

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

—————

**PROCEDURA INFORMATIVA
SULLA RIFORMA PENSIONISTICA E SULLA COERENZA
DEL SISTEMA PREVIDENZIALE CON LE LINEE
DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA**

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 APRILE 1997

—————

Presidenza del Presidente Michele DE LUCA

—————

INDICE

Sulla riforma pensionistica e sulla coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo dell'economia: audizione del dottor Mauro Seppia, Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP)

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i> ... Pag. 3, 10, 23	<i>MARCHIONE</i>Pag. 23
STELLUTI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>)..... 11, 22	<i>SEPPIA</i> 4, 11, 12 e <i>passim</i>
DUILIO (<i>Pop. Dem.-L'Ulivo</i>)..... 14, 18	
MACONI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) 14	
NAPOLI Roberto (<i>Fed. CD-CCD</i>)..... 12, 17	

Interviene il dottor Mauro Seppia, presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, accompagnato dalla dottoressa Lucia Mezzacapo, direttore del personale, e dal dottore Luigi Marchione, direttore della previdenza.

I lavori hanno inizio alle ore 8,50.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Informo la Commissione che per i lavori della seduta odierna, oltre al resoconto sommario, sarà redatto anche il resoconto stenografico e che, in considerazione della rilevanza dell'argomento, ho richiesto a nome della Commissione l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista, e che la Presidenza del Senato e la Presidenza della Camera dei deputati hanno già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURA INFORMATIVA

Sulla riforma pensionistica e sulla coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo dell'economia: audizione del dottor Mauro Seppia, Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma pensionistica e sulla coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo dell'economia. Prima di dare la parola al dottor Mauro Seppia, presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (Inpdap), al quale porgo il benvenuto, ricordo che nella seduta di ieri c'è stata l'audizione del professor Billia, presidente dell'Inps.

Dopo un esame del sistema previdenziale nel suo complesso, sul quale abbiamo acquisito dati attraverso le audizioni del Ministro del lavoro e dei rappresentanti di istituzioni tecniche che hanno studiato tale sistema nel suo complesso, cominciamo ora ad esaminare alcuni aspetti importanti di questo sistema frammentato che esiste nel nostro paese.

Voglio anche ricordare una questione ieri più volte evocata: fra le due audizioni si pone un problema riguardante il modello organizzativo a ripartizione e capitalizzazione dei due più importanti enti previdenziali del nostro paese (Inps e Inpdap); il che comporta notevoli implicazioni. Non è solo questo il collegamento tra l'audizione di ieri e quella di oggi, ma mi pare sia utile esaminare questo

problema nell'odierna seduta, perchè ci consente di prendere in esame un aspetto rilevante.

Do la parola, pertanto, al dottor Seppia.

SEPPIA. Innanzi tutto voglio ringraziare la Commissione, che ormai credo abbia a disposizione – tramite le audizioni, già svolte, del professor Onofri, del Ragioniere generale dello Stato e del professore Geroldi, del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale – il confronto, in materia di spesa sociale, tra le tendenze europee e quelle italiane e, all'interno di quest'ultima, l'incidenza delle prestazioni pensionistiche vere e proprie.

Peraltro la Ragioneria generale dello Stato ha presentato un suo studio riguardante lo scenario demografico, le tendenze di natalità, il peso della popolazione oltre i 65 anni, il tasso di tendenza e tutti gli altri elementi che consentono, alla Commissione di avere un quadro complessivo riguardante la dinamica della spesa per la prevenzione sociale e della spesa per le pensioni. Pertanto non compete a me fornirvi dei dati che vi sono stati già offerti e che rappresentano la fonte per tutti coloro che studiano e gestiscono le problematiche di carattere previdenziale.

Questa mattina mi limiterò ad una rappresentazione dei profili riguardanti l'Inpdap. Abbiamo presentato una documentazione che, da una parte, si occupa della gestione dell'ente sotto un profilo economico e finanziario e dall'altra delle linee più generali riguardanti l'aspetto pensionistico vero e proprio.

Nella prima pagina di tale documentazione, nel fascicolo relativo agli andamenti e alle proiezioni, abbiamo voluto richiamare, il problema della distinzione fra sistema di ripartizione e sistema di capitalizzazione: ciò proprio per sottolineare che l'attività previdenziale gestita oggi dall'Inpdap, presenta una certa differenza rispetto al regime cui è sottoposto l'Inps.

L'Inpdap è un conglomerato di enti nel quale si potrebbero distinguere due grandi aree di gestione: una strettamente pensionistica, che era l'area gestita dal Ministero del tesoro, e che riguarda la Cassa pensioni per i dipendenti degli enti locali, la Cassa pensioni sanitari, la Cassa pensioni insegnanti delle scuole private e la Cassa pensioni ufficiali giudiziari; l'altra gestione, sempre sotto il profilo pensionistico, è la Cassa per le pensioni ai dipendenti dello Stato. Le altre gestioni riguardano il trattamento di fine servizio, e precisamente: la gestione relativa ai dipendenti degli enti locali e dello Stato, ed infine è presente una gestione di carattere preminentemente sociale (l'assegno *post* vita che riguarda l'Enpdep).

È chiaro che in questo coacervo i regimi di gestione sono molto diversi. Per quanto riguarda la Cassa pensioni per i dipendenti degli enti locali e le altre Casse, il regime di riferimento non è nè un sistema di ripartizione pura nè di capitalizzazione, ma quello che gli statistici chiamano premio medio-generale. Pertanto, l'aliquota è determinata non soltanto per coprire le prestazioni degli iscritti, ma rappresenta una percentuale superiore; che non essendo stata adeguata nel tempo, di fatto ha trasformato il regime in un sistema di ripartizione. Quindi passando dal-

la teoria alla pratica, vi è stato un processo di trasformazione che poi esamineremo.

Per quanto attiene alla gestione della Cassa per le pensioni ai dipendenti dello Stato, siamo di fronte ad un sistema di pura ripartizione, tramite erogazione per le prestazioni in atto tramite trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Per quanto concerne le altre gestioni relative ai trattamenti di fine servizio, siamo in presenza di un sistema a premio medio-generale, e riguarda sia la gestione della buonuscita degli statali sia il trattamento indennità, premio di servizio dei dipendenti degli enti locali. Questo ha consentito alle due Casse la formazione di una riserva tecnica, che non è adeguata rispetto al debito maturato per le prestazioni, per il mancato adeguamento nel tempodei premi generali. Si tratta, di una formula non ascrivibile alle forme classiche, che si colloca a metà strada tra un sistema di ripartizione ed uno di capitalizzazione. È chiaro che anche un sistema di capitalizzazione o di premio medio-generale richiederebbe, sulla base dei bilanci tecnici, degli adeguamenti periodici, almeno quinquennali o decennali, che, non essendosi verificati, ha determinato una trasformazione di fatto del sistema.

Tornando ad esaminare la Cassa pensioni per i dipendenti degli enti locali, si può riscontrare che essa presenta un maggiore squilibrio previdenziale nel rapporto tra entrate contributive e spese per le prestazioni di carattere istituzionale. Questa tendenza era già configurabile con il bilancio tecnico redatto nel 1993 e riferito al periodo 1° gennaio 1992-2002; in quella sede già emergeva un *deficit* tecnico di 129.000 miliardi, pari a circa il 37 per cento del valore capitale dei contributi.

In sede di redazione del bilancio tecnico si sottolineava come la possibile riduzione degli iscritti agli enti, anche in presenza del blocco del *turn over* delle assunzioni ed in modo particolare della legge di privatizzazione che era stata approvata, (cioè la possibilità di trasformare gli enti pubblici in società private con il trasferimento dei nuovi iscritti e dei nuovi assunti nella gestione Inps, rimanendo a carico della I.C.p.d.e.l. l'onere per il personale in servizio ed il pagamento delle prestazioni pensionistiche in atto) determinava due grandi squilibri: da una parte la riduzione della popolazione, dall'altra la crescita degli oneri, in quanto la prestazione media delle pensioni in termini attuariali era superiore a quanto era stato versato in termini contributivi.

Il secondo elemento che veniva sottolineato era collegato al processo inflazionistico prevedibile. Tale squilibrio era prevedibile fino al 2002; in realtà gli andamenti hanno accelerato il processo di *deficit* tecnico della gestione – come risulta dalle tabelle che abbiamo allegato – tanto che quanto previsto per gli anni 1998-2000 si è verificato già negli anni 1995-1996.

Basti pensare che nel 1996 si è realizzato un adeguamento dell'aliquota contributiva al 33 per cento, che avrebbe dovuto essere, come aliquota di equilibrio generale, del 38 per cento nel 1995. Quindi, pur avendo realizzato l'adeguamento dell'aliquota al 1 gennaio 1997, questa risulta inferiore di almeno cinque punti rispetto a quella di equilibrio.

I provvedimenti di legge del governo Amato e Dini hanno consentito il recupero di almeno cinque punti attraverso l'allargamento della base contributiva, cioè della retribuzione imponibile, e attraverso l'adeguamento delle aliquote, che hanno permesso di recuperare parte dello squilibrio tendenziale.

Sotto questo profilo abbiamo fatto una proiezione tendenziale alla luce degli elementi introdotti dalla legge n. 335 del 1995; tali elementi di carattere tendenziale mettono in evidenza lo squilibrio esistente tra le entrate contributive e gli oneri previdenziali, cioè lo squilibrio previdenziale vero e proprio.

Per il 1997, a fronte di entrate contributive di 15.400 miliardi, avremo oneri previdenziali per 20.240 miliardi; nel 1998, a fronte di entrate contributive di 15.390 miliardi, avremo oneri previdenziali per 21.785 miliardi; nel 1999, a fronte di entrate contributive per 16.100 miliardi, avremo oneri previdenziali per 22.945 miliardi. Quindi si tratta di una situazione di squilibrio di carattere ormai strutturale, confermata anche dal rapporto tra lavoratori attivi e pensionati.

Siamo di fronte ad una situazione che si è modificata drasticamente negli ultimi anni, tanto che per il 1997 è previsto un rapporto lavoratori-pensionati di 1,8: cioè per ogni pensionato ci sono 1,8 lavoratori; tale situazione - devo confessarlo - è peggiore per quanto riguarda i dipendenti dello Stato, ma ormai la condizione tendenziale ha queste dimensioni.

Nella documentazione che vi abbiamo fornito, sono presenti degli allegati riguardanti il grado di copertura della spesa istituzionale, nei quali sono riportati anche indicatori di carattere strutturale: quali il rapporto tra, iscritti e il numero dei pensionati, le tendenze e le proiezioni della popolazione per iscritti.

Come modificare questa situazione? È chiaro che si tratta di un problema di carattere strutturale che va considerato in un ambito più generale.

Per quanto riguarda la Cassa pensioni per i dipendenti degli enti locali, alcuni interventi potrebbero essere fatti per contenere, attraverso una diversa considerazione della cosiddetta privatizzazione, il numero degli iscritti; infatti, se si riduce la popolazione, secondo gli andamenti tendenziali in corso, è chiaro che, nonostante l'aumento delle aliquote contributive, il gettito complessivo sarà inadeguato.

Basti pensare che la privatizzazione, secondo una valutazione che abbiamo fatto, ha sottratto alla Cassa pensioni per i dipendenti degli enti locali, nel 1993, circa 60.000 unità (i centri di assunzione di nuove unità erano proprio quelli che sono stati privatizzati: camere di commercio, consorzi, aziende municipalizzate ed altro, o strumenti che spesso i comuni e le regioni avevano costruito per determinati servizi). Sottraendo circa 60-70.000 persone, sono stati sottratti almeno 1.000 miliardi alla gestione degli enti, aggravando e creando in questo modo squilibri forti nella Cpdel, senza risolvere i problemi dell'Inps, a cui sono andati i benefici, mentre gli elementi negativi sono rimasti a carico della Cassa pensioni per i dipendenti degli enti locali. Pertanto, non è stato risolto nessuno dei due problemi.

Voglio sottolineare, rispetto ad una questione su cui esiste una forte sensibilità di carattere politico e sociale, il problema delle pensioni di anzianità. Noi abbiamo presentato una scheda tecnica, in cui si mette in evidenza che nel 1996 si è verificato un aumento delle cessazioni per dimissioni volontarie: pensioni di anzianità, nel contempo, anche per effetto dei provvedimenti del governo Amato e della riforma Dini, è aumentato il numero medio degli anni di servizio. Mentre in precedenza il numero medio degli anni di servizio era intorno ai 26-27 anni, oggi esso è cresciuto insieme all'aumento dell'età media. Questo è un elemento positivo; significa che cominciano a verificarsi i primi effetti di contenimento della pensione di anzianità e che il forte incremento verificatosi nel settore degli enti locali nel 1996 è in gran parte effetto dello sblocco dei contenimenti disciplinati dai provvedimenti adottati dal governo Amato.

Per quanto riguarda le altre Casse, esiste una situazione di forte avanzo contributivo. La Cassa pensioni sanitari presenta un avanzo previdenziale in quanto, nel 1997, a fronte di entrate contributive per 3.800 miliardi, avremo oneri previdenziali di 2.109 miliardi. Esistono, quindi, elementi positivi dal momento che, sia per il 1998 sia per il 1999, le entrate contributive saranno di gran lunga superiori rispetto agli oneri previdenziali.

La Cassa pensioni ufficiali giudiziari, grazie all'ampliamento della retribuzione contributiva per effetto della legge n. 335 del 1995 nonostante l'abbassamento dell'aliquota (l'aliquota della Cassa pensioni ufficiali giudiziari che era del 35 per cento è stata riportata oggi al 32,35 per cento) presenta un sostanziale riequilibrio, con entrate contributive di 65 miliardi nel 1997 rispetto ad oneri previdenziali di 53 miliardi.

La Cassa pensioni insegnanti, invece, presenta una situazione di modesto disavanzo contributivo, conseguenza anche degli effetti della riduzione della popolazione scolastica. È comunque pur sempre presente una situazione di squilibrio: nel 1997, infatti, avremo entrate contributive per 190 miliardi, rispetto ad oneri previdenziali di 279 miliardi.

Per quanto concerne la Cassa per le pensioni ai dipendenti dello Stato, voglio qui sottolineare che la legge n. 335 del 1995 ha attribuito all'Inpdap un ruolo anomalo, nel senso che, pur avendo attribuito la titolarità della gestione all'Istituto, questa, di fatto, viene svolta ancora dal Ministero del Tesoro tramite la direzione provinciale del Tesoro, il che comporta, quindi, anche una grande difficoltà nel recepimento dei dati.

Abbiamo avanzato la richiesta al Ministero del tesoro per il trasferimento completo delle competenze dalla direzione provinciale del Tesoro per la gestione degli enti locali e dello Stato, direttamente all'Inpdap, con il conseguente trasferimento del personale. Abbiamo, infatti, un *deficit* di personale nella sede periferica pari al 50 per cento della dotazione organica prevista, costruita sulla base dei carichi di lavoro (quindi di un lavoro fatto per l'individuazione dei livelli anche di produttività e di efficienza delle strutture), non risolvibile con la mobilità.

Negli ultimi anni, e solo con notevole fatica, siamo riusciti ad ottenere 325 trasferimenti di mobilità, in presenza di 500 persone uscite

dall'ente per motivi di anzianità. Quindi, - ripeto - ci troviamo in una situazione deficitaria. La legge finanziaria 1997 peraltro ci ha consentito, di fronte ad un vuoto di 2.000 unità, di assumerne soltanto 250 unità.

Il problema per l'Istituto non è soltanto di numeri perchè, per quanto attiene al trasferimento delle competenze alla periferia, sussiste anche un problema di professionalità. È infatti richiesto un lungo percorso formativo, dato che l'attività di carattere pensionistico non è facilmente introiettabile anche a causa di una legislazione complessa. Allo scopo, tuttavia stiamo intervenendo con nuovi prodotti informatici che ci consentiranno di ridurre lo scarto temporale esistente fra pensione provvisoria e pensione definitiva. Vi è comunque un processo formativo professionale molto complesso e lungo.

Nonostante le difficoltà esistenti fra noi e le direzioni provinciali del Tesoro, voglio porre alla vostra attenzione i dati relativi al 31 dicembre 1996 (non siamo riusciti per motivi temporali ad inserirli nel fascicolo che vi lasceremo, per cui vi consegneremo un documento a parte). Al 31 dicembre 1996, risultano circa 1.230.000 pensioni a carico dello Stato, formate sia da pensioni dirette che da pensioni indirette, per una spesa di 35.000 miliardi, con una pensione media di 29.207.000 lire, superiore quindi, alla media della pensione degli enti locali, che è di circa 23.000.000. In questa media, tuttavia, rientrano situazioni particolari che dimostrano come, anche su questo terreno, esistano possibilità di intervento.

Ho parlato di una spesa di 35.000 miliardi; prevediamo un incremento tra i 2.000 e i 3.000 miliardi per quanto riguarda la spesa per le pensioni per il 1998.

In questo caso ci troviamo di fronte ad una situazione nella quale l'intero onere è a carico del bilancio dello Stato e quindi non esiste per l'ente un problema di equilibrio finanziario. Il problema si pone, invece, sulla base della legge n. 335, per quanto riguarda i versamenti dei nuovi assunti, che dovranno essere gestiti con il sistema contributivo, e inoltre per coloro che all'interno dello Stato hanno un periodo di servizio inferiore ai 18 anni. In questo senso, proporremo l'elaborazione di un bilancio tecnico della gestione dipendenti statali, in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato, e per costituire una banca dati riferita a tutti i dipendenti statali, che a tutt'oggi, nonostante una collaborazione molto intensa fra noi e la Ragioneria, non esiste. Non abbiamo attualmente - ripeto - il percorso contributivo di ciascun dipendente; solo nel giro di un triennio riusciremo, tramite la Ragioneria generale dello Stato, a costruire la banca dati. Fra l'altro essa è espressione di un obbligo legislativo, dato che la legge n. 335 impone che a partire dal 2001 ogni dipendente abbia il proprio «statino» e il percorso contributivo.

Al punto g) della relazione vi è un dato che riguarda il rapporto fra la spesa pensionistica e il prodotto interno lordo; si mette in evidenza come, partendo da un'incidenza della spesa pensionistica degli enti locali e dello Stato nel suo complesso pari, nel 1997, al 3,09 per cento del prodotto interno lordo, siamo in presenza di una tendenza alla crescita, per giungere nel 1999 al 3,18 per

cento. L'incremento tuttavia è inferiore rispetto alle tendenze che registriamo nel comparto privato.

Sottolineiamo che la legge n. 335 ha presentato certamente effetti positivi ampliando la base contributiva e le entrate, ma i tempi sono ancora prematuri per poter affermare che nel settore pubblico, si siano registrati effetti positivi della legge n. 335. Il 1996 infatti è stato l'anno in cui si è consumato lo «sblocco» dei pensionamenti disciplinati in altri anni. Nella crescita della domanda hanno influito elementi di carattere psicologico, perchè in un clima di tensione e di preoccupazione tutti coloro che avevano i requisiti, anche minimi, hanno esercitato il loro diritto, determinando squilibri e modificando anche la scala delle serie storiche.

Per quanto concerne invece le gestioni che si occupano del trattamento di fine servizio, la situazione è sostanzialmente in equilibrio.

Per l'INADEL, la situazione presenta entrate contributive superiori agli oneri previdenziali: nel 1997, 2.550 miliardi rispetto ad oneri previsti in 2.100 miliardi; nel 1998, 2.600 miliardi rispetto ad una spesa prevista di 2.150; nel 1999, 2.650 miliardi di entrate rispetto ad un onere previdenziale di 2.200 miliardi. Quindi le proiezioni presentano un avanzo di carattere previdenziale.

Altrettanto vale per l'ENPAS, dove tuttavia, la situazione fra entrate contributive ed oneri previdenziali si presenta più complessa nel medio periodo non tanto sotto il profilo delle tendenze degli elementi di fondo, quanto per gli squilibri dovuti essenzialmente al ritardato pagamento della quota di ricalcolo dell'indennità integrativa speciale nella buonuscita. Lo Stato deve rimborsare totalmente la spesa che l'ente deve sostenere, e non c'è una coincidenza di tempi; il rimborso avviene nell'anno successivo a quello dell'erogazione; si determinano, nelle rappresentazione, dei flussi finanziari, degli squilibri, che comunque, nel medio periodo non sono reali: siamo in presenza infatti di un'anticipazione da parte dell'ENPAS di risorse che poi dovranno essere restituite dallo Stato. Nel medio periodo, quindi, la situazione sarà di equilibrio.

Volevo solo sottolineare, rispetto a questa rappresentazione finanziaria, un dato. Spesso si sente parlare con enfasi di concorso delle risorse patrimoniali, derivanti dagli investimenti immobiliari e mobiliari, al disavanzo di carattere contributivo: queste incidono sulle entrate contributive in una misura inferiore al 10 per cento, per cui la loro dimensione va considerata nel giusto aspetto.

Voglio inoltre sottolineare che le spese generali di funzionamento sono inferiori al 4 per cento rispetto alla spesa generale complessiva; in alcune gestioni rappresentano appena il 2 per cento. Le spese istituzionali (pensioni, ecc.) incidono per il 96-98 per cento sul totale delle spese correnti. Si tratta quindi di un elemento importante, significativo di rappresentazione di efficienza, di funzionamento. Voglio evidenziare come, rispetto ad altri comparti, anche del settore privato, l'entità delle spese generali mostri la competitività dell'ente nel mercato. Dopo questa sintetica esposizione vorrei rappresentare la problematica della trasformazione dal trattamento di fine servizio nel TFR.

La legge n. 335 prefigura il passaggio dall'attuale trattamento, esistente negli enti locali e nello Stato, al trattamento di fine rapporto per giungere alla previdenza complementare; non si tratta solo di un'omogeneizzazione verso il trattamento di fine rapporto in sè e per sè, ma di un elemento di passaggio verso, la previdenza di carattere complementare, affidando alla contrattazione con le parti sociali il problema dell'attuazione del regime per quanto riguarda i nuovi assunti dal 1° gennaio 1996, e l'applicazione dello stesso per quanto riguarda gli iscritti al 31 dicembre 1995.

Su questo problema si stanno predisponendo una serie di studi perchè un passaggio immediato al nuovo regime determinerebbe uno squilibrio finanziario di notevole dimensione.

Voglio poi ricordare che la trasformazione del trattamento di fine servizio in trattamento di fine rapporto comporta anche un'aliquota di riferimento pari al 7,41 per cento a carico dell'ente datore di lavoro; questo determina una situazione ben diversa dall'attuale regime in atto, visto che lo Stato oggi versa il 7,10 per cento per quanto riguarda il trattamento di fine servizio, con il 2,50 per cento a carico del dipendente.

Nel settore degli enti locali la situazione è ancora più complessa, in quanto l'aliquota prevista è del 6,10 per cento, di cui il 2,50 è a carico del dipendente. L'adeguamento al 7,40% implicherebbe un onere aggiuntivo per lo Stato e per gli enti locali: dai 3.000 ai 5.000 miliardi, per gli enti locali, e circa 2.000 miliardi aggiuntivi per lo Stato. In definitiva il problema della trasformazione a regime si sostanzia nel non interrompere la continuità fra il vecchio e il nuovo, e nello stesso tempo, di dare soluzione ai maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e degli enti locali.

Ancora non siamo in grado di anticiparvi gli studi attuariali definitivi; tuttavia abbiamo avanzato varie ipotesi nella convinzione che il passaggio alla previdenza complementare sia una delle scelte di fondo di questo paese. Stiamo affrontando vari scenari, anche con ricerche e studi di carattere attuariale, per valutare le ipotesi che consentano di realizzare un sistema di previdenza complementare che non aggravi la situazione della finanza pubblica con una soluzione realistica che tenga conto delle diverse esigenze.

Non spetta a noi come ente - ho fatto questa scelta e ne sono convinto - affrontare i problemi presenti nel settore delle prestazioni sociali e di quelle previdenziali, che attengono a scelte di carattere politico. Noi possiamo fornire solo suggerimenti tecnici ed ipotesi, e li abbiamo presentati al Governo; spetta poi al confronto fra il Parlamento e le parti sociali individuare le soluzioni. Non mi permetto perciò di avanzare ipotesi riguardanti le riforme previdenziali, se non nel caso in cui vengano richieste come ipotesi tecniche neutre; poichè, però, non esistono ipotesi tecniche neutre, preferisco astenermi.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica per le interessanti ed esaurienti informazioni fornite alla Commissione.

Cedo, quindi, la parola ai colleghi che intendano rivolgere domande al dottor Seppia, pregandoli però di contenere gli interventi, a causa dell'imminente inizio dei lavori d'Aula del Senato.

STELLUTI. Ringrazio il Presidente dell'Inpdap per la documentazione che ci ha messo a disposizione e che esamineremo con attenzione, dalla cui illustrazione mi sembra molto evidente come il «buco nero» dell'Inpdap riguardi sostanzialmente la gestione degli statali.

A me riesce molto difficile capire quanto sia coperto dai contributi dei lavoratori dipendenti, quanto sia coperto dai contributi del datore di lavoro e, in definitiva, quale sia esattamente l'entità delle prestazioni che vengono erogate. Se – come mi sembra di capire – ci si appresta a rimettere mano all'insieme del sistema previdenziale, ritengo che questi dati siano essenziali per comprendere dove intervenire, altrimenti vi è il rischio che, come si suol dire, «si spari nel mucchio», e poi con ogni probabilità i grossi problemi rimangono sostanzialmente aperti.

Mi sembra che la legge n. 335 del 1995 prevedesse a tal proposito la regolarizzazione contabile – uso un termine forse improprio – del sistema previdenziale dei dipendenti statali. Dalle tabelle allegate, risulterebbe invece che si adotta una forma nella quale vengono registrate le prestazioni previdenziali necessariamente coperte dal Tesoro.

Tutto ciò mi sembra insufficiente per una valutazione attenta su questo tema. Non so se il Presidente sia in grado di ipotizzare quando potrà essere messo a regime questo sistema contabile, e credo che questo sia un elemento fondamentale per poter esprimere un giudizio a ragion veduta.

Vorrei, tuttavia, fare altre due brevi considerazioni. La prima riguarda il problema del trattamento di fine rapporto. Lo dico al Presidente della Commissione: finalmente abbiamo capito da dove deriva la valutazione della Comunità europea sui costi del sistema previdenziale comprensivo del TFR. Probabilmente deriva dal sistema pubblico, perchè il sistema privato ovviamente non lo conteggia. Mi pongo un problema: non è più logico trasformare questo sistema? Se esso venisse trasformato in sistema di previdenza integrativa – come mi sembra sia stato preannunciato, e che reputo un fatto importante, perchè è questa una delle prospettive su cui occorre lavorare intensamente – dovrebbe anche essere scorporato dalla situazione complessiva del sistema previdenziale.

SEPPIA. Anche perchè non è previdenziale.

STELLUTI. Proprio per questo.

Si tratta probabilmente di un elemento di confusione nella valutazione complessiva di contributi che vengono versati e, in definitiva, di prestazioni che vengono erogate. Il chiarimento sulla questione del TFR diventa, quindi, un punto importante per sistemare l'insieme della contabilità in questo settore.

L'altra considerazione che intendo fare è strettamente legata a tale questione e ne abbiamo già discusso prima di iniziare la seduta odierna.

Sappiamo che esistono fondi integrativi all'interno di alcuni settori pubblici, in particolare nel parastato. Questi fondi integrativi hanno subito – uso un termine un po' eufemistico – una battuta d'arresto, per la verità poco comprensibile, tenuto conto che siamo tutti protesi allo sviluppo dei fondi di previdenza integrativi. Questi fondi di previdenza integrativi dove vengono contabilizzati? Sono cioè all'interno di questi dati oppure sono contabilità separate che hanno una loro dinamica? Vorremmo capire se tali fondi di previdenza integrativi possano rappresentare una base utile per lo sviluppo degli stessi, nonostante la contraddittorietà dei provvedimenti legislativi che abbiamo votato.

NAPOLI Roberto. Ringrazio innanzi tutto il presidente Seppia per la documentazione che ci ha fornito oggi in Commissione e che avremo modo di approfondire dal momento che l'Inpdap rappresenta, insieme all'Inps e all'Inail, una delle tre colonne portanti del nostro sistema previdenziale.

Vorrei soltanto fare alcune precisazioni. Lei ricorderà che, nel corso di una audizione nella precedente legislatura, affrontammo il problema della gestione degli immobili e di tutta la situazione immobiliare, in relazione a una vicenda in quel momento molto «calda» per l'opinione pubblica.

Non ricordo esattamente il numero degli immobili in possesso dell'Inpdap, ma mi sembra – dalla tabella che lei all'epoca ci mostrò – che tale Ente avesse probabilmente il maggior numero di immobili insieme all'Inps. Mi pare che tale numero si aggirasse intorno ai 14-15.000 immobili.

SEPPIA. L'Inps ne ha molti di meno. L'Inpdap ha precisamente 43.225 residenze.

NAPOLI Roberto. Quindi ricordavo bene.

Vorrei allora che dalla sua risposta si capisse meglio – dal momento che è uno dei ragionamenti che oggi si sta facendo anche nel mondo politico – se la scelta di aver capitalizzato le proprie risorse finanziarie in immobili per garantire la copertura finanziaria dei contributi, e quindi le pensioni, sia stata o meno una scelta saggia rispetto a quella compiuta da altri paesi europei e non, i quali hanno ritenuto, invece, di limitare fortemente gli investimenti immobiliari, investendo in fondi, azioni o strumenti finanziari diversi, che hanno probabilmente garanzie diverse.

A me interessa, quindi, un discorso di prospettiva, per capire come l'Inpdap si muova, se intenda continuare a capitalizzare mantenendo questo patrimonio immobiliare; se intenda usufruire della recente norma governativa sugli immobili – che peraltro abbiamo anche in parte contestato –, o se ci siano soluzioni diverse. Questo è il primo problema.

Per quanto riguarda il secondo problema, lei avrà visto che in questi giorni si sta sviluppando un dibattito politico di tipo metodologico e di filosofia di gestione degli enti; si deve cioè decidere se gli enti debbano essere gestiti in senso moderno privatistico (lo diceva anche ieri sera con grande calore il presidente Billia) o se debba continuare una si-

tuazione appesantita da un meccanismo di gestione statalizzato con una presenza anche delle parti sociali, che è giusto ci sia, ma che deve mantenersi all'interno di ruoli ben definiti. Mi riferisco alla polemica - a cui non mi sottraggo, dal momento che vi ho contribuito anch'io, nel senso di aver evidenziato alcuni problemi - che riguarda il ruolo del comitato di gestione, e quindi del consiglio di amministrazione di un ente, rispetto ai CIV, i consigli di vigilanza degli enti previdenziali.

Noi ritenevamo che con la legge del 1994 si fosse stabilito con molta chiarezza quali erano i compiti. Siamo ora preoccupati che un emendamento al disegno di legge n. 2564 («legge Bassanini») alla Camera dei deputati abbia di nuovo modificato completamente quel tipo di ruolo, a nostro parere in termini negativi, perchè riteniamo che debba essere molto valorizzato il ruolo del consiglio di amministrazione, il quale si assume la responsabilità di gestire l'ente e ne risponde a questa Commissione e agli organi di controllo, mentre i rappresentanti delle parti sociali devono avere un ruolo diverso, che è quello di rappresentanza e non di gestione all'interno dell'ente stesso.

Il presidente Billia - ritengo con grande semplicità - ha detto che è impossibile immaginare che un soggetto decida la strategia e che un altro la debba attuare. Alla fine, se nel complesso si fallisce, si è fallito perchè era sbagliata la strategia o perchè erano sbagliati i mezzi per attuarla? Credo che il presidente Billia abbia detto con chiarezza che da questa strada dobbiamo uscire: o diamo la gestione totale ai consigli di amministrazione, anche in termini di strategia, oppure probabilmente continueremo ad andare avanti su questa strada di scarsa chiarezza.

L'ultima considerazione che vorrei fare riguarda le pensioni integrative, e credo che l'onorevole Stelluti vi abbia già accennato nel corso del suo intervento. Sottoscrivo pienamente quanto detto dal collega, perchè rimane il dubbio su una risposta che lo stesso Presidente dell'Inps ci ha fornito su una questione che io avevo sollevato.

Si tratta di una domanda molto semplice: nel momento in cui un fondo integrativo pensionistico dei dipendenti di un ente va in rosso, per motivi legislativi, come sottolineava il collega Stelluti, ma anche perchè il numero di coloro che partecipano a questo fondo si è ridotto, è giusto che l'integrazione economica venga attuata non attraverso un aumento dell'aliquota degli iscritti (i quali ovviamente oltre un certo tetto non possono andare), ma attraverso l'utilizzo di risorse finanziarie dell'ente destinate «a fini diversi»?

Altro momento di dibattito riguarda la dotazione finanziaria complessiva dell'ente rispetto ai trasferimenti della Ragioneria di Stato, che sono quelli che vengono iscritti in bilancio e che dovrebbero teoricamente essere restituiti, ma che di fatto non vengono restituiti.

Le chiedo, allora: non sarebbe meglio che la dotazione complessiva finanziaria venisse complessivamente erogata dalla legge finanziaria dello Stato?

Ora, nel caso in cui i fabbisogni non vengano totalmente coperti, per cui si rende necessario esercitare uno strumento improprio, che è quello del prelievo attraverso la Ragioneria dello Stato, si determina quel sistema, che stiamo portando avanti da tempo, che di fatto porta a

bilanci degli enti, che formalmente non sono corretti perchè si continua a portare a debito una somma che di fatto non viene mai restituita, in quanto appartiene allo Stato.

Volevo evidenziare questi quattro punti perchè, ovviamente nell'esercizio del nostro ruolo di controllo politico, vorremmo ottenere dai Presidenti degli enti quegli elementi che ci consentano di intervenire legislativamente per correggere l'attuale situazione.

DUILIO. Farò un brevissimo intervento, dal momento che il senatore Napoli mi ha «rubato» la prima osservazione che avrei voluto portare alla vostra attenzione, relativa al patrimonio immobiliare degli enti, osservazione – la mia – che sarebbe stata peraltro conseguente ad alcune considerazioni svolte ieri sera dal presidente Billia.

Mi limito pertanto ad una sottolineatura per quanto riguarda l'utilizzo del patrimonio immobiliare: vorrei solo sapere se esso rappresenta un peso o una opportunità. Le chiedo in sostanza la sua opinione circa la gestione di questo patrimonio: se lei non ritenga che, pur all'interno di una scelta che preveda un certo tipo di investimento e un patrimonio immobiliare, non sia il caso di affidarne la gestione ad altri enti; ciò sia perchè è un'attività che diverge dai fini istituzionali degli enti previdenziali, sia perchè nella pratica ci sembra di poter constatare che gli stessi enti non si muovano bene in questo settore, tanto è vero che il loro patrimonio è piuttosto «decrepito».

La seconda informazione che vorrei avere riguarda il personale dell'Inpdap che nonostante sia un ente giovane, è la sommatoria di tanti enti. Vorrei sapere se all'interno dell'Ente da lei presieduto sia nata una «cultura» dell'ente unico, una cultura aziendale, fondamentale per la gestione concreta di una realtà come la vostra; vorrei sapere cosa si fa, cosa si è fatto e cosa si pensa di fare affinché nasca questa «cultura».

A tale questione è strettamente legato il problema della pessima distribuzione del personale sul territorio nazionale; problema molto intricato che riguarda la realtà pubblica in generale. Non solo si ha il problema dei dipendenti pubblici, che secondo qualcuno sono troppi (dati statistici di comparazione a livello internazionale non ci portano però a questa conclusione), ma si ha anche obiettivamente una situazione di distribuzione sul territorio nazionale che non va bene, peraltro con una grande concentrazione su Roma.

Siccome mi è parso di capire dalla documentazione che ci avete consegnato che avete non solo questo problema di notevole carenza sul territorio nazionale, ma anche una notevole presenza, rispetto alla dotazione organica complessiva a livello centrale, volevo sapere se ciò risponde a verità e se, più complessivamente, il discorso, che alcune volte si è tentato di fare, della mobilità del personale sul territorio nazionale possa essere in qualche modo affrontato; ovvero se si tratta di una semplice chimera che potrà essere risolta soltanto grazie a fattori «biologici» piuttosto che non a fattori di natura politico-aziendale.

MACONI. Dal momento che si sta discutendo di una riforma complessiva dello Stato sociale, volevo chiederle se esistano, dal punto di

vista puramente tecnico e statistico, delle valutazioni in termini di costi riguardo a cosa succederebbe anticipando l'omogeneizzazione dei trattamenti e dei regimi previdenziali fra il settore pubblico ed il settore privato; che effetti produrrebbero ed eventualmente a quali anni sono riferiti in termini di anticipazione.

SEPPIA. Signor Presidente, vorrei iniziare, se mi consentite, dalla risposta sui problemi dell'Ente.

Circa il problema del personale e della sua distribuzione, noi abbiamo una carenza di personale che, come risulta da una tabella che abbiamo aggiunto ai dati sull'analisi di gestione, è di 2.176. L'incidenza essenzialmente è nelle sedi periferiche, dove abbiamo 2.460 unità in meno rispetto alla dotazione prevista, mentre presso la Direzione generale abbiamo un esubero di 320 unità. Il vero problema tuttavia è che l'età media del personale è molto alta: l'età media della dirigenza è di 57 anni e quella del personale complessivo è di 46 anni; anzi, dato che abbiamo mandato gli ultimi assunti, a seguito dei pochi concorsi che siamo riusciti a espletare, in periferia, se facciamo una valutazione dell'età media del personale della direzione generale, questa è molto più alta di quella indicata, siamo oltre i 50 anni.

Allora è chiaro che, a fronte a questo tipo di problematica, è abbastanza difficile realizzare un'ipotesi di mobilità dal centro verso la periferia; in quanto, probabilmente il costo delle tensioni sarebbe superiore ai risultati. Per una persona di 50-55 anni è difficile ipotizzare questo processo di trasferimento.

Noi abbiamo puntato sull'utilizzazione del personale in esubero per attività di supporto della periferia. Sviluppando anche la telematica e l'informatica; abbiamo adottato questo modello proprio per evitare delle tensioni. Sulla scorta dell'arretrato, peraltro storicizzato, concentrato essenzialmente su riscatti, ricongiunzioni e pensioni, abbiamo preferito dividere questo personale, e metterlo funzionalmente in collegamento con le regioni in modo che fungesse sia da supporto professionale alle singole regioni che per l'elaborazione dell'arretrato storico fino al 1° gennaio 1995. Già in precedenza infatti, avevamo deciso che tutte le nuove pratiche di pensione dovessero andare in periferia. Il lavoro antecedente quindi, lo abbiamo affidato a questi gruppi di dipendenti collegati alla periferia, risolvendo, in un certo senso, sia un problema di arretrato storico sia, nello stesso tempo, le difficoltà di mobilità.

Tra l'altro, con il nuovo assetto organizzativo, questo personale non rimarrà nella sede della direzione generale, ma sarà fisicamente collegato alle sedi periferiche su Roma. In questo modo si determinerà l'assetto vero e proprio della direzione generale e saranno affrontati i problemi dell'arretrato. Noi contiamo inoltre su un processo naturale quale è quello dell'uscita per pensionamento; d'altra parte risolvere diversamente la questione, comporterebbe tensioni politiche maggiori dei risultati positivi che ne potrebbero derivare.

Per quanto riguarda il problema della periferia, è per noi una questione drammatica perchè la scelta che abbiamo fatto all'inizio, scontando anche delle contraddizioni, di costituire un ente unico puntando subi-

to al decentramento – in una situazione nella quale si concentrava su Roma tutta l'esperienza professionale dell'attività pensionistica (perchè le casse erano organizzate solo su Roma), – è stata una scelta molto rischiosa. Abbiamo dovuto farla all'inizio forzando (perchè inizialmente il problema dell'esubero non riguardava 320 unità, come invece avviene oggi) sulla mobilità volontaria verso la periferia, anche attraverso incentivi. Il problema connesso era quello della professionalizzazione della periferia, quindi abbiamo coniugato mobilità e supporto esterno con un'intensa attività formativa che ci ha consentito di risolvere in positivo questa contraddizione di carattere iniziale. Oggi possiamo dire con soddisfazione che, nonostante le carenze di personale, siamo in grado, per tutte le nuove domande di carattere pensionistico, di rispondere nelle sedi periferiche.

Stiamo presentando proprio in questi giorni, nelle sedi sperimentali, un nuovo prodotto informatico, che consegneremo ai comuni, che consentirà a questi ultimi di lavorare su tale modello, sotto la nostra responsabilità, e di predisporre contemporaneamente la pensione provvisoria e la definitiva. Con la riconsegna del disco informatizzato e con il nostro controllo, la pensione provvisoria nel giro di pochi giorni viene trasformata in pensione definitiva. Ciò consentirà di superare il divario temporale oggi esistente che insisteva nelle casse del Ministero del tesoro, che era di cinque-sei anni, fra pensione provvisoria e pensione di carattere definitivo.

Tenendo conto delle poche risorse che abbiamo a disposizione, (le 250 unità, che la finanziaria ci ha consentito di assumere, i contratti di formazione che stiamo realizzando, finanziati dai fondi destinati al personale per il salario di carattere accessorio, quindi con una grossa partecipazione del personale a queste scelte e speriamo anche, con alcuni progetti per lavori socialmente utili, e le modeste risorse che ci pervengono con grande fatica dalla mobilità, noi cercheremo di concentrare le nostre energie nelle sedi capoluogo di regione, che peraltro rappresentano la maggior parte della nostra utenza, per fare delle stesse un elemento di traino rispetto alle altre realtà. D'altra parte distribuire queste energie su tutto il territorio nazionale, non avrebbe effetti di carattere positivo. Per esempio, un'unità a Milano non serve, poichè in questa città abbiamo una carenza del 50 per cento – ciò vale anche per il Sud – e allora preferiamo concentrare tutte le energie per risolvere i problemi delle sedi regionali.

Fra queste sedi regionali, peraltro, abbiamo scelto sei sedi sperimentali in modo da avere almeno gli organici completi in quelle sedi che rappresentano quote di utenza maggiori, così da ridurre l'area delle difficoltà e del contenzioso.

La mobilità, purtroppo, a causa di una normativa così farraginososa è irrealizzabile; ritengo che il Parlamento dovrà affrontare seriamente il problema della mobilità, perchè esistono situazioni di Ministeri o di provveditorati, in particolare, dove vi è affollamento di personale. Nel caso delle direzioni provinciali del Tesoro, da una parte si è attribuito all'INPDAP la gestione della previdenza per gli enti locali e per lo Stato, dall'altra non si è operato il trasferimento del personale che nelle dire-

zioni provinciali del tesoro, svolgono questa attività. È chiaro che, di fronte a questo, si verificano poi situazioni in cui il personale è statisticamente in esubero e situazioni di difficoltà reale.

Lo stesso sta avvenendo con l'amministrazione delle poste. Noi abbiamo avanzato richiesta a quest'ultima perchè ci fosse trasferito del personale, vista la dichiarazione di esubero, ma sono stati decisi solo dei comandi, affidati quindi, a un atto generoso che concede il comando di questo o quel dipendente. Capite bene che l'istituto del comando non è per noi risolutivo, perchè il personale non possiamo averlo ad «occhi chiusi», ma intendiamo selezionarlo e avere un rapporto gerarchico vero e proprio, per evitare che sorgano difficoltà nel governo e nella gestione dello stesso.

NAPOLI Roberto. Potevano essere utilizzati i 78.000 dipendenti che hanno chiesto di andare via dalla Pubblica Istruzione.

SEPPIA. Occorre, in sostanza, rendere semplici i procedimenti che invece hanno bisogno di lunghe procedure. Questo conduce ad un altro problema che vorrei affrontare: quello, che è stato sollevato, relativo alla natura degli enti.

Gli enti non economici corrono il rischio di veder ridotta la loro autonomia rispetto a quella che era la filosofia di fondo del legislatore. In questi anni si sta determinando una situazione incredibile di aumento di controlli. Ai controlli istituzionali, per esempio quale quello del collegio dei sindaci revisori, si è aggiunto quello di vigilanza del CIV, quello dei Ministeri che non vogliono perdere le loro competenze, quello della Corte dei conti che lo esercita attraverso il magistrato presente nel Consiglio di amministrazione. A questi poi, si sommano i controlli interni che noi dobbiamo fare e i controlli di opinione pubblica, per esempio attraverso l'esercizio e la gestione della legge n. 241 del 1990, che è diventata, da strumento attraverso cui il cittadino esercitava il proprio diritto di conoscenza, strumento di azione penale. Noi subiamo ogni giorno decine e decine di azioni sulla base della legge n. 241, che sfociano nella presenza di un ufficiale giudiziario che blocca per cinque-sei ore un ufficio per accertamenti, determinando una situazione che, a mio giudizio, dovrebbe essere risolta diversamente. Ritengo che sia un diritto del cittadino intervenire rispetto all'inerzia delle amministrazioni, ma non tutto si può tradurre in azione penale, anche perchè non sempre le istanze sono documentate, e spesso nascono anche dal fatto che l'esercizio del diritto non ha poi un ritorno negativo. Non c'è infatti una responsabilizzazione del cittadino rispetto all'azione che promuove, si può scrivere qualunque cosa e l'azione si esercita, con costi - io credo - per la collettività complessiva, perchè si impegnano due ufficiali giudiziari, si blocca un ufficio per 4-5 ore, si chiama un dirigente per essere interrogato. Sotto questo profilo, la situazione va affrontata in modo serio.

Accanto a questo abbiamo poi, oggi, problemi di tecnica di governo dell'ente, per cui sono necessarie anche forme di controllo interno. Quindi - ripeto - siamo in presenza di una situazione molto complessa. Giustamente inoltre, vi è un momento anche di verifica generale in una

situazione nella quale in ogni misura legislativa – comprese quelle contenute in questi emendamenti – è previsto un intervento del Ministero a sostituzione degli organi.

Voglio ora porvi un problema. Ho sempre pensato – poi affronteremo la questione dei CIV – che il compito degli organi di amministrazione – successivamente vedremo quali sono – debba essere quello di indicare gli obiettivi tradotti in un *budget*. Quest'ultimo è infatti, la traduzione finanziaria degli obiettivi stessi, e quindi vi è un elemento strettamente correlato al bilancio di previsione. Certo, è facile parlarne, ma non è altrettanto facile costruire il *budget* perchè significa passare dalla contabilità finanziaria alla contabilità integrativa, analitica della contabilità dei costi; non è un processo semplice – ripeto – e credo che nessun ente lo abbia di fatto realizzato. Significa, inoltre, avere il controllo interno di gestione, che deve essere uno strumento dell'organo di amministrazione per verificare i risultati, i loro scostamenti dal *budget*, per comprendere quali sono le cause di scostamento e le responsabilità.

Allora, come è pensabile che questo strumento non venga affidato all'organo che stabilisce gli obiettivi? Oggi, invece, sono stati presentati degli emendamenti in base ai quali dovrebbe essere il Ministro del lavoro a nominare i dirigenti del controllo interno, per cui alla fine colui che deve essere controllato non risponde più a chi gli ha indicato gli obiettivi, ma a qualcun altro.

DUILIO. Abbiamo fatto cambiare quegli emendamenti.

SEPPIA. La ringrazio; mi dà una bellissima notizia.

Vorrei ora affrontare il problema del CIV. A mio avviso – non so cosa abbia detto il presidente Billia in proposito – purtroppo per gli uomini e per il modo in cui si è proceduto alle nomine, si è probabilmente stravolto quello che era un principio naturale contenuto nel decreto legislativo n. 479 del 1994. Dal momento che le organizzazioni sindacali non volevano più assumere responsabilità di gestione, si è pensato di distinguere le funzioni tra vigilanza ed indirizzo rispetto alla gestione. I processi di indirizzo e di strategia dovranno essere il risultato di un processo collaborativo fra il consiglio di amministrazione ed il CIV, il quale determina i propri indirizzi sulla base di documenti predisposti dal consiglio di amministrazione. Un circuito che poteva essere virtuoso rispetto ai diversi ruoli.

La verità è che spesso gli uomini trasformano gli istituti che sono stati pensati, nel senso che chiunque faccia parte di un Consiglio, sia esso di indirizzo o di amministrazione, pensa poi di svolgere anche l'altra funzione, per cui anche chi ha il compito di decidere l'indirizzo vuole gestire; le persone quindi superano le esigenze così come impostate. Pertanto si creano situazioni anomale; abbiamo nei CIV ad esempio commissioni permanenti di studio che non si limitano ad un ruolo di indirizzo e di vigilanza. Se si rimane nell'ambito della vigilanza e dell'indirizzo, i termini sono molto chiari. Certo, non c'è dubbio che l'organo d'indirizzo e vigilanza debba avvalersi per il proprio ruolo non solo di strumenti che gli vengono messi a disposizione dell'amministrazione,

ma anche di strumenti propri, non necessariamente continuativi, oltre che di consulenze interne per determinare se gli elementi, i dati a disposizione per l'indirizzo e la vigilanza siano giusti o meno. Credo che ciò sia molto corretto. Ritengo giusto infatti che il CIV si avvalga anche di strumenti interni ed esterni per verificare se per la propria funzione di alto indirizzo e di vigilanza i dati e gli strumenti messi a disposizione del consiglio o della stessa tecnostruttura sono adeguati. Tutto ciò è possibile se si rimane in questo ambito; in caso contrario, si determinerebbe una confusione di ruoli e uno spostamento dei termini del confronto.

Mentre oggi sembra che la conflittualità sia relegata all'interno del corpo amministrativo, tra consiglio di amministrazione e CIV, da ipotesi emerse anche sulla stampa ho l'impressione che si tenderà a spostare la conflittualità tra l'organo di gestione e la tecnostruttura: questo sarà il rischio, se sono vere le notizie od indiscrezioni apparse sulla stampa.

Ritengo che tale problema vada affrontato unitamente a quello volto a liberare gli enti da tutta una serie di normative che ne appesantiscono il funzionamento. A mio giudizio, si dovrebbe passare dalla «norma del sospetto», tipica della pubblica amministrazione italiana, alla «norma del controllo» sui risultati. Non è possibile d'altra parte che per compiere qualunque azione si debba essere sottoposti ad una normativa così minuziosa, che peraltro suscita sempre un contenzioso che blocca tutto. Basti pensare all'attività di acquisto di beni e servizi da parte degli enti che, in modo fisiologico, suscita in ogni occasione un contenzioso potenziale che blocca ogni azione.

Non siamo in grado, ad esempio, anche in materia di rapporto di lavoro, di spostare un dirigente da un ufficio all'altro, perchè è necessario darne la motivazione. Fornire la motivazione, però, spesso, come voi mi insegnate (anche se dobbiamo certamente offrire garanzie per non scivolare nell'arbitrio o nella discrezionalità) è una questione molto delicata. Non sempre il giudizio su una persona è suffragato da una serie di elementi o di atti, specialmente se si tratta della dirigenza. È questa la grossa problematica che abbiamo di fronte.

Per quanto riguarda le altre questioni che mi sono state poste, affronto per prima quella che concerne il patrimonio immobiliare. Ritengo giusto, da una parte, che fra le riserve tecniche vi sia una quota di proprietà immobiliare, ma dall'altra, devo dirle con franchezza, questa quota di proprietà immobiliare ha assunto una dimensione eccessiva nella composizione delle riserve tecniche. Essa deriva da tante spinte politiche e non politiche che si sono determinate; si sono fatte assolvere, agli enti, funzioni nel mercato immobiliare, che non gli erano proprie, senza entrare in altri campi di cui si sta occupando la magistratura.

La verità è che, anche in base alle valutazioni fatte da centri di osservazione di carattere finanziario, negli ultimi dieci anni il patrimonio immobiliare, considerato non tanto il rendimento quanto il *capital gain*, ha reso qualche punto in più rispetto agli investimenti dei titoli mobiliari. La questione oggi è cambiata completamente, nel senso che questo tipo di logica non vale più per il futuro, perchè ad un basso rendimento corrisponde ormai una crisi irreversibile del mercato immobiliare, per cui fare investimenti, tenendo conto del *capital gain*, non è più una

scelta. Quindi, per il futuro, non esiste – a mio giudizio – un problema di investimento immobiliare.

Per quanto riguarda l'ente da me presieduto, non esiste nel futuro l'investimento immobiliare tradizionale, perchè nella nostra riserva abbiamo una presenza eccessiva di immobili, la cui gestione è difficile. Tale gestione – mi riferisco al settore civile, perchè quello commerciale offre rendimenti interessanti – non è conveniente per diversi motivi.

In primo luogo, perchè la normativa che presiede alla determinazione del canone non consente rendimenti remunerativi. Pensate che anche la circolare Cristofori, tanto spesso bistrattata, ma che pur sempre consentiva una modifica rispetto ad un certo quadro, stabilisce un tetto, nel senso che gli immobili che possono essere immessi sul mercato non devono essere locati ad un valore superiore all'1,80 del valore d'acquisto. Se si considera, quindi, un rendimento lordo di 1,80% come entrate locative, e che circa il 40-50 per cento, è destinato al fisco siamo già in partenza di fronte ad un basso rendimento.

Vi è poi un ulteriore elemento nella gestione: il rapporto con il conduttore che è molto più complesso nel caso del proprietario pubblico, rispetto al privato, in cui il rapporto è molto più fluido. Nel settore pubblico, infatti, vi è una aspettativa a volte giusta e a volte no, tipica di una diseducazione ai doveri, che ha determinato un circolo vizioso, per cui gli enti, di fronte a bassi rendimenti e ad una difficoltà di gestione, hanno ridotto gli interventi di manutenzione, alimentando un processo di alto contenzioso con l'utenza, che si è sommato alla morosità fisiologica. Oggi la situazione è certamente esplosiva.

Sono da tempo dell'idea che gli enti non possano gestire questo patrimonio immobiliare. Non a caso abbiamo iniziato un'esperienza (non è tutto oro ma come in tutte le cose c'è luce ed ombra), affidando la gestione di tutto il nostro patrimonio al *service* privato. Abbiamo iniziato questa esperienza con un anno di ritardo rispetto ai termini iniziali, perchè non era maturo nè il quadro politico nè il quadro interno, però dal 1° gennaio 1996 l'Inpdap ha dato tutto in gestione. Stiamo ora monitorando questo tipo di esperienza per cercare di capire dove intervenire e cosa modificare; ma siamo convinti che l'unica strada da perseguire sia questa.

Le scelte dell'Ente sono quelle di iniziare un processo di dismissione del patrimonio, perchè accanto alle gestioni esterne abbiamo un patrimonio eccessivo per le dimensioni dell'Ente stesso. Abbiamo circa 50.000 unità immobiliari fra residenziali e commerciali; si tratta, quindi, di una dimensione troppo grande sia per motivi di equilibrio finanziario (dal momento che ci sembra giusto contribuire con il nostro patrimonio a risolvere i nostri problemi interni), sia per motivi di eccesso di dipendenti in questo settore.

Ma dismissione non significa soltanto vendita. Credo che si debba affrontare anche il problema della nascita di nuovi strumenti come i fondi immobiliari; anche in questo caso si devono liberare gli enti, piuttosto che compiere interventi – se mi consentite – come quelli che sono stati presentati, che invece di accelerare il processo corrono il rischio di rallentarlo. È inutile dire che si vuol vendere per 3.000 miliardi e poi creare normative che di fatto non permettono di andare avanti per questa strada. Pensate solo al fatto che negli ultimi quattro anni è cambiata per ben quattro volte la determinazione del prezzo di vendita con cui si

deve andare nel mercato. È chiaro che ogni modifica determina un rallentamento.

La seconda questione riguarda la necessità di rendere possibile l'attuazione del decreto legislativo n. 104 del 1996, liberandolo da tutta una serie di laccioli. Vi faccio un esempio: noi vogliamo occuparci dei fondi immobiliari. Ma è necessario stabilire anche come scegliere i fondi immobiliari stessi, le società che con me concorrono a costruirli o il soggetto che stabilisce le relazioni finanziarie e tecniche necessarie per tali fondi. Se il problema dovesse essere collegato alla gara, come stabilisce la normativa europea, non so quanto tempo esattamente impiegheremo. Abbiamo bisogno di una duttilità, di una flessibilità in questa materia, di liberarci di lacci, per rendere possibile l'attuazione del citato decreto legislativo n. 104.

Infatti, tengo a sottolineare, che il problema non è quello di aumentare le norme, ma quello di fare in modo che il decreto legislativo n. 104 venga liberato da quella serie di ostacoli che nel proprio percorso può incontrare. Noi - ripeto - siamo seriamente impegnati nel processo di dismissione.

Per quanto riguarda le altre due questioni, trasferimento e Ragioneria generale dello Stato, non riscontriamo questo fenomeno. Pur avendo una situazione di disavanzo, abbiamo fatto fronte alle gestioni attraverso anticipazioni interne. Credo, però, che il problema andrebbe demandato in questo senso alla Ragioneria generale dello Stato.

A mio giudizio, le affermazioni del senatore Napoli circa il trasferimento dei fondi sono limpide, potrei dire lapalissiane. La questione non può essere concepita che in questo modo, perchè di fatto si è determinata una situazione di disavanzo sottostimato dello Stato; di fatto era un disavanzo che non si è valutato. Tuttavia, questo vale sia a tal proposito sia per altro. Forse qui è la chiave del problema: ognuno ha l'angoscia di presentare il disavanzo reale e non il disavanzo sommerso.

Per quanto riguarda i fondi integrativi del personale interno, la situazione è abnorme. Tali fondi, per quanto ci concerne, hanno gestioni separate rispetto al bilancio dell'ente; il disavanzo, però, viene finanziato con anticipazioni da parte delle gestioni principali. Anzi, alcuni di questi fondi - se non vado errato - prevedono proprio, non tanto l'anticipazione, quanto l'intervento della gestione principale nei confronti del fondo integrativo dei dipendenti.

Non capisco come sia stata possibile tale operazione: posso capire l'anticipazione ma non che il fondo principale debba intervenire a sanare il disavanzo che si determina. Oggi il problema è complesso perchè i nuovi assunti non hanno più interesse ad entrare dal momento che debbono riscattare gli anni antecedenti con costi altissimi.

Ritengo che l'unica strada percorribile sia quella di affrontare in modo serio il problema della liquidazione, perchè è difficile la loro trasformazione in fondi complementari; a mio giudizio, deve essere studiata la strada della liquidazione.

Bisogna trovare una soluzione giusta per affrontare il problema, dal momento che non è possibile che si aprano problemi giuridicamente rilevanti e che si seguiti a percorrere una strada nella quale, con i fondi

principali, si pagano aspettative e diritti, ma anche privilegi di pochi dipendenti che lavorano nell'Ente. Questo è un problema molto delicato.

L'onorevole Duilio sollevava il problema della Cassa dei dipendenti statali.

Nel fascicolo consegnato relativo al bilancio della Cassa pensioni per i dipendenti statali, si può riscontrare una differenza: per la CPDS, nel bilancio di previsione per il 1997, l'entrata è formata esattamente da 39.000 miliardi, di cui 29.000 sono le entrate contributive. C'è, quindi, una distinzione tra il contributo dei datori di lavoro ed il contributo dei lavoratori. Già questo è un elemento di chiarezza.

Lo Stato effettua versamenti come soggetto di ritenuta nei confronti dei dipendenti e come soggetto proprio. Fino ad oggi lo Stato, che non sapeva esattamente neanche il numero e la retribuzione effettiva dei dipendenti, pagava in base al proprio bilancio di previsione attraverso una valutazione forfettizzata. Si è determinato l'obbligo, con una circolare, in accordo fra noi e la Ragioneria generale dello Stato, che ogni singola amministrazione versi in un conto corrente intestato all'Inpdap le aliquote che gli sono dovute sulla base di denunce riguardanti il numero e la retribuzione dei dipendenti, la distinzione delle aliquote dovute dal datore di lavoro e dal lavoratore.

Attualmente non tutte le amministrazioni si sono adeguate, ma tuttavia con la Ragioneria generale dello Stato, stiamo compiendo degli accertamenti per giungere ad una situazione a regime.

STELLUTI. Si conosce il numero delle prestazioni erogate?

SEPPIA. Sì, le fornisco il dato globale senza distinzione tra uomini e donne. Il numero delle pensioni al 31 dicembre 1996 è di 1.230.229, per un costo globale di 35.931.000.000 e per un valore medio di pensione di 29.207.000. Questo dato è distinto poi per comparti, uomini-donne, e così via.

Per quanto riguarda l'ultima considerazione, è chiaro che il processo unificatorio ci ha creato molti problemi, poichè vi erano norme, mentalità, culture e modi di lavorare diversi. Tale processo sta cambiando. Abbiamo svolto un'attività formativa, generale e professionalizzata, intensa, centrale e periferica, con molta soddisfazione e anche con riconoscimenti da parte della pubblica amministrazione e puntiamo ad un processo formativo generale. Stiamo completando ora dei corsi formativi per la dirigenza dove, appunto, in tutti i temi trattati si appalesi questa nuova cultura dell'ente.

Nel settore della previdenza abbiamo istituito corsi per operatore polifunzionale, in modo da superare anche, nell'attività professionale, la distinzione fra chi si occupava di buonuscita, chi di pensioni, e così via, in modo che l'operatore del settore previdenza svolga soltanto un'unica attività. Altrettanto avviene per il patrimonio, che è ormai una gestione unificata. Insomma, è un processo in corso e credo che alcuni primi risultati si stiano realizzando.

Quindi abbiamo puntato sulla formazione e stiamo puntando anche su strumenti di comunicazione interna che consentano di iniziare a far apparire l'ente come un elemento unitario.

Il terzo settore di intervento rispetto dell'unificazione è quello dell'inquadramento del personale, che abbiamo completato in questi giorni. Finalmente siamo riusciti ad approvare l'inquadramento in un unico contratto di tutto il personale. Noi avevamo quattro contratti di lavoro al momento dell'unificazione: il contratto degli edili, il contratto del commercio, il contratto dello Stato e il contratto del parastato; abbiamo approvato l'inquadramento unico del personale nel settore del parastato, quindi con tabelle di equiparazione.

L'altro strumento fondamentale per realizzare una cultura unica dell'ente è quello del trattamento economico accessorio: da due anni adottiamo un'unica disciplina del trattamento economico accessorio che vale per tutto il personale, indipendentemente dalla provenienza. Ora, con l'inquadramento che abbiamo approvato, questo tipo di disciplina di carattere unitario acquista un maggiore slancio. Le differenze di trattamento economico sono rimaste come assegno *ad personam*.

Sulla omogeneizzazione vorrei far rispondere, se non vi dispiace, al dottor Marchione, che è il direttore generale della previdenza.

MARCHIONE. Signor Presidente, onorevoli parlamentari, solo poche parole per rispondere all'onorevole Stelluti, il quale chiedeva se avevamo valutato gli effetti sulla spesa previdenziale che si avrebbero anticipando l'omogeneizzazione. Il nostro Presidente aveva illustrato una situazione nella quale recentemente, nel 1996 (sono disponibili i dati), le dimissioni volontarie, che rappresentano l'elemento più distintivo rispetto al settore privato, si sono quasi annullate; cioè, il fenomeno delle *baby* pensioni oggi non è più attuale: l'anzianità contributiva media è stata di 34 anni, mentre l'anno precedente era di 29 anni. Un'anticipazione di questa omogeneizzazione è già in atto e si sta completamente realizzando. Sottolineo peraltro che la riduzione sulle spese non è significativa.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione e mio personale il Presidente dell'Inpdap e i dirigenti che lo hanno accompagnato. Ho colto anche, nel discorso del Presidente dell'Inpdap, come in quello del Presidente dell'Inps, una sorta di ottimismo, che è soprattutto un ottimismo della volontà perchè è accompagnato dalla consapevolezza delle difficoltà che accompagnano la gestione di un ente così grande e i processi di ristrutturazione.

Ringrazio nuovamente i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 10,10.

