioni previdenziali.

Per l'assistenza sanitaria l'Ente dispone di una struttura organizzativa periferica; cioè in ogni provincia esiste una sede dell'ENPAS il cui personale è destinato esclusivamente a compiti inerenti l'assistenza sanitaria che, come loro sanno, è prestata in forma diretta in base alla legge n. 1053 nei confronti dei dipendenti e dei pensionati

11^a COMMISSIONE4^o RESOCONTO STEN. (19 dicembre 1974)

statali e dei loro familiari, i quali abbiano optato per tale forma di assistenza. Posso dire che il risultato del referendum opzionale ha dato mediamente l'82 per cento di adesioni alla forma di assistenza diretta.

Tale tipo di assistenza oggi vige in tutte le provincie del Paese tranne, purtroppo, nella provincia di Venezia, dove entrerà in vigore dal 1° gennaio 1975, e nelle provincie di Ravenna, Piacenza e Vicenza, ove gli ordini dei medici si sono rifiutati di aderire alla convenzione nazionale stipulata dall'ENPAS e dall'ENPDEP (Ente nazionale di previdenza per i dipendenti da enti di diritto pubblico) con la Federazione degli ordini dei medici. La convenzione è l'adempimento che, in base a legge, gli enti mutualistici debbono compiere ai fini dell'attuazione della assistenza in forma diretta nei rami della medicina generica, specialistica, ambulatoriale, farmaceutica: la legge stabilisce infatti espressamente che tali forme di assistenza siano erogate in base a precise convenzioni con le categorie interessate.

Il sistema in forma diretta opera in maniera mutilata in quattro provincie, ossia in alcuni comuni di queste provincie opera la diretta, mentre in altri comuni opera l'indiretta, a causa della non iscrizione dei medici mutualistici negli elenchi predisposti dallo Ente: si tratta delle provincie di Verona, Ancona, Udine e Ferrara.

Al riguardo, se mi è consentito, vorrei rivolgere una viva preghiera alla Commissione lavoro e previdenza sociale del Senato affinché si intraprendano le iniziative più opportune, oltre quelle che l'ENPAS, attraverso la sua dirigenza, ha sino ad oggi svolto, per richiamare l'attenzione e la responsabilità del potere esecutivo: è strano, infatti, che una legge dello Stato non diventi esecutiva perchè ad un certo momento vengono a mancare gli strumenti di attuazione; d'altronde si tratta degli Ordini dei medici, che sono enti pubblici e non associazioni private.

L'Ente, nel quadro dell'altro settore di linea, quello delle prestazioni previdenziali, provvede non soltanto alla erogazione delle

buonuscite, ma anche a talune forme di assistenza sociale e creditizia.

Per quanto riguarda il credito, l'Ente destina da alcuni anni qualcosa come circa 70 miliardi con un intervento piuttosto massiccio che ha via via fatto regredire il ricorso, da parte dei lavoratori statali, verso forme di credito esterno all'ENPAS, con le conseguenze e le implicazioni di onerosità che il ricorso al prestito esterno comportava. Riteniamo che questa sia un'attività di notevole valore sociale, che andrebbe conservata e parlo così perchè non sempre l'Ente è in grado di poterla svolgere.

D E R I U. Qual è il tasso?

C R U C I A N I. Il 4,50 per cento, ancora oggi.

Attività di carattere sociale, assistenza climatica e scolastica, assistenza sociale nei confronti degli anziani con una casa di riposo a Monteporzio Catone ed una in via di allestimento a Salerno; questa ultima è fonte di grave perplessità poichè l'Amministrazione del comune di Salerno non è in grado di far rispettare gli impegni assunti dalla ditta appaltatrice dei lavori infrastrutturali.

Per queste attività, compresa quella del credito, l'Ente può destinare soltanto eventuali residui attivi del bilancio del fondo di previdenza. Tale condizionamento è confermato dal testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali dei dipendenti civili e militari dello Stato, ponendo l'Ente in gravissime difficoltà. Infatti non è pensabile che l'ENPAS assolva tali compiti un anno e non li assolva l'anno successivo; tra l'altro si osserva che alcune di queste prestazioni comportano, ad esempio, l'utilizzazione di attrezzature e di strutture permanenti il cui solo abbandono può costituire un danno patrimoniale per l'Ente, indipendentemente dal fatto che le categorie degli assistiti non possono assolutamente assistere a vuoti temporali delle prestazioni sociali.

È stato posto un quesito in ordine ai ritardi nella erogazione dei mutui. Io posso assicurare che ritardo non v'è. Le pratiche compiono il proprio iter, fra la presentazio-

ne della domanda, l'istruttoria, l'esame e la liquidazione, entro un quadrimestre; logicamente entro i limiti delle disponibilità di bilancio, ma i lavoratori interessati sanno quando devono attendere qualche mese in più affinché la loro domanda venga presa in considerazione nell'esercizio immediatamente successivo. Si rispetta, in questo caso, l'ordine cronologico effettivo delle operazioni.

Relativamente alla domanda circa la consistenza e la distribuzione del personale, dirò che, per l'assistenza sanitaria, l'Ente si avvale di 3.669 unità in periferia, di cui 3.471 di ruolo e 198 non di ruolo, e di 6.506 unità sanitarie di ruolo, a contratto o a collaborazione. Quindi un complesso di dipendenti, nelle varie forme di regolazione dei rapporti, che oscilla intorno alla 10.100 unità.

La direzione generale si avvale di 1.047 unità amministrative e 75 sanitarie, di cui soltanto 49 di ruolo e 26 a contratto. Delle unità amministrative a disposizione della direzione generale, allo stato attuale delle cose, soltanto 150 sono destinate alle attività connesse con la liquidazione delle indennità di buonuscita; parte nello specifico settore del servizio di previdenza in via di graduale potenziamento; parte nel servizio ragioneria per gli adempimenti strettamente connessi a tale attività. A proposito poi di quanto è stato detto sulle pratiche che vanno a dormire in ragioneria, posso assicurare che queste vi rimangono non più di 15 giorni per la necessaria revisione dei conti; di qui vanno alla Banca d'Italia, la quale nel giro di due giorni (per esigenze di funzionamento dell'ufficio), invia i vaglia cambiari direttamente alle poste. Quindi i ritardi non possono essere attribuiti a questa particolare struttura dell'organizzazione lavorativa dell'ENPAS. Ovviamente può sempre esserci l'eccezione di un caso su mille o duemila: parlando della organizzazione interna si danno delle valutazioni di carattere generale e quindi si può anche presupporre che, in via del tutto eccezionale, si possa verificare qualche ritardo, ma ciò succede anche nelle organizzazioni più efficienti.

Prima di passare ad esaminare i problemi di struttura organizzativa posti attra-

verso gli interventi di tutti gli onorevoli senatori, vorrei dare alcune delucidazioni per quanto attiene all'aspetto delle raccomandazioni.

Se dicessi che non ci sono raccomandazioni per l'acceleramento dei tempi di liquidazione dell'indennità di buonuscita direi cosa inesatta: ce ne sono tante, tantissime.

Il riscontro nei tempi dovuti sarebbe l'auspicabile, significherebbe aver risolto i problemi di natura organizzativa. Di fatto, però, l'ordine cronologico finisce per essere l'unico ordine imperante, senza con ciò voler fare un'osservazione di carattere generale.

Vorremmo, però, che i chiarimenti dati in questa sede, come all'esterno, in tutte le forme possibili di informazione, siano utilizzati per intervenire laddove si origina il ritardo o le cause del ritardo.

P R E S I D E N T E. Quando gli interessati protestano guardano solo all'ENPAS, non sanno che a monte ci possono essere altre responsabilità.

C R U C I A N I. L'ente è lo strumento di accumulazione di tutti i ritardi. Non c'è dubbio. Ecco perchè vogliamo che tutte queste informazioni siano divulgate. Proprio per questo da circa sei mesi abbiamo organizzato un efficientissimo servizio stampa. Rispondiamo a ogni quesito che ci pone la stampa quotidiana o periodica attraverso lettere di cittadini; rispondiamo in maniera capillare, proprio perchè siamo convinti che il metodo dell'informazione realizzi il miglioramento di quei rapporti cui si è fatto questa mattina cenno da parte di alcuni senatori

Mi è stato chiesto quali ministeri sono più solleciti nell'espletamento delle pratiche e quali quelli più lenti. Può darsi che faccia sorridere gli onorevoli senatori dicendo che il più sollecito e il più lento nello stesso tempo è il Ministero della pubblica istruzione. Più sollecito in quanto in buona misura ricorre alla clausola della normativa che consente di presentare all'ENPAS le documentazioni necessarie un mese prima del collocamento a riposo. In particolare, inve-

ce, l'Ispettorato delle pensioni del Ministero della pubblica istruzione riporta talvolta ritardi — parlo di prima presentazione — di quattro anni!

PRESIDENTE. Infatti, secondo le nostre conoscenze, presso il Ministero della pubblica istruzione si registrerebbero i più lunghi ritardi.

CRUCIANI. Un cenno a proposito della perplessità che insorge nel momento in cui si dice che se si possono comprendere errori o inadempimenti da parte di ambienti a cultura più modesta, tutto ciò non è comprensibile quando ad impostare le pratiche sono pubblici dipendenti. Purtroppo, invece, è questa la realtà. Per esempio gran parte delle pratiche che provengono dal Ministero della pubblica istruzione un mese prima del collocamento a riposo devono essere regolarmente restituite per errori o inesattezze.

Che cosa abbiamo fatto? Abbiamo migliorato i rapporti con le amministrazioni dello Stato e abbiamo cominciato a denunciare queste cose sulla stampa. Le amministrazioni dello Stato devono provvedere ai loro compiti con maggiore sollecitudine e accortezza. Le soluzioni, evidentemente, sono altre, non sono solo queste. Certo, potranno servire le denunce, ma una soluzione definitiva può venire solo da un meccanismo organizzativo più adeguato e più consono al tipo di problematica che abbiamo di fronte.

Prima dell'accentuarsi della produzione legislativa l'ENPAS era vigilante, ma risultava carente sul piano organizzativo. Ora siamo stati incaricati di amministrare l'ENPAS nel momento in cui la produzione legislativa era più massiccia e nel momento in cui è risultato più vasto l'intervento giurisprudenziale-amministrativo. Inoltre il complesso di anticipazioni di collocamenti a riposo, con benefici che sono andati al di là di ogni possibile previsione, hanno comportato, direi, un mutamento di tendenza nella situazione finanziaria del fondo di previdenza dell'ENPAS. Si è passati da un regime di consolidate attività di bilancio a un regime di consolidate passività. E vero che la consistenza patri-

moniale non è stata ancora completamente consumata, ma è pur vero che con l'esercizio 1975 si risentirà notevolmente di questo squilibrio che si è venuto a determinare sotto il profilo del bilancio tecnico-finanziario. Il costo complessivo, in termini tecnico-finanziari sul bilancio del fondo di previdenza, oscilla intorno agli 800 miliardi, di cui 50 miliardi per le liquidazioni ai superburocrati (dato che mi è stato posto un quesito al riguardo). Le gravi implicazioni sono dovute al fatto che un conto è pagare una serie di indennità di buonuscita in un arco di 7-8-10 anni e un altro conto è concentrarle in un periodo più ristretto.

Se a tutto ciò si aggiunge il fatto che operano in maniera pesantissima i riscatti di periodi di anzianità, per i quali spesso si osserva addirittura la coincidenza del periodo di pagamento del riscatto effettivo, sotto il punto di vista dell'onere individuale, con la raccolta del beneficio, ossia della liquidazione, e se si considera che i contributi sono ancora quelli delle epoche cui fanno riferimento, si può avere un'idea dei riflessi di ordine finanziario esistenti.

Però, allo stato attuale delle cose, le riserve patrimoniali del fondo di previdenza non sono ancora esaurite. Devo quindi onestamente dichiarare che non ha inciso neanche per un'ora, in termini di ritardo, qualsiasi provvedimento assunto nei confronti dei dipendenti statali, dato che, appunto, non mancano le disponibilità finanziarie. Dirò di più: qualora esse dovessero esaurirsi, dato che il meccanismo delle emissioni statali non è stato troppo sollecitato, abbiamo chiesto ed ottenuto dal Ministero vigilante l'autorizzazione a chiedere anticipazioni bancarie nei limiti di 100 miliardi; finora, però, non abbiamo mai fatto ricorso a tale possibilità, il che dimostra come l'Ente non sia venuto a mancare di mezzi, almeno — come dicevo — fino ad oggi.

Non v'è dubbio che il disavanzo tecnico-finanziario finirà col determinare un effetto ritardatore, ragion per cui bisognerà ricorrere a forme di finanziamento esterno; e, tra l'altro il potere esecutivo e quello legislativo dovranno porsi il problema del ri-

11^a COMMISSIONE4^o RESOCONTO STEN. (19 dicembre 1974)

tocco dell'aliquota di equilibrio finanziario, calcolato sul piano attuariale nell'ordine dell'1,21 per cento, se si vuole determinare nel tempo un riequilibrio del fondo di previdenza. Solo per conoscenza dirò che la suddetta aliquota potrebbe essere maggiorata di uno 0,4 per cento e portata quindi all'1,25 per cento, qualora si volesse coprire un eventuale accoglimento delle istanze dei lavoratori statali di vedersi liquidata l'indennità di buonuscita sul 100 e non sull'80 per cento.

Quanto agli interventi legislativi per una modificazione delle strutture organizzative delle prestazioni previdenziali, non sta certo a me esprimere un giudizio in proposito, anche perchè non potrei esprimermi come presidente dell'Ente. Non v'è dubbio, però, che laddove l'ente erogatore fosse lo stesso che dispone dei dati informativi necessari per erogare, i tempi delle prestazioni potrebbero essere abbreviati, sempre che, logicamente, la situazione organizzativa dell'ente possedesse la necessaria efficienza. Qualora, cioè, le attività in questione fossero svolte da quelle amministrazioni statali le quali dispongono d'ufficio dei dati occorrenti per procedere alle liquidazioni, la logica farebbe prevedere che si opererebbe molto più rapidamente, laddove la macchina organizzativa dello Stato ciò lo consentisse. Si potrebbe ipotizzare una delegazione dei suddetti compiti ad un ente pubblico, in modo che fosse esso ad avere tutti i dati: ciò significherebbe accollare alla stessa organizzazione pubblica non solo la liquidazione dell'indennità di buonuscita ma anche le pensioni. Sono scelte che, sul terreno legislativo, si potranno operare; è indubbio che una soluzione del genere semplificherebbe molto la situazione.

Certo, sotto il profilo organizzativo l'ENPAS — e credo che gli onorevoli senatori sentiranno echeggiare lo stesso discorso anche in incontri con altri enti, a cominciare dall'INPS — ha grossi limiti. Gli enti pubblici previdenziali, in particolare, non dispongono di sufficiente autonomia per organizzarsi: l'ordinamento vigente, cioè, non consente loro alcuna autonomia perchè possano organizzarsi a seconda delle esigenze che

debbono affrontare. Sia per quanto riguarda l'organizzazione del personale sia per quanto riguarda quella del lavoro, infatti, si tratta di materie soggette alle delibere del consiglio d'amministrazione; ma tali delibere devono essere, a loro volta, assoggettate all'approvazione dei Ministeri vigilanti, il che significa che debbono attendere anni prima di essere operanti. Viene pertanto a mancare, in concreto, la ragione istituzionale degli enti pubblici, previdenziali, quando si vieta loro di organizzarsi autonomamente. Ed allora sarebbe preferibile che i compiti in questione rimanessero affidati allo Stato.

Si aggiunga che vi sono fattori organizzativi non sempre facilmente dominabili. Abbiamo accennato ai trasferimenti dalla periferia al centro e da un servizio all'altro per potenziare l'organizzazione che ha il compito di eliminare l'anretrato delle pratiche di buonuscita: mi si creda: non si tratta assolutamente di operazioni facili.

Ringrazio quindi gli onorevoli senatori i quali sono intervenuti per porre il problema della ricerca di mezzi organizzativi più moderni. Credo anch'io — ed il consiglio di amministrazione, all'unanimità, ritiene — che l'unico modo sia quello di istituire un sistema informativo con procedure automatizzate capace di affrontare i problemi in piena e stretta collaborazione con l'Amministrazione dello Stato; però potremmo creare anche il più efficiente meccanismo di informazione e di elaborazione automatica dei dati, ma se poi le fonti di informazione venissero a mancare o a presentare ritardi o errori del tipo di quelli oggi in atto, ecco che anche questa soluzione potrebbe risultare non idonea. Comunque la verità è rappresentata proprio dal consenso, non solo nominale ma reale, da parte del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, affinchè ENPAS e Consiglio procedano insieme nel realizzare la scelta, che è fondamentale, dell'istituzione di una anagrafe generale e di una banca dei dati che consentano di liquidare in tempi estremamente aderenti a quelli fissati dalla legge le indennità di buonuscita e le pensioni.

Nel frattempo, è stato chiesto, può essere utilizzata, da parte dell'ENPAS, l'anagrafe che è in via di completamento ed opera nei confronti dell'assistenza malattia? Debo rispondere che essa non può operare se non in parte: innanzitutto perchè i due settori, quello previdenziale e quello assistenziale, non coincidono agli effetti dei soggetti beneficiari (in alcuni casi i lavoratori beneficiari agli effetti delle prestazioni previdenziali ENPAS non lo sono per quelle assistenziali ENPAS, o viceversa); ma, soprattutto, non si dispone nell'anagrafe riguardante l'assistenza malattia, e che ha dato risultati notevolissimi, dei dati informativi per operare sul piano dell'automazione la definizione delle pratiche di buonuscita: mancano i dati relativi alle retribuzioni e quindi alle contribuzioni.

Nel momento in cui l'anagrafe in questione disponesse di altri dati, sarebbe un modo razionale di utilizzarla anche in direzione delle prestazioni previdenziali. L'Ente ad ogni modo, sta procedendo rapidissimamente su tale strada, tanto che auspichiamo di poter risolvere il problema entro il 1975.

Per quanto riguarda la assistenza di malattia, abbiamo tempi veramente ristretti nel provvedere ai pagamenti. Si provvede al pagamento di riepiloghi decadal per 1.250.000 prestazioni medico-generiche nel tempo massimo di trenta giorni nei confronti di 35.000 medici iscritti in tutta Italia. Si è inoltre in grado di valutare, decade per decade, eventuali situazioni abnormi che possano verificarsi nelle province in condizioni differenziate, nel senso che il dato che può essere considerato anomalo a Brescia non lo è a Taranto, e viceversa, essendo diversi i motivi di riferimento.

A Z I M O N T I . Questo per quanto riguarda l'assistenza diretta. Potrebbe darci un dato dei tempi di rimborso per quanto riguarda l'assistenza indiretta?

C R U C I A N I . Per l'assistenza indiretta continua il tipo di organizzazione preesistente. Comunque tale sistema riguarda solo il 15 per cento degli assistibili, avendo

l'82-85 per cento scelto la forma diretta, e quindi i tempi di pagamento, di verifica e di controllo sono quelli che ho detto.

Direi che il primo risultato che da tale organizzazione è scaturito è quello che i costi unitari medi *pro capite* dell'ENPAS, per la medicina generale, sono inferiori a quelli dell'INAM, il che dimostra come il controllare, il seguire, permetta di raggiungere alcuni termini di risparmio.

P R E S I D E N T E . Le avevo rivolto dianzi una domanda circa l'opportunità o meno, ai fini organizzativi dell'Ente, della domanda di collocamento a riposo prima della data del collocamento stesso.

C R U C I A N I . La risposta fornitami dal direttore del servizio è che se i dati sono esatti e la documentazione completa è un bene anticipare la domanda, altrimenti è un male, in quanto la pratica nasce in condizioni tali da non poter essere liquidata e deve quindi essere restituita, con le complicazioni che sono facilmente intuibili.

Ora la Pubblica istruzione, che è l'amministrazione la quale fa più ricorso al sistema della domanda anticipata, è anche quella che purtroppo in misura maggiore, cioè al 45 per cento, si vede restituire le pratiche. Oltretutto in questo periodo coincide con la data di collocamento a riposo l'applicazione delle norme che concedono benefici particolari alle varie categorie, per cui i dati che si inviano prima non corrispondono.

P R E S I D E N T E . Credo che possiamo concludere l'interessante audizione sulla situazione dell'ENPAS. Ringrazio il presidente ed il direttore generale dell'Ente per essere intervenuti, per la relazione svolta e per le risposte pertinenti date ai quesiti posti dagli onorevoli senatori.

La seduta termina alle ore 12,10.