

---

XV LEGISLATURA

---

Doc. **XVII-bis**  
n. 1

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

*nella seduta del 17 ottobre 2007*

**A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*deliberata nella seduta del 14 febbraio 2007*

SU

**LA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA E GESTIONALE  
DEGLI ENTI PUBBLICI E LE EVENTUALI PROSPETTIVE DI RIORDINO**

*(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)*

---

*Trasmesso alle Presidenze il 22 ottobre 2007*

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

### PARTE I

#### L'ATTIVITÀ CONOSCITIVA

Obiettivo dell'indagine .....	Pag.	7
-------------------------------	------	---

#### CAPITOLO I

##### PROSPETTIVE DI RIORDINO DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI: IPOTESI DI UNIFICAZIONE IN UN UNICO ISTITUTO DI PREVIDENZA OVVERO UNIFICAZIONE DI SETTORI OMOGENEI

1.1 Unificazione <i>tout court</i> ? Necessità di un approfondimento: la posizione dei rappresentanti degli enti previdenziali pubblici .....	»	7
1.2 Polo salute e sicurezza: l'INAIL e l'IPSEMA .....	»	11
1.3 L'ENPALS, l'IPOST e l'ENAM .....	»	17
1.4 L'opinione dei rappresentanti sindacali .....	»	24
1.5 L'opinione delle organizzazioni datoriali .....	»	29

#### CAPITOLO II

##### MOTIVAZIONI DEI NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI ED IPOTESI DI RISPARMI DI SPESA

2.1 La posizione dei rappresentanti di Governo .....	»	35
2.2 La posizione dei rappresentanti della Corte dei Conti .....	»	48
2.3 La posizione dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato .....	»	55

## PARTE II

## PROPOSTE E CONCLUSIONI

## CAPITOLO I

## NECESSITÀ DELLA RIORGANIZZAZIONE

1.1 Limiti dell'attuale situazione .....	Pag.	58
1.2 Finalità di un « progetto » di riorganizzazione .....	»	59
1.3 Realizzabilità del progetto .....	»	61
1.4 La soluzione con due « poli » preferibile alla riunificazione .....	»	63
1.5 Carattere processuale della riorganizzazione .....	»	65

## CAPITOLO II

## LA FASE INIZIALE

2.1 Attuazione delle prime sinergie .....	»	67
2.2 Opportunità di una « cabina di regia » .....	»	69
2.3 Necessità di un intervento normativo .....	»	71
2.4 I Comitati territoriali .....	»	72

## CAPITOLO III

## LA REALIZZAZIONE DEL « PROGETTO STRATEGICO »

3.1 La razionalizzazione dell'intero sistema .....	»	74
3.2 Il polo previdenziale .....	»	75
3.3 La costruzione del polo salute e sicurezza del lavoro .....	»	79
3.4 Il piano di fattibilità .....	»	82
3.5 Esigenza di una nuova <i>governance</i> .....	»	84

## CAPITOLO IV

UNA NUOVA *GOVERNANCE*

4.1 Conferma del modello duale .....	<i>Pag.</i>	85
4.2 Caratteristiche della nuova <i>governance</i> del sistema della previdenza e della salute e sicurezza .....	»	86

## CAPITOLO V

## IL SISTEMA DEI CONTROLLI

5.1 Un sistema da razionalizzare e semplificare .....	»	89
5.2 La funzione del controllo interno .....	»	90
5.3 I controlli esterni di natura politica .....	»	92
5.4 I controlli esterni di natura amministrativa .....	»	92
Conclusioni .....	»	93

PAGINA BIANCA

*Obiettivo dell'indagine.*

La Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha deliberato, nella seduta del 14 febbraio 2007, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti previdenziali pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino avente la finalità di verificare quale sia l'attuale situazione organizzativa e gestionale degli enti di previdenza pubblici, al fine di valutare eventuali ipotesi di riforma normativa.

In particolare, si è inteso verificare se sia possibile, ed entro quali limiti, prospettare ipotesi di razionalizzazione a livello organizzativo e gestionale (di INPS, INPDAP, INAIL, IPOST, ENPALS, IPSEMA, ENAM) idonee a favorire il processo di unificazione di tali enti in un unico istituto di previdenza pubblico.

Si è ritenuto opportuno approfondire, da un lato, la possibilità di unificazione dei maggiori enti di previdenza pubblici in un unico istituto di previdenza e, dall'altro, valutare gli eventuali risparmi di spesa derivanti da tale unificazione, ovvero dalla realizzazione di sinergie nell'ambito di settori omogenei all'interno degli stessi istituti.

L'indagine conoscitiva ha avuto anche lo scopo di valutare gli effetti di tale eventuale processo di riordino sull'efficienza del servizio in relazione alle esigenze degli utenti, così come prevede all'articolo 56, comma 2, la legge n. 88 del 1989, istitutiva della Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori.

## CAPITOLO I

**PROSPETTIVE DI RIORDINO DEGLI ENTI PREVIDENZIALI PUBBLICI: IPOTESI DI UNIFICAZIONE IN UN UNICO ISTITUTO DI PREVIDENZA OVVERO UNIFICAZIONE DI SETTORI OMOGENEI***1.1 Unificazione tout court? Necessità di un approfondimento: la posizione dei rappresentanti degli enti previdenziali pubblici.*

Nel corso dell'indagine conoscitiva la Commissione ha proceduto alle audizioni degli organi di vertice degli enti previdenziali pubblici coinvolti nell'ipotesi di riordino. In particolare, sono stati auditi in rappresentanza dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), il 14, 15 e 28 marzo 2007, rispettivamente, il Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza, dott. Guido Abbadessa, il Presidente dell'Istituto, dott. Marco Stade-

rini, ed il Direttore generale, dott.ssa Giuseppina Santiapichi. Il 29 marzo 2007 sono stati sentiti il Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza Sociale (INPS), avv. Gian Paolo Sassi, quindi il Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza, dott. Franco Lotito, ed il Direttore generale, dott. Vittorio Crecco.

Il Presidente dell'INPDAP, dott. Marco Staderini, ha manifestato la propria perplessità circa la mancanza di iniziativa, da parte del governo, tesa ad acquisire dati ed informazioni utili al processo di unificazione degli enti di previdenza. Il Presidente del CIV, Guido Abbadessa, ha ricordato per primo come il processo di unificazione degli enti previdenziali che ha portato alla costituzione dell'INPDAP non si è ancora concluso a causa di difficoltà oggettive. Così, circa il 20 per cento delle sedi nel territorio non sono state ancora riunificate; l'afflusso dei dati nel sistema informatico non è del tutto soddisfacente e sussiste un problema di comunicazione tra l'INPDAP ed alcune amministrazioni pubbliche, tra cui in particolare il Ministero della pubblica istruzione ed il Ministero della difesa che, sebbene le previsioni normative lo prevedano, non comunicano sempre e tempestivamente, i dati riguardanti i propri dipendenti. Egli ha infine concluso sostenendo che le operazioni di razionalizzazione, che possono essere tante e di varia natura, non debbano contrastare l'autonomia di gestione degli enti previdenziali.

L'ipotesi di unificazione è ritenuta dal Presidente dell'INPDAP un processo meramente politico che difficilmente potrebbe assicurare economie e risparmi. Egli ha ricordato che i costi sostenuti annualmente dall'ente per gli organi di vertice ammontano a 2,6 milioni di euro, pari allo 0,05 per cento del totale; le spese per il personale sono pari a 420 milioni di euro, lo 0,57 per cento del totale, e quelle relative all'acquisto di beni e servizi equivalgono allo 0,28 per cento del totale. Una riduzione di tali costi sarebbe possibile attraverso un processo di razionalizzazione e l'attuazione di sinergie — come quelle prospettate — riguardanti i servizi dell'avvocatura, la gestione del sistema informatico e la gestione del patrimonio immobiliare.

Un processo di unificazione, è stato affermato, è reso difficile dalla disparità dei trattamenti pensionistici. La gestione delle pensioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche presenta caratteristiche uniche, come la virtualità di alcuni contributi. Inoltre la disparità di trattamento economico dei dipendenti degli enti da unificare potrebbe dar luogo a rivendicazioni salariali che potrebbero comportare un aumento dei costi anziché una loro riduzione.

Il Direttore generale dell'INPDAP, dott.ssa Santiapichi, nel ricordare che l'ente si configura come una vera e propria azienda di servizi anziché come un mero ente erogatore, si è soffermata sulle prestazioni assistenziali fornite dall'istituto, consistenti in iniziative creditizie e sociali in favore degli iscritti, dei loro figli e dei pensionati. Complessivamente, dal 30 al 40 per cento dell'attività dell'INPDAP riguarda l'assistenza. Analoghe prestazioni assistenziali sono fornite ai propri iscritti sia dall'IPOST che dall'ENAM dietro corresponsione di specifici contributi.

Il Direttore generale dell'INPDAP ha concluso ricordando che i processi di unificazione, come quello che ha portato alla costituzione

dell'INPDAP nel 1994, richiedono importanti impegni economici in campo organizzativo, informatico e per l'allineamento professionale e retributivo del personale; nel caso ricordato, l'unificazione non ha avuto riflessi economici vantaggiosi.

Il Presidente dell'INPS, avv. Gian Paolo Sassi, ha evidenziato, in primo luogo, i presupposti alla base di un progetto di riordino degli enti pubblici, tra i quali egli ha elencato:

produrre economie di gestione o risparmi finanziari;  
mettere in campo potenti sinergie;

razionalizzare le risorse (è noto a tutti sanno, ad esempio, che larghi settori della pubblica amministrazione sono afflitti da una mancanza di *turn-over* e caratterizzati da una quasi totale assenza di personale giovane che, in quanto tale, è capace e disponibile ad innovare e rinnovare);

rivisitare la *governance* degli enti previdenziali, la cui gestione duale è spesso costretta in una linea d'ombra in cui si confondono competenze e responsabilità;  
fornire servizi tempestivi e migliori a tutti i cittadini e alle amministrazioni pubbliche di riferimento.

Il Presidente ha poi fornito alcuni dati economici riguardanti la gestione dell'INPS che fornisce 300 servizi differenziati pagando ogni mese oltre 15 milioni di pensioni, tutte le prestazioni a sostegno del reddito e quelle assistenziali. Il « volume di affari » dell'ente (sommando il totale delle entrate e delle uscite) è di circa 474 miliardi di euro. L'incidenza dei costi di gestione è stata pari allo 0,77 per cento, circa 3,6 miliardi di euro, di cui il personale rappresenta la voce più importante pari complessivamente allo 0,39 per cento del fatturato; l'informatica incide per lo 0,04 per cento e le spese di funzionamento degli organi delle commissioni centrali e locali, dal Presidente fino ai 6 mila rappresentanti diffusi sul territorio, incidono complessivamente per lo 0,002 per cento. La consistenza del personale dell'ente è di 33.277 unità, con un rapporto tra dirigenti e dipendenti del 1,62 per cento, il secondo più basso tra gli enti pubblici.

Anche l'INPS si occupa di assistenza. I servizi di assistenza erogati dall'Istituto non hanno un carattere creditizio e di promozione di attività sociali, come quelli svolti dall'INPDAP, dall'IPOST o dall'ENAM, ma hanno una funzione di assistenza sociale integrando o sostenendo il reddito delle famiglie in casi particolari previsti dalla legge (integrazione al minimo della pensione, assegno per il nucleo familiare, pensioni sociali).

Il Presidente dell'INPS si è dichiarato favorevole ad una ipotesi di razionalizzazione degli enti pubblici che, però, non deve necessariamente sfociare in una fusione degli stessi, essendo più ragionevole tentare un percorso di verticalizzazione di competenze e di attività. Tale verticalizzazione potrebbe avvenire nelle attività di produzione e fornitura di servizi; mentre per quanto attiene agli aspetti previdenziali e contributivi, semplificando gli adempimenti burocratici per i cittadini e per i soggetti economici, che di norma coinvolgono sia

l'INPS che l'INAIL. È necessario dunque considerare il soggetto contribuente come un'entità unica ed immaginare un'attività integrata ed esclusiva connessa a tutti gli obblighi contributivi. La stessa ipotesi potrebbe essere presa in considerazione per il complesso settore dell'invalidità civile e dell'assistenza agli anziani che, in una prima fase, potrebbe almeno riguardare l'integrazione degli interventi medico-legali. Si potrebbero, quindi, mettere in campo, oltre al documento unico di regolarità contributiva, che l'ultima manovra finanziaria estende a tutte le aziende che intendano usufruire di benefici, altre sinergie sia nel settore della prevenzione, della sicurezza e del benessere sul posto di lavoro, sia nell'ambito della vigilanza.

Ulteriori sinergie possono essere attuate in altri campi quali, ad esempio: la gestione del patrimonio immobiliare e la logistica; la razionalizzazione del posizionamento territoriale delle sedi; l'unificazione dei vari albi dei fornitori; l'integrazione a livello locale delle politiche dei rapporti con altre istituzioni pubbliche; il coordinamento dei sistemi ispettivi o la condivisione di un sistema informatico.

Per quanto concerne la posizione espressa dal CIV dell'INPS, si ricorda che anch'esso, nella seduta del 27 marzo 2007, ha approvato un ordine del giorno con il quale si esprimeva a favore di un serio progetto di sinergie in grado di dare una autentica risposta alle disarmonie normative, gestionali e metodologiche e che si misuri con le diversità degli assunti economico-finanziari degli enti, piuttosto che seguire un processo di unificazione in un unico soggetto.

Il Presidente del CIV, dott. Francesco Lotito, ha ricordato che otto anni fa INPS, INAIL ed INPDAP sottoscrissero un protocollo in cui si prospettavano le possibili sinergie da realizzare e che prevedeva l'istituzione di un certo numero di commissioni di studio. Il protocollo produsse una maggiore collaborazione tra gli enti ma non riuscì ad intaccare il principio di autoreferenzialità, di conseguenza, le sinergie vere e proprie non decollarono. Ciò nonostante, il mutato contesto socio economico e le cambiate condizioni politiche di fondo rendono allo stato attuale realizzabile un progetto che preveda la predisposizione di azioni di sistema volte a:

riorganizzare il sistema di *governance* duale sulla base del principio di valorizzazione del ruolo delle parti sociali, di razionalizzazione e di esemplificazione degli organi di vertice, nonché dei compiti e della composizione dei comitati provinciali, regionali e centrali (di cui all'articolo 1, comma 469, della legge finanziaria per il 2007);

semplificare il controllo contabile per mezzo dell'unificazione dei collegi dei sindaci;

ristrutturare e riunificare i sistemi di Audit, di controllo interno e di gestione;

l'unificazione delle avvocature in funzione dello smaltimento e della prevenzione del costosissimo contenzioso giudiziario;

la riorganizzazione delle competenze di vigilanza, articolandole per settori omogenei;

l'adozione di una politica del patrimonio immobiliare comune agli enti, con l'obiettivo della razionalizzazione degli impieghi e della valorizzazione di mercato; la ristrutturazione della rete territoriale, in vista della creazione degli sportelli unici, della concentrazione delle sedi, dell'unificazione delle funzioni di supporto tecnico-edilizio, della riunificazione dei cosiddetti processi abilitati; la riorganizzazione delle funzioni medico-legali;

la ristrutturazione dei ruoli dirigenziali in funzione di un ampio snellimento dei ranghi, di ringiovanimento e di riequilibrio a favore del territorio;

l'integrazione della rete informatica, con l'obiettivo di eliminare le duplicazioni, armonizzare le architetture, mettere in comune le piattaforme, unificare gli archivi dei lavoratori attivi e quelli dei pensionati; l'adozione di una politica del personale in grado di unificare le procedure di selezione e, al tempo stesso, liberata dal vincolo burocratico delle piante organiche basate sul *turn-over* come strumento di ricambio e di mobilità professionale e sulla riqualificazione della mobilità inter-ente.

Il Presidente del CIV ha concluso ricordando che senza un progetto di sinergie un eventuale riordino che puntasse all'unificazione sarebbe irrealizzabile, mentre un progetto di sinergie potrebbe essere realizzato anche prescindendo da un intervento di carattere fusorio.

Può dunque dirsi che da tutte le audizioni svolte è emerso che un processo di unificazione comporterebbe non poche difficoltà. Prime tra queste le problematiche legate al personale la cui riqualificazione professionale richiederebbe notevoli risorse e tempo da dedicare alla formazione; sarebbe inoltre necessario un serio confronto con le organizzazioni sindacali sui vari temi dall'efficienza, alla mobilità, e non è da escludere che un'eventuale unificazione possa essere utilizzata come argomento in grado di giustificare la richiesta di allineamenti salariali verso l'alto e conseguenti ridefinizioni delle qualifiche. In conclusione, può rilevarsi come tutti i rappresentanti degli enti previdenziali pubblici auditi dalla Commissione abbiano manifestato forti perplessità in merito ad un'unificazione *tout court* degli enti di previdenza pubblici evidenziando le grandi difficoltà che tale ipotesi potrebbe comportare.

### *1.2 Polo salute e sicurezza: l'INAIL e l'IPSEMA.*

La Commissione ha continuato la sua indagine procedendo alle audizione degli organi di vertice dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). In particolare, sono stati auditi il 18 aprile 2007, il Presidente, dott. Vincenzo Mungari, ed il Direttore generale, dott. Piero Giorgini; il 19 aprile ed il 10 maggio, il presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza, dottor Giovanni Guerisoli.

I vertici dell'Istituto si sono manifestati contrari all'unificazione in un ente unico delle competenze previdenziali e assicurative sostenendo che recuperi di efficienza e di efficacia sono conseguibili accorpando enti che esercitano funzioni omologhe o almeno assimilabili.

Le funzioni dell'INAIL, essi sostengono, sono oggettivamente del tutto eterogenee rispetto a quelle tipiche degli istituti previdenziali e assistenziali in quanto gli interventi non sono limitati alla semplice erogazione delle provvidenze economiche, ma comprendono rilevanti attribuzioni in materia di sanità, sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, reinserimento sociale e lavorativo degli infortunati e dei tecnopatici; l'imprescindibile natura assicurativa dell'INAIL comporta l'adozione di un modello economico-finanziario completamente diverso da quello delle strutture previdenziali, in quanto basato sull'autosufficienza e sull'autonomia, anche in relazione alla interdipendenza tra sistema assicurativo sociale e sistema della responsabilità civile di diritto comune, rispetto al quale l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni si pone come sistema derogatorio a tutela sia dei lavoratori (l'Inail ha sempre esercitato la funzione di protezione sociale dei lavoratori infortunati e tecnopatici) sia degli imprenditori (esentati per effetto dell'assicurazione sociale dalla responsabilità civile derivante dagli esiti lesivi prodotti dal lavoro). Queste funzioni vengono espletate senza gravare sul bilancio dello Stato e assicurando, anzi, una disponibilità depositata presso la Tesoreria unica ammontante al 31.12.2005 a 8,845 miliardi di euro, oltre un avanzo economico nell'ultimo triennio pari a circa 2 miliardi di euro all'anno.

La peculiare natura della tutela assicurativa svolta dall'INAIL è caratterizzata da:

l'automaticità delle prestazioni che sono erogate anche nel caso in cui il datore di lavoro non abbia versato i contributi o, addirittura, abbia omesso di denunciare il rapporto di lavoro;

l'assoluta mancanza di proporzionalità tra i premi versati, o dovuti, e l'importo delle prestazioni che sono raggugliate soltanto alla gravità della inabilità e alla retribuzione percepita;

l'esigenza di garantire il ciclo della tutela integrata (prevenzione, cura, indennizzo, riabilitazione, reinserimento sociale e lavorativo) che viene attuata, a seguito della legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978, attraverso una attiva funzione sinergica con le altre strutture pubbliche e i soggetti privati che, a diverso titolo, sono titolari di competenze in campo sanitario, prevenzionale e riabilitativo.

L'INPS e l'INPDAP, come rilevato dal Direttore generale dell'Istituto, sono enti previdenziali erogatori di prestazioni previdenziali economiche, mentre l'INAIL è un ente assicuratore che, oltre ad indennizzi economici, eroga anche una serie di prestazioni e di servizi di prevenzione, riabilitazione e sostegno per il reintegro professionale, attraverso un modello di gestione piuttosto complesso. La natura assicurativa dell'INAIL determina, inoltre, un modello finanziario assolutamente diverso da quello degli enti previdenziali. Si tratta di

un modello misto a ripartizione di capitali di copertura. Alla base di tale modello assicurativo si colloca un preciso principio politico, secondo cui il lavoro genera rischi e danni, per cui chi « beneficia » del lavoro deve farsi carico dell'assicurazione, da cui consegue che il premio assicurativo sia esclusivamente a carico delle aziende. La via per l'abbattimento dei costi non è, dunque, individuata nell'unificazione degli enti bensì nella prevenzione degli infortuni, che consentirebbe la riduzione dei premi erogati, e nella maggiore efficacia delle politiche riabilitative e di reinserimento.

Dopo aver esposto le ragioni alla base di un orientamento contrario all'unificazione di tutti gli enti pubblici di previdenza ed assistenza, i vertici dell'Istituto, non si sono dichiarati contrari all'ipotesi di « separazione » tra un « Polo previdenziale pensionistico » ed un « Polo assicurativo » destinato alla effettiva ed integrale copertura assicurativa pubblica del « danno alla salute » di origine lavorativa ricorrente nei casi di infortunio sul lavoro o malattia professionale. Infatti, durante la sua audizione, il presidente dell'INAIL Mungari, ha espresso la sua convinzione, a titolo personale, che l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) e l'IPSEMA non abbiano una necessità ontologica di esistere, ma solo una ragione funzionale legata alla loro storia. L'ISPESL svolge attività di ricerca e l'IPSEMA, Istituto di previdenza per il settore marittimo, esercita le stesse finzioni dell'INAIL con riferimento alla gente di mare.

Nell'ipotizzata divisione di competenze tra un Polo previdenziale pensionistico ed un Polo assicurativo significative economie possono essere realizzate, senza necessità di stravolgimenti dell'attuale assetto della tutela, migliorando le sinergie tra gli enti e gestendo in comune servizi omogenei. Alcune iniziative di tale genere sono già state avviate quali:

*Contact-center* unificato INPS/INAIL;

Centro unico di *back up* unificato Inail/Inps/Ipsema/Inpdap/Ipst/Enpals – che custodisce le memorie elettroniche relative alla situazione previdenziale di 57 milioni di persone e di 4,5 milioni di imprese –;

DURC – Documento unico di regolarità contributiva – INPS/INAIL/Casse Edili;

Pagamento delle rendite INAIL da parte dell'INPS, Sedi comuni INAIL-INPS;

Vigilanza congiunta INPS-INAIL-Ministero del Lavoro;

Sinergie in campo informatico.

Altre rilevanti attività potrebbero essere gestite in comune in relazione a specifici settori di intervento quali:

le acquisizioni di beni e servizi;

la elaborazione delle retribuzioni;

- le manutenzioni immobiliari;
- la gestione dei servizi di prevenzione e protezione;
- la gestione dei servizi legali.

Ulteriore ambito di razionalizzazione e collaborazione è rappresentato dalla condivisione di sedi, in particolare nelle strutture territoriali. La condivisione, oltre a rappresentare un oggettivo vantaggio per l'utenza, consente di ottenere rimarchevoli economie sui costi di gestione attraverso l'ottimale utilizzo di ambienti, servizi, mezzi e tecnologie.

Un sostanziale apporto alla realizzazione di misure strutturali per il contenimento del costo del lavoro, fermi restando gli obiettivi di incremento di efficacia ed efficienza già evidenziati, potrà essere realizzato mediante l'attuazione del sistema di « tutela integrale » del lavoratore che dovrà tendere:

ad una efficace valorizzazione della fase della « prevenzione e sicurezza del lavoro » e alla tempestività e qualità degli interventi curativi al fine di conseguire la progressiva riduzione del numero degli infortuni e di attenuarne comunque le conseguenze invalidanti, in coerenza con la strategia adottata dalla Commissione europea per il quinquennio 2007/2012, che pone ai Paesi membri un obiettivo di riduzione del 25 per cento degli infortuni sul lavoro;

alla tendenziale eliminazione dei disagi economici e sociali determinati dall'infortunio, ottenibile attraverso la congruità dell'indennizzo economico e l'efficacia dei processi di reinserimento sociale e lavorativo, anche in considerazione della previsione di una riduzione dei costi gravanti sulle imprese collegati al risarcimento del cd. « danno differenziale » da parte dei lavoratori.

Nelle conclusioni del documento consegnato alla Commissione, il Presidente dell'INAIL sostiene che è necessario riorientare l'assicurazione attraverso un diverso modo di gestire rischi e danni: non più e non solo per incassare premi ed indennizzare, le menomazioni, ma per analizzare fattori e cause degli infortuni, colti nel contesto dei singoli settori di attività e attraverso la comparazione di eventi simili verificatisi in contesti produttivi diversi. Finora il « focus » dell'assicurazione è stato rappresentato dall'evento infortunistico che innesca, sul versante delle entrate, una sequenza perversa: più rischio, più danni, più premi, più costo del lavoro. È indispensabile, al contrario, attivare nuove sequenze virtuose: più prevenzione, meno rischi, minori entrate, riduzione del costo del lavoro; più riabilitazione, più reinserimento sociale e lavorativo, meno danni, minori uscite, riduzione dei costi sociali. È questo il nuovo punto di equilibrio gestionale che va perseguito, in quanto non si tratta solo di conseguire obiettivi economici (ridurre i danni per ridurre le spese) bensì di rendere effettiva la tutela prevista dalla Costituzione ponendo al centro dell'azione assicurativa l'integrità psico-fisica del lavoratore e, quindi, la tutela dei diritti di libertà e di dignità di quest'ultimo.

Anche il Presidente dell'ANMIL, Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro, Pietro Mercandelli, sentito dalla Commissione il 30 maggio 2007, ha sostenuto la necessità di mantenere la specificità e la funzione pubblica dell'INAIL che deve essere messo in condizioni di svolgere al meglio il suo compito che è quello di garantire la tutela integrale del lavoratore rispetto ai rischi professionali. Si è dichiarato infine contrario ad ogni riforma che non abbia come obiettivo il miglioramento delle prestazioni ma miri semplicemente ad utilizzare le risorse finanziarie dell'Istituto per altri scopi.

La Commissione ha proceduto, il 3 maggio 2007, all'audizione del presidente dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA), Antonio Parlato, quindi del Direttore generale, Palmira Petrocelli, e del presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza, Giancarlo Fontanelli.

Nelle loro relazioni sia il Presidente, sia il Direttore generale dell'Istituto hanno sottolineato le peculiarità dell'IPSEMA che è un ente assicurativo per la gente di mare che si occupa di malattie professionali ed infortuni sul lavoro. L'ente, anche se il nome può generare confusione, non eroga pensioni bensì indennità e rendite. L'IPSEMA è un Istituto contraddistinto da una specificità dovuta alle caratteristiche del tutto particolari della categoria dei propri assistiti che, per le modalità di costituzione e svolgimento del rapporto di lavoro, si differenziano dagli altri lavoratori. Il legislatore ha voluto fornire alla materia una peculiarità, infatti, il diritto della navigazione ha una disciplina speciale, autonoma e prevalente rispetto a quella di diritto comune, formata da un complesso di norme di diritto privato, amministrativo, penale, del lavoro, processuale civile e penale ed internazionale.

Tra le peculiarità del lavoro marittimo sono state ricordate:

il tipo di luogo in cui si esplica (la nave è superficie instabile che produce infortuni da cadute, avverse condizioni meteorologiche, esposizione a rumori, ambienti confinati che impongono movimenti scomodi, permanenza a bordo per lunghi periodi);

la modalità del suo svolgimento (periodicità del rapporto di lavoro legata all'imbarco, per la gente di mare si determina una condizione di « lavoro atipico », per cui al momento dello sbarco si rimane senza occupazione fino al momento del nuovo imbarco);

la modalità di costituzione del rapporto di lavoro (si applica una particolare disciplina di natura pubblicistica, il contratto di arruolamento, disciplinato dal codice della navigazione e dalla contrattazione collettiva, espressione dell'interesse dello Stato alla sicurezza della navigazione, con il quale si garantisce non solo la prestazione lavorativa – interesse privato, ma soprattutto la sopravvivenza della nave e di tutti coloro che si trovano a bordo – interesse pubblicistico); la disciplina del rapporto di lavoro (si applicano solo alcune norme dello Statuto dei lavoratori riguardanti, ad esempio, la libertà dei lavoratori di manifestare le proprie opinioni sul luogo di lavoro, il diritto di associarsi, il diritto dei lavoratori di controllare l'applicazione delle norme prevenzionistiche e di promuovere misure per la tutela della loro salute).

Per tali ragioni, l'eventuale percorso di avvicinamento dell'IPSEMA verso strutture di grandi dimensioni, quali l'INAIL, non andrebbe nella direzione di una semplificazione amministrativa ed una razionalizzazione del sistema ma, al contrario, renderebbe più arduo perseguire quella riduzione della distanza con il cittadino che un'amministrazione moderna dovrebbe perseguire come finalità principale.

Inoltre, da un'analisi effettuata nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea, in relazione alla previdenza ed assistenza del settore marittimo, è emerso che in tutti quei paesi che hanno un peso preponderante nella politica marittima dell'Unione, operano istituti che svolgono un'attività analoga a quella dell'IPSEMA, i quali godono di autonomia e gestiscono la materia della previdenza ed assistenza della gente di mare, garantendo la specificità del lavoro marittimo; così la Spagna, la Francia, la Germania e la Grecia. Con l'eventuale nascita di un unico sistema previdenziale e assistenziale, sostiene il Presidente dell'Ipsema, l'Italia si discosterebbe da quelli che sono gli indirizzi intrapresi dagli altri Paesi membri dell'UE.

L'Istituto, come chiarito dal suo Presidente, tutela la salute dei propri iscritti attraverso il Servizio assistenza sanitaria naviganti (SASN) che, in caso di malattia o incidente, provvede alla visita del marittimo e rilascia un certificato. Il SASN ha configurato la propria struttura utilizzando i locali ed il personale degli uffici periferici delle ex Casse Marittime, dislocati nei centri di maggior concentrazione dell'utenza marinara. Gli accertamenti sanitari del SASN sono presi come base per l'erogazione delle indennità temporanee per infortunio e malattia professionale da parte dell'IPSEMA, che provvede altresì — sempre sulla base delle valutazioni del predetto Servizio — ad erogare le indennità di malattia: un'attività svolta per conto dell'INPS su base convenzionale ad ulteriore conferma della peculiarità del sistema di tutela per il personale navigante. Il SASN si occupa, inoltre, dell'idoneità alla navigazione, delle visite preventive d'imbarco e della istruttoria dei giudizi di idoneità o inidoneità alla navigazione, in stretto raccordo con gli uffici dell'IPSEMA per la erogazione di provvidenze speciali previste da apposita legge.

Con l'eventuale nascita di un unico sistema assicurativo, si realizzerebbe un conflitto di competenza per ciò che concerne l'assistenza sanitaria al personale navigante ed i connessi accertamenti utili per la valutazione ed il riconoscimento della inabilità a fini assicurativi. Infatti, come sopra esplicitato, attualmente risulta competente il SASN, ma a seguito dell'eventuale creazione di un unico ente assicurativo, si realizzerebbe un contrasto, in considerazione della competenza generica attribuita in materia all'INAIL, che, infatti, si occupa per i lavoratori (esclusi, appunto, i marittimi) di riconoscere l'inabilità. Tale conflitto andrebbe risolto, con conseguente riorganizzazione del SASN o comunque rivedendo il quadro normativo in materia di assistenza sanitaria per il personale navigante al fine di superare tale conflitto di competenza, tenendo conto delle competenze in materia del Servizio Sanitario Nazionale esercitate d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il presidente del CIV dell'Istituto, dott. Fontanelli, nella sua audizione, dopo aver ricordato che il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'IPSEMA, che egli rappresenta, è formato da armatori (Confitarma, Fedarlinea e Federpesca) e organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL), ha sostenuto che non è sensato tentare di contenere i costi attraverso la riduzione dei componenti degli organi di governo degli enti; sarebbe molto più proficuo procedere all'unificazione dei collegi dei sindaci degli enti, ricordando che nel caso dell'IPSEMA il collegio dei sindaci assorbe il 50 per cento dei costi degli organi, che complessivamente ammontano a 1,9 milioni di euro per il 2007. Né si deve tentare, attraverso l'unificazione degli enti, la strada della semplice riduzione del personale; riducendo il personale di 15 mila unità si risparmierebbero 900 milioni di euro, ma in realtà, non si tratterebbe di un risparmio netto per lo Stato, perché il personale dovrebbe essere trasferito ad altra occupazione o prepensionato, riducendo forse alla metà l'ammontare del risparmio. Dall'unificazione degli enti, egli non vede grandi possibilità di risparmio; anzi ci sarebbe un incremento dei costi dovuto alla ristrutturazione organizzativa di tutti gli istituti e, dal punto di vista finanziario, per il livellamento delle retribuzioni del personale. L'IPSEMA, per esempio, ha retribuzioni inferiori all'INPS o all'INAIL.

A giudizio del presidente del CIV è necessario sviluppare sinergie e collaborazioni già previste in precedenti leggi finanziarie ma mai attuate a causa di contrasti all'interno degli enti; è necessario che la legge individui un responsabile e gli attribuisca i poteri per realizzare le opportune collaborazioni tra enti in settori quali l'informatica o i percorsi riabilitativi in caso di incidente.

### 1.3 L'ENPALS, l'IPOST e l'ENAM.

La Commissione ha proceduto, il 4 aprile ed il 6 giugno 2007, all'audizione della presidente dell'Ente di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS), Amalia Ghisani, della presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza, Donatella Vercesi, e del direttore generale, Massimo Antichi.

La presidente dell'ENPALS ha sottolineato che l'Ente gestisce due fondi: il fondo dei lavoratori dello spettacolo e il fondo dei lavoratori dello sport. Sin dalle origini, la carta costitutiva dell'istituto risale al 1947, l'Ente si propone come cassa sostitutiva dell'assicurazione generale obbligatoria ed è l'unico ente di piccole dimensioni investito di questa funzione specifica.

I contribuenti sono circa 260 mila lavoratori dello spettacolo e 6.300 sportivi professionisti. Attualmente l'ENPALS associa realmente le federazioni del calcio, golf, pallacanestro e ciclismo, mentre associa virtualmente (per problemi legati al riconoscimento delle imprese) la federazione motociclistica e la federazione pugilistica (in quanto non risulta instaurato alcun rapporto tra pugili e società pugilistiche). L'ENPALS non associa invece le federazioni di pallacanestro femminile, pallavolo maschile e femminile, *rugby* e diverse altre discipline, nonostante si tratti di sportivi regolarmente retribuiti, che vengono

impropriamente considerati dilettanti dal CONI e dalle loro federazioni che in questo modo risparmiano non pagando i contributi previdenziali. Si è ricordato inoltre che il periodo di crisi dell'Ente, dovuto ad un troppo favorevole calcolo pensionistico a favore degli iscritti, è stato superato a partire dal 2000 con una serie di norme che hanno modificato i requisiti per il pensionamento, sia in termini di calcolo che di annualità. Il nuovo quadro normativo ha consentito all'ENPALS di raggiungere un pareggio di bilancio e quindi una positiva stabilità finanziaria che è confermata dai bilanci attuari per il periodo 2006-2020. Attualmente la situazione finanziaria dell'Ente è positiva: sono disponibili, giacenti in un conto corrente infruttifero presso la Tesoreria 433 milioni di euro; sempre presso la tesoreria sono disponibili altri 82 milioni di euro, derivanti dalla vendita dei beni immobiliari dell'Ente; infine 688 milioni di euro, derivanti dagli investimenti degli anni precedenti. Gli avanzi di gestione che saranno disponibili nei prossimi anni dovranno confluire nel conto infruttifero presso la Tesoreria.

L'Ente è organizzato in quattro direzioni interregionali e dodici sedi; sono state chiuse le sedi di Saint Vincent, Sanremo e Trieste. L'ENPALS ha una pianta organica di 430 dipendenti coperta quasi interamente, attualmente il personale consta di 412 unità.

La presidente del CIV si è espressa favorevolmente all'ipotesi di riordino, di razionalizzazione e di ricerca di risparmi e sinergie tra gli enti previdenziali. Ciò corrisponde all'esigenza di migliorare l'efficienza degli enti, la qualità delle prestazioni offerte agli utenti con la conseguente soddisfazione dei loro bisogni e rispetto dei loro diritti. Le sinergie potrebbero riguardare:

l'informatica: l'ENPALS si è già avviato in questa direzione poiché la banca dati dell'ente è sulla piattaforma INPS;

la vigilanza: partendo dalla considerazione che le aziende sono sottoposte a controlli sulla regolarità della loro attività da parte di vari enti ed organismi che spesso riguardano gli stessi dati aziendali; potrebbe risultare più efficace la creazione di un *team* di «super ispettori» adeguatamente formati, ciò comporterebbe un benefico controllo incrociato dei dati risultanti dalle ispezioni stesse, con riduzione dell'evasione e dell'elusione sia contributiva che fiscale;

il personale: molteplici attività riguardanti tale settore potrebbero essere gestite in modo unificato con notevoli risparmi, dagli eventuali bandi concorso, alla selezione del personale, all'elaborazione della gestione delle retribuzioni, fino alla formazione. Potrebbero essere creati sportelli unici polifunzionali, con coesistenza di competenze diversificate ottenendo così una presenza sul territorio più strutturata, sinergica e semplificata, con un'offerta di servizi migliore per l'utente;

gli investimenti immobiliari: possono essere unificati i servizi di manutenzione, di approvvigionamento, ecc.; i servizi legali: l'istituzione di una unica struttura specializzata per filiere, con adeguati processi di specializzazione, viste le normative molto articolate,

consentirebbe un coordinamento ed una armonizzazione dal punto di vista degli indirizzi difensivi con una notevole riduzione dei costi.

Per quanto riguarda la *governance*, la presidente del CIV, pur riconoscendo i limiti dell'attuale impianto organizzativo, si è dichiarata a favore della conferma del sistema duale, pur sottolineando la necessità di una più netta separazione tra la funzione di indirizzo strategico e vigilanza e la funzione di gestione. La responsabilità del ruolo di indirizzo e vigilanza deve poter essere esercitata efficacemente e pienamente, con una struttura adeguata. Attualmente vi è un grave squilibrio tra il grado di rappresentanza sociale del consiglio di indirizzo e vigilanza e la sua effettiva possibilità di incidere sulla *governance* degli enti. La presidente del CIV si è dichiarata contraria ad ogni tentativo di ridurre le forze sociali presenti negli organi con un ruolo puramente consultivo.

Per concludere la presidente del CIV ha manifestato le preoccupazioni che le ipotesi di unificazione degli enti previdenziali hanno provocato nelle associazioni presenti nel consiglio di indirizzo e vigilanza dell'ENPALS. Infatti AGIS, ANICA ed in particolare l'Associazione italiana calciatori, hanno espresso ufficialmente pareri negativi rispetto ad ipotesi che, in un contesto organizzativo orientato ad esigenze di carattere generale, a loro avviso non salvaguarderebbero le specificità normative delle categorie interessate, ridurrebbero i loro spazi di partecipazione alla vita dell'Ente e verrebbero interpretate come segno di disattenzione nei confronti dei lavoratori e delle aziende dello spettacolo e dello sport. L'Associazione italiana calciatori è contraria a tale ipotesi di unificazione tanto da poter prendere in considerazione la privatizzazione del proprio fondo. Analoghe preoccupazioni sono state espresse anche dai rappresentanti sindacali presenti nel CIV poiché in assenza di un progetto sul quale poter fare le indispensabili verifiche di fattibilità, efficacia e funzionalità, non si è in grado di valutarne i costi ed i tempi, con particolare riferimento al futuro del personale eventualmente in esubero ed alle ricadute sulla qualità del servizio reso all'utenza.

Per approfondire la specifica situazione dell'Istituto postelegrafonici, la Commissione ha proceduto, il 20 giugno 2007, all'audizione del Ministro delle comunicazioni, Paolo Gentiloni Silveri, nonché del Commissario straordinario dell'IPOST, dott. Giovanni Ialongo, del Direttore generale, dott. Giovanni Sapia, e del Presidente del CIV, dott. Giuseppe Ceraolo.

Il Ministro delle comunicazioni, ha ricordato che nel programma del Governo è previsto il riordino del sistema previdenziale anche attraverso l'unificazione degli enti in un quadro organico di riassetto il cui obiettivo è quello della riduzione dei costi di gestione e dell'incremento di efficienza. Egli ha chiarito il modo in cui che l'Esecutivo intende procedere verso l'unificazione degli enti: in un'ottica di riduzione dei costi, con un percorso necessariamente graduale, che tenga conto dei contributi che possono provenire dagli enti stessi e dalle parti sociali e avendo cura di valutare le diverse esperienze, i risultati raggiunti da ciascun ente, consapevole del fatto che il punto di vista rivolto al risparmio della spesa va comunque associato alla

qualità del servizio, alla sua sostenibilità, al mantenimento e, se possibile, all'accrescimento di questa qualità.

In tale contesto va valutata la situazione dell'IPOST, ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero delle comunicazioni. Il compito istituzionale dell'IPOST è quello di assicurare la previdenza, l'assistenza, il credito, la mutualità al personale di Poste italiane s.p.a. e delle società collegate. L'Istituto svolge attività previdenziali e assistenziali attraverso, tra l'altro, l'assistenza presso i centri di vacanza di proprietà dell'Istituto stesso, la gestione di una casa di riposo per pensionati a Roma e di uno studentato universitario, la gestione dei crediti con la concessione di prestiti annuali e pluriennali e la gestione della mutualità.

Il Ministro ha proseguito illustrando i dati che emergono dal bilancio di previsione relativo all'anno 2007. I conti dell'IPOST appaiono in attivo; si registra un avanzo finanziario di competenza di 45 milioni di euro e un avanzo di amministrazione di 2.378 milioni di euro. L'organico dei lavoratori dell'IPOST è costituito da 328 unità, compresi cinque dirigenti. I conseguenti costi di vertice e di struttura sono di circa 16 milioni di euro annui, pari ad un'incidenza sul totale delle spese dell'IPOST dello 0,6 per cento.

Il Ministro Gentiloni ha ribadito che l'obiettivo del Governo non è soltanto quello del raggiungimento di un risparmio finanziario: si rende quindi necessario valutare come l'IPOST possa essere inserito all'interno di un processo di razionalizzazione che potrebbe avvenire attraverso la realizzazione di alcune rilevanti sinergie in vari settori, dalla gestione delle sedi ai servizi informatici e legali, che produrrebbero risparmi di spesa conservando tuttavia le specificità e i livelli di efficienza e di produttività effettivamente esistenti. Tale obiettivo, ha sostenuto il Ministro, è largamente condiviso tra i lavoratori postali ed è sostenuto dalle aziende.

Uno dei modelli giuridici che è stato proposto è quello della trasformazione dell'IPOST in persona giuridica privata o in fondazione. L'eventuale privatizzazione dell'Istituto, secondo un modello già utilizzato dal decreto legislativo n. 509 del 1994 per altri enti previdenziali, dovrebbe essere accompagnata da alcune irrinunciabili garanzie quali: l'obbligatorietà dell'iscrizione e la contribuzione delle categorie di lavoratori interessate; la non incidenza sul bilancio dello Stato: l'istituto non dovrebbe usufruire di contributi pubblici; la previsione di strumenti atti a prevenire situazioni di crisi finanziaria, come ad esempio il vincolo della riserva legale per garantire l'erogazione delle prestazioni per un determinato numero di anni successivi alla trasformazione.

Il Ministro Gentiloni ha concluso invitando la Commissione a valutare l'obiettivo della necessaria razionalizzazione e del connesso potenziale risparmio di spesa, senza rinunciare a quella possibile flessibilità che può assicurare il mantenimento dei consolidati livelli di efficienza per lavoratori e pensionati.

Il Commissario straordinario IPOST, Giovanni Ialongo, ha dichiarato di condividere lo spirito del *memorandum* Governo-organizzazioni sindacali nella parte in cui auspica un riordino del mondo previdenziale, mentre ha espresso forti dubbi sull'ipotesi di costituire

un unico ente previdenziale, sia per quanto riguarda la riduzione delle spese, sia per quanto riguarda il miglioramento della qualità dello stesso servizio. Considerato che l'incidenza dei costi degli organi dell'IPOST è dello 0,049 per cento sul totale delle spese, non si ritiene che il contenimento di un simile costo possa essere determinante per decidere la confluenza dell'istituto nell'eventuale unico ente previdenziale. Così come, in caso di accorpamento, non recherebbe alcuna economia, ma solamente un aggravio di costi considerato che i livelli retributivi di altri enti sono superiori a quelli dell'IPOST di circa il 7 per cento. Per salvaguardare l'attuale stato di salute dell'ente e la soddisfazione degli utenti, che potrebbero essere messi in pericolo da un processo di unificazione, il Commissario straordinario dell'Istituto ha proposto di rendere obbligatorie le più volte auspiccate sinergie previste dalla normativa e mai realizzate; infatti, si potrebbero attuare sinergie per molte attività quali: i sistemi informatici, i servizi legali, i servizi acquisto, lavori, pulizia e sicurezza.

L'Istituto postelegrafonici ha tuttora natura giuridica di ente pubblico non economico, in base al decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1952, n. 656. Al fine di garantire una maggior semplicità di gestione, il Commissario straordinario dell'IPOST auspica la trasformazione dell'ente in persona giuridica di diritto privato, nella forma di fondazione che garantirebbe ugualmente il perseguimento delle finalità assicurando, al tempo stesso, una migliore gestione ed una maggiore efficienza operativa. Su tale ipotesi l'Istituto ha ottenuto il parere legale positivo dei professori Enzo Cardi e Angelo Pandolfo ed ha registrato un ampio consenso da parte del Ministro delle comunicazioni, di Poste italiane e delle parti sociali.

Il direttore generale dell'Istituto postelegrafonici, Giovanni Sapia, ha sottolineato il livello di eccellenza raggiunto nell'erogazione dei servizi. Le pensioni definitive sono liquidate a partire dal mese successivo a quello di cessazione del rapporto di lavoro; dal 2004 ad oggi sono state liquidate 14.407 pensioni in tempo reale.

L'IPOST, ha proseguito il direttore generale, è stato il primo ente previdenziale ad applicare, già nel 2005, i nuovi principi contabili del decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003, grazie anche alla stretta sinergia con il dicastero vigilante, il Ministero delle comunicazioni, ed il Ministero dell'economia e delle finanze, che hanno approvato in tempo utile il nuovo regolamento di contabilità, che costituisce una proiezione certa verso una rappresentazione economica delle gestioni dell'Istituto i cui risultati di bilancio, negli ultimi anni, sono stati brillanti. Sono stati tra l'altro abbattuti i costi per la gestione del nuovo sistema informatico.

Relativamente all'assistenza, la mutualità ed il credito, il direttore generale, ha esposto i risultati di gestione. L'assistenza ed il credito si alimentano per contribuzione obbligatoria dei lavoratori postali, rispettivamente 0,40 e 0,35, mentre la mutualità è di tipo volontario. Il direttore generale ha concluso affermando di condividere le posizioni politiche esposte dagli altri organi dell'Istituto.

Nell'ambito del riordino degli enti previdenziali previsto dal *memorandum* d'intesa concordato tra Governo e organizzazioni sindacali, il presidente del CIV, Giuseppe Ceraolo, ha giudicato con

grande positività l'intendimento governativo di produrre sinergie in tutti gli ambiti gestionali degli enti previdenziali, con il fine di dare risposte organiche alle attuali disarmonie esistenti. Il CIV dell'Istituto, ha affermato, rimane comunque dell'avviso che tali politiche, oltre ad essere un obiettivo a cui dovrebbero tendere istituzionalmente tutti gli enti nell'ambito della loro funzione gestionale — con particolare riferimento a sistemi informatici, organi legali, investimenti immobiliari, controlli —, non siano ancora state realizzate. Esse, infatti, possono essere conseguite soltanto se, dopo un percorso progettuale, discusso e condiviso, si definisce una norma che obblighi i soggetti titolati ad una sistematica ottimizzazione e ad un concreto sviluppo di tali sinergie e se con questo intento si stabiliscano funzioni, responsabilità e tempi di attuazione. In tal modo si evidenzerebbe ancor più l'aspetto identitario degli istituti e si potrebbero salvaguardare le loro specificità. Il CIV, sostiene il suo Presidente, ha manifestato la sua contrarietà all'accorpamento in un ente diverso da IPOST, ritenendo indispensabile mantenere l'identità e la specificità dell'Istituto, che non solo rappresenta lo storico passato previdenziale ed assistenziale della più grande azienda nazionale ancora di pubblica proprietà, ma si candida a diventare per il futuro ente di previdenza e di assistenza dell'intero comparto del settore postale.

Relativamente all'organizzazione dell'Istituto, il Presidente ha precisato che il CIV dell'IPOST è composto da 14 membri, di cui 7 indicati dalle organizzazioni sindacali e 7 indicati dai rispettivi organi istituzionali e datoriali, come previsto dal decreto ministeriale n. 523 del 1997, istitutivo del CIV. Sono state adottate precise misure di contenimento dei costi di funzionamento dell'organo. L'IPOST non ha comitati né regionali né provinciali; le tre commissioni in cui si articola non gravano sul bilancio dell'ente. Il rapporto tra pensionati ed occupati è oggi pari a 1:1,20; il costo complessivo del personale dell'IPOST è di circa 16 milioni di euro — lo 0,59 per cento —, quello degli organi è lo 0,049 per cento, quello del CIV è lo 0,018 per cento dell'intera spesa. È stato altresì sottolineato come il 92 per cento della liquidità dell'IPOST, che negli ultimi anni ammonta ad una media di circa 1 miliardo e 300 milioni annui, depositata presso il conto infruttifero della Tesoreria centrale dello Stato, in ottemperanza alle vigenti disposizioni di legge in materia di tesoreria unica, non consente di effettuare politiche di investimento a salvaguardia del patrimonio contributivo dei lavoratori del gruppo Poste, né di estendere più adeguatamente la sua attività a favore dei lavoratori e dei pensionati; in tal modo il valore del patrimonio dell'IPOST viene sistematicamente depauperato.

Il presidente del CIV, Giuseppe Ceraolo, ha concluso la sua esposizione ricordando che con alcune novità intervenute nel gruppo Poste, in particolare con la previsione di fenomeni di ulteriore crescita futura conseguente alla liberalizzazione del settore postale prevista dalla normativa europea nel 2009, si potrebbe oggi favorire notevolmente l'incremento delle entrate contributive dell'ente, a conferma della validità della scelta della fondazione in alternativa alla fusione.

Il 26 giugno 2007 la Commissione ha proseguito l'indagine con l'audizione del presidente dell'Ente nazionale di assistenza magistrale

(ENAM), *Ciro Di Francia*, e della direttrice dell'ente, *Pasqualina Lidia Romeo*, nel corso della quale è stato ricordato come l'ENAM, ente non economico e pubblico, sia nato il 21 ottobre 1947 con decreto-legge del Capo provvisorio dello Stato n. 1346 dalla fusione dell'Istituto nazionale degli orfani dei maestri e dell'Istituto nazionale di assistenza magistratale. Successivamente, la legge 21 marzo 1953, n. 190, ha ratificato il decreto-legge del Capo provvisorio dello Stato, successivamente modificato dalla legge n. 53 del 1957, per poi essere riordinato dalla legge 20 marzo 1975, n. 70. Infine, la legge 27 maggio 1991, n. 167 ha escluso l'ente dalle procedure degli articoli 113 e 114 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Oggi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003 regola l'attività amministrativo-contabile.

Sono iscritti di diritto all'Ente tutti gli insegnanti della scuola materna e della scuola elementare, nonché gli ex direttori didattici. Sono assistibili tutti i familiari e gli orfani degli iscritti ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 93 del 1957. I requisiti di assistibilità del nostro ente sono stabiliti da un regolamento emanato dal consiglio di amministrazione che è in armonia con la normativa vigente sul diritto di famiglia e tiene conto, inoltre, della parità uomo-donna.

Per il raggiungimento dei propri fini istituzionali, l'ENAM riceve un contributo mensile che viene prelevato dallo stipendio degli iscritti nella misura dello 0,80 per cento dello stipendio base. Oggi, i contribuenti sono circa 330.000 insegnanti; gli iscritti hanno diritto all'assistenza anche successivamente al pensionamento, pertanto i beneficiari si attestano intorno a un milione 200 mila. L'Ente dunque si finanzia con entrate proprie senza ricevere contributi statali.

L'ENAM ha un consiglio di amministrazione, il quale dura in carica quattro anni ed è rappresentativo del personale che versa i contributi. Ci sono, pertanto, rappresentanti dei dirigenti scolastici della scuola dell'infanzia e della scuola primaria. Inoltre, è composto da un rappresentante del Ministero del lavoro, del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'economia e delle finanze. L'Ente è articolato a livello provinciale, in ogni provincia esiste un comitato provinciale con un presidente, ad eccezione della provincia di Trento, per un totale di 102 comitati provinciali.

Nei limiti della disponibilità di bilancio, l'Ente eroga prestazioni nell'ambito sanitario, scolastico, culturale, climatico e mutualistico, spesso intervenendo anche attraverso contributi straordinari per casi eccezionali. Sono, invece, molto esigue le prestazioni previdenziali, che si possono configurare in assegni di solidarietà e assegni temporanei integrativi.

Lo statuto dell'ENAM, all'articolo 27, prevede che l'Ente possa adottare iniziative volte a favorire la costituzione di posizioni previdenziali integrative, ma tale prescrizione non si è mai attuata. Il presidente dell'ENAM infine ha sottolineato come la attuale definizione di « ente previdenziale » sia impropria, tanto che è in atto una procedura di modifica dello statuto e del regolamento al fine di sanare tale incongruenza.

#### 1.4 L'opinione dei rappresentanti sindacali.

Per approfondire l'opinione delle parti sociali in merito all'unificazione, la Commissione ha proceduto all'audizione il 30 maggio 2007 di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL.

La Segretaria confederale della CGIL, Morena Piccinini, dopo aver ricordato che fu redatto un *memorandum* che impegnava Governo e parti sociali alla continuazione del confronto sulla riorganizzazione dell'intera materia previdenziale e che fu siglato allora un punto specifico su un impegno a discutere anche circa la riorganizzazione e il riordino degli enti previdenziali pubblici, lamenta l'assenza di confronto sull'argomento con il Governo. La Segretaria confederale della CGIL ha affermato che un accorpamento di tutti gli enti previdenziali non sarebbe funzionale né atto a realizzare i risparmi; in primo luogo perché non vi sarebbe alcun automatismo rispetto alle procedure di mobilità (anch'esse peraltro oggetto di intese che a loro volta dovranno prevedere un confronto con lo stesso Governo, in quanto datore di lavoro, per quanto riguarda le procedure di mobilità del personale); inoltre, anche le procedure interne ai diversi enti — l'INPS nel rapporto con i datori di lavoro privati, o l'INPDAP nel rapporto con i datori di lavoro pubblici — sono talmente diversificate tra loro che esigerebbero una grande operazione di rivisitazione complessiva anche della normativa. Una operazioni di riorganizzazione delle funzioni invece può essere realizzata introducendo elementi di sinergia nelle diverse attività e di migliore precisazione delle funzioni specifiche degli enti, in modo tale da poter acquisire ed attivare un percorso che nel tempo possa realizzare risparmi e maggiore efficienza anche nel rapporto con l'utenza.

È importante salvaguardare, ha continuato la Segretaria, la distinzione tra enti di natura prevalentemente assicurativa — com'è per esempio l'INAIL — ed enti con natura prevalentemente previdenziale, quali sono gli enti di erogazione di prestazioni previdenziali e pensionistiche-assistenziali. Sono stati elencati alcuni settori nei quali sarebbe possibile realizzare processi di riorganizzazione trasversali tra gli enti quali la gestione delle sedi, il contenzioso giuridico e la gestione della vigilanza.

Relativamente al sistema di governo degli enti, la Segretaria confederale della CGIL, si è espresso a favore del mantenimento del sistema duale che garantisce la presenza delle parti sociali mantenendo contemporaneamente una distinzione di funzioni tra i rappresentanti dei lavoratori e la dirigenza interna. Ha poi riconosciuto che il modo in cui ha funzionato il sistema duale in questi anni non è stato privo di problemi: gli organi si sono rivelati tanti, ridondanti e a volte in conflitto tra di loro; il ruolo per le parti sociali all'interno dei comitati di indirizzo e di vigilanza è stato spesso mortificato e svilito. È quindi importante mantenere la distinzione di funzioni tra l'indirizzo, la vigilanza, la sorveglianza e la gestione, ma il ruolo delle parti sociali non deve essere relegato all'approvazione dei bilanci o di atti che possono non avere poi alcuna rispondenza nell'esplicazione successiva da parte della struttura dirigenziale interna. È possibile

procedere ad un'azione di semplificazione e di riordino, conclude la Segretaria confederale della CGIL, che possa anche eventualmente mutuare esperienze di altri Paesi, ma nella quale il ruolo delle parti sociali rimanga nell'ambito della funzione di indirizzo e di vigilanza possibilmente con un peso maggiore rispetto a quello avuto fino ad ora; anche le funzioni gestionali dovrebbero essere fortemente semplificate.

Anche il Segretario generale aggiunto della CISL, Pier Paolo Baretta, si è dichiarato favorevole ad un piano di razionalizzazione, di riordino e di riorganizzazione degli enti; è necessario, tuttavia, che questo processo preveda, a livello periferico, una semplificazione a favore dell'utenza di tutte le procedure di consultazione, intervento e controllo, ed a livello centrale, forme di semplificazione ed unificazione di servizi. Tale processo di razionalizzazione potrebbe anche dar luogo a tre poli di riferimento: uno assicurativo, uno di previdenza privata e uno di previdenza pubblica. La distinzione tra il pubblico e il privato, ha sostenuto, è funzionale alle strutturali differenze interne, all'attuale contesto normativo e alle forme con le quali viene gestita la previdenza (si pensi alla dislocazione del TFR).

Il Segretario della CISL ha manifestato la sua contrarietà a qualsiasi forma di accorpamento degli enti in un'unica struttura per due motivi: in primo luogo perché non vi sarebbero i risparmi attesi, inoltre si registrerebbe una eccessiva concentrazione di potere che non garantirebbe una gestione positiva dei rapporti tra l'erogatore del servizio e il cittadino.

Relativamente alla *governance*, si è dichiarato disponibile ad affrontare una eventuale riforma, pur valutando positivamente il sistema duale, a condizione che il suo esito rafforzi il ruolo delle parti sociali, anche dal punto di vista della stessa gestione delle parti sociali negli istituti di previdenza e di assistenza e di assicurazione. Baretta ha concluso dichiarandosi totalmente indisponibile a forme di progressiva esautorazione del ruolo delle parti sociali.

Anche il Segretario confederale della UIL, Domenico Proietti, si è dichiarato contrario ad un'operazione di unificazione *tout court* che non solo non comporterebbe risparmi, ma renderebbe necessario investire nuove risorse. Nell'affrontare il tema del riordino e del riassetto degli enti previdenziali si deve tener presente l'esigenza di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni che questi enti forniscono agli utenti. Il Segretario confederale UIL ha poi ricordato che il sistema può essere riorganizzato prevedendo un ente che gestisca la previdenza pubblica e privata e che al suo interno separi in maniera netta, sia organizzativamente che contabilmente, la gestione dall'assistenza, ed un ente che gestisca la parte assicurativa. Un sistema così impostato risponderebbe all'esigenza di razionalizzare e rendere più efficace tutto il sistema; ciò comporta tuttavia la necessità di un'adeguata progettazione che non può essere affrontata nell'ambito di una legge finanziaria.

Per quel che riguarda la *governance*, Proietti, si è dichiarato favorevole ad un vero sistema di gestione duale che preveda la figura di un amministratore delegato, cui è affidata la gestione dell'ente, ed un consiglio di indirizzo e vigilanza che controlli il conseguimento ed

il raggiungimento degli obiettivi che vengono periodicamente fissati. Uno schema di questo tipo esalterebbe il ruolo e le responsabilità chiare della gestione e garantirebbe anche il ruolo e la presenza delle forze sociali all'interno del CIV.

Il Segretario confederale dell'UGL, Nazzareno Mollicone, dopo aver lamentato l'assenza di contatti formali con il Governo sull'argomento oggetto dell'indagine conoscitiva, si è dichiarato contrario alla creazione di un ente unico. Un sistema così congeniato sarebbe di difficile gestione e comporterebbe problemi di carattere economico a livello nazionale, soprattutto la possibilità di esuberi di personale che dovrebbe essere allontanato per duplicazione di funzione e che non costituirebbe un risparmio ma un costo indiretto, un costo sociale che poi graverebbe sull'intera operazione. Si è poi dichiarato d'accordo con un'ipotesi di riordino che comporti semplificazioni e sinergie in campi quali la vigilanza, l'avvocatura ed altri servizi comuni agli enti. Le operazioni di semplificazione, ha avvertito, devono essere effettuate con estrema attenzione per evitare eventuali perdite di efficienza che provocherebbero disagi all'utenza finale.

Per quanto riguarda la *governance*, ha ricordato che tutti gli enti di previdenza sono alimentati dai contributi dei datori di lavoro e dai lavoratori e che non sarebbe corretto che tali risorse fossero gestite da *manager* avulsi dalle parti sociali; è dunque necessario individuare per le parti sociali un ruolo più incisivo di quello attuale. Concludendo, il Segretario confederale non si è espresso sul sistema di *governance*, ma ha affermato la necessità di separare i poteri di gestione da quelli di controllo.

L'indagine della Commissione è proseguita, il 13 giugno 2007, con l'audizione dei rappresentanti della Federazione legali enti parastatali (FLEPAR). Sono stati auditi gli avvocati Filippo D'amato, Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPS, Giuseppe Lisi, Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INAIL, Michele Pontone, aderente all'Associazione nazionale avvocati INAIL e Piera Messina, Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPDAP.

La FLEPAR pur nella consapevolezza di non avere legittimazione ad interloquire sulla quantità e qualità degli enti da ristrutturare, né sulle procedure che possono essere adottate, ha inteso prospettare alla Commissione l'opportunità che, in sede di riordino degli enti, si dia luogo alla creazione di una unica avvocatura previdenziale dalla quale possano derivare risparmi di spesa. La creazione di una unica avvocatura previdenziale, infatti, potrebbe determinare la razionalizzazione delle risorse su tutto il territorio, una capillarizzazione della consulenza, rappresentanza e difesa degli enti, sulla falsariga delle strutture INPS e INAIL, che già hanno uffici legali su tutto il territorio, ed evidenti e conseguenti risparmi di gestione. Inoltre si sostiene che la difesa degli interessi pubblici, quindi della Pubblica amministrazione, deve essere curata da avvocati specializzati in tale tipo di attività, iscritti in elenchi speciali degli albi professionali e con patrocinio limitato solamente agli affari dell'ente.

Nella loro analisi gli avvocati hanno sono partiti dalla rivisitazione dell'attuale normativa e del ruolo svolto dalle avvocature pubbliche ed hanno evidenziato che si tratta di una articolazione rispondente alle

direttive del codice di procedura civile che prevede ci siano dei fori particolari per gli enti previdenziali. Ciò significa che è già disponibile una struttura pronta per supplire ad esigenze di altri enti. È necessario attuare una più stretta sinergia tra gli enti, onde assicurare la presenza su tutto il territorio, cosa che attualmente non si verifica per diversi motivi (pensionamenti, avvicendamenti ed altro). Questo potrebbe portare a una enorme riduzione di costi, eliminando il ricorso ai procuratori esterni, che attualmente vengono ancora, sebbene in parte, utilizzati, soprattutto dall'INPDAP. Tale era il senso delle disposizioni contenute nell'articolo 69 della legge finanziaria n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001), che prevede: « tutti gli enti di previdenza e assistenza si debbono avvalere delle avvocature costituite. Gli enti che ne sono sforniti e gli enti che ne sono scarsamente forniti debbono fare ricorso alle avvocature omologhe ». Si tratta di una norma che non è stata ancora applicata dagli enti minori.

Il Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPDAP, Piera Messina, ha evidenziato che l'avvocatura dell'INPDAP non è sufficiente a sopperire al carico di lavoro e al contenzioso che l'istituto è tenuto ad evadere poiché attualmente è composta da 50 avvocati, 30 dei quali di recente assunzione e sono andati a presidiare il territorio nazionale. Tuttavia, questo numero non è sufficiente a far fronte a tutto il contenzioso, mentre le avvocature INPS e INAIL, avendo un organico notevolmente superiore, rispettivamente di 269 e 350 unità, hanno sul territorio la possibilità di assorbire il contenzioso che gli avvocati dell'INPDAP non riescono ad evadere, per carenza di organico motivi quantitativi. Il ricorso agli avvocati esterni è oneroso in quanto essi hanno diritto al loro compenso, a prescindere dall'esito della lite. Il segretario FLEPAR/INPDAP conclude auspicando l'istituzione di un'avvocatura unica del parastato.

È stato inoltre ricordato che l'integrazione delle avvocature è facilitata dalla presenza di un unico contratto collettivo nazionale per gli avvocati dei diversi enti.

In un'ottica di sistema, concludono gli avvocati, l'istituzione di una avvocatura del parastato consentirebbe l'attuazione di sinergie mediante la cogestione da parte delle avvocature provinciali degli affari legali delle sedi, connessi alle attività di erogazione di contributi e premi — in collaborazione con gli ispettori —; contenzioso sanitario — in collegamento diretto con i medici —; di consulenza, gestione del contenzioso e recupero crediti, avvalendosi dei servizi ispettivi e dei tecnici degli enti.

Nella seduta del 20 giugno 2007 sono stati auditi i rappresentanti della Confederazione italiana dirigenti d'azienda (CIDA), della Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL) e della Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori (CONFSAL).

Il rappresentante della segreteria generale della CONFSAL, Achille Massenti, ha affermato che la CONFSAL vede con forte preoccupazione l'ipotesi di unificazione degli enti previdenziali in un solo soggetto.

Tra i motivi di tale contrarietà ha ricordato come l'INPDAP, che ha unificato le diverse casse del pubblico impiego, è ancora oggi in una fase di assestamento e, pur avendo migliorato notevolmente la sua funzionalità e i servizi ai lavoratori, ha ancora notevoli problemi organizzativi da superare. Inoltre le basi normative sulle quali si trovano ad operare INPS ed INPDAP sono differenti, sia con riferimento agli aspetti della previdenza obbligatoria, sia ancor di più per quanto concerne la previdenza integrativa. La gestione del TFR è un esempio chiaro; la rivalutazione dei fondi previdenziali integrativi nel settore privato è un investimento reale, nel pubblico invece, per la gran parte (il 6,91 per cento, che è il contributo del TFR), avviene in maniera virtuale e si rivaluta annualmente sulla media del rendimento dei fondi. L'ipotesi di unificazione degli enti non risponde né ad un'esigenza di funzionalità, né ad un'esigenza di razionalizzazione e risparmio.

Il segretario conclude sostenendo che l'organizzazione che egli rappresenta è favorevole a processi di razionalizzazione, di ridimensionamento, di economie di sistema. Tali processi possono essere attuati procedendo, ad esempio, ad armonizzare le normative, alla gestione comune delle sedi e dei sistemi informatici. La razionalizzazione del sistema potrebbe essere completata con la creazione di tre poli: uno assicurativo, uno per la gestione del settore pubblico ed uno per il settore privato. È importante inoltre procedere alla netta distinzione tra assistenza e previdenza.

Relativamente al sistema di *governance* il dirigente sindacale, Davide Velardi, ha ricordato come la CISAL abbia sempre osteggiato il sistema duale che si è dimostrato inefficiente per garantire la gestione degli enti. Si sono creati continui conflitti tra gli organi che, in alcuni casi, hanno portato alla paralisi degli enti, ma anche conflitti dichiaratamente aperti fra le varie componenti e tra le varie anime presenti negli organi di controllo e di amministrazione degli enti. Ha quindi proseguito sostenendo l'impossibilità di una prospettata riduzione del personale degli enti di 17.000 unità poiché ciò non solo potrebbe portare alla paralisi degli enti, ma sarebbe solo una operazione di *maquillage*, il personale dovrebbe essere trasferito dagli enti previdenziali in altre amministrazioni, con l'aggravio di spese per il bilancio dello Stato.

Ha quindi concluso sostenendo che la CISAL si è espressa, in sede di concertazione, in maniera nettamente contraria all'ipotesi di accorpamento.

Il Vicepresidente operativo della CIDA, Antonio Zucaro, ha affermato che l'organizzazione sindacale di cui fa parte è l'unica ad essere favorevole ad un accorpamento degli enti. Tale posizione è giustificata dall'assoluta consapevolezza della situazione di crisi in cui si trovano gli enti previdenziali. Esiste un forte spreco, un eccesso di organi di struttura, di sedi, di personale, di dirigenti; in una piccola regione italiana INPS, INPDAP e INAIL contano tre dirigenti di prima fascia e almeno una decina di dirigenti di seconda fascia ciascuno.

Relativamente al problema della *governance*, è stato evidenziato che il sistema duale negli enti previdenziali non funziona. Infatti le organizzazioni sindacali, attraverso i CIV, ed i partiti politici, attra-

verso i consigli di amministrazione, esercitano un eccesso di potere che grava sulla dirigenza degli enti.

Il processo di unificazione degli enti può funzionare, ha affermato, solo se contemporaneamente si procede ad una riforma degli organi di governo. La proposta della CIDA è quella di strutturare il governo dell'ente unificato attraverso un consiglio di amministrazione nel quale siedano anche i rappresentanti delle parti datoriali e delle parti sociali, ed una *holding*. Sono anche da implementare strutture autonome governate da direttori generali, che, poste in sinergia e coordinate dal consiglio di amministrazione, mettano insieme le risorse e consentano i risparmi auspicati. Due miliardi di risparmi sono possibili attraverso un processo che, tuttavia, non può essere immediato; occorrono almeno tre anni all'entrata a regime della nuova struttura. È possibile inoltre agire sul personale ricorrendo alla non sostituzione del *turn-over*: senza procedere a licenziamenti o a trasferimenti di massa. È fondamentale nell'immediato il ridimensionamento degli organi. Un'operazione che veda come unico organo al comando un consiglio di amministrazione non pletorico — conclude — accompagnata da una riduzione ragionata degli organi di vertice e dirigenziali degli enti può produrre risparmi consistenti già dalla seconda metà del 2008. È possibile inoltre eliminare i comitati provinciali sostituendoli con meccanismi normali di arbitrato e conciliazione.

### 1.5 L'opinione delle organizzazioni datoriali.

La Commissione ha acquisito l'opinione delle organizzazioni datoriali procedendo all'audizione, nella seduta del 6 giugno 2007, della Confederazione italiana della piccola e media industria (CONFAPI), della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA), della Confederazione generale italiana dell'artigianato (CONFARTIGIANATO), della Confederazione generale italiana del commercio (CONFCOMMERCIO), della Confederazione italiana esercenti attività commerciali, turistiche e dei servizi (CONFESERCENTI) e della Confederazione generale dell'industria italiana (CONFINDUSTRIA).

La CONFCOMMERCIO attraverso il suo consulente per il settore *welfare*, Carlo Pasqua, si è dichiarata favorevole ad un processo di aggregazione degli enti finalizzato ad ottenere risparmi per la spesa pubblica, rilevando tuttavia che tale processo non possa prescindere dal rispetto di almeno tre principi.

In primo luogo, occorre evitare di inserire tutti gli enti in un unico calderone, indipendentemente dalla loro funzione. Il processo di aggregazione deve avvenire tra enti che assolvono funzioni omogenee. Si potrebbe dunque valutare l'opportunità di aggregare intorno ad un polo guidato dall'INPS tutti gli enti che svolgono funzioni in materia di pensioni e nel contempo riunire intorno all'INAIL gli enti a carattere assicurativo. Il percorso tuttavia dovrebbe essere graduale, attraverso un processo iniziale di omogeneizzazione delle sinergie fra gli enti che possa favorire l'aggregazione finale.

Il secondo principio è la salvaguardia dei ruoli e delle autonomie, anche nell'ambito dei singoli enti, delle categorie e delle loro tutele previdenziali. Nell'INPS, in particolare, esiste una distinzione tra la gestione dei lavoratori dipendenti, dei commercianti, degli artigiani e dei coltivatori diretti. Nella logica di accorpamento, la CONFCOMMERCIO ritiene che debba essere comunque salvaguardata l'autonomia delle gestioni pensionistiche delle singole categorie. In particolare, è stata rivendicata l'autonomia della gestione commercianti che fino ad oggi ha mantenuto un buon equilibrio, e presenta un attivo patrimoniale di circa sette miliardi di euro, con un rapporto attivi-pensionati che, allo stato attuale, è di 1,56, rapporto virtuoso rispetto al panorama generale delle altre gestioni.

Il terzo principio esposto è quello relativo alla salvaguardia del ruolo di rappresentanza delle parti sociali nella gestione della tutela previdenziale. Non si tratta di difendere un privilegio, è stato chiarito, bensì di un diritto che nasce dal fatto che i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori costituiscono i veri « azionisti di riferimento » degli enti stessi. In tal senso è stata affermata la validità del sistema duale che andrebbe razionalizzato, rafforzando con opportuni correttivi il ruolo di indirizzo delle parti sociali.

Il responsabile del settore previdenziale della CONFARTIGIANATO, Giacomo Curatulo, che ha elaborato la sua relazione congiuntamente al responsabile dell'Ufficio politiche sociali e mercato del lavoro della CNA, Guido Pesaro, ha sostenuto che la questione generale del riordino e della riorganizzazione degli enti previdenziali non può ridursi a un dibattito sull'opportunità o meno di costituire un unico ente di previdenza pubblico che accorpi tutti gli attuali istituti previdenziali. È necessario ricercare un modello organizzativo che eviti l'attuale confusione e commistione fra spesa previdenziale, spesa assicurativa e spesa assistenziale. Per procedere in questa direzione va confermata la separazione dei diversi interventi, ponendo dei confini certi e, nel contempo, garantendo una maggiore efficienza all'intero sistema e un maggior risparmio di risorse per il suo funzionamento. Il problema dell'intreccio fra spesa assistenziale e spesa previdenziale verrebbe, in tal modo, ad attenuarsi notevolmente, aiutando così il nostro sistema di *welfare* ad adeguarsi, sia pure progressivamente, a quello degli altri Paesi europei.

In materia assistenziale, si ritiene che una profonda semplificazione amministrativa comporterebbe, fra l'altro, risparmi notevoli. Ad esempio, sarebbe auspicabile una seria riforma dell'attuale disciplina in materia di riconoscimento dell'invalidità civile: in tale settore ci sono attualmente accertamenti e riconoscimenti di prestazioni, di condizioni sanitarie, di condizioni reddituali suddivisi fra diversi istituti, e il sovrapporsi di competenze non giova certo alla funzionalità e all'ottimizzazione dell'intero sistema. È stato poi ricordato che attualmente gli accertamenti sanitari e reddituali sono ripartiti fra le ASL, l'INPS e le Prefetture, e il pagamento delle prestazioni è invece posto interamente a carico dell'INPS.

Relativamente al processo di razionalizzazione organizzativa e gestionale degli enti previdenziali, è stato ipotizzato un unico ente nel quale dovrebbero essere divise le tre diverse gestioni di spesa:

assistenziale, previdenziale e assicurativa, e le risorse assegnate a ciascuna di esse potrebbero essere costituite in patrimonio separato e autonomo, in modo da garantire che le risorse derivanti da ciascuno di tali interventi di gestione siano destinate esclusivamente alle prestazioni che la gestione stessa deve garantire.

Per quanto riguarda la natura del sistema di finanziamento dell'INAIL, CONFARTIGIANATO e CNA si sono dichiarate contrarie ad ogni tentativo di trasformazione dell'attuale sistema misto (capitalizzazione e ripartizione con copertura dei capitali) in un sistema puro a ripartizione. Si ritiene infatti che la vocazione originaria dell'istituto assicurativo debba essere comunque riaffermata, anche mediante la conservazione del residuo sistema di finanziamento, nato a capitalizzazione e trasformatosi nei decenni.

Concludono sostenendo la necessità che su tali questioni venga avviato un tavolo con le parti sociali, a partire proprio dall'artigianato, che è il settore che rischia di subire le penalizzazioni maggiori da un'iniziativa di unificazione che non tenga presente alcuna di tali peculiarità.

Il Direttore area fiscalità della CONFINDUSTRIA, Elio Schettino, ha sottolineato l'importanza di portare al centro del dibattito il tema dell'efficienza organizzativa del sistema previdenziale, soprattutto nell'ambito della riflessione sul risparmio delle risorse pubbliche. L'argomento era stato analizzato attentamente dalla Commissione nella XIV legislatura, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'efficienza organizzativa e finanziaria del sistema previdenziale pubblico e privato che aveva portato all'attenzione del Parlamento e del dibattito politico e sociale alcuni temi che la CONFINDUSTRIA ritiene ancora sostanzialmente validi, ovvero: lo snellimento e il coordinamento degli organi di vertice; la riorganizzazione logistica, territoriale e telematica e la rimodulazione del sistema duale di *governance*. Infatti un processo di razionalizzazione e di eventuale unificazione fra gli enti previdenziali è, in linea di principio, da valutare positivamente, pur essendo necessario rispettare al riguardo alcuni elementi fondamentali.

In primo luogo è necessario accompagnare il progetto di riordino degli enti previdenziali con una progressiva omogeneizzazione della normativa previdenziale, sia per quanto riguarda il versamento dei contributi, sia per quanto riguarda le prestazioni.

In secondo luogo, l'armonizzazione e l'eventuale accorpamento di enti non può che riguardare istituti che hanno identiche finalità. Sono dunque da escludere gli enti gestori di forme assicurative quali l'INAIL e l'IPSEMA, altrimenti verrebbe meno l'autonomia ed i profili di efficacia del sistema di tutele e di garanzie a copertura degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e si renderebbe necessario omologare al sistema finanziario di gestione INPS (a totale ripartizione pura) la quota di finanziamento a capitalizzazione delle prestazioni in rendita (pensioni vitalizie) della gestione INAIL.

In terzo luogo, il processo di unificazione degli enti previdenziali deve partire contemporaneamente « dal basso », studiando e realizzando ampie e significative sinergie operative tra gli enti. I settori in cui tale unificazione di processi gestionali e organizzativi può essere

attuata sono: il sistema di controllo interno e di gestione; le avvocature in funzione dello smaltimento e della prevenzione del contenzioso giudiziario; la riorganizzazione delle competenze di vigilanza; la gestione del patrimonio immobiliare; la ristrutturazione delle reti territoriali e la concentrazione delle sedi, attraverso l'istituzione di sportelli unici sul territorio; le funzioni medico-legali; infine, l'integrazione della rete informatica per eliminare le duplicazioni, mettere in comune le banche dati, unificare gli archivi dei lavoratori attivi con quello dei pensionati.

Relativamente alla *governance*, è stato osservato che il sistema duale avviato nel 1989 con la legge n. 88 e completato in parte nel 1994 col decreto legislativo n. 479, si fonda su un principio giusto: la separazione di poteri e competenze tra la funzione amministrativo-gestionale e la funzione di indirizzo e vigilanza. Tuttavia, è molto discutibile il modo in cui il sistema è stato implementato ha portato spesso ad una sovrapposizione di competenze tra i diversi organi (a danno dell'efficienza gestionale) e, soprattutto, ad una mancanza di coordinamento tra le diverse funzioni di vertice. Si sono evidenziati problemi anche nel rapporto tra presidenza degli enti, organi di gestione e tecnostruttura: sono evidenti la mancanza di coordinamento e l'incapacità di avere un unico indirizzo gestionale-amministrativo da parte degli enti previdenziali. Altra questione da imputare alle inefficienze del sistema duale è la mancanza di un potere di esigibilità degli atti di indirizzo e vigilanza da parte del CIV, che nel momento in cui emana un atto di indirizzo o di vigilanza, non ha alcuna possibilità di esigere che tale indirizzo sia poi realmente applicato.

Sul piano della *governance*, bisogna pertanto individuare soluzioni volte a consentire: *a)* la netta distinzione tra funzione di indirizzo e vigilanza e funzione di gestione, ovviando così al rischio di sovrapposizioni e conflitti tra organi; *b)* la conferma del ruolo delle parti sociali e dell'effettiva esigibilità degli indirizzi e della vigilanza; *c)* la razionalizzazione e semplificazione degli organi, anche a livello territoriale.

In conclusione si afferma di condividere l'ipotesi di una razionalizzazione dell'assetto organizzativo della gestione previdenziale, essendo necessario verificare che l'uso delle risorse collettive sia efficiente e che siano evitate spese inutili ed improduttive.

Il responsabile delle politiche sociali dell'area relazioni industriali della CONFAPI, Paolo Ravagli, si è dichiarato d'accordo sull'ipotesi di accorpamento di enti previdenziali con finalità ed obiettivi coerenti e omogenei anche se ha espresso perplessità sulla possibilità di unificazione del settore pubblico e privato. Non bisogna impostare la questione in termini esclusivi di risparmi, ma è necessario considerare l'efficienza dell'azione degli enti ed il ruolo che le parti sociali sono chiamate a svolgere in essi.

Il responsabile previdenza ed assistenza sociale della CONFESERCENTI, Giorgio Cappelli, si è dichiarato favorevole ad una ipotesi di razionalizzazione a livello organizzativo e gestionale che porti ad una razionalizzazione degli enti previdenziali. Tale processo dovrebbe avvenire per comparti omogenei, tenendo conto delle diverse finalità istituzionali degli istituti di previdenza, di assistenza e assicurativi.

Infatti, mentre da un lato gli enti di assistenza e previdenza hanno un elevato grado di affinità dal punto di vista delle finalità previdenziali, l'INAIL, ad esempio, è indirizzata in un campo di applicazione di attività assolutamente diverso.

La razionalizzazione degli enti previdenziali rende ancor più necessaria la reale applicazione della separazione tra previdenza e assistenza. Si rende altresì necessario mantenere elevati i livelli di servizio degli enti previdenziali assicurativi, implementare i collegamenti telematici tra enti e razionalizzare i servizi di accertamento medico delle avvocature.

Dal punto di vista della *governance* occorre semplificare il sistema duale, definendo in modo preciso i campi di azione oppure prevedendo il superamento di tale logica. A livello territoriale dovrebbe essere rafforzata la presenza delle parti sociali nei comitati regionali al fine di ottenere una maggiore efficacia, soprattutto con riferimento all'*iter* dei ricorsi amministrativi per evitare una crescita del contenzioso giudiziario.

Nel processo di razionalizzazione dovranno altresì essere mantenute le specificità delle diverse tipologie di lavoro e sarà necessario assegnare la rappresentanza sociale in modo proporzionale rispetto alle tipologie dei settori presenti negli enti (ad esempio: industria, terziario, agricoltura).

Il 13 giugno 2007 la Commissione ha proceduto all'audizione di Raffaele Morese, Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI) che, dopo aver illustrato le caratteristiche della CONFSERVIZI, che è fra le confederazioni più rappresentative poichè accorpa tutte le ex municipalizzate, ovvero 2.200 aziende nel settore dei servizi locali, dell'elettricità, del gas, dell'acqua, dei rifiuti e del trasporto pubblico locale, nonché le case degli ex IACP, ha esposto la proposta della Confederazione.

Tale proposta cerca di rimuovere i principali problemi strutturali del sistema: la permanente confusione fra previdenza e assistenza; la diversità di problematica tra le varie forme di lavoro e la pletoricità e talvolta la sovrapposizione di soggetti funzionali. Il modello proposto è quello di un ente *holding* con tre agenzie specializzate che si occuperebbero di : 1) lavoro dipendente privato e pubblico (oggi INPS e INPDAP) 2) lavoro autonomo (oggi INPS); 3) assistenza e politiche attive del lavoro (ammortizzatori sociali, azioni per il reinserimento al lavoro, ecc.). Resta escluso l'INAIL per la sua specifica funzione di prevenzione e assistenza infortunistica, che implica modalità operative e di approccio del tutto autonome.

Nell'ente *holding* si allocherebbero le seguenti funzioni: servizi informativi e URP; medicina legale; statistico attuariale; servizio ispettivo; legale e recupero crediti; formazione e pubblicazioni; partecipazioni; patrimonio immobiliare; funzioni di *audit*; contenzioso amministrativo e ruolo unico del personale dipendente.

Per quando riguarda la *governance*, si propone che nelle agenzie proposte vengano aboliti i CIV e che solo per la *holding* venga conservato l'attuale sistema duale per cui le parti sociali sarebbero rappresentate nel CIV e i componenti indicati dal Governo e dal Parlamento sarebbero rappresentati nel Consiglio di amministrazione.

In tal modo nelle agenzie vi sarebbero unicamente le rappresentanze sociali all'interno dei consigli di amministrazione, essendo queste le parti veramente interessate al buon funzionamento e all'equilibrio contributivo dei singoli settori di loro competenza. Il risultato complessivo di una operazione del genere consisterebbe nel raggiungimento di buone economie di scala e nella riduzione delle conflittualità interpretative, costruendo così i presupposti di un sistema che non ha come obiettivo quello di creare immediati risparmi bensì quello di costituire, dal punto di vista delle aziende, un elemento di chiarezza tale da permettere un miglior governo di tutte le questioni, sia pensionistiche che assistenziali. Non vi sarebbe alcun risparmio nel breve tempo e se si intende portare a termine tale operazione per ottenerne si insegue una illusione: i risparmi si possono conseguire nell'ambito di un processo di medio periodo che abbia caratteristiche di innovazione nella gestione delle partite pensionistiche e previdenziali dei lavoratori.

Le audizioni delle organizzazioni datoriali si sono concluse il 21 giugno 2007 con la presenza in Commissione dei rappresentanti della Confederazione nazionale coldiretti (COLDIRETTI), della Confederazione italiana agricoltori (CIA) e della Confederazione generale dell'agricoltura italiana (CONFAGRICOLTURA).

Il Capo servizio contrattazione relazioni sindacali della COLDIRETTI, Romano Magrini, ha lamentato che, nonostante siano state approvate una serie di leggi che prevedono all'interno dell'INPS la creazione di una specifica struttura adibita alla gestione del settore agricolo, essa non è ancora operante. La COLDIRETTI è contraria all'unificazione di tutti gli enti di previdenza, ritenendo invece importante creare le giuste sinergie tra i vari enti. Vari sono i servizi che possono dialogare tra gli enti: il corpo ispettivo, gli uffici legali. In conclusione è stata espressa grande perplessità su un'ipotesi di unificazione tout court.

Il Direttore area sindacale e legislativa della CONFAGRICOLTURA, Francesco Taddei, dopo aver affermato che l'Istituto nazionale della previdenza sociale non è adeguatamente attrezzato a gestire le complesse problematiche della previdenza agricola, ha approfondito alcuni argomenti collegati alla razionalizzazione degli enti di previdenza.

Il primo argomento affrontato è stato quello dei costi. Si è affermato al riguardo che non sempre l'eliminazione di organi e la semplificazione producono una riduzione dei costi. Ad esempio, il forte ridimensionamento di vari comitati di settore che, all'interno dell'INPS, gestiscono il contenzioso amministrativo ha comportato, evidentemente, una diminuzione della definizione del contenzioso amministrativo che, conseguentemente, si è trasformato in giudiziario. I maggiori oneri risultano evidenti se si considera che il costo di una pratica di contenzioso amministrativo, al netto del costo del personale, è pari a circa 60 euro, mentre il costo di un contenzioso giudiziario, sempre al netto delle spese di personale, è pari a 1.000 euro.

Il secondo argomento riguarda le problematiche relative alle cosiddette sinergie e all'ipotesi di fusione. Qualunque ipotesi di fusione tra gli enti, è stato affermato, non comporterebbe benefici economici

immediati e potrebbe incidere pesantemente sulla funzionalità degli stessi mentre ci sono ancora margini consistenti di recupero di efficienza da parte degli istituti. La valutazione circa una eventuale unificazione non può dunque che essere che negativa.

Da ultimo è stato affrontato il tema della *governance*, sostenendosi la validità del sistema duale e la irrinunciabilità del principio della rappresentanza delle parti sociali. Una revisione del sistema duale dovrebbe comunque salvaguardare il ruolo delle parti sociali, nella forma attuale dei consigli di indirizzo e vigilanza o in un'altra, operando in termini di snellimento e di maggiore efficacia sulla parte gestionale, che probabilmente a fronte di una effettiva funzione politico-strategica di indirizzo e di controllo, sul versante della gestione, ha bisogno di organismi più snelli, forse prescindendo da un consiglio di amministrazione.

La Presidente del patronato Istituto nazionale assistenza ai cittadini (INAC) della Confederazione italiana agricoltori (CIA), Carla Donnini, si è dichiarata contraria ad una ipotesi di fusione, e si è espressa in favore di ipotesi che favoriscano la semplificazione burocratica e che riorganizzino il ruolo e le attività degli enti previdenziali.

Relativamente alla *governance*, la presidente del patronato ha concluso sottolineando l'importanza di mantenere il ruolo del partenariato sociale.

## CAPITOLO II

### MOTIVAZIONI DEI NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI ED IPOTESI DI RISPARMI DI SPESA

#### *2.1 La posizione dei rappresentanti di Governo.*

I profili inerenti il sistema previdenziale nel suo complesso e la necessità di un suo complessivo ripensamento sono stati affrontati nel corso dell'audizione – svoltasi il 31 maggio 2007 – del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Cesare Damiano, che ha ricordato come il tema dell'unificazione degli enti previdenziali è stato posto dal Presidente del Consiglio, Romano Prodi, tra i cosiddetti dodici punti prioritari del Governo, anche al fine di reperire una quota di risorse necessarie per le manovre economiche mediante una razionalizzazione della spesa. Al riguardo è stato tuttavia sottolineato come tra i suddetti punti non è indicato l'obiettivo esplicito di reperire risorse esclusivamente per fare cassa, in quanto l'unificazione degli enti previdenziali pubblici può contribuire senza dubbio ad una razionalizzazione della spesa volta soprattutto a reperire risorse utili per il miglioramento del sistema previdenziale.

In particolare è stato rilevato come la necessità di riordinare e razionalizzare gli enti che gestiscono la previdenza, anche con processi di unificazione, risponde innanzitutto all'obiettivo ineludibile di porre l'assetto e il funzionamento delle grandi istituzioni dello Stato sociale in linea con le necessità dell'evoluzione del sistema del welfare. È

dunque necessario riflettere sul modo in cui i grandi istituti esistenti oggi possano assolvere al ruolo di grandi tecnostrutture del nuovo sistema del welfare che si vuole costruire. Le dimensioni, anche organizzative, dei nuovi istituti dovrebbero essere dunque adeguatamente valutate.

Si tratta infatti di rispondere all'esigenza di governare con strumenti unificati i sistemi previdenziali e pensionistici che si vanno unificando, tenuto conto che, per tutti coloro che hanno cominciato a lavorare dopo il 1995, esiste di fatto un sistema unico. Infatti, la riforma Dini del sistema previdenziale trova nell'unificazione del sistema pubblico e privato uno dei suoi punti più rilevanti di innovazione.

È stato quindi sottolineato come la necessità di cambiamento emerga con forza sia in relazione ad un cambiamento demografico che porterà gli anziani a rappresentare una quota di popolazione con un peso quantitativo sempre più rilevante, sia per l'emergere di bisogni e necessità nuove delle giovani e vecchie generazioni. Occorre infatti osservare come sia già cambiato negli anni il ruolo degli enti previdenziali, che hanno assunto aree di intervento sempre più ampie e diversificate.

Sono stati quindi evidenziati i traguardi positivi raggiunti di recente da enti come l'INPS, che riesce oggi, per quanto concerne la liquidazione delle prestazioni, ad avere tempi inimmaginabili solo fino ad alcuni anni fa e dispone di uno dei sistemi informativi più importanti d'Europa.

Relativamente alle modifiche profonde che avverranno nella società nei prossimi decenni, e che determineranno un'evoluzione delle funzioni degli enti previdenziali ci si riferisce al fatto che tali compiti diventeranno sempre più complessi e dovranno contemplare ad esempio la velocizzazione delle procedure, la trasparenza relativamente ai contributi, la massima informatizzazione, i servizi al cliente-cittadino, perché possa avere informazioni in merito ai propri versamenti e ai relativi risultati pensionistici.

Per tali ragioni il punto centrale è riorganizzare il sistema degli enti, che deve essere ammodernato per riuscire a fornire un servizio più efficace ed efficiente ai cittadini, razionalizzando nel contempo la relativa spesa, tenuto conto che le risorse impiegate per il finanziamento degli istituti di previdenza pubblici sono ingenti. È emerso infatti come siano valutabili in circa 6 miliardi di euro l'anno le sole spese correnti dell'insieme degli enti previdenziali e dell'INAIL, necessarie per il funzionamento del sistema. Tuttavia, sembrerebbe vi siano ampi spazi per il risparmio. «Nella situazione attuale c'è dunque un margine rilevante, sia per riorganizzare assetti e funzioni, al fine di conseguire una maggiore efficacia da consolidare nel tempo e a regime, sia per una razionalizzazione delle risorse, mediante l'abolizione di funzioni duplicate e lo sviluppo di sinergie».

Il Ministro Damiano ha anche tenuto a sottolineare come l'unificazione degli attuali enti costituisca un punto di arrivo e non di partenza e che tutti gli obiettivi, le tappe intermedie e gli stati di avanzamento del progetto dovranno essere non solo concertati con le parti sociali, ma comunicati efficacemente ai cittadini, traducendoli,

ancor prima che in risparmi, in scale qualitative e quantitative di miglior servizio.

Per quanto concerne i settori nel cui ambito operare un processo di unificazione basti pensare a tutta la logistica, ai servizi informativi, alla vigilanza, ai servizi professionali, agli acquisti, alla gestione degli immobili strumentali, alla gestione di immobili di pregio. È chiaro che una riforma di questa entità necessiterà di tempo per andare a regime e che i risparmi non potranno essere valutati pienamente se non alla fine del processo.

Per quanto concerne il modello strutturale, è stata sottolineata l'importanza di un'attenta riflessione in merito all'eventuale netta separazione tra previdenza e assistenza, ponendosi in luce come nell'attuale configurazione del sistema italiano, l'intreccio tra previdenza e assistenza è tale che l'operazione di separazione, pur indispensabile, non necessariamente evidenzerebbe un'assistenza a carico della previdenza. È vero anche il contrario, perché in molte operazioni targate come «operazioni a equilibrio previdenziale» l'apporto pubblico dello Stato e della solidarietà generale è stato rilevante. Occorre quindi chiedersi al riguardo se tale divisione sia in grado di radicare equilibri finanziari ed equità, in relazione al cambiamento demografico che ci si attende.

È stato inoltre sottolineato come esista una forte e condivisa volontà politica di attivare subito il processo di razionalizzazione, rimuovendo tutti gli ostacoli al suo avanzamento. In tale materia, pertanto, non appare possibile seguire o porre in essere schemi o progetti di unificazione rigidi e predefiniti, indicando nei dettagli costi, benefici, risparmi, fusioni ed unificazioni. Sembra infatti preferibile privilegiare un processo graduale, basato sul confronto e sulla sperimentazione delle varie soluzioni possibili, «perché i risparmi si ottengono quando tra i sistemi si hanno effettivamente delle sinergie e quando i processi hanno le loro prime implementazioni».

Il Ministro si è anche espresso in senso contrario rispetto ad un'unificazione globale di tutti gli istituti, indipendentemente dalla loro mission, ricordando tra l'altro come sia i dodici punti di Prodi, sia il *memorandum* del settembre 2006 – siglato con le organizzazioni sindacali – che riporta questo tema, facciano riferimento alla dizione «previdenziali», che tende a separare il destino degli enti assicurativi da quello degli enti previdenziali. Pertanto, occorre tenere distinti i campi della previdenza e della sicurezza. È evidente che quando si fa riferimento ad una linea di integrazione, fino all'unificazione, si tratta di graduarla, anche in relazione alla fattibilità, «meglio una sinergia concreta rispetto ad un'unificazione teorica».

Il Governo sta pensando ad una sinergia che possa diventare unificazione: si tratta di valutarne i tempi. Il processo dovrebbe coinvolgere tutti gli enti dell'area previdenziale (INPS, INPDAP, IPOST, ENPALS) e dell'area assicurativa (INAIL e IPSEMA, che presentano caratteri particolari). Il Ministro ha poi fatto presente che il confronto in atto relativamente al riordino degli enti previdenziali pubblici ha preso avvio con colloqui informali con i responsabili degli enti, circa la fattibilità di avviare un processo sinergico o di unificazione, confronto che è avvenuto successivamente alle audizioni

svolte in Commissione, e proseguirà, non appena i tempi saranno maturi, con l'apertura del tavolo di concertazione con le parti sociali. Nel frattempo si stanno elaborando in via informale delle simulazioni e delle valutazioni con gli enti interessati che devono essere però sottoposte ad una verifica di attendibilità prima di fornire i relativi dati.

Infine, è stato sottolineato come l'iniziativa in atto sia indirizzata sia alla razionalizzazione, sia al risparmio di risorse, in quanto entrambe le finalità rientrano negli obiettivi del Governo.

Gli aspetti più strettamente organizzativi e strategici del processo di riordino degli enti previdenziali pubblici sono stati affrontati nel corso dell'audizione, svoltasi il 7 giugno 2007, dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Luigi Nicolais, che ha sottolineato innanzitutto come l'intervento di accorpamento debba valutarsi anche in connessione alla forte integrazione economica a livello internazionale, caratterizzata da elevata mobilità di fattori produttivi e cambiamenti tecnologici e di mercato. Quest'ultima impone infatti un'attenta riflessione sugli elementi che possono influire sulla competitività del sistema Paese nel suo complesso. Non vi è dubbio che minori costi sociali favoriscano la conquista di quote crescenti di mercato internazionale e attraggano maggiori investimenti produttivi.

Nell'Unione europea, il finanziamento del *welfare* è stato condizionato in modo rilevante, negli ultimi anni, dalle politiche di risanamento dei bilanci pubblici e di contenimento dell'inflazione, oltre che dalla crescita dei tassi di disoccupazione. Quindi, se è necessario interrogarsi sui rapporti fra Stato sociale e competitività, bisogna al contempo considerare che taluni benefici incidono non solo sul benessere degli individui, ma anche sulla capacità di crescita del sistema economico, e che molti elementi di rigidità dipendono, più che dal welfare in sé, dalla sua struttura, che assume un ruolo rilevante sotto il profilo della funzionalità organizzativa degli enti previdenziali e dei costi connessi.

È stato precisato, però, che non è possibile affrontare il tema dell'unificazione degli enti previdenziali come una semplice azione di contenimento della spesa pubblica. Certamente, in un momento in cui l'Esecutivo, cercando il massimo confronto anche con il sistema delle autonomie locali, sta compiendo uno sforzo significativo per ridurre i costi della politica e del funzionamento di enti ed istituzioni, un'iniziativa simile non può non essere letta anche in tale contesto. Tuttavia, non è questo il fattore determinante che induce il Governo a promuovere una razionalizzazione degli enti previdenziali quale obiettivo prioritario della sua azione. L'assunto di partenza, invece, è la necessità di riallineare le grandi istituzioni nazionali del welfare con l'evoluzione complessiva del quadro previdenziale nazionale e delle più generali politiche di assistenza.

È stato quindi evidenziato come siano numerosi i profili sui quali articolare una proposta organica di riassetto: uno di questi è certamente legato all'evoluzione normativa delle funzioni e dell'assetto organizzativo assunto negli ultimi decenni dagli enti previdenziali, i quali già da tempo hanno avviato azioni di sinergia che hanno

prodotto risultati assai positivi ai fini dello snellimento delle procedure e del miglioramento delle prestazioni offerte.

A tale proposito, è stato evidenziato con soddisfazione dal Ministro che i tempi di liquidazione e informatizzazione dei processi attualmente ottenuti sembravano inimmaginabili fino a soli quindici anni fa. Tale processo si lega all'ampliamento e alla diversificazione delle aree di intervento e della mission degli enti, in conseguenza dei quali il ruolo degli enti previdenziali, già trasformatosi da tempo, dovrà necessariamente mutare per rispondere alle nuove politiche pubbliche in materia di *welfare*, come del resto sta avvenendo negli altri Paesi dell'Unione europea.

Ecco, dunque, un altro terreno di sfida: come riordinare e valorizzare, per il settore previdenziale, eccellenze, risorse, conoscenze, *best practices* che, nel corso degli ultimi tempi, sono state acquisite e messe a disposizione del miglioramento complessivo dei servizi resi all'utenza.

Anche il Ministro Nicolais concorda con l'opinione espressa dal Ministro del lavoro secondo cui, a seguito della riforma Dini che ha di fatto stabilito regole e diritti uniformi previsti secondo il nuovo metodo contributivo previdenziale e pensionistico, appare anacronistico e inadeguato cristallizzare l'attuale sistema previdenziale, frutto di un'affastellarsi di riforme e specificità categoriali, conservando la frammentazione oggi esistente tra gli enti gestori. In quanto ciò determinerebbe, nel lungo periodo, un gap fra sistema e modelli operativi illogico e insostenibile.

In un'ottica di riforma, si potrebbe allora ipotizzare un processo di unificazione degli enti, preceduto da un percorso di collaborazione e sinergia più stringente, tale da mettere in comune una serie di servizi e prestazioni secondo standard e livelli di performance uniformi ed elevati. Tuttavia, se si pensa di perseguire l'armonizzazione di funzioni assai diverse fra di loro per natura e destinatari — quali attività previdenziale, pensionistica, assistenziale, assicurativa, creditizia, sociale e relativa alla gestione di TFR e TFS — occorre agire con determinazione, ma anche con le necessarie dosi di realismo e gradualità.

Il Governo, dunque, intende procedere all'unificazione degli enti previdenziali attraverso un percorso graduale e sinergico, senza porsi degli obiettivi astratti, ma cercando di perseguire un risultato efficace. Necessariamente, tale obiettivo è da considerare valutando con attenzione il percorso da seguire, la variabile « tempo » e i successivi step, valorizzando il dialogo tra gli enti gestori e le parti sociali.

Razionalizzare l'organizzazione delle istituzioni e semplificare la pubblica amministrazione significa anche questo: riordinare funzioni e strutture degli enti previdenziali, alleggerirne, per quanto possibile i costi, e rendere immediatamente percepibile all'opinione pubblica i compiti spettanti a ciascuno. Ciò, infatti, renderebbe più efficaci e veloci i servizi erogati, con un maggior grado di soddisfazione dell'utenza e con una riduzione dei costi a carico della collettività.

È stato quindi sottolineato come, indubbiamente, prospettive di risparmio possono derivare dall'eliminazione delle duplicazioni di funzioni e prestazioni presenti nell'attuale assetto.

Punti di partenza potrebbero, quindi, essere: l'unificazione dei servizi informativi attraverso l'interoperabilità e la messa in comune delle banche dati e degli archivi; la razionalizzazione della logistica, a partire dalla rete territoriale dei singoli istituti; un uso comune del patrimonio immobiliare; la centralizzazione degli acquisti e delle strategie di approvvigionamento; la riorganizzazione dei servizi professionali e delle competenze in materia di vigilanza.

Solo gli organi di INPS, INPDAP, ENPALS, IPSEMA e IPOST costano circa 23 milioni di euro l'anno. Il costo per il personale e per la dirigenza, invece, si aggira sui 44 milioni. Se a queste voci si aggiungono i potenziali risparmi derivanti dalla razionalizzazione delle spese per i canoni di locazione e per l'acquisto di beni e servizi, nonché per le spese di rappresentanza, il risparmio complessivo potrebbe oscillare, nella fase di avvio, fra i 60 ed i 70 milioni di euro e, a regime, verosimilmente, il risparmio potrebbe ammontare a 220-270 milioni di euro l'anno.

È tuttavia indispensabile che tale processo sia accompagnato da una riformulazione delle piante organiche, condivisa e concertata con le parti sociali. Occorrerà, pertanto, lavorare ad un vero e proprio piano per la ricollocazione del personale degli enti che saranno soppressi, coinvolgendo nel disegno di riforma anche il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Di pari passo, sarà necessario procedere ad individuare una nuova governance dell'ente unico di previdenza, agendo in parallelo, quindi, sul livello dirigenziale e manageriale, e ispirandosi a quei principi di efficienza, snellimento delle procedure e trasparenza nelle scelte che, come già nella legge finanziaria per il 2007, si è voluto divenissero criteri vincolanti per l'azione amministrativa.

Una soluzione che miri all'abolizione dei consigli di amministrazione, dei consigli di indirizzo e vigilanza, dei collegi dei sindaci o dei comitati regionali sarebbe semplicistica. Più difficile è immaginare la messa a punto di un nuovo modello di governance che, a regime, sia in grado di rispondere alle richieste di prestazioni di qualità da parte degli utenti, anche grazie a un personale e ad un *management* motivato e all'altezza della sfida.

In conclusione, una riunificazione di carattere esclusivamente « politico », priva di un progetto di qualunque respiro, che riguardi il complesso della normativa e delle regole previdenziali per le diverse categorie interessate, rischia di diventare, se non ben orientata, un'operazione caotica, di cui difficilmente sarebbero quantificabili economie, risparmi, vantaggi per gli utenti ed efficacia della politica di welfare.

Fermo restando l'obiettivo politico di fondo, il Governo è consapevole che i processi di unificazione sono operazioni complesse, che comportano oneri, anche di carattere finanziario, importanti sia in termini di spesa, che di tempi di attuazione. Oggi, tuttavia, esistono le condizioni affinché, al di là di quanto indicato dal « dodecalogo » di Caserta, al punto 8, le prospettive di un riordino del sistema previdenziale si realizzino. In tal senso, un forte progetto sinergico fra

gli enti può prefigurare un vantaggio ai fini di una successiva unificazione.

La possibile unificazione degli enti va dunque letta in tale direzione: non una mera partita finanziaria e contabile, ossia un processo che risponde ad un problema di fabbisogno per il finanziamento delle prestazioni o dei nuovi ammortizzatori sociali, quanto, semmai, l'occasione per promuovere un riordino che porti a migliori risultati in termini sia di efficienza, sia di efficacia gestionale e organizzativa, sia di impatto delle politiche sociali che di possibili e percorribili risparmi.

Tra i settori da cui partire per realizzare sinergie e unificazioni ha un'importanza fondamentale quello informatico: sarebbe infatti di grande utilità, ad esempio, riuscire a far dialogare le banche dati di INPS e INAIL.

Altra questione rilevante è fare chiarezza sui costi di previdenza e sui costi di assistenza, poiché in alcuni dei suddetti enti è stata evidenziata una parte di assistenza e una parte di previdenza. Cogliendo l'occasione di un riordino del sistema, sarebbe opportuno suddividere i diversi costi.

Il Ministro ha infine concordato con l'opinione espressa dalla Commissione secondo la quale per avviare il processo di riordino vi è la necessità di un piano industriale. Non è infatti possibile immaginare un'operazione di tale rilievo senza aver calcolato previamente costi e benefici.

Al riguardo il Ministro Nicolais ha informato la Commissione di un gruppo di lavoro istituito presso il Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione che sta lavorando ad un ipotesi di piano industriale condiviso che permetta di raggiungere l'obiettivo finale nei tempi previsti. Anche in tal caso, ovviamente, sarà necessario un confronto allargato, perché ciò non riguarda solo il Governo, ma anche e soprattutto le parti sociali.

I riflessi economico-finanziari del processo di riordino degli enti previdenziali pubblici sono stati affrontati nel corso dell'audizione del vice Ministro dell'economia e delle finanze, Roberto Pinza, svoltasi il 7 luglio 2007, che ha evidenziato come l'intenzione di procedere ad una valutazione di fattibilità in merito all'unificazione degli enti previdenziali, complessiva o per funzioni, discende dalla constatazione che, nella situazione attuale, esistono sovrapposizioni e duplicazioni, la cui rimozione potrebbe condurre ad apprezzabili risparmi di spesa e ad un incremento dell'efficienza con cui i servizi vengono erogati.

D'altro canto, una razionalizzazione del sistema con cui le prestazioni previdenziali e assistenziali vengono erogate, può essere funzionale ad un complessivo e definitivo riordino dei regimi pensionistici vigenti. In generale, nel processo in atto in cui il Governo sta valutando, attraverso un monitoraggio analitico, gli ambiti in cui si manifestano le inefficienze ed i sopraccosti nella gestione della cosa pubblica, è inevitabile che venga dedicata una particolare attenzione al sistema previdenziale, che incide per circa un terzo sulla spesa pubblica complessiva.

È stato ribadito come non esistano ancora piani analitici di integrazione o di accorpamento, ma le analisi siano limitate ad una

valutazione dei pro e dei contro che potrebbero derivare da un'eventuale riorganizzazione degli enti previdenziali.

Il Vice Ministro si è quindi limitato ad evidenziare alcuni dei punti su cui si sta concentrando l'analisi sulla cui base sarà possibile valutare l'effettiva fattibilità di un accorpamento o di altre soluzioni, che, in una fase più avanzata, non potranno che essere demandati a valutazioni più sofisticate e precise sull'effettivo *modus operandi* degli enti, e in grado di offrire un disegno organizzativo (in termini di persone, di uffici, di gestioni e di infrastrutture informatiche) coerente con l'obiettivo di contenere i costi e migliorare il servizio.

Il punto di partenza che ha indotto il Governo a riflettere sulla necessità di riorganizzare il mondo degli enti previdenziali, va individuato nella molteplicità dei soggetti che vi operano e nella non omogenea dimensione che li caratterizza. Il sistema previdenziale pubblico, com'è noto, è gestito in larga parte da INPS, INPDAP, ENPALS, IPOST e Ministero dell'economia e delle finanze (limitatamente alle pensioni di guerra) per quanto riguarda l'erogazione di prestazioni strettamente pensionistiche, e da INAIL e IPSEMA per quanto attiene l'attività di assicurazione ed erogazione di indennità di varia natura.

A fronte di tale sistema frazionato, sono ancora molto differenziati i regimi pensionistici che fanno capo a tali istituti. Dopo la riforma del 1995, è stata prevista nel 1997 una maggiore armonizzazione dei regimi pensionistici del settore pubblico e del settore privato (la cd. « riforma Prodi »), ma non si è ancora giunti all'eliminazione delle sperequazioni fra le varie gestioni e all'omogeneità dei sistemi. La delega prevista dall'articolo 1, comma 31, della legge n. 243 del 2004, in merito al riordino degli enti pubblici di previdenza ed assistenza obbligatoria, non è mai stata esercitata, ma non è venuta meno l'ipotesi di migliorare la funzionalità e l'efficacia dell'attività ad essi demandata e di ridurre complessivamente i costi gestionali.

La parziale analogia riscontrabile nei rispettivi compiti istituzionali e l'assetto delle rispettive strutture, induce a ritenere probabile l'esistenza di una sostanziale duplicazione delle attività soprattutto nei settori chiave del personale, dell'organizzazione e della governance, del funzionamento, della gestione degli investimenti mobiliari ed immobiliari, della gestione degli uffici legali e della gestione informatica: strutture alle quali sono destinate parti significative delle risorse finanziarie dei singoli istituti.

Ne consegue che, dalla razionalizzazione o dall'unificazione delle funzioni, delle risorse umane e finanziarie, dei beni strumentali e del patrimonio, potrebbero derivare risparmi di spesa ed un assetto organizzativo e gestionale previdenziale più snello.

Gli enti previdenziali hanno già da tempo manifestato la volontà di intraprendere la strada delle « sinergie » per quanto concerne soprattutto il settore dell'informatica, il settore immobiliare e quello dei servizi di consulenza e legali. Ma il livello delle realizzazioni in questo settore induce a ritenere necessaria un'accelerazione di cui il Governo intende farsi carico, per quanto gli compete nell'esercizio dei suoi doveri di indirizzo e di vigilanza.

Alcune cifre o dati che servono soltanto per definire gli ordini di grandezza e sono suscettibili di profonde oscillazioni possono fornire elementi utili a tale tipo di analisi.

Un primo aspetto da considerare è che la frammentazione degli istituti determina una sostanziale difficoltà a reperire dati certi sui costi e sui ricavi analitici di tali enti, così come sulla platea dei beneficiari e sul numero e sulla qualità delle prestazioni erogate. Ciò, da un lato, induce ad essere molto prudenti nell'effettuare valutazioni troppo semplicistiche e, dall'altro, incoraggia la volontà di procedere ad una razionalizzazione del sistema.

Infatti, dall'incrocio di alcune fonti di dati emerge, all'interno del comparto degli enti previdenziali, un costo del personale complessivo di circa 3,3 miliardi di euro, rilevato alla fine del 2006, che incide per circa l'1,3 per cento sul totale delle prestazioni erogate. Un valore non esorbitante, se confrontato con altre esperienze internazionali, ed in tendenziale discesa rispetto agli inizi degli anni Novanta quando si collocava oltre il 2,4 per cento. Tuttavia, se si scompone il dato per ciascun ente, si riscontra una incidenza del costo del personale sulle prestazioni che passa da poco meno dell'1 per cento nel caso dell'INPDAP, a livelli enormemente superiori nel caso dell'IPSEMA.

Un altro indicatore di efficienza, questa volta parametrato sulla dotazione di risorse umane, è il rapporto fra utenti e dipendenti. Anche in questo caso, sembrano emergere differenze sostanziali, che vanno dai quasi 600 utenti serviti da un singolo dipendente dell'INPS, alla qualche decina servita dall'IPSEMA.

Una simulazione grossolana e di tipo « macro », che ha solo un valore teorico, basata sull'ipotesi che le performance fra i diversi istituti divenissero omogenee, che può essere quindi intesa come risparmio massimo teorico conseguibile con l'unificazione di tutti gli enti, produrrebbe a regime, in circa dieci anni, un risparmio di spesa che è stato stimato teoricamente in circa un miliardo di euro.

Un ragionamento analogo — che come ribadito dal Vice Ministro ha solo valore teorico-potenziabile — riguarda i possibili risparmi di efficienza che si potrebbero ottenere riportando ad uniformità l'incidenza degli oneri gestionali sopportati dagli enti, che ammontavano a poco meno di tre miliardi di euro alla fine del 2006 sul totale delle prestazioni erogate. Anche in tal caso, il valore medio si colloca su livelli normali, intorno all'1,2 per cento, seppure in lievissima crescita rispetto alla seconda metà degli anni '90, quando stazionava sotto l'1 per cento. Ma se si passa al dettaglio dei singoli enti, anche in tal caso l'intervallo dei valori è molto alto, oscillando tra lo 0,7 per cento dell'INPS e in qualche caso oltre il 10 o il 12 per cento di qualche altro istituto.

Se tutti gli enti avessero la stessa incidenza di costi sull'erogato, il valore del risparmio massimo teorico conseguibile si attesterebbe intorno all'1,7 miliardi di euro, con una riduzione complessiva di oltre il 55 per cento dei costi attuali.

L'entità dei risparmi quantificata appare in realtà sovrastimata, non rinvenendosi dalle valutazioni basate sulla comune esperienza forme di inefficienza così drammatiche e plateali. Ma l'esercizio consente di mettere in luce quanto meno le distanze esistenti fra le

differenti gestioni che, in linea di principio, non avrebbero una fondata ragione di esistere, per quanto si possa tener conto delle differenze che caratterizzano le singole gestioni.

Oltre alle argomentazioni di tipo quantitativo a favore quanto meno di una verifica degli spazi di razionalizzazione e di accorpamento tra gli enti e le loro funzioni, sopravvengono anche considerazioni di tipo qualitativo. Innanzitutto, nel comparto pubblico, una prima valutazione del modo in cui vengono espletate le pratiche previdenziali, induce a ritenere che in molte realtà della pubblica amministrazione vengono dedicate risorse a tale fine, ossia vi è una specie di costo esterno, che riguarda anche l'impiego di personale della pubblica amministrazione e non degli enti. Ne consegue che il numero di dipendenti della pubblica amministrazione impegnato nello svolgimento di compiti previdenziali, sia ben superiore ad esempio al numero dei dipendenti dello stesso INPDAP. Su tale questione, però, il Governo si riserva una valutazione più approfondita.

Un aspetto qualitativo, emerso anche nel corso delle audizioni, investe la possibilità di razionalizzare alcune spese che gli enti devono sopportare e che, in forma aggregata, potrebbero generare una maggiore efficienza ed un sostanziale risparmio. Il riferimento è alle spese legali, alle licenze software, o ad altre funzioni di supporto, ma potrebbe essere esteso anche alle articolazioni territoriali dei principali enti.

Infine, può contribuire alla scelta di accorpamento tra gli enti, il fatto che già adesso molte funzioni siano svolte dall'INPS, pertanto non sempre si rinvengono le ragioni per sostenere il costo di organi separati, ma soprattutto di acquisto o di affitto di locali, oneri per il personale, e così via.

A fronte dei possibili guadagni di efficienza o dei risparmi associati all'ipotesi di unificazione o comunque di forti sinergie si contrappongono i rischi di maggiori oneri e inefficienze che un simile passaggio potrebbe portare con sé.

Innanzitutto, se un approccio soft basato sull'integrazione di alcune funzioni potrebbe essere gestito nell'ambito dell'attuale conformazione gestionale, una eventuale ipotesi di accorpamento in un unico ente comporterebbe problemi di governance non trascurabili. Se è vero infatti che già adesso quasi il 60 per cento dei dipendenti fa capo ad un unico ente, l'INPS, e che questo eroga oltre il 90 per cento delle prestazioni, è anche vero che ciascun ente svolge diverse funzioni che non potrebbero essere direttamente trasferite all'INPS nella sua attuale configurazione. Allo stesso modo, non sono da sottovalutare i necessari costi che la modifica di mansioni professionali, insita in ogni ipotesi di accorpamento, richiederebbe. Almeno nel breve periodo potrebbero esserci dei costi extra.

Merita a questo fine di essere rappresentato il caso peculiare del Servizio pensioni di guerra che fa capo alla Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del Dipartimento del Tesoro. Secondo i dati forniti dal sistema di controllo di gestione, risulterebbero evase nel corso 2006 circa 206.000 richieste, in calo rispetto alle 232.000 del 2004. Il personale impiegato per far fronte alle suddette richieste è stato pari a 152 unità, buona parte delle quali — circa 140 — dislocate

presso le direzioni provinciali, con un costo del personale intorno ai 6,1 milioni di euro. Considerando anche l'ammontare delle prestazioni evase, che si colloca intorno ai 1.000 milioni di euro, emergerebbero dei valori degli indicatori sintetici sopra utilizzati molto positivi, con un rapporto tra utenti e dipendenti intorno a 1.350, ed un'incidenza dell'onere del personale sulle prestazioni erogate pari al 6 per mille. A tali valori si perviene in considerazione delle economie di scala sfruttate nell'erogazione dell'indennità, mediante l'uso del sistema centralizzato utilizzato per il pagamento di una parte consistente degli stipendi dei dipendenti pubblici. Pertanto, se si considera che il servizio — per la natura stessa del beneficio — è destinato a contrarsi progressivamente, e si tiene conto delle già soddisfacenti condizioni attuali, si potrebbe essere indotti a non modificare l'attuale gestione, giacché non sembrano potersi profilare guadagni di efficienza e consistenti risparmi nel medio periodo. Tuttavia, anche in tal caso, si tratta di considerazioni provvisorie, non ancora ponderate dalla necessaria valutazione analitica del fenomeno, ma basate su informazioni desunte dagli indicatori sintetici di bilancio.

In conclusione, la disamina degli elementi che connotano il fenomeno in oggetto, non consente allo stato attuale di definire un preciso impegno di *policy*, ma inducono fortemente a riflettere sulla possibilità di ottenere recuperi di efficienza e risparmi di spesa nell'erogazione delle prestazioni previdenziali, assistenziali ed assicurative, considerato che, in linea di principio, tali guadagni potrebbero anche essere significativi.

Per quanto riguarda le concrete modalità del processo di riordino, il Vice Ministro ha concordato sulla necessità di predisporre un piano industriale al fine di valutare l'opportunità dei singoli interventi, avendo sempre come obiettivi la maggiore efficienza per il cittadino e il risparmio nei costi.

Il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, Giulio Santagata, nel corso dell'audizione svoltasi il 4 luglio 2007, ha sottolineato come l'esigenza di riorganizzare e riordinare gli enti previdenziali si inquadra in un disegno più ampio del Governo, che tende a mettere sotto controllo la maggior parte della spesa e a cercare elementi di razionalizzazione, soprattutto per evitare sovrapposizioni di funzioni e di ruoli, non solo nel campo previdenziale. Tale esigenza si inquadra anche nel disegno del Governo di arrivare alla maggiore semplificazione possibile nel rapporto fra cittadini, imprese e amministrazioni statali.

Per quanto riguarda gli enti previdenziali, il Ministro ha evidenziato come sia maturato negli ultimi mesi il convincimento che esistono delle opportunità e delle possibilità sia sul versante del contenimento della spesa di gestione, sia sul versante dell'offerta di un output più efficiente e più efficace da parte di un sistema riorganizzato.

Sul versante delle spese esistono vari tentativi di valutazione dei potenziali risparmi. Il Governo non ha ancora attivato un vero e proprio studio finalizzato alla realizzazione di un piano industriale di riorganizzazione, quindi, al momento, ci si sta limitando in varie sedi

e con varie modalità ad effettuare delle stime di massima per valutarne il potenziale.

Il Ministero per l'attuazione del programma di Governo si è limitato a realizzare una simulazione che, prendendo come riferimento il rapporto tra le spese generali, in particolare, le spese per il personale, per l'informatica ed altre spese generali di amministrazione dei diversi enti, è volta ad analizzare tali spese in rapporto alle prestazioni, valutate secondo i bilanci degli enti stessi.

È quindi emersa, anche in virtù di mission non sempre oggettivamente omogenee, la presenza di rilevanti diversità tra i vari enti rispetto all'incidenza delle spese generali di amministrazione in relazione all'output.

Al riguardo si è evidenziato che se si riuscisse a portare l'intero sistema ad un livello di efficienza media dell'ente si avrebbe un significativo livello di risparmio. La stima fatta, calcolando sia gli enti previdenziali, sia la parte INAIL e IPSEMA, è di circa un miliardo e novecento milioni di euro a regime; se invece ci si riferisce al solo comparto previdenziale il risparmio si aggira sui 700-750 milioni di euro, sempre effettuando il calcolo all'interno di un'ipotesi in cui l'efficienza non risente di nessun tipo di economie di scala e riportando tutti i vari enti all'efficienza.

Tra l'altro, non è stato computato il potenziale risparmio che potrebbe derivare da un passaggio del pagamento delle pensioni di guerra dal Tesoro ad un ente previdenziale — INPDAP o INPS — operazione fattibile ed ormai matura. Inoltre non è stata inserita nel computo la quota di personale della Pubblica amministrazione, che, secondo dati raccolti dall'ANCI e da altri enti, si avvicina alla cifra di diciotto mila unità di personale pubblico, il quale tiene attualmente l'archivio delle posizioni assicurative e calcola le pensioni provvisorie per conto dell'INPDAP: si tratta di un'altra area di potenziale risparmio che non era stata considerata.

È evidente che tale tipo di calcolo serve semplicemente a comprendere che sul versante dei costi l'operazione appare opportuna, successivamente però sarà necessario che tali calcoli siano effettuati anche sulla base di una fattibilità reale e di un piano industriale concreto.

Per quanto riguarda il versante dei potenziali risparmi, una razionalizzazione del sistema ha una sua potenzialità ed una sua incidenza, che tra l'altro incide positivamente anche sul versante della semplificazione e dell'efficacia delle funzioni. Unificare e uniformare un unico interfaccia nel rapporto tra imprese ed enti di previdenza e assicurativi, ad esempio, aiuterebbe non poco le imprese. Unificare le funzioni ispettive e mediche nonché il sistema delle avvocature sono tutti elementi che oltre a far risparmiare, aumenterebbero anche l'efficacia, la celerità e il lavoro degli enti.

Tale tipo di riorganizzazione potrebbe costituire un aspetto rilevante per l'Amministrazione e ciò è emerso anche delle audizioni sin qui svolte. Ovviamente resta da decidere quale modello organizzativo adottare ed in tal senso ancora non è stata presa alcuna decisione, che deve essere supportata da un'analisi più precisa e più puntuale delle strutture, delle funzioni e delle organizzazioni.

Il Ministro, pur sottolineando di non avere competenza specifica sugli enti, riterrebbe praticabile la strada dell'unificazione, pur non essendo contrario ad altre soluzioni, come ad esempio, la messa in comune di alcune funzioni orizzontali, magari assegnate a soggetti coordinati e vigilati dal ministero ma dipendenti dagli stessi enti previdenziali, ossia una specie di esternalizzazione di funzioni e di unificazione di funzioni di staff, alle quali si potrebbe aggiungere anche la gestione del patrimonio immobiliare degli enti.

Il Ministro ha anche assicurato che in tempi brevi sarà possibile disporre di analisi più solide sulla cui base decidere quale percorso intraprendere. È ovvio che dalla soluzione che verrà data a livello organizzativo discenderà anche una soluzione relativa alla *governance* degli enti, i quali comunque dovranno modificare in parte le rispettive strutture, se non altro nella loro articolazione territoriale.

Il Ministro si è poi soffermato sulle questioni relative al personale degli enti, rilevando che si tratta di personale avente un'anzianità di servizio piuttosto elevata, tanto che sarà necessario gestire nei prossimi anni un turnover molto significativo. Pertanto, a prescindere da quale strada il Governo e il Parlamento vorranno intraprendere, sarà necessario procedere nei prossimi anni ad una riorganizzazione dell'intero comparto. Infine, il Ministro, auspicando che tale riorganizzazione possa avvenire in tempi brevi, ritiene che la stessa possa contribuire a dare maggiore omogeneità al sistema previdenziale. È stato altresì evidenziato come, nell'ambito del programma di governo, si guardi con grande interesse a tale comparto, nel contesto di un più generale disegno di riorganizzazione e di razionalizzazione della spesa. Fa poi presente che i ministeri vigilanti ed il Ministero dell'economia, per quanto di rispettiva competenza, stanno effettuando un'analisi puntuale delle questioni per indirizzare l'iniziativa del Governo in tempi relativamente brevi, rendendo il tutto operativo entro il 2008, per poi essere pronti nell'esercizio finanziario 2009, per giungere ad un modello strutturale condiviso dai soggetti coinvolti. Infine è stata ribadita la necessità di concertare l'iniziativa con il coinvolgimento attivo delle parti sociali.

Il Ministro, replicando poi ai quesiti posti dai componenti la Commissione, ha anche precisato che la quantità di risparmi attesi dipenderà dalla soluzione organizzativa che si deciderà di adottare, con la premessa che i risparmi derivano in primo luogo dalle sinergie, pur non essendo scontato che queste ultime avvengano su base volontaristica. Pertanto, nei prossimi mesi sarà opportuno analizzare quali sinergie si rendano necessarie, non soltanto sul versante dei risparmi di spesa, ma anche e soprattutto sulla base della qualità dei servizi che gli enti offrono a lavoratori e imprese.

Il Ministro ha poi ricordato che al tavolo della concertazione si è detto con chiarezza che tutto ciò che si sarebbe riusciti a risparmiare all'interno del sistema previdenziale allargato sarebbe stato messo a disposizione per spese, miglioramenti, iniziative interne al sistema previdenziale, a partire dalla riorganizzazione degli enti. Al riguardo ha sottolineato come il risparmio ipotizzabile ammonti a circa un miliardo l'anno — cifra intermedia tra le varie che sono state

date — razionalizzando l'attività di chi offre determinati servizi e migliorandone anche la qualità.

Ha quindi ribadito che il Governo ha riferito con chiarezza alle parti sociali come da siffatta operazione si possano generare risorse interne al sistema previdenziale, nel senso di non fare cassa, ma di operare all'interno dello stesso sistema previdenziale.

È stata poi rilevata l'opportunità che anche gli enti minori entrino a far parte di tale processo di riordino, pur pesando di meno in termini di risorse. La razionalizzazione si impone infatti per tutti gli enti, a prescindere dal tipo di scelta strutturale che sarà adottata: polo previdenziale pubblico e privato; polo assicurativo; ente unico.

Quanto alla situazione del personale, il Ministro ha fornito la cifra di circa 7 mila esuberi potenziali. Per quanto attiene ai sistemi informativi dei maggiori enti pubblici, il Ministro ha espresso l'auspicio che, nel caso di riordino gli stessi possano interloquire tra loro a prescindere dall'unificazione.

In conclusione, il Ministro Santagata ha ribadito che in tale materia occorre gradualità, e, pur restando una delle priorità del Governo, è necessario definire modalità e tempi adeguati: il fatto che la delega non sia stata esercitata né dal precedente Governo, né dall'attuale, testimonia le difficoltà derivanti dalla complessità del sistema. La soluzione andrà comunque concordata con le parti sociali che, pur manifestando una robusta resistenza all'unificazione, hanno espresso forte disponibilità verso la realizzazione di sinergie ed altre formule analoghe. Il Governo è dunque interessato al perseguimento del risultato, che sarà tale se si conseguirà un significativo risparmio di spesa e un significativo miglioramento della qualità dei servizi offerti. L'obiettivo sembrerebbe conseguibile anche senza arrivare al super Inps.

## *2.2 La posizione dei rappresentanti della Corte dei Conti.*

Il tema specifico degli eventuali risparmi di spesa derivanti dall'unificazione o dalla gestione comune di determinati settori omogenei degli enti di previdenza pubblici sono stati affrontati nell'audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti, svoltasi il 27 giugno 2007, nel corso della quale il Presidente della sezione di controllo sugli enti della Corte dei Conti, Mario Alemanno, ha preliminarmente ricordato come per quanto riguarda la gestione finanziaria — e in genere tutte le problematiche che attengono agli enti, — la Corte ha sempre puntualmente reso il proprio referto annuale alle Camere — anzi, per gli enti più importanti, ossia l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP, lo ha fatto di recente . Si tratta di deliberazioni adottate nel dicembre 2006, o nel corso della prima parte del 2007 che hanno riguardato la gestione finanziaria del 2005. In realtà, si tratta di referti aggiornati sia per quanto riguarda le vicende che hanno interessato gli enti, della cui gestione finanziaria si tratta, sia per quanto riguarda le ripercussioni subite dal sistema previdenziale nel suo complesso. La Corte, nelle proprie relazioni, ha infatti individuato ed evidenziato tutte le problematiche e le criticità, su

alcune delle quali il Presidente Alemanno ha ritenuto di soffermarsi in quanto attinenti al tema specifico oggetto dell'indagine conoscitiva della Commissione.

Dall'esame delle relazioni, in particolare di INPS, INPDAP e INAIL, i punti che sono stati sollevati riguardano, innanzitutto, il modello duale di governance, che ha dato luogo ad evidenti disfunzioni. Altra criticità rilevata riguarda l'architettura organizzativa, caratterizzata — in genere — da un affastellamento eccessivo di organi e uffici, che non giova all'economicità gestionale e alla speditezza delle prestazioni. In particolare, la Corte ha evidenziato un depotenziamento delle avvocature interne, che andrebbero invece valorizzate, anche per contrastare il ricorso a studi legali esterni, in qualche caso poco numerosi.

Altro punto rimarcato dalla Corte, che riguarda l'assetto organizzativo degli enti pubblici di previdenza, attiene alla necessità di separare l'assistenza dalla previdenza; non esiste infatti allo stato attuale una precisa demarcazione, sotto il profilo eminentemente contabile, tra la spesa previdenziale e quella assistenziale. Quest'ultima risponde ad una logica ben diversa da quella della spesa previdenziale, in quanto si ispira al principio di solidarietà sociale. Tale principio differisce enormemente dai presupposti alla base della spesa previdenziale, che soggiace ad un principio di equilibrio, determinato, da un lato, dall'andamento demografico e, dall'altro, dall'aspettativa di vita che, allo stato attuale, ha subito un innalzamento. Peraltro, la spesa previdenziale è caratterizzata dai sistemi di calcolo.

È stato dunque evidenziato come esista una diretta ripercussione tra l'assetto, l'attività, degli enti gestori di previdenza e la spesa pensionistica in sé. Si tratta di alcune delle più rilevanti disfunzioni rilevate dalla Corte — già emerse peraltro nei lavori della Commissione — la quale si propone una razionalizzazione dei sistemi gestionali e organizzativi, nella prospettiva di una unificazione degli enti previdenziali in un unico soggetto, o meglio di un riordino dell'intera area che riguarda non solo l'aspetto previdenziale, ma anche quello assistenziale.

Per disegnare un nuovo assetto organizzativo e gestionale degli enti previdenziali pubblici, occorre prendere in considerazione anche l'aspetto assicurativo, affidato in gran parte ad enti come INAIL o l'IPSEMA. La prospettata riorganizzazione degli enti dovrebbe garantire una maggiore razionalità, in termini di risparmio, non disgiunta dal conseguimento di una migliore qualità dei servizi resi dagli enti gestori.

Le due direttrici di marcia da tener presenti per l'attuazione del riordino sono, da un lato, il monitoraggio della spesa degli enti: la Corte — guardiana, per sua natura, del buon uso delle pubbliche risorse — presta attenzione a tale aspetto preminente, che coglie attraverso l'esame dei bilanci. Infatti, come è stato evidenziato, esistono spazi critici nella gestione dei tre maggiori enti di previdenza pubblici (INPS, INPDAP e INAIL), così come degli altri. Dall'altro lato, occorre tenere presente la finalità preminente che è rappresentata dalla puntuale prestazione all'utenza — quindi ai cittadini — di servizi

alimentati da risorse pubbliche. I servizi all'utenza hanno bisogno di essere rivisti e revisionati. Del resto, il problema del riordino e dell'unificazione funzionale probabilmente rappresenta il presupposto dell'unificazione organica.

È stato rilevato come le specifiche connotazioni di INPS e INPDAP spingano, alla lunga, verso un'unificazione organica. Tuttavia, il problema più immediato sembra essere quello di una messa a punto sotto il profilo della economicità e della funzionalità, soprattutto dei compiti affidati, oggi, ai singoli enti. Si tratta di una marcia di avvicinamento, che sarebbe meglio fosse progressiva, meditata, oculata e condivisa da tutti quelli che oggi sono denominati stakeholder. Per i tre maggiori enti pubblici è quindi ipotizzabile un'unificazione, funzionale o organica che dia modo di superare le criticità e gli ambiti suscettibili di essere rivisti.

Tra le criticità rilevate dalla Corte, il Presidente Alemanno si è soffermato in particolare su quella concernente le avvocature interne degli enti che presentano delle criticità notevoli. Nel momento in cui si razionalizza il settore delle avvocature interne — in vista di una unificazione, ossia nell'ambito di una pre-unificazione di tipo funzionale — sarebbe opportuno valutare la possibilità di creare un unico ufficio legale, ossia un'unica avvocatura interna.

Anche per quanto riguarda i servizi ispettivi è necessario un riordino. Anche in tal caso sarebbe possibile lavorare per un'anticipazione dell'unificazione organica, muovendosi sul piano funzionale e unificando tali servizi. Tale ragionamento risulta valido anche per quanto concerne le strutture di accertamento medico-sanitarie. Non devono essere trascurati i servizi all'utenza: in fondo si tratta di enti al servizio del cittadino. L'aspetto importante riguarda l'unificazione dei servizi, eventualmente attraverso la creazione di sportelli diretti, unici, condivisi, comuni, che ovviamente hanno bisogno — e questo rappresenta un ulteriore spazio in cui poter realizzare l'unificazione funzionale — di un sistema informatico unitario.

A tale ultimo riguardo è stato evidenziato che la creazione di un sistema informatico unitario comporta costi che andrebbero attentamente e preventivamente valutati, dal momento che potrebbero incidere negativamente — nell'operazione di unificazione — sulla liberazione di economie di scala. Infine, altri ambiti suscettibili di unificazione potrebbero essere la gestione delle dismissioni immobiliari e le cartolarizzazioni.

Un ulteriore aspetto di grande rilievo riguarda la revisione dei sistemi di contabilizzazione, che dovrebbero essere omogenei e ricondotti a unità, sia tra di loro, sia con l'auspicato sistema informatico unitario.

Infine, si è tenuto a precisare che, nel procedere al riordino ed alla revisione, occorre prendere in attenta considerazione il frutto delle passate esperienze, che hanno riguardato in particolare l'INPDAP. Altri aspetti su cui concentrare l'attenzione in sede di riordino riguardano la mobilità e la qualificazione del personale, nonché l'adeguatezza delle sedi. Anche tali situazioni, storicamente, sono state causa di difficoltà, e, a maggior ragione, lo sarebbero nel

momento in cui si dovesse creare un'unica entità, un unico soggetto pubblico gestore della previdenza.

Si tratta di problematiche meritevoli tutte di grande attenzione, nel momento in cui si pone mano al riordino degli enti previdenziali pubblici, attraverso la creazione o l'unificazione dei soggetti pubblici gestori di forme previdenziali, assistenziali e assicurative.

Il Presidente di Sezione della Corte dei conti, delegato al controllo dell'INPDAP, dott. Giuliano Mazzeo, ha illustrato alla Commissione le questioni che si sono presentate subito dopo la costituzione dell'INPDAP.

Come è noto, nel 1993 tale ente fu costituito fondendo enti diversi (come l'ENPAS, l'INADEL, l'ENPDEP, le casse di previdenza) dotati di una loro organizzazione e di una tradizione amministrativa anche divergente. L'ente appena costituito si è trovato a dover affrontare problemi gestionali di notevole complessità. Per tale situazione, il legislatore è stato rimproverato. Infatti, prima di disporre l'unificazione, la fusione, con decreto-legge, non si era provveduto a predisporre un progetto organico di riforma. Di conseguenza, l'ente, ancora oggi, nonostante siano passati quasi quindici anni, risente di tale situazione: continuano a sussistere problemi di armonizzazione delle procedure e di omogeneizzazione di settori. Tale dato va considerato, in funzione di una unificazione ancora più imponente.

Ancor più complesso e ben diverso sarebbe il caso di un progetto volto ad unificare il settore pubblico con quello privato. Difatti, potrebbe presentarsi il problema di capire se il lavoro pubblico — privatizzato, ma che nelle sue funzioni rimane pubblico — possa omogeneizzarsi con le problematiche di quello privato. Probabilmente sarebbe auspicabile mantenere tale separazione: il settore pubblico da una parte e quello privato dall'altra.

Il dott. Mazzeo ha poi fatto riferimento alle criticità presentatesi relativamente all'architettura organizzativa. Lo stesso personale unificato, da un giorno all'altro, aveva smarrito la propria identità professionale, si era sentito coartato e frustrato in quelle che potevano essere le proprie aspettative di carriera. In tali casi capita, infatti, che l'ente di maggiori dimensioni abbia una funzione di assorbimento e di fagocitazione, sotto il profilo organizzatorio, delle carriere, del personale, e via elencando, rispetto agli enti più piccoli, i quali nella loro autonomia riescono meglio a garantire le progressioni giuridiche ed economiche del proprio personale.

Altra criticità evidenziata nel processo istitutivo dell'INPDAP attiene alla reingegnerizzazione di tutte le procedure di lavoro, trattandosi di realtà molto diverse, che si dovevano coniugare tra loro. In un primo tempo, si è adottato il criterio della separatezza: ogni ex ente ha continuato ad operare con le proprie procedure. In seguito, attraverso un cammino lento, si è cercato di omogeneizzarle.

Tale processo, ancora oggi, è in atto, tant'è vero che proprio di recente è stata ultimata una gara, che ha affidato a ditte esterne il problema di un change management, ossia di un rinnovamento più sostanziale delle procedure. Chiaramente, le elaborazioni che si stanno operando nell'ambito dell'ente, dovranno essere riviste in caso di un'unificazione.

È stato poi ricordato come in quel caso sia stato necessario rendere compatibili anche i sistemi informativi. In ambito INPDAP, è stato realizzato un impegno molto importante, sotto il profilo dei risparmi: il riuso di un sistema previdenziale, adottato in precedenza dall'INPS. Di conseguenza, il sistema informativo INPDAP è stato realizzato senza sopportare costi ulteriori. Tale constatazione assume rilevanza nel momento in cui si affronta il problema delle sinergie, che è di grande rilievo per la risoluzione degli eventuali disagi e per la realizzazione degli auspicati risparmi.

Sulla base di tali premesse si è rilevato come il processo unitario si potrà realizzare, ma non nell'immediato, mentre il processo di razionalizzazione è in corso e deve essere ultimato.

Si è espresso il convincimento che si possa realizzare molto per la riorganizzazione degli enti di previdenza e che nel quadro del processo di riorganizzazione debba affrontarsi con incisività il problema delle sinergie. Vi sono dei servizi che potrebbero essere unificati, comportando notevoli risultati economici.

A tale riguardo si è evidenziato come l'INPDAP ha un'avvocatura composta da circa trenta avvocati, mentre l'INPS ha un'avvocatura insufficiente a fronte del numero elevatissimo di cause: si parlava di 900 mila, quindi un contenzioso enorme rispetto a quello dell'INPDAP. Ciò vuol dire che l'INPDAP deve ricorrere ad avvocati esterni, che richiedono costi rilevanti: nell'ultimo esercizio pari a circa di 2,400 milioni di euro. Tali somme potrebbero essere risparmiate, unificando il servizio dell'avvocatura.

Il settore dell'avvocatura non è l'unico a dover essere preso in considerazione: vi sono, ad esempio, quelli medico-legale e dell'edilizia. Coloro che operano in questo secondo settore — ed è soprattutto l'INPS che detiene un potenziale umano di soggetti particolarmente esperti in questa materia — potrebbero intervenire anche nell'ambito dell'altro ente, soprattutto nel sistema medico-legale di cui l'INPDAP è sfornito (situazione, questa, che obbliga l'ente a richiedere interventi esterni). Per tale motivo, potrebbe utilizzare il sistema medico-legale dell'INPS. Lo stesso ragionamento è valido per quanto riguarda gli ingegneri del settore tecnico-edilizio, che operano nella valutazione degli immobili e nelle procedure di cartolarizzazione.

Dopo aver analizzato i vantaggi economici che potrebbero ottenersi nell'immediato con la realizzazione di specifiche sinergie, sono stati evidenziati i problemi senza dubbio più complessi che emergerebbero nel caso di unificazione, ad esempio, dei sistemi informativi, processo che potrebbe risultare molto costoso. Occorre pertanto valutare fino a che punto sarà opportuno un progetto di integrazione in tale settore.

Per quanto riguarda gli altri campi di intervento, si tratta di costruire architetture omogenee, anche con l'intervento del legislatore, facendo in modo che le procedure di erogazione e lo Stato giuridico, che nomina il personale, vengano pian piano omogeneizzate, affinché non sorgano problemi in sede di unificazione.

In materia di personale è stato evidenziato come il dipendente INPDAP abbia un trattamento economico e giuridico, in certi casi, molto sperequato rispetto a quello dell'INPS ed è chiaro che in caso

di unificazione i trattamenti economici si adeguerebbero verso l'alto, impedendo di fatto di realizzare gli auspicati risparmi in materia di personale, ma comportando oneri ulteriori.

Occorrerebbe valutare tali aspetti nel loro complesso, in quanto agire affrettatamente potrebbe portare addirittura a risultati controproducenti, anche se è stato ribadito come la Corte sia fermamente convinta che un'opera di ristrutturazione seria andrebbe realizzata alla luce degli orientamenti legislativi e normativi, affinché il settore previdenziale acquisti una sempre maggiore razionalità e realizzi economie, che si potranno concretizzare quando tale processo sarà concluso.

Alcuni comitati potranno essere soppressi o razionalizzati. Anche in tal caso, occorrerà un intervento normativo perché il CIV, che ha il potere, conferito dall'articolo 41 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, di sfrondare gli enti superflui, di fronte a certi comitati, che hanno anche una rappresentanza politica, nicchia nel dare corso a tale attività di ridimensionamento.

Anche in tal caso, sarà necessario l'intervento del legislatore, che potrà chiarire e razionalizzare tale settore. All'INPDAP, ad esempio, il problema dei comitati non è rilevante: ve ne operano sei, con un costo non particolarmente elevato, e sono deputati a risolvere il contenzioso in via amministrativa. Sarebbe conveniente accorparli, mantenendone due: uno per i dipendenti dello Stato e l'altro per quelli degli enti locali.

Nella relazione svolta dal dott. Giuseppe Zotta, Presidente di Sezione della Corte dei Conti, delegato al controllo dell'INAIL, sono state poste in evidenza le caratteristiche e le specificità di tale Istituto. Si tratta di un ente di grandi tradizioni e notevoli professionalità che gode di un'ottima salute finanziaria, economica e patrimoniale, condizione che contribuisce a identificarlo come un Istituto dal quale poter attingere in ogni occasione. L'INAIL svolge funzioni molto importanti che, però, andrebbero rivalutate e modificate alla luce delle trasformazioni più recenti che si sono verificate nel mondo del lavoro e nel sistema del welfare. Si ricorda al riguardo che la relativa normativa è contenuta in un testo unico del 1965.

Allo stato attuale, si sta discutendo il progetto « salute e sicurezza » nel quale l'INAIL viene considerato in particolare per quanto concerne l'informatica e, sempre sotto il profilo finanziario, per il finanziamento dei lavori di abbattimento delle barriere architettoniche nelle piccole e medie imprese.

Se, poi, si pone l'accento sulla funzione assicurativa dell'Istituto, ossia sugli infortuni e sulle malattie professionali, ci si rende conto che le attività di prevenzione e sicurezza non sono assolutamente adeguate: l'INAIL collabora in tale settore con limitate funzioni di informazione e di ausilio, mentre gli andrebbero attribuite competenze più rilevanti.

L'INAIL sta cercando di realizzare un quattro obiettivi, che, purtroppo, per alterne vicende non sono stati ancora raggiunti, costituiti da: informazione, che determina conoscenza del fenomeno infortunistico; sicurezza sui luoghi di lavoro, e quindi prevenzione;

cura e riabilitazione dell'infortunato; e, infine, reinserimento lavorativo e sociale dell'infortunato stesso.

In tutte queste funzioni, l'INAIL avverte carenze che non sono soltanto ordinamentali e interne, ma che dipendono dall'ordinamento giuridico, il quale limita fortemente tali capacità che, altrimenti, potrebbero essere espresse.

In conclusione, se l'ente, che sotto il profilo finanziario, appare solido fosse adeguatamente valorizzato attraverso i richiamati interventi, potrebbe costituire un elemento di notevole ausilio per il buon funzionamento del *welfare* del nostro Paese.

Gli aspetti più propriamente finanziari dell'unificazione degli enti sono stati affrontati nella relazione svolta dal dott. Giovanni Rossi, Presidente di Sezione della Corte dei Conti, delegato al controllo dell'INPS, nell'ambito della quale sono state evidenziate le linee di intervento idonee a consentire economie di scala nonché il miglioramento della funzionalizzazione degli enti pubblici previdenziali.

Al riguardo è stato evidenziato come l'aspetto fondamentale sia rappresentato dal servizio all'utenza: creare uno sportello unico dove il cittadino possa trovare la risposta ai propri quesiti, senza doversi rivolgere « all'amico dell'amico ». Le tecniche organizzatorie sono ben attrezzate per stabilire la dimensione ottimale di un'azienda. È noto a tutti infatti che, col crescere delle dimensioni dell'azienda, decresce la produttività degli addetti.

Occorre pertanto esaminare due profili il primo dei quali è quello della *governance*, che dà luogo a problemi, ben noti, di conflitti striscianti tra la funzione della progettazione dei consigli di indirizzo e vigilanza (CIV) e quella della gestione dei consigli di amministrazione.

Al riguardo è stato evidenziato come il meritorio tentativo, operato dal Parlamento, di portare principi di auto-organizzazione affidati al CIV, di ridimensionamento di questo complesso di organi cosiddetti « rappresentativi » delle istanze sociali — che costano circa 20 milioni di euro l'anno, in gettoni di presenza, missioni e quant'altro — è fallito miseramente, così come è fallito l'ultimo intervento del 2006 che prevedeva tempi certi entro i quali procedere alla eliminazione.

Il dott. Rossi ha quindi fornito alla Commissione una serie di dati — acquisiti informalmente — relativi alle spese per commissioni bancarie, servizi postali, comunicazioni all'utenza: attualmente il relativo costo è pari a 549 milioni di euro, in una proiezione quadriennale. Unificando tali servizi, si realizzerebbe un'economia di 240 milioni di euro. E così a scorrere: controllo *on line* dei decessi e variazioni di stato civile, 80 milioni di euro; norma di prevenzione indebiti pensionistici, 360 milioni di euro.

Gli studi svolti al riguardo dagli enti interessati sarebbero da valutare in forma coordinata, in attesa di una riforma dell'ordinamento, che sembra porre grandi problemi. Occorre quindi prudenza nell'immaginare la fusione dei vari enti. Tuttavia, da un miglior coordinamento, da sedi unificate, deriverebbe un'economia di 150 milioni di euro, nel quadriennio; un fondo immobiliare spendibile, darebbe luogo ad una tantum di 900 milioni di euro, calcolando 300 milioni di euro per il 2008, 250 milioni di euro per il 2009 e altri 250

milioni di euro per il 2011; dall'unificazione della rete telematica, deriverebbe un'economia di 140 milioni di euro, sempre nel quadriennio; una centrale acquisti e forniture, 210 milioni di euro; le spese legali, 60 milioni di euro. Per quanto riguarda le spese legali, occorre porre particolare attenzione all'organizzazione dei servizi dell'avvocatura: il corpo degli avvocati all'INPS sfiora le 400 unità, ma deve gestire un arretrato spaventoso dovuto, non tanto alla litigiosità, quanto alla facilità di accesso al giudice. Della normativa di sostegno sociale al soggetto debole, si fa un abuso consolidato, in particolar modo nel meridione d'Italia. Tale situazione crea delle vertenze seriali, addirittura stimulate dagli avvocati, che incitano l'assicurato ad avvalersi di tale strumento. Per la gestione dei crediti vi sono 3.700 milioni di euro in valore, che si potrebbero incrementare di 1.050 milioni di euro.

Per quanto concerne il personale complessivamente considerato, in base ai calcoli effettuati esso comporta oggi un costo di 2.780 milioni di euro (1.600 milioni di euro solo il personale dell'INPS). Prevedendo un *turn over* di 1.200 persone l'anno, nell'arco del quadriennio, vi sarebbe una riduzione di costi pari a 200 milioni.

Terminata la lettura di tali dati, si arriva ad un totale generale nel quadriennio – ricorrendo a sistemi di unificazione e di razionalizzazione – di ben 3.470 milioni di euro di economia.

Infine, è stato affrontato il sistema dei controlli, relativamente al quale è emersa la necessità di una attenta riflessione volta ad una razionalizzazione degli stessi. Allo stato attuale il sistema è tale per cui vi sono il direttore generale, il consiglio di amministrazione, il CIV, i revisori dei conti, il magistrato della Corte dei conti, il Ministero del lavoro, le autorità vigilanti.

Sicuramente deve essere mantenuto il controllo della Commissione bicamerale sui bilanci, così come quello della Corte dei Conti, ma potrebbe valutarsi l'opportunità di rivedere la catena dei controlli all'interno del meccanismo di governance dei singoli enti che sembra essere in alcuni casi poco funzionale.

### 2.3 La posizione della Ragioneria generale dello Stato.

Gli aspetti più strettamente contabili relativi all'unificazione degli enti pubblici di previdenza sono stati affrontati nel corso dell'audizione del dott. Francesco Massicci, Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per la spesa sociale della Ragioneria generale dello Stato, svoltasi l'11 luglio 2007. Nel corso di tale audizione è emerso innanzitutto che il processo di razionalizzazione e semplificazione dell'organizzazione del sistema degli enti appare utile e necessario, nonché coerente con il ciclo delle riforme del sistema previdenziale (1992, 1995, 1997, 2004) che hanno avuto tra i punti maggiormente qualificanti il processo di armonizzazione dei diversi ordinamenti e che, a regime, – con la piena attuazione del sistema contributivo – determinerà la sostanziale unificazione delle regole in materia pensionistica. Da ciò deriva la necessità del superamento dell'attuale

organizzazione, nonché la necessità di semplificare le diverse strutture organizzative.

Occorre, pertanto, tener conto che, da un lato, il prospettato riordino degli enti con una connessa razionalizzazione della situazione organizzativa e gestionale sarebbe in grado di eliminare duplicazioni e sprechi, e, dall'altro potrebbe determinare una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi resi, nonché un vantaggioso contenimento dei costi per la finanza pubblica. Al riguardo, bisogna tener conto che sono già state avviate importanti azioni di razionalizzazione, come ad esempio il casellario dei pensionati, il casellario degli assicurati in corso di completamento, tutti strumenti centralizzati che hanno migliorato la qualità del servizio ed hanno contribuito alla riduzione dei costi.

Tuttavia, al fine di valutare in concreto costi e benefici nella fase di avvio di un'operazione di unificazione di tali dimensioni, occorre necessariamente tener conto degli effetti finanziari sia nel breve sia nel lungo periodo. È stato chiarito in proposito che un'eventuale unificazione o l'attuazione di sinergie in settori omogenei non possono determinare nell'immediato risultati consistenti sotto il profilo del contenimento dei costi. È chiaro infatti che nel breve e medio periodo per raggiungere l'obiettivo di armonizzare i diversi comparti sarà necessario programmare spese aggiuntive.

È stato poi sottolineato che la componente più rilevante dei costi di gestione degli enti è costituita dalle spese per il personale. In proposito occorre tener conto che non sono ipotizzabili risparmi nell'immediato, in quanto la ricollocazione in un unico ente dei dipendenti di tutti gli enti previdenziali potrebbe comportare un meccanismo di allineamento verso i trattamenti più elevati. Pertanto, gli eventuali risparmi in materia di personale sarebbero configurabili solo nel lungo periodo, in conseguenza della successiva riduzione degli organici.

In sostanza, al fine di valutare gli effetti finanziari di una riorganizzazione degli enti di previdenza pubblici, sarebbe necessario un concreto e dettagliato piano di interventi, senza limitarsi all'analisi degli indicatori gestionali ma individuando in modo rigoroso e dettagliato gli interventi da effettuare, con la consapevolezza che nella fase di avvio del processo non si potranno verificare risparmi di spesa, quanto piuttosto si genereranno costi aggiuntivi, collegati, ad esempio, alla necessità di reperire o adattare le sedi unificate, di unificare le procedure e i sistemi informatici, di creare un sistema unificato di servizi da rendere agli assicurati, di unificare le strutture organizzative, sia centrali, sia periferiche, di procedere alle attività di formazione e riqualificazione del personale.

Tutto ciò premesso, in analogia con i processi di riorganizzazione e razionalizzazione realizzati nei settori aziendali, è necessario creare una struttura unitaria che adotti un piano industriale con le predette finalità.

Infine è stato chiarito da parte della Ragioneria generale che le eventuali economie derivanti dall'operazione di accorpamento degli enti non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove spese, nel senso che gli eventuali risparmi di spesa derivanti da

tale operazione non possono essere utilizzati come fonte di copertura per eventuali disposizioni recanti oneri certi ed immediati, derivanti ad esempio dal potenziamento delle tutele e dei diritti soggettivi nell'ambito delle prestazioni sociali.

È stato anche chiarito che eventuali economie derivanti dalla riorganizzazione degli enti potranno essere accertate solo a consuntivo, considerata l'aleatorietà delle stesse e la concreta dipendenza dal modo con cui le sinergie verranno attuate. Un'eventuale stima a preventivo dei risparmi di spesa può essere fatta solo in presenza di un concreto schema di interventi, che individui in modo preciso i mutamenti organizzativi da realizzare, al fine di definire le voci di spesa su cui è possibile conseguire risparmi, nonché i tempi previsti per la realizzazione di tali interventi e, conseguentemente, la cadenza temporale in cui possono realizzarsi le eventuali economie.

## PARTE II

### PROPOSTE E CONCLUSIONI

#### CAPITOLO I

#### NECESSITÀ DELLA RIORGANIZZAZIONE

Da molti anni si parla di riorganizzare il sistema previdenziale pubblico, tanto che, nell'ultimo decennio, il Parlamento e i Governi che si sono susseguiti, ne hanno reiteratamente evidenziata l'opportunità.

La Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha svolto, nella materia in esame, nel corso delle precedenti legislature, specifici approfondimenti.

Il lavoro è iniziato nel 1997, sotto la presidenza del senatore De Luca, con una relazione finale dal titolo « *Le prospettive di riforma degli enti pubblici di previdenza e dei loro organi* » (XIII Leg.- Doc. XVI bis n. 2), le cui indicazioni propositive furono assunte nel collegato alla legge finanziaria n. 449 del 1997. Nel corso della XIV legislatura, sotto la presidenza del deputato Francesco Maria Amoroso, la Commissione ha svolto una indagine conoscitiva su « *L'efficienza organizzativa e finanziaria del sistema previdenziale pubblico e privato* » (Doc. XVII bis n. 10), ed ha approvato, nel gennaio 2006, in sede di Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, un documento dal titolo « *Rapporto sugli enti previdenziali pubblici e privati – situazione attuale e prospettive future* ».

Anche a livello governativo, durante i confronti con le parti sociali e in occasione della presentazione annuale delle varie leggi finanziarie, si sono affrontate più volte tematiche inerenti il mondo previdenziale, ma le tre deleghe varate sono rimaste tutte inattuata.

Forse si può evidenziare un limite nel prezioso lavoro di monitoraggio eseguito e negli impegni, anche legislativi, di questi anni: l'attenzione è stata posta, in modo prevalente, sul funzionamento degli

enti, sulle compatibilità di ordine finanziario e sul modello ordinamentale degli istituti più importanti, così come disciplinato dal decreto legislativo n. 479 del 1994.

Ora sembrano mature le condizioni politiche, sociali ed economiche per ricercare un approccio organico e completo, così la Commissione, a conclusione di tale indagine, si prefigge l'obiettivo di delineare le caratteristiche essenziali di una riforma, tendente a realizzare un vero e proprio riassetto generale del mondo previdenziale pubblico, anche in considerazione dell'ipotesi governativa di riunificarlo in un unico istituto.

### 1.1 Limiti dell'attuale situazione.

L'esigenza di rivedere ed adeguare l'assetto attuale è stata ammessa ed illustrata nell'ambito delle diverse audizioni da quasi tutti i soggetti interpellati che, nel corso dei loro interventi, hanno manifestato proposte e suggerimenti migliorativi più o meno idonei e incisivi.

L'analisi che è stata condotta e il monitoraggio effettuato ha permesso di evidenziare come i cambiamenti normativi apportati negli ultimi quindici anni abbiano comportato una serie di criticità, la cui compresenza e sovrapposizione determina un peggioramento combinato delle singole disfunzioni e inefficienze di molteplice natura e gravità; il quadro riguarda ogni ente o istituto, ma soprattutto l'insieme del sistema.

Tra le criticità esistenti si possono evidenziare:

una configurazione molto datata e concepita con soggetti operativi e finalità istituzionali rivolte a rappresentare le differenze, ad accentuare le distinzioni, a rispondere alle caratteristiche settoriali e quindi ad agire separatamente anche quando i ruoli e le funzioni sociali assegnate erano molto simili;

questo difetto originario non è stato superato nel tempo, come era logico e auspicabile, ma a causa della contraddittorietà degli interventi, ha avuto soltanto una attenuazione: infatti, da una parte, si sono operati importanti processi di aggregazione, con la confluenza in INPS di fondi e enti privati e in INPDAP delle principali gestioni pubbliche, dall'altra, molte modifiche, anche rilevanti, rivolte alla previdenza e all'assistenza sono avvenute con correzioni successive, attraverso aggiustamenti contingenti e quindi privi della necessaria organicità;

il quadro che si è prodotto ha favorito all'interno del mondo previdenziale un *modus vivendi* chiuso e perfino concorrenziale tra i vari enti, con scarsa consapevolezza e limitata disponibilità a far parte di un unico sistema che, malgrado l'articolazione per specifiche funzioni, è tuttavia chiamato ad una duplice, insostituibile funzione di carattere generale: quella di costituire la componente fondamentale della adeguatezza del sistema di sicurezza sociale;

tale sistema, pur non essendo afflitto dall'autoreferenzialità di altre realtà pubbliche, tuttavia, con la sua positiva diversità e con i miglioramenti conseguiti non è riuscito ad affrancarsi del tutto. Ne sono prova, tutt'oggi, l'insufficiente attenzione all'utenza e la prevalente importanza dei meccanismi e delle procedure a logica interna; la difficoltà a interiorizzare un approccio strategico e quindi ad assumere come centrale la programmazione di medio-lungo periodo; la tiepidezza verso un modello organizzativo imperniato sulla definizione degli obiettivi con misurazione e verifica dei risultati; la sottovalutazione del fattore tempo nell'esecuzione dei singoli progetti; la riluttanza o la passività verso la modifica degli attuali equilibri di potere decisionale o organizzativo interno;

tutta la realtà che interferisce con i compiti istituzionali del sistema previdenziale è stata pesantemente coinvolta: sul fronte dell'apparato produttivo e dei servizi, del mercato del lavoro divenuto sempre più flessibile e perfino precario, della rilevanza crescente delle nuove professioni e dell'immigrazione, dell'evoluzione demografica con un invecchiamento della popolazione denso di problematicità, in altre parole della realtà socio-economica di riferimento.

In conclusione, si può affermare che la diversa velocità tra i mutamenti che si producono nell'economia e nella società e i processi di adeguamento del sistema previdenziale determina una sua strutturale difficoltà a rispondere, con rapidità e nel merito dei singoli contenuti della sua funzione istituzionale, alla costante evoluzione delle domande e dei bisogni tanto dell'impresa, quanto delle famiglie e del cittadino lavoratore o pensionato.

Le considerazioni sviluppate non possono essere circoscritte alla sola fase di analisi, ma in virtù della loro importanza e del loro peso specifico sull'interesse generale del Paese, richiedono una presa d'atto responsabile ed operativa.

Con tale finalità la Commissione intende dare un contributo a Governo e Parlamento che ha come obiettivo necessario e urgente la riorganizzazione del sistema previdenziale pubblico.

### *1.2 Finalità di un « progetto » di riorganizzazione.*

La complessità della materia e la sua delicatezza, che coinvolge in modo diretto o indiretto tutto l'apparato produttivo e dei servizi e la quasi totalità dei cittadini, richiede la necessità di delineare un vero e proprio « progetto » di grande respiro, che deve essere definito puntualizzando fin dall'inizio le finalità strategiche, gli obiettivi sostanziali, la modalità realizzativa, i tempi occorrenti.

La chiarezza di contenuti identificativi e la trasparenza nel modo di procedere vanno assunte come ineliminabili esigenze, non solo per il rilievo e il diffuso interesse già menzionati, ma anche per ricercare e raggiungere un consenso convinto, allo scopo di superare le difficoltà derivanti da incomprensioni sul valore generale dell'intervento e anche

per rendere meno forti e aggreganti obiezioni di natura corporativa e settoriale.

Si deve dar vita ad un progetto di riorganizzazione globale che innovi profondamente l'assetto, le strutture organizzative, il modello di *governance*, con un sensibile miglioramento qualitativo del lavoro e delle prestazioni sia per gli operatori, sia per gli utenti.

L'insieme delle finalità è facilmente tracciabile, infatti può essere dedotto portando in positivo i limiti della situazione attuale; comunque si possono richiamare alcune caratteristiche da ritenere fondamentali.

In primo luogo l'adeguamento ai processi di cambiamento.

Gli utenti hanno subito trasformazioni profonde e con essi le loro domande e i loro bisogni, per cui il grado reale di efficienza, di efficacia e di qualità del sistema previdenziale deve essere misurato sulla rispondenza della sua funzione istituzionale ai soggetti di riferimento. Tale commisurazione comporta che si metta a fuoco uno spettro molto ampio dell'odierna realtà: il mondo delle imprese, i diversi processi produttivi, i nuovi modelli organizzativi, il mercato del lavoro con tutte le sue figure tradizionali e innovative, le varie tipologie — consolidate e flessibili — di rapporti di lavoro.

Un adeguamento che abbia la finalità di riorganizzare la struttura dei vari enti, ponendo come asse qualificante tutta l'utenza, quasi certamente non riesce a svolgere in modo positivo la propria funzione sociale, senza che tale ammodernamento promuova e si prefigga di attuare reciproche e virtuose integrazioni, sia interne alla realtà previdenziale, che esterne ad essa con altre componenti del *welfare*.

Si tratta quindi di un obiettivo strategico, che presuppone sul piano politico una visione organica del sistema di sicurezza sociale e una capacità d'iniziativa legislativa coerente e rigorosa nell'escludere visioni settoriali o pressioni corporative; sul piano interno al sistema previdenziale si deve ragionare di una riorganizzazione che favorisca questa logica e ne divenga il principale strumento operativo.

Una tale organicità, assolutamente essenziale nella complessità della economia e della società odierna, ha il pregio, fra l'altro, di superare i limiti originari di distinzione e di separatezza non dialogante dei vari istituti e quindi di favorire una razionalizzazione, mirata ad eliminare sovrapposizioni di compiti e doppioni gestionali, sostituendoli con l'unicità di strategia amministrativa in gangli funzionali omogenei o addirittura identici.

Nel miglioramento del servizio e della sua funzione sociale, un valore probante va attribuito allo snellimento del rapporto con l'utenza, attraverso la semplificazione degli adempimenti, la loro non ripetitività, la facilità d'accesso, l'interlocuzione unica (almeno nella fase conoscitiva e di primo impatto, che precede l'articolazione specialistica), la riduzione dei tempi di attesa nella ricezione delle prestazioni, l'obbligo di istanze di conciliazione per ridurre l'insorgere di contenziosi amministrativi e soprattutto giudiziari.

Una riorganizzazione con tali caratteristiche dovrebbe essere in grado di produrre un autentico salto di qualità sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, e di raggiungere i parametri classici che mettono in luce ogni buona e corretta amministrazione.

L'obiettivo non è utopico ma perseguibile se viene introdotto realmente, non con le modalità pressoché virtuali di adesso, quel processo di pianificazione-programmazione-gestione-produzione-controllo previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003, che esige l'individuazione di obiettivi generali e specifici, accompagnata dalla loro misurazione e di conseguenza dalla responsabilità personale in caso di mancato raggiungimento.

Infine, non va trascurata neppure l'individuazione di precisi e quantificati risparmi, da realizzare attraverso ottimizzazioni interne a ciascun istituto e sinergie di sistema attuate insieme a interventi di razionalizzazione. Alcuni sono obiettivi subito conseguibili, magari *una tantum*, altri sono economicità gestionali strutturali e consolidate.

Le cifre cui si è fatto cenno durante le audizioni, oscillanti tra 1 e 2 miliardi di euro, soprattutto se presentate come risultato quasi immediato, sembrano poco attendibili, basta riflettere sull'onere globale per tutti gli istituti delle spese operative che non raggiunge i 6.500 miliardi di euro, compresa la spesa più consistente, quella relativa al personale.

Per quanto riguarda i risultati nel breve periodo, devono essere individuati e attuati già nella prima fase della riorganizzazione e devono essere affidati ad un soggetto incaricato di gestirla, come un vincolo e un parametro di misurazione della propria azione amministrativa.

### 1.3 Realizzabilità del « progetto ».

La logica delle cose messe in campo adesso, che copre una gamma estesa e differenziata di atti, di atteggiamenti, di condizioni, ha condotto ad un diffuso consenso verso la riorganizzazione.

Non potrebbe essere diversamente se nella contestualità temporale vengono sovrapposti le condizioni di fatto esistenti nei vari istituti, i monitoraggi e le analisi condotte da più soggetti, il grado di criticità quotidianamente espresso dall'utenza, il salto di qualità che viene richiesto per adeguarsi ai cambiamenti già intervenuti e che continuano a modificare la realtà economica e sociale del Paese, le disposizioni legislative già varate e la volontà politica espressa dal Governo e dal Parlamento.

Tuttavia da questo quadro, che descrive una situazione nella quale tutti si attivano in nome di un'idea condivisa, non si ricava né urgenza, né necessità, per cui si può legittimamente ritenere che il diffuso gradimento riscontrato verso la riforma del sistema, sia più subito, che non frutto di reale convinzione.

La legge n. 296 del 2006 (Legge finanziaria per il 2007), all'articolo 1, comma 482, aveva conferito al Governo una delega ampia per « il riordino, la trasformazione o la soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici », nell'ambito delle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica già previste dal DPEF 2007 e dalla legge n. 248 del 2006.

Anche se i tempi per l'esercizio della delega sono scaduti il 30 giugno, rimane tuttavia l'intenzione di procedere verso una riorga-

nizzazione, come confermato anche nel *memorandum* d'intesa siglato con le parti sociali il 23 luglio 2007. Da ultimo si fa presente che il disegno di legge sull'attuazione del protocollo su previdenza, lavoro e competitività, approvato dal Consiglio dei ministri il 12 ottobre 2007, all'articolo 2, recante norme in materia di razionalizzazione del sistema degli enti previdenziali, sembrerebbe autorizzare l'esecutivo ad emanare regolamenti di delegificazione di cui all'articolo 28, comma 1, della legge n. 448 del 2001.

Nel rispetto di tali impegni la Commissione bicamerale, a conclusione del ciclo di audizioni, si propone di offrire un contributo presentando un progetto innovativo di riorganizzazione, che tiene conto della intenzioni del Governo, ribadite nello stesso documento predisposto dal Presidente del Consiglio sugli impegni da realizzare entro il 2007.

A questo punto il dibattito e il confronto non può che spostarsi su due questioni: la prima, quale premessa e *conditio sine qua non*, concerne la realizzabilità, dopo anni di annunci, di un progetto di riorganizzazione dell'intero sistema previdenziale, sicuramente ambizioso; la seconda riguarda la fisionomia del progetto medesimo e le sue finalità strategiche e rientra in quei contenuti di merito, che possono prestarsi all'esplicitazione di differenze sostanziali; dissensi quasi inevitabili, ma di più agevole superamento se il progetto è pensato con una linearità che, con chiarezza ed evidenza, sia indirizzata all'interesse generale del Paese.

Occorre avere attenzione alle argomentazioni con le quali sostenere la riorganizzazione, ebbene, al di là dell'effetto annuncio, la riduzione dei costi di gestione e i risparmi immediati non costituiscono un supporto motivazionale capace di affrontare e superare la difficoltà e la durata di un processo complesso. L'adeguamento del sistema ai cambiamenti e il miglioramento qualitativo dei servizi e delle prestazioni, quindi un maggiore soddisfacimento dell'utenza, sono da assumere e presentare come finalità primarie, così da ricondurre l'economicità e la valenza dei suoi benefici nell'ambito di una risultante, di un effetto derivato certo.

La sottolineatura sull'importanza delle finalità e delle motivazioni rientra nelle condizioni preliminari della realizzabilità, in quanto è indispensabile che l'interesse generale, individuale e collettivo, risalti agli occhi di tutti.

In questo universo di soggetti non devono essere trascurati coloro che operano all'interno degli istituti, in quanto la loro convinta disponibilità rappresenta un elemento decisivo nell'attuazione di un processo di cambiamento complesso in sé, reso più arduo e di non facile gestione dalla realtà della pubblica amministrazione, in ragione del particolare contesto culturale e delle norme legislative e contrattuali specifiche.

Tale atteggiamento pone le condizioni per creare un consenso, interno ed esterno, che deve essere promosso attraverso una informazione esauriente, non solo all'inizio, ma anche durante tutto il processo e costantemente alimentato dal coinvolgimento diretto e fattivo dei molti soggetti interessati: dipendenti, parti sociali, cittadini.

Queste sono le premesse da non sottovalutare, ma la realizzabilità dipende innanzi tutto dalla esistenza di un disegno chiaro e ben strutturato, generale e articolato nelle sue linee fondamentali, che però va reso credibile nell'area degli addetti ai lavori e perfino nell'immaginario collettivo, non a parole, ma con atti concreti, cioè:

a) dalla predisposizione di un « progetto strategico » completo e organico, suddiviso per finalità e obiettivi distinti, a carattere processuale in un arco temporale ben definito;

b) dalla determinazione di primi interventi sul fronte delle ottimizzazioni interne a ciascun istituto e delle sinergie immediatamente conseguibili da affidare ad un soggetto con responsabilità di concreti e verificati risultati;

c) dalla definizione di un « piano industriale », sarebbe meglio parlare di un « piano di fattibilità », avente la precisazione dei singoli obiettivi e dei vari risultati da raggiungere, dei tempi di attuazione comprensivi degli *step* intermedi, il tutto corredato da una preventiva, esauriente e ben dettagliata documentazione.

Ai già accennati fattori di natura culturale e di contenuto strategico è indispensabile aggiungere, anche alla luce dell'esperienza dell'ultimo decennio, un'ulteriore condizione: una grande determinazione politica durante tutto il processo, che sia in grado di contrastare e di respingere, fin dal loro nascere, le pressioni trasversali, di chi semplicemente si oppone ad ogni cambiamento e soprattutto di chi vuole difendere distinzioni ormai anacronistiche.

#### *1.4 La soluzione con due « poli » preferibile alla riunificazione.*

Il convinto orientamento della Commissione verso una tipologia di riorganizzazione fondata sulla costituzione di due poli, uno rigorosamente « previdenziale » e l'altro rivolto al diritto alla « salute e sicurezza » del lavoro, non dipende soltanto all'opinione quasi unanime di coloro che sono stati auditi, quanto dalla fondatezza delle motivazioni e dalla loro innegabile valenza positiva.

In primo luogo non può essere trascurata la profonda diversità tra « previdenza » e « sicurezza sul lavoro », non solo sul fronte del modello storico prescelto, che si caratterizza dalla forma di finanziamento ai connotati organizzativi, quanto soprattutto per la loro ben distinta funzione sociale. Per tale motivo la previsione di un unico istituto viene considerata da tutti i soggetti coinvolti a ragione come una penalizzazione, in special modo per la realtà della salute e sicurezza sul lavoro.

Analoga preoccupazione, sia pure di minor peso, è riscontrabile anche negli istituti previdenziali in senso stretto, in ragione delle differenze ancora presenti, nel lavoro dipendente tra il « settore privato » e la « pubblica amministrazione ». La specificità del dipendente pubblico è conosciuta troppo superficialmente, invece non è da sottovalutare né sul piano della percezione soggettiva, né tantomeno

su quello del merito delle condizioni: sistema di calcolo, TFR, previdenza complementare, *benefits* per i dipendenti e pensionati, ecc.

Si tratta perciò di tenere in considerazione la frammentarietà normativa ancora esistente su aspetti non marginali, che interessano tutto il sistema.

La costruzione di due poli, se confrontata con l'unificazione, può apparire e in effetti rappresentare un limite per possibili obiettivi di economicità e per ottenere concreti risparmi, ma proprio la sua minore radicalità può facilitare l'aggregazione all'interno di ciascun polo di tutta quella realtà, oggi separata e spesso scollegata, avente funzioni simili o addirittura uguali; in altri termini può rendere più agevole il completamento dei processi di assorbimento in INPS e in INPDAP e può aiutare a dare inizio a qualcosa di analogo nel polo salute e sicurezza.

Non è una contraddizione logica e ancor meno operativa, poiché la scelta di una linea di specializzazione, insita nei due poli, se accompagnata da un modello organizzativo per articolati rami di attività, consente un duplice obiettivo: di eliminare le non poche duplicazioni esistenti e di cogliere distinzioni e specificità reali, che con l'unificazione verrebbero mortificate o soppresse; quest'ultima particolarità non va ignorata perché offre una soluzione a differenziazioni oggettive, per le quali si potrebbero prospettare particolari configurazioni.

Una riorganizzazione imperniata su due poli avente carattere graduale presenta ulteriori positività, sia nella fase di costruzione, che come assetto strutturale, una volta che il progetto sia a regime:

configura, infatti, una tecno-struttura organizzativa dall'aspetto dimensionale più ridotto e dalla minore complessità, che agevola la ricerca di efficienza ed efficacia; mentre la concentrazione in un unico soggetto comporta il vincolo che in esso sia già presente una qualità gestionale, per ora non raggiunta da alcun ente. Inoltre sarebbe richiesta l'immediata adozione di modelli e strumenti operativi, che non sono stati ancora interiorizzati, non appartengono cioè ad un patrimonio d'uso consolidato, anzi quando comunque sono impiegati non possiedono il necessario allineamento nelle tipologie e nei tempi; rende naturali ottimizzazioni interne le quali, contestualmente, divengono condizione preliminare per un piano, ben più ambizioso e virtuoso, di sinergie dell'intero sistema;

permette maggiori e più credibili possibilità di gestione a fronte degli ostacoli normativi e contrattuali esistenti nella pubblica amministrazione quando si decida per la fusione, come ampiamente dimostrato da non pochi precedenti vissuti in INPS, basta citare il caso del fondo dei dirigenti (INPDAI), per non parlare dello SCAU, cioè dell'agricoltura, che richiese molti anni. Quanto all'INPDAP, l'assorbimento di tutta la realtà pubblica non è ancora completata, malgrado siano già trascorsi dodici anni; infatti, nonostante la normativa abbia da anni stabilito il passaggio delle competenze dal Ministero della Difesa all'INPDAP, il processo di trasferimento dei dati e delle notizie non è stato ancora avviato, così come per la pubblica istruzione che non ha ricevuto dai provveditorati agli studi e/o dalle

singole scuole la totale documentazione del personale della pubblica istruzione rendendo difficoltosa la possibilità di liquidare le pensioni definitive. Mentre per le pensioni di guerra — come sottolineato dal Vice Ministro per l'Economia, Roberto Pinza — continuano ad essere istruite, preparate e liquidate dal Ministero dell'Economia impiegando 152 unità (di cui 140 dislocate presso le direzioni provinciali del tesoro) per 206.000 richieste. Si tratta di uno dei settori al quale la pubblica amministrazione continua a dedicare risorse umane: questo è l'esempio di un costo esterno impiegato per l'espletamento delle pratiche previdenziali a carico della pubblica amministrazione e non degli enti previdenziali;

consente di pianificare con minori tensioni alcune problematiche di medio periodo inerenti la complessa gestione del personale, quali: la soluzione per le eccedenze, la mobilità, il fabbisogno specialistico comprese alcune assunzioni di alta qualificazione, i piani di formazione e di riqualificazione professionale, l'inevitabile richiesta di omogeneità dei livelli d'inquadramento e di retribuzione.

D'altra parte i due poli mentre rappresentano una riorganizzazione dai lineamenti forti, che mette in condizione di operare un vero salto di qualità e di consolidarlo, possono al tempo stesso essere concepiti come la verifica, non solo teorica ma avvalorata sul campo, dell'opportunità o meno di una successiva ipotesi di razionalizzazione ancora più spinta.

### *1.5 Carattere processuale della riorganizzazione.*

È già stato ripetutamente evidenziato come l'importanza, la complessità e la delicatezza del sistema previdenziale impongano una trattazione della materia nella sua interezza e con la massima organicità, onde evitare il riproporsi di vecchi o nuovi limiti e contraddizioni; tale rischio, più volte vissuto, diviene la motivazione per richiamare la necessità di una coerenza intrinseca, quale garanzia di un sistema ben strutturato e perciò stesso più rigoroso e più efficiente.

Tale progettualità strategica richiede una realistica gradualità, caratterizzata da tappe e obiettivi intermedi ben finalizzati, che mentre raggiungono primi risultati predefiniti, siano proiettati e consentano ulteriori stadi di avanzamento verso la soluzione a regime e, al tempo stesso, rappresentino utili momenti di verifica sulla bontà del progetto e delle sue articolazioni, anche suggerendo possibili correzioni.

Le componenti essenziali e caratterizzanti la riorganizzazione devono essere pensate e delineate come distinte, quindi tratteggiate separatamente e funzionalmente autonome, ma la cui peculiarità, in ragione dell'essere parte di un sistema, deve essere compatibile e deve saper portare un contributo, un proprio valore aggiunto, all'unicità strategica del progetto d'insieme.

Ogni processo complesso ha una logica realizzativa che si articola e unisce due ordini: quello dei contenuti essenziali e quello sequenziale dei tempi.

In questa riorganizzazione proposta dalla Commissione la puntualizzazione ha la seguente cadenza:

una fase iniziale che, in certo senso prescinde dal grande disegno di riforma; possiede perciò una sua propria autonomia, in quanto rappresenta un dovuto intervento di buona ed oculata amministrazione. Il compito è circoscritto alla realizzazione in ogni istituto delle ottimizzazioni interne, capaci di agevolare la definizione di un piano di prime sinergie fra tutti gli istituti, supportato dall'elencazione dei benefici che si attendono in tema di efficienza, di efficacia e di contenimento dei costi. Diviene opportuno affidare, in tale fase, la responsabilità della realizzazione di queste prime sinergie ad un soggetto che, in ragione del ruolo assegnatogli, assuma i connotati di una « cabina di regia »; una fase successiva, che deve delineare la fisionomia del progetto strategico. È il *primum* logico, di merito, sul piano temporale immediatamente successivo; esso compete alla politica, più precisamente: la predisposizione e la presentazione al Governo, la decisione e l'approvazione al Parlamento.

La Commissione, utilizzando il lavoro svolto anche durante le precedenti legislature nonchè attraverso un approfondito dibattito interno, ritiene di fornire un proprio contributo conoscitivo e propositivo a Parlamento e Governo con un documento conclusivo, la cui struttura e il cui contenuto hanno di fatto i connotati del « progetto strategico » recante un'ipotesi di riorganizzazione globale del sistema, che ruota attorno ad una razionalizzazione incentrata su due poli: con una contestualità logica e nei tempi brevi che sono richiesti per la sua predisposizione, deve essere messo a punto il piano di fattibilità, cioè lo strumento concreto di applicazione del progetto strategico che, nell'arco del processo, definito per stadi programmati di avanzamento, conduce alla configurazione a regime;

infine un nuovo modello di *governance* che elimini le criticità a tutti note, più volte registrate e approfondite dalla Commissione nel corso delle varie legislature dal 1997 ad oggi, che sia commisurato e coerente col progetto strategico di riorganizzazione, sia cioè in grado di fornire fondate garanzie sulla buona qualità amministrativa del sistema riformato.

## CAPITOLO II

### LA FASE INIZIALE

La segmentazione con cui è stato concepito il sistema previdenziale, con la sua diffusa articolazione, rispondente ad una logica di distinzione settoriale, ha giustificato la nascita di modelli organizzativi autonomi e relegato la ricerca di terreni comuni di collaborazione a pochi casi episodici e contingenti.

Negli ultimi anni è stata avvertita l'esigenza di un raccordo più stretto fra i vari istituti e sono stati compiuti passi importanti, anche concordando vere e proprie sinergie; tuttavia questa positiva evoluzione ha avuto un andamento discontinuo e il quadro d'insieme è abbondantemente inferiore a quello che si sarebbe dovuto registrare, sotto la spinta dei cambiamenti e delle possibilità offerte dall'innovazione tecnologica.

La ventilata ipotesi dell'unificazione, prevista nel programma del governo, ha avuto senza dubbio la positiva conseguenza di rimettere all'ordine del giorno una riorganizzazione sistemica dell'intera realtà previdenziale, che ha di conseguenza indotto una modifica di atteggiamento.

Infatti, all'interno degli istituti gli organi di direzione e la dirigenza apicale hanno reso più frequenti i loro contatti, hanno approfondito l'esame delle possibilità di utilizzo comune di alcuni strumenti operativi e sono stati riattualizzati precedenti impegni di sinergie rimasti quasi tutti sulla carta; basti pensare al primo protocollo firmato da tutti gli organi INPS, INPDAP e INAIL che risale al 1998.

A tale attenzione interna si devono aggiungere le sollecitazioni promosse dai ministeri della Funzione Pubblica e del Lavoro, che hanno varato e coordinato gruppi di lavoro finalizzati a predisporre una accelerazione nei rapporti fra i vari enti e a individuare risparmi significativi conseguibili nel breve e medio periodo.

In questi mesi quindi è stato condotto un apprezzabile studio preparatorio, che risulterà molto utile quando si passerà alla fase decisionale del progetto di riorganizzazione.

### *2.1 Attuazione delle prime sinergie.*

L'appartenenza ad un sistema che, pur nella diversità delle funzioni, ha molti elementi comuni, primo fra tutti la platea dei soggetti economici e sociali del mondo del lavoro che formano la propria predominante utenza, avrebbe dovuto indurre ad una collaborazione fra i vari istituti come fattore naturale della modalità organizzativa.

Ciò è avvenuto in ritardo e con limitati risultati, ma oggi non può essere più giustificato un atteggiamento ancora esitante.

Le sinergie interne al mondo previdenziale e perfino con altri soggetti pubblici che vi interferiscono, sono divenute un fattore decisivo di efficienza ed efficacia e quindi un metro di giudizio di buona funzionalità amministrativa, che ha diretta attinenza con la competitività dello stesso sistema paese.

Si è in presenza di una istanza che nasce dalla realtà delle cose e che non può essere rinviata in nessun caso, ma che acquista un'impellenza ulteriore e motivazioni più forti a fronte di un processo di riorganizzazione.

Dal quadro complessivo delle sinergie, che assurgerà ad elemento caratterizzante il progetto a regime, è importante che vengano anticipate alcune di esse, per una duplice ragione: la loro maggiore

facilità di esecuzione e il contributo che possono apportare alla credibilità dell'intero processo di riforma.

Il protocollo d'intesa siglato dal Governo con le parti sociali il 23 luglio 2007 comprende un elenco delle sinergie; si tratta sicuramente di una indicazione esemplificativa e non di carattere tassativo, perché equivarrebbe a mettere un limite ad obiettivi di miglioramento funzionale e a concreti risparmi di gestione, senza alcuna ragione.

Un'implicita conferma viene infatti offerta dagli stessi istituti all'interno dei quali si sta lavorando da vari mesi, anche su sollecitazione dei ministeri, su una gamma ben più ampia, d'altronde tali disponibilità sono state manifestate nel corso delle audizioni da tutti i soggetti interessati.

In una corretta ottica di specializzazione dell'azione, come pure dei servizi e degli uffici interni, possono essere anticipate le seguenti sinergie:

a) la condivisione del servizio informativo, con la costruzione di una rete che, attraverso l'integrazione dei singoli sistemi, garantisca la certezza e unicità del dato e consenta, anche con la condivisione di applicativi gestionali, di governare e gestire adeguatamente le scelte di razionalizzazione. Tale opzione sull'informatica riveste un ruolo decisivo, sia generale per la realizzabilità del progetto, che specifico per dare concretezza e rapidità a tutte le altre sinergie; fra l'altro, l'attuale qualità raggiunta dalle tecnologie rende la decisione più accessibile, anche in termini di costi, rispetto al passato pur recente;

b) l'unificazione in INPS del corpo ispettivo deputato al controllo sulla regolarità contributiva delle imprese, intensificando il coordinamento coi ministeri del Lavoro e dell'Economia e Finanze. Negli ultimi anni infatti buona parte di tale attività è stata svolta in sinergia fra gli enti, dando origine alla cosiddetta vigilanza congiunta e integrata, che può essere ancora migliorata coinvolgendo anche altri organismi (Guardia di finanza, ASL, ecc). È stato così sancito il coordinamento del Ministero del Lavoro in ordine alla programmazione e pianificazione, a livello centrale e territoriale, nonché alla promozione di azioni di contrasto al lavoro irregolare e su particolari settori produttivi a rischio di evasione. Il consolidamento e l'applicazione di tale prassi permetterebbe il raggiungimento di un triplice obiettivo: quello di un'estensione significativa del numero dei controlli, che a parità di personale, potrebbero aumentare di oltre il 50 per cento; quello, diretta conseguenza del precedente, di un maggior contrasto al grave fenomeno del lavoro nero; infine, quello di armonizzare i vari interventi rendendo più efficace, ma meno travagliato e fastidioso il rapporto con le imprese e il lavoro autonomo.

Un approfondimento dovrebbe essere condotto sulla evasione contributiva da parte di taluni soggetti pubblici, resa possibile dall'assenza di uno scrupoloso controllo interno e dalla non ottimale capacità di verifica da parte dell'INPDAP.

La natura della sinergia riguardante il controllo sulla regolarità contributiva induce ad una riflessione più generale sulla diversità dei risultati ottenibili. Nel caso della vigilanza la sua valenza, prevalen-

temente esterna alla pubblica amministrazione, comporta che i benefici attesi non riguardino la riduzione dei costi del servizio, ma il miglioramento dei controlli, che divenendo più numerosi ed efficaci, possono assicurare maggiori entrate contributive quale risultato contro l'evasione. In altre sinergie le non poche differenze (normative, di struttura, di organizzazione, ecc.) riscontrabili fra i vari istituti, fanno sì che, almeno nella fase iniziale, si vada incontro con ogni probabilità ad un aumento dei costi, dovuto alla maggiore complessità e all'armonizzazione di sistemi organizzativi e gestionali, che hanno architetture e gradi di realizzazione molto diversi. Infine, vi sono sinergie dove l'economia di scala o la soppressione di duplicazioni delle stesse attività presenti nei vari enti comporta il raggiungimento quasi immediato di risparmi, anche di un certo rilievo, senza compromettere, anzi migliorando l'operatività;

c) l'unificazione della avvocatura per tutti gli enti, come primo passo verso un'avvocatura unica del parastato. La fusione non registra contro-indicazioni, è condivisa e caldeggiata a livello associativo e può arrecare notevoli benefici; basti pensare al superamento delle diversità interpretative delle norme e al ridimensionamento del contenzioso amministrativo e soprattutto giudiziario, interno e con l'utenza, che ha raggiunto livelli abnormi. Si tratta, a ben vedere, di un obiettivo ormai maturo che potrebbe comprendere, non solo campi operativi facilmente accorpabili, ma pure delicati profili di rilievo strategico;

d) la riunificazione della gestione delle procedure pubbliche di acquisto e delle gare di appalto, nazionali e regionali, che mentre permette risparmi certi dovuti alle economie di scala, consente contemporaneamente di evitare difformità nelle attrezzature, in particolare sugli investimenti in innovazione, spesso causa di ritardi e costi aggiuntivi;

e) il coordinamento unitario nella gestione del patrimonio immobiliare, come primo stadio di un percorso, molto più complesso e di medio periodo, sulla politica immobiliare e una sua virtuosa amministrazione tenendo presente la diversità INAIL;

f) una iniziale razionalizzazione territoriale con presenza comune di sedi o uffici in immobili che si sono resi liberi;

g) unicità nel bandire eventuali concorsi per l'assunzione di personale al fine di esaminare le esigenze all'interno di tutto il sistema. Un inizio limitato verso una politica del personale unica per tutto il sistema, che richiede tempi più lunghi, sia per uniformare le politiche contrattuali decentrate, che per fare un monitoraggio preciso dell'insieme delle risorse umane, evidenziare il fabbisogno dell'assetto riformato e quindi individuare le scelte più idonee a sostenere il progetto strategico.

## 2.2 Opportunità di una « cabina di regia ».

Un ruolo così delicato non può essere lasciato nell'indeterminatezza o peggio ancora affidato alla discontinuità delle sollecitazioni

esterne, legate allo sviluppo della discussione sul progetto strategico o sui problemi generali del paese; la soluzione ottimale è quella di responsabilizzare un soggetto.

Diviene indispensabile una cabina di regia con alcuni precisi connotati: compiti esattamente definiti, capacità di sviluppo della propria azione senza creare ostacolo al funzionamento ordinario dei vari istituti, mandato temporale ben delimitato, responsabilità sul raggiungimento dei risultati attesi.

La funzione è quella di gestire, con formale mandato, le decisioni che danno corpo allo stadio iniziale della razionalizzazione del sistema, quindi:

prima di tutto accelerare le ottimizzazioni interne a ciascun istituto, concependole con la finalità di appartenenza ad un sistema omogeneo e integrato; attuare contestualmente il programma di prime sinergie dell'intero sistema da incardinare come strutturali e definitive;

predisporre approfondimenti sulla convenienza o meno di un ulteriore sviluppo del processo di razionalizzazione fino a comprendere l'unificazione.

La configurazione logica, avente minori contro-indicazioni rispetto a qualunque altra ipotesi, sembra essere quella interna all'attuale assetto ordinamentale, anche se sono state ventilate soluzioni nelle quali gli aspetti negativi rischiano di avere una netta prevalenza.

È d'obbligo qualche esemplificazione.

Nel caso di una figura esterna: se investita della semplice funzione di coordinamento essa rimane debole rispetto agli organi dei vari istituti e quindi poco incisiva; se al contrario fosse dotata di forti poteri, in pratica un commissario, sarebbe contraddittoria col modello ordinamentale a struttura duale che regola i maggiori enti, determinando così una permanente conflittualità, con pesanti ricadute non solo sugli obiettivi della prima fase, ma anche sulla funzionalità ordinaria.

Nel caso di un'alternativa orientata ad una soluzione politica o ad un ruolo direttamente esercitato da uffici del Ministero del Lavoro, rappresenterebbe una invadenza obiettiva in compiti impropri, in netto contrasto col principio della distinzione tra politica e gestione, che correttamente ispira la riforma della pubblica amministrazione. Come primo effetto pratico si avrebbe la messa in discussione del modello duale applicato negli istituti, scelta priva di razionalità dal momento che s'intende confermarlo, sia pure con correzioni, nella nuova *governance*.

Sulla base di tali considerazioni la soluzione più naturale sembra quella interna, con le figure di vertice degli organi di natura strategica, cioè una cabina di regia composta dai presidenti degli istituti e dai presidenti dei rispettivi consigli d'indirizzo e vigilanza (CIV); figure che, se chiamate a responsabilità diretta, potrebbero assicurare l'applicazione del programma di prime sinergie, senza che si determinino le conflittualità prima paventate e senza risultare d'ostacolo al quotidiano funzionamento degli istituti.

Qualora si desiderino garanzie più certe in riferimento alla realizzazione del programma di sinergie affidato alla cabina di regia, atteggiamento prudenziale più che legittimo, la composizione sopra delineata dovrebbe essere integrata da una figura esterna, di provata esperienza e professionalità. Essa avrebbe il compito di presiedere tale struttura temporanea, facilitando in tal modo il superamento di logiche settoriali da parte degli organi dei singoli istituti.

### 2.3 *Necessità di un intervento normativo.*

Non possono sussistere dubbi sulla necessità che la riorganizzazione del sistema previdenziale sia supportata legislativamente, come ampiamente dimostrato dall'esperienza.

Non mancano gli esempi: i primi contrasti tra gli organi e il contenzioso interno per la nomina del nucleo di valutazione strategica furono superati soltanto con la legge n. 127 del 1997; per non parlare delle proposte correttive sulla *governance*, suggerite e sollecitate dalla Commissione a conclusione delle varie indagini, rimaste inapplicate anche quando erano state tradotte in norme di legge delega.

Con ogni probabilità per attuare il « progetto strategico » si renderanno indispensabili più interventi, in ragione della diversità delle tematiche e delle cadenze temporali differenziate secondo le varie fasi del processo.

Infatti, sulla base di quanto previsto nel programma di governo, nelle leggi generali di programmazione economica e finanziaria già approvate e in quelle che lo saranno nel corso del corrente anno, nonché per quanto contenuto nel protocollo d'intesa con le parti sociali, il « progetto strategico » dovrebbe essere varato entro il 31 dicembre p.v.

Tuttavia, per la sua completa realizzazione, non sembrano sufficienti i pochi mesi che intercorrono alla fine dell'anno e perciò si renderanno inevitabili successivi interventi normativi finalizzati a dare organicità e coerenza all'intero sistema e ad individuare e sancire i raccordi o le integrazioni con altri enti e funzioni pubbliche, collegate in ragione della loro funzione sociale.

Il progetto dovrà essere elaborato sulla base di linee essenziali e di obiettivi principali sulla cui base predisporre un « piano di fattibilità ».

In tale quadro, che conferma il carattere graduale della riforma ed evidenzia il vincolo normativo, non fa eccezione neppure la fase iniziale.

Anche per essa si rende necessario un intervento legislativo che ne sottolinei il carattere vincolante e nello stesso tempo eviti ostacoli reali o difficoltà operative, che potrebbero essere invocate da chiunque voglia bloccare o rendere difficoltosa l'attuazione.

Comunque è importante che essa definisca il programma, gli obiettivi concreti, i tempi, i poteri affidati alla cabina di regia anche con qualche previsione di eccezionalità, nonchè le responsabilità in caso di mancato raggiungimento dei risultati attesi.

Il nuovo impianto legislativo va completato con una semplificazione estesa che affronti lo snellimento delle norme di descrizione analitica dei compiti affidati ai vari soggetti istituzionali e alle loro singole articolazioni, come pure la facilità d'accesso da parte dell'utenza, gli adempimenti e le procedure operative.

#### 2.4 I Comitati territoriali.

La modifica dei comitati territoriali è stata invocata a più riprese, ma malgrado fosse prevista dallo stesso decreto legislativo n. 479 del 1994, i vari tentativi non hanno avuto alcun seguito, oscillando ogni volta tra la pura riconferma e una loro riforma, che tenesse conto del modello duale.

Si è discusso anche della loro utilità, tuttavia la prospettata ipotesi di soppressione è stata definitivamente accantonata dopo i necessari approfondimenti, che hanno analizzato non solo gli aspetti economici del loro costo, ma anche le funzioni svolte, da reputare non attribuibili all'interno degli istituti e non facilmente trasferibili a soggetti esterni, pubblici o privati, con pari efficacia e riconoscimento.

Sul piano di una loro ridefinizione, coerente con la riorganizzazione del sistema previdenziale e col modello ordinamentale, i comitati territoriali avrebbero dovuto essere un capitolo del progetto strategico, più precisamente una componente della nuova *governance*.

Sono prevalse altre considerazioni, così la loro riforma è stata accantonata e la legge finanziaria per il 2007 prevedeva che fossero trattati separatamente e in tempi più rapidi.

Esiste un'ampia convergenza sull'utilità di procedere ad una loro semplificazione e al loro snellimento, invece la stessa chiarezza e analoga condivisione non è ancora registrabile in riferimento al loro ruolo.

L'esame del contenzioso, come luogo di terzietà, vera e propria istanza di compensazione, deve essere confermato in quanto ne costituisce la stessa ragion d'essere, ma sarebbe riduttivo, quasi una occasione mancata, limitarsi a tale compito e non affidare ai comitati anche un momento di esame e verifica sul funzionamento del sistema, soprattutto a livello regionale, cioè dove viene decisa la programmazione gestionale del territorio.

In altre parole una « *customer satisfaction* » espressa localmente, vicino al rapporto concreto con l'utenza, dai rappresentanti di quelle parti sociali che sono i fruitori fondamentali.

La prima decisione riguarda il numero dei comitati.

Esiste una intesa col Governo limitata all'INPS, apprezzabile perchè prevede uno snellimento, può essere valutata soltanto come un primo positivo approdo di disponibilità, tuttavia da non applicare perchè non risolve il problema per gli altri istituti.

L'obiezione più seria a tale soluzione riguarda il momento nel quale è stata fatta, poiché la riorganizzazione del sistema previdenziale rende anacronistico ragionare ancora nella logica di istituti separati. Appare invece molto opportuna e coerente una riforma, che

in sintonia con i due poli, preveda due comitati: uno riferito al settore previdenziale e l'altro a quello della salute e sicurezza sul lavoro.

Un assetto di questo tipo riduce il numero dei comitati e rende possibile un forte snellimento nella loro composizione, per cui una contrazione intorno al 50 per cento dei componenti, espressione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni datoriali realmente rappresentative nella realtà territoriale, non è affatto utopica.

Merita di essere esaminato anche il rapporto fra i due livelli alla luce delle diverse esperienze: in INPS, il comitato provinciale e quello regionale, sono nettamente distinti, con due nomine separate; in INAIL, il comitato regionale è formato dai presidenti e vicepresidenti dei comitati provinciali, col vantaggio di un raccordo intrinseco che copre tutto il territorio e con ulteriore riduzione delle persone coinvolte.

### CAPITOLO III

#### LA REALIZZAZIONE DEL « PROGETTO STRATEGICO »

Il *primum* logico che legittima e avvia il processo di riforma è il progetto strategico, di competenza politica, governativa e parlamentare che, indicando al paese con grande chiarezza le motivazioni e le finalità d'interesse generale, corredate da previsioni fondate, delinea con precisione gli elementi essenziali della riorganizzazione, a cominciare dalla suddivisione in due poli, con obiettivi cadenzati, di carattere sistemico e specifici per ciascuna della due aggregazioni e delle loro ulteriori articolazioni.

Una simile scelta, per la sua complessità e delicatezza, richiede alcuni requisiti e condizioni, fra cui hanno valenza decisiva:

un corpo legislativo e regolamentare di supporto, fondamentalmente mirato alla realizzazione della riforma, ma che contemporaneamente elimini la confusione esistente, determinata dalla compresenza di norme varate su modelli diversi, per addizioni ripetute negli anni, che hanno comportato sovrapposizioni, contraddittorietà e contenzioso interpretativo fra gli stessi organi. Sarebbe ideale un testo unico snello, con molti rinvii a regolamenti, di più facile correzione e aggiornamento;

un piano di razionalizzazione articolato su due poli con esplicitazione degli obiettivi, delle procedure, dei tempi finali e intermedi, generale e specifico per ognuna delle due aggregazioni, cioè un piano di fattibilità che preveda al proprio interno anche un programma di sinergie a medio periodo e un unico modello organizzativo idoneo a governare il nuovo assetto;

una nuova *governance* interna al sistema ed esterna ad esso, rivedendo così l'attuale modello ordinamentale, ma anche il sistema di relazioni col mondo politico-istituzionale e il rapporto con la

programmazione economica e finanziaria riformulando anche il sistema dei controlli.

### *3.1 La razionalizzazione dell'intero sistema.*

Sarebbe un errore molto grave se, dopo aver annunciato la volontà di dare vita ad un solo istituto, si finisse per limitarsi ad alcune sinergie, lasciando tutto sostanzialmente inalterato.

Un intervento di razionalizzazione vera non può essere abbandonato per le motivazioni già evidenziate e più volte richiamate; il problema e l'eventuale confronto si sposta sulla tipologia.

La Commissione concorda su una operazione dai forti connotati, che miri a conseguire un assetto organico, completo, ben strutturato, solido, in modo da risultare difficilmente smantellabile da successive e non rigorose correzioni, magari dettate da chiusure settoriali corporative o, ancor peggio, da pressioni strumentali.

In un sistema previdenziale come quello attuale, con l'ampiezza del ruolo sociale e delle funzioni specifiche che gli sono state assegnate, una riforma finalizzata a rispondere alla novità delle esigenze incontra, come avviene in ogni profondo cambiamento, un ostacolo quasi naturale: l'incertezza che provoca la discontinuità.

Ogni rottura con una strutturazione consolidata, che mostra pesantezza e difficoltà di adeguamento, deve essere aiutata, anche quando si dichiara la disponibilità al cambiamento.

In tal caso la scelta presuppone un impegno incentivante verso la formazione di una cultura di aggregazione identitaria da parte dei vari istituti e dei soggetti coinvolti che, mentre coglie e garantisce le molte opportunità insite nell'appartenenza al medesimo sistema, sia in grado di strutturarsi con quella duttilità necessaria a non penalizzare le diversità reali, il cui mantenimento è sinonimo di attenzione e qualità del servizio.

In tale contesto il nodo della riorganizzazione presenta due passaggi obbligati:

il primo riguarda il superamento della frammentazione attuale, a modifica dell'assetto storico, come necessità dello stesso adeguamento del sistema alla realtà e alle sue domande e come condizione stessa di efficienza ed economicità;

il secondo è la capacità a combinare e a far coesistere una razionalizzazione spinta con alcune distinzioni, che non sono motivate da cedimenti a logiche di chiusura settoriale o corporativa, ma dall'essere — almeno in una prima fase e finché tali articolazioni saranno valutate presenze positive — una apprezzabile e qualitativa disponibilità offerta dall'assetto riformato.

Tale filosofia organizzativa fa ritenere la razionalizzazione attorno a due poli, più adeguata, con garanzie di funzionalità globale maggiori, con più qualificate proprietà, se l'assetto concreto prevede: un « polo previdenziale » in senso stretto nel quale, almeno nella fase iniziale, ma probabilmente anche a regime, è preferibile mantenere

distinte, con autonomia reciproca, la realtà previdenziale del lavoro privato e quella della pubblica amministrazione;

un « polo salute e sicurezza del lavoro » quale presenza specifica chiamata a garantire, mediante un modello assicurativo, quella tutela privilegiata del lavoratore, prevista anche dal dettato costituzionale, che non sembra raggiunta, vista la gravità dei dati sugli infortuni e sulle tecnopatie.

In tale progetto strategico di riforma vanno ridisegnate la *mission*, l'ambito, i poteri, le competenze di ciascun polo, le interrelazioni interne ed esterne, i singoli istituti che a conclusione del processo rimarranno nel sistema riorganizzato.

### 3.2 *Il polo previdenziale.*

L'aggregazione del « polo previdenziale » è, sotto ogni aspetto, quella di maggiori dimensioni, ma la sua costruzione, se assunta con convinta determinazione, è meno difficoltosa e sicuramente più rapida di quella che può essere prevista su salute e sicurezza del lavoro.

Come già affermato il parere della Commissione e di quasi tutti i soggetti auditi è orientato a mantenere una distinzione strutturata fra gli istituti che sono di riferimento per il mondo del lavoro privato e per il mondo del lavoro pubblico, ciò equivale a:

riunire in INPS in un arco di tempo stabilito, comunque relativamente breve, tutta la realtà previdenziale del lavoro privato, precisando le modalità di confluenza di ciascun istituto o fondo; si tratta di prevedere l'assorbimento già deciso di SPORTASS (la parte assicurativa andrà in INAIL e quella previdenziale in INPS, cfr. l'articolo 28 del decreto legge n.159 del 2007), controverso di IPOST ed ENPALS.

Le argomentazioni sostenute dagli organi di detti istituti sulla loro specificità non sono così probanti da escludere la confluenza in INPS, per tre ordini di ragioni:

1) la prima deriva dalla constatazione che in INPS esistono fondi di taluni settori del mondo del lavoro con caratteristiche di specificità, non meno accentuate di quelle riscontrabili nelle poste e pure, in certo senso, nello stesso mondo dello spettacolo;

2) la seconda riguarda alcuni costi, più precisamente il dispendioso rapporto tra, l'onere delle strutture di supporto alla gestione e soprattutto degli organi amministrativi da un lato e, dall'altro, l'estensione assai limitata dell'utenza;

3) la terza perché nella configurazione duttile già indicata, in un primo momento e per il tempo che fosse ritenuto utile, si può prevedere un'articolazione interna con linee di produzione non solo distinte, ma aventi anche delimitate autonomie, in grado di accollarsi

la specificità; invece non si giustifica ed è pertanto inaccettabile il mantenimento di un assetto separato con propri organi di vertice.

Nel caso poi dell'IPOST sussiste un'ulteriore riflessione, quella sulla sostenibilità finanziaria di medio-lungo periodo, che fra l'altro rende difficilmente percorribili percorsi di autonomia che sono stati prospettati, fra cui l'ipotesi della fondazione. La platea limitata e chiusa rende strutturalmente fragile il sistema e questa inevitabile previsione attuariale potrebbe essere dimostrata ricorrendo ad un bilancio tecnico con proiezioni a 30-35 anni, cioè con uno strumento di analisi che dal prossimo anno sarà applicato a tutti i fondi privatizzati. Sarà comunque compito degli organi tecnici dei ministeri — ai quali sarà sottoposta l'evoluzione del sistema delle imprese che operano nel settore postale così come è stato rappresentato nell'audizione — la valutazione della sostenibilità finanziaria dell'ipotesi della fondazione;

riunire in INPDAP, con perentorietà e maggiore celerità rispetto al mondo privato, tutte le realtà pubbliche che ancora espletano adempimenti, che per norme già varate (la fase transitoria prefigurata dalla legge n. 335 del 1995 non autorizza il rinvio *sine die* e sono già trascorsi quasi dodici anni) e per logica di sistema avrebbero dovuto essere già confluite. Vi sono ancora funzioni previdenziali amministrative da alcuni enti pubblici, datori di lavoro, ma il nodo vero è rappresentato dalle pensioni delle forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare e anche dalle pensioni di guerra e da quelle privilegiate tabellari, in via di esaurimento. È un assorbimento per sé meno difficoltoso di quello riguardante il privato e proprio per questo riveste un carattere esemplare, cioè una manifestazione di volontà politica e amministrativa superiore a quella dimostrata per dar vita all'INPDAP, cui aggiungere modalità di confluenza più valide di quelle sperimentate con le iniziali gestioni. Tale operazione di carattere amministrativo dovrebbe essere accompagnata dalla completa unificazione della normativa sostanziale tra le varie tipologie di dipendenti del settore pubblico e di seguito avvicinando i sistemi dell'AGO-IVS.

Soltanto quando tutto ciò sarà a regime si saranno create le condizioni per valutare, mediante un approfondito esame delle convenienze come delle contro-indicazioni, se procedere o meno alla unificazione delle due articolazioni.

La decisione dipenderà da vari fattori, quali il livello di miglioramento funzionale ottenuto, come pure dalla qualità della armonizzazione e omogeneizzazione dei trattamenti raggiunta rispetto alle diverse condizioni attualmente esistenti tra il settore privato e il settore pubblico.

In ogni caso si dovrebbe scegliere tra uno o due enti, relativamente snelli, con direzione centrale qualificata, ma numericamente molto ridimensionata, avente la funzione di coordinare le varie attività specifiche.

Con tale configurazione all'interno delle due aggregazioni si deve prevedere un modello organizzativo caratterizzato da ulteriori arti-

colazioni, cioè rami di attività e/o linee produttive, per ogni specificità che meriti di essere mantenuta.

Tale assetto dovrebbe permettere una valutazione dei singoli andamenti e quindi consentire eventuali interventi correttivi prima che le criticità diventino strutturali.

Sono da considerare articolazioni opportune e da evidenziare: il ramo pensionistico in senso stretto, con gestione degli andamenti finanziari e di cassa separati per ogni fondo, magari portando a definitiva trasparenza la netta distinzione tra previdenza e assistenza e la loro diversità di finanziamento, divenuta più cogente con la riforma introdotta dalla legge n. 335 del 1995 che ha stabilito il passaggio al sistema contributivo;

il ramo dell'assistenza totalmente finanziata dalla fiscalità generale cui viene affidata la funzione erogatrice accompagnata dalla verifica delle condizioni di accesso, variamente previste dalle norme secondo la diversa natura delle prestazioni o dei trattamenti, con gestione degli andamenti finanziari e di cassa;

il ramo degli ammortizzatori sociali riguardanti gli interventi sul sistema produttivo e dei servizi, sul mercato del lavoro, sulla occupazione, sulla formazione e riqualificazione professionale, sui periodi di disoccupazione, sui processi di mobilità, ecc. anch'esso con finanziamento specifico.

In tale elencazione insopprimibile, pena una cancellazione totale della trasparenza, sono assenti due delicate « particolarità » che richiedono un supplemento di analisi per individuare la loro collocazione e la modalità concreta del loro assetto, esse sono:

la conformazione da assegnare alla previdenza complementare nel polo previdenziale, la quale presenta un'ampia problematicità: dal *service* per i fondi, a Fondi inps, alla diversità profonda che tutt'ora permane nel settore pubblico, rispetto al privato e al proprio interno, (finanziamento, TFR, sistemi di calcolo, ecc.);

la soluzione da dare agli interventi a favore dei dipendenti e dei pensionati pubblici erogati da INPDAP, ENAM, IPOST sotto forma di prestiti, mutui, prestazioni assistenziali, ecc. cioè di una gamma di *benefits*.

Tale realtà è poco conosciuta, ma ha una rilevanza non trascurabile per i dipendenti della pubblica amministrazione; è prevista dalla legislazione, è consolidata nei contratti di lavoro ed è totalmente finanziata dai contributi obbligatori dei lavoratori:

la legge n. 662 del 1996 la sancisce per le casse pensioni confluite in INPDAP, ne stabilisce il contributo dello 0,35 per cento e istituisce la gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali; la stessa legge prevede il « fondo credito » per i postelegrafonici e stabilisce il contributo nella misura dello 0,35 per cento;

l'ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM) dopo una serie d'interventi legislativi è stato confermato come ente pubblico non economico di diritto pubblico sotto la vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione dalla legge n. 167 del 1991. Le sue finalità istituzionali di assistenza e previdenziali sono attuate secondo le disposizioni dello statuto approvato nel 1997. Ha iscritti d'ufficio (insegnanti e direttori didattici a tempo indeterminato delle scuole elementari e materne) e iscritti a domanda (gli stessi soggetti, ma a tempo determinato e il personale di altre tipologie scolastiche) che versano un contributo dell'1 per cento stabilito dall'articolo 3 della legge n. 93 del 1957.

Se da una parte non è pensabile la soppressione di tali funzioni, dall'altra sarebbe assurdo con la razionalizzazione lasciare più soggetti erogatori. Qualcuno ha avanzato l'ipotesi di un piccolo istituto avente esclusivamente questo compito; forse nella configurazione del polo previdenziale può essere approfondita una riunificazione in INPDAP, come ramo distinto di attività, autofinanziato; ciò permetterebbe una armonizzazione dei trattamenti e della percentuale di contribuzione, insieme ad una riduzione dei costi di gestione il cui risparmio ricadrebbe sugli utenti fruitori.

Il ramo dell'assistenza ha condotto la Commissione ad una riflessione più generale. Infatti ognuna delle distinzioni sopra elencate esige, per trasparenza e per monitoraggio degli andamenti, una rigorosa delimitazione delle funzioni e una netta separazione finanziaria e contabile: sia per evidenziare il rapporto tra i meccanismi di finanziamento e l'onere derivante dalle prestazioni, la cui correttezza deve garantire la totale copertura delle spese, sia per ripartire l'insieme dei costi amministrativi attraverso una giusta imputazione delle quote spettanti ad ogni ramo di attività, calcolati con parametri obiettivi e gravanti sui rispettivi conti economici.

Questa operazione che si ritiene non rinviabile è finalizzata alla predisposizione di autonomi bilanci di previsione e di conti consuntivi.

Nel caso della materia assistenziale le suddette vincolanti precisazioni sono ancora più importanti a causa dell'inadeguata separazione con la previdenza, che affligge da sempre il sistema pensionistico.

Il progetto di riorganizzazione dovrebbe essere l'occasione per completare il processo di separazione, consentendo così di raggiungere definitivamente due distinte e autonome gestioni con due distinti e autonomi meccanismi di finanziamento, così come in parte già previsto dalla legge n. 88 del 1989.

In questa fase è preferibile la soluzione di un ramo produttivo interno al polo per due ragioni: quella di non favorire posizioni contrarie alla razionalizzazione del sistema con difese strumentali della propria specificità; quella di una maggiore semplicità di realizzazione, per conoscenze operative interne e per strumentazione comune (uffici, banche dati, applicativi informatici, *call center*, ecc.).

Il compito di un adeguato approfondimento, che può giungere anche a prospettare un'entità a se stante, con maggiori garanzie di autonomia e di distacco netto dalla realtà pensionistica in senso stretto, va affidato al « piano di fattibilità ».

### 3.3 *La costruzione del polo salute e sicurezza del lavoro.*

Tale opzione ha difficoltà di realizzazione di gran lunga superiori al polo previdenziale, ma è ampiamente giustificata da una duplice considerazione.

La prima sul piano organizzativo dalla pluralità dei soggetti istituzionali e dei loro compiti senza un vero coordinamento tra loro che certamente non agevola l'efficienza e l'efficacia dell'attività; l'altra motivazione, ancora più seria, trova fondamento nell'analisi disincantata della situazione esistente nel nostro paese: a macchia di leopardo, nel complesso poco soddisfacente, con punte di particolare gravità in quasi tutto il centro-sud, nel tessuto produttivo di alcuni settori e, trasversalmente, in quello delle piccole imprese.

Non può essere dimenticata la drammatica realtà denunciata dai dati sugli infortuni e quella più nascosta, ma altrettanto grave, delle malattie professionali; una anomalia italiana che non si affronta con la straordinarietà degli interventi a fronte dei casi più eclatanti, ma con sistematicità, cioè con una completa revisione normativa comprendente anche la ridefinizione dei molteplici soggetti oggi coinvolti con dubbia efficacia, le loro specifiche funzioni e le integrazioni operative da strutturare e rendere vincolanti.

Un passo in avanti significativo è stato compiuto di recente con l'approvazione della legge delega n. 123 del 2007 che ha avuto il rigorosa delimitazione delle funzioni e una netta separazione finanziaria e contabile: sia per evidenziare il rapporto tra i meccanismi di pregio di mettere al centro dell'attenzione parlamentare e politica, un tema negli ultimi anni sottovalutato, individuando alcune linee d'intervento prioritario e correggendo alcune distorsioni legislative; tuttavia l'approccio non ha ancora la completezza e l'organicità necessaria.

La costruzione di un « polo della salute e sicurezza del lavoro » dovrebbe prevedere una aggregazione sinergica di tutti gli attuali soggetti istituzionali operanti al di fuori del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.) cioè: INAIL, IPSEMA, ISPESL, Ministero del Lavoro, mentre per l'Istituto di Medicina Sociale si sta pensando ad un più stretto raccordo col Ministero della solidarietà sociale tenendo presente che per il settore marittimo altri sono i soggetti pubblici operanti. Si ricordano il Ministero dei Trasporti, le Capitanerie di porto, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (per le attività legate al settore pesca).

Deve essere studiata e poi definita una configurazione, ben strutturata e strutturale, con autonomie finanziarie e gestionali, come braccio operativo specifico del S.S.N.

Ad essa dovrebbe essere affidato, in stretto coordinamento e integrazione con la programmazione nazionale del Ministero della Salute e con quella territoriale delle regioni, il compito di assicurare quella particolare tutela privilegiata del lavoratore, prevista dalla Costituzione e, considerando, altresì, il ruolo svolto dal SASN per il settore marittimo.

È però indispensabile definire il modello.

Qualcuno ha avanzato, con motivazioni non banali, la proposta di « Agenzia », ma si sta procedendo in un'altra direzione, come dimostrato dalla stessa legge n. 123 del 2007, quindi la sua costituzione incontrerebbe difficoltà ancora maggiori rispetto alla costituzione del polo salute e sicurezza sul lavoro.

In ogni caso s'impone, per ragioni in primo luogo di efficacia e poi di economicità, una riduzione della incomprendibile frammentazione oggi esistente. Essa insieme alla scarsità delle risorse, umane, finanziarie e strumentali, nonché ad una legislazione inadeguata, è corresponsabile dell'inaccettabile situazione di rischio presente nel nostro paese.

Una volta che è stata tratteggiata la fisionomia di tale polo e ne sono stati messi in luce gli elementi caratterizzanti, a cominciare dal suo ruolo e dall'espletamento dei suoi compiti può avere inizio la sua costruzione.

La complessità normativa che, interferendo obbligatoriamente col sistema sanitario nazionale, tocca perfino questioni costituzionali di rapporti e di suddivisione dei poteri tra Stato e regioni, come pure la pluralità dei soggetti e delle funzioni loro attribuite, mai state pensate come ruoli sottoposti a coordinamento, richiederà di procedere gradualmente, per tappe di avvicinamento, la cui positività o meno potrà così essere verificata di volta in volta.

Questo *work in progress* potrebbe essere schematizzato in tre stadi:

il primo « interno alla realtà degli istituti previdenziali » fondato sul principio della specializzazione dovrebbe prevedere:

a) il completamento e consolidamento del ruolo dell'INAIL, facendo riferimento alla riforma introdotta dal decreto legislativo n. 38 del 2000. Un approdo normativo chiaro che consenta di considerare la funzione di ente assicuratore e risarcitorio pubblico, anche come supporto finanziario alle finalità primarie, che devono essere indicate nella prevenzione e nella riabilitazione mirata al reinserimento sociale e lavorativo. Occorre ricordare che l'organizzazione sanitaria dell'INAIL è rilevante, molto articolata nelle funzioni e diffusa con 219 unità e 125 ambulatori prime cure. L'Unità territoriale sanitaria assicura la produzione e l'erogazione di prestazioni medico-legali, curative, riabilitative, di reinserimento e di consulenza e sono numerose le esperienze di cooperazione con altri enti erogatori di servizi sociali, per gli accertamenti sul personale;

b) la rivisitazione di quasi tutti gli elementi e meccanismi che contraddistinguono l'istituto, come: il sistema di finanziamento, il nesso tra eventi infortunistici e valore delle indennità risarcitorie, le risorse occorrenti per le funzioni più qualificanti, il rapporto tra i vari settori produttivi, la natura e quantità degli investimenti a partire da quelli rivolti a finalità istituzionali. Nell'ipotesi di un polo salute e sicurezza il modello finanziario INAIL assume una valenza decisiva, perché verrebbe facilitato dalla sua forma a cosiddetta capitalizzazione parziale o mista; inoltre la sua abolizione danneggerebbe gli interessi degli assicurati minando così l'equilibrio della gestione

assicurativa senza comportare alcun vantaggio per il Tesoro che già consolida nella tesoreria unica tutti i flussi finanziari dell'ente; decisione di per sé già molto discutibile, dato che l'INAIL, in virtù della sua autosufficienza, non riceve alcun contributo statale;

c) la naturale incompatibilità tra controllo e consulenza richiede che in INAIL si formi un corpo specialistico col duplice compito di verificare la corrispondenza tra i rischi sul lavoro e le dichiarazioni aziendali e di offrire una consulenza tecnica alle imprese sul fronte della prevenzione contro gli infortuni e le malattie professionali. Il controllo invece nell'ottica di snellire e specializzare gli interventi potrebbe essere affidato, togliendolo ad ogni altro soggetto, in via esclusiva al S.S.N. Il CNEL in un recente documento, fra l'altro approvato all'unanimità, ha evidenziato che la vigilanza sulla sicurezza del lavoro non contrasta con la semplificazione ed ha quindi auspicato l'unificazione delle attività di controllo per ridurre gli adempimenti burocratici che sovraccaricano le imprese, in particolare quelle di minore dimensione;

d) la riunificazione di tutte le prestazioni mediche oggi frammentate nei vari istituti. Alle ASL, sempre in via esclusiva, può essere affidato il controllo sull'assenza per malattia dei lavoratori, oggi svolto anche dall'INPS; mentre all'INAIL, oltre le prestazioni di natura medico-legale su infortuni e malattie professionali, vanno aggiunte quelle inerenti la morbilità comune, col pagamento della relativa indennità, ottenendo in tal modo una razionalizzazione gestionale e una esauriente banca dati che faciliterebbe una lettura eziologica, più certa e più rapida, sulla insorgenza e il riconoscimento delle tecnopatie. Le dotazioni attuali, sia dell'INAIL che dell'INPS, sono valutate insufficienti, ma la delibera del CdA n. 113 del 2007 ha previsto un numero complessivo di 680 medici, rispetto ad una forza in essere di 567 unità. In un programma di tale ampiezza meriterebbe di essere razionalizzata tutta la problematica inerente le invalidità civili e da lavoro, magari armonizzando per le seconde la normativa tra il settore privato e quello pubblico;

il secondo stadio dovrebbe essere rivolto agli «altri soggetti pubblici» già menzionati e riguardare pertanto la tipologia di aggregazione per creare il polo salute e sicurezza del lavoro. Se muoversi verso una «agenzia» oppure pensare ad un «assetto misto», comprendente sia veri e propri assorbimenti che autonomie operative specialistiche ben delimitate e integrate, può essere una decisione non immediata, ma rinviata dopo approfondimenti finalizzati. Una cosa è certa fin da adesso: non è pensabile che un polo, avente le caratteristiche descritte, possa essere diretto mediante il semplice coordinamento; anche in tal caso si richiede un «intervento legislativo» che indichi nel dettaglio tutte le modalità indispensabili per raggiungere la configurazione prescelta e stabilisca con esattezza le responsabilità amministrative interne;

il terzo stadio ha il compito di definire il rapporto col S.S.N. sia centrale che territoriale, di questa nuova entità, raggiunta con i primi due stadi. La complessità della soluzione, compresi i risvolti di

carattere istituzionale che chiamano in causa lo stesso titolo V della Costituzione, ha bisogno di un metodo di lavoro e di una ipotesi di merito, sulla quale riflettere in costante raccordo tra i Ministeri della Salute e del Lavoro e della previdenza sociale e l'insieme delle regioni, cui fa capo l'articolazione territoriale delle ASL. Anche in quest'ultima tappa il consolidamento della soluzione a regime non si realizza, come ampiamente dimostrato dall'esperienza, attraverso semplici protocolli d'intesa col Ministero della Salute, ma occorre una norma di legge nazionale nel cui ambito possono poi essere previsti accordi tra la realtà territoriale del polo salute e sicurezza e le singole regioni, che comunque restano depositarie del diritto primario di programmazione di tutti gli interventi di natura sanitaria.

Infine si esprime la consapevolezza che tale riflessione non ha come unico referente la Commissione bicamerale di controllo sugli enti gestori e che approfondire il polo salute e sicurezza significa coinvolgere in campo altri soggetti istituzionali ed altre competenze.

### *3.4 Il piano di fattibilità.*

La Commissione ritiene che il progetto strategico abbia la valenza di un vero e proprio intervento di riforma mirato a determinare un salto di qualità nell'insostituibile ruolo sociale affidato al sistema previdenziale: adeguamento ai grandi mutamenti intervenuti nel paese, miglioramento delle prestazioni e dei servizi all'utenza, maggiore efficienza gestionale, riduzione degli oneri della transizione, cioè conseguimento di significativi risparmi.

Siamo di fronte ad un progetto ambizioso che probabilmente incontrerà ostacoli e complicazioni da parte di tutti coloro che preferiscono non cambiare o limitarsi a qualche aggiustamento. Sarebbe un grave errore non cogliere le condizioni più favorevoli oggi esistenti e rinunciare ad una riorganizzazione di grande respiro per dare peso ad interessi parziali o poco lungimiranti.

Un contributo importante alla riduzione di tale rischio può essere fornito dal collegare strettamente il varo del « progetto strategico » con un buon « piano di fattibilità » che espliciti tutte le scelte generali con gli obiettivi conseguenti e indichi le articolazioni essenziali.

La trasposizione delle scelte contenute nel progetto strategico, nella concretezza e nella precisazione di un piano di fattibilità, deve essere governata politicamente.

Un ruolo decisivo va esercitato dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale attraverso una presenza attiva che, anche avvalendosi di competenze specialistiche, dalla scelta iniziale della metodologia di lavoro fino alla approvazione del piano, funga da costante verifica sulla coerenza di tutte le indicazioni, sapendo che ogni deroga produrrà successivamente contraddizioni e inefficienze.

Un piano di fattibilità concepito con una documentazione a chiarimento e a supporto degli elementi fondamentali, quali:

per ogni scelta generale di razionalizzazione sui due poli e per ciascuna delle articolazioni al loro interno devono essere approntati

singoli dettagliati programmi di attuazione e di gestione contenenti: l'individuazione dell'assetto finale a regime, le tappe intermedie e la loro scansione temporale, i risultati da raggiungere in tema di efficienza-efficacia-economicità e qualità nei confronti di tutta l'utenza, la misurabilità dei risultati, il motivo degli eventuali scostamenti, la positività o meno degli assetti e degli obiettivi con le possibili correzioni;

un modello organizzativo unico per ognuno degli istituti che rimarranno — a regime — all'interno dei due poli, sia per il livello centrale, che per la presenza territoriale, necessario per rendere più proficua e rapida la razionalizzazione e per mettere a frutto tutta la potenziale positività delle sinergie e dell'essere parte di un organico sistema integrato;

una pianificazione del fabbisogno di personale, commisurato alla riforma e al modello organizzativo, che partendo dalle risorse esistenti nel sistema, sia gestito attraverso programmi di formazione e riqualificazione, di mobilità inter-enti e con la pubblica amministrazione; ma anche di limitate assunzioni di giovani di alta qualificazione, poiché risulteranno sicuramente carenti alcune professionalità indispensabili per garantire un sistema riformato e innovativo.

Merita un riferimento a parte il tema delle sinergie. Il piano riferito a quelle da realizzare nella fase iniziale del processo di riorganizzazione non esaurisce certo il quadro di quelle possibili, con alcune estremamente importanti; per tutte deve essere previsto un programma, suddiviso per ciascun obiettivo, che le renda strutturali.

Sono sinergie di rilevante portata se applicate con sistematicità consolidata:

il « sistema informativo e l'innovazione » in genere, in quanto il loro costante aggiornamento e l'esistenza di un'unica rete per l'intero sistema riformato rappresenta un patrimonio e una piattaforma comune attorno al quale far ruotare tutti gli ulteriori interventi di miglioramento della funzionalità generale e di quella specifica delle varie articolazioni;

una « politica del personale » unificata per quanto si riferisce agli aspetti generali, come il rinnovo contrattuale, gli inquadramenti professionali, i livelli retributivi e la tipologia dei meccanismi incentivanti, i programmi di formazione e riqualificazione, la mobilità, i *benefits*. Sono condizioni e trattamenti spesso differenziati tra i vari istituti, per i quali si deve prospettare un'armonizzazione con omogeneità delle regole proprie di un sistema, ma anche con una duttilità capace di cogliere quel tanto di personalizzazione utile alle singole specificità;

una presenza sul territorio che organizzi un accesso unico per l'intero sistema, attuabile con un piano di servizi e uffici comuni, d'intesa con gli enti locali, nel tessuto del loro decentramento amministrativo e/o socio-sanitario;

una comune « strategia immobiliare » finalizzata, attraverso un programma di medio e per certi aspetti di lungo periodo, alla:

- a) razionalizzazione delle sedi territoriali e anche di quelle centrali per gli istituti che verranno assorbiti;
- b) valorizzazione patrimoniale degli immobili resisi disponibili;
- c) nuovi investimenti di tutto il sistema per finalità istituzionali e per un loro miglioramento qualitativo;
- d) nuovi investimenti di utilità sociale, ma anche quale accantonamento di riserve tecniche per la realtà assicurativa del polo salute e sicurezza.

La riflessione sulla gestione del pacchetto di sinergie attribuito alla fase iniziale del processo di riorganizzazione, a maggior ragione deve essere applicata a conclusione della riforma a quelle sinergie definitive che acquisiscono una sistematicità consolidata a permanente supporto della razionalizzazione su due poli, paragonabili a delle *utilities* comuni.

Non è sufficiente una normativa che individui le sinergie e lasci agli enti, così come sono oggi organizzati, la realizzazione delle sinergie ed è per questo che abbiamo optato per una cabina di regia, ma crediamo anche che vi sarà bisogno di un nuovo modello di direzione a processo finito.

La cabina di regia avrebbe anche lo scopo di indirizzare con i giusti tempi, la futura probabile configurazione del nuovo sistema riorganizzato nei due poli pensando una struttura centrale o di *holding* che sarà oggetto di approfondimento del piano industriale o meglio del piano di fattibilità.

È solo in una seconda fase, quindi, dopo che risultino consolidati i cambiamenti della prima fase, che può nascere la struttura centrale o *holding* che dovrebbe governare l'intero gruppo.

Questa seconda fase e quindi la caratterizzazione del gruppo con la sua *holding*, non è stata quindi da noi considerata dovendo essere oggetto di approfondimento del piano industriale o di fattibilità con la conseguente possibile configurazione di insieme.

### 3.5 Esigenza di una nuova governance.

Anche se la revisione del modello ordinamentale possiede una sua autonomia rispetto alla riorganizzazione del sistema previdenziale, tuttavia un progetto strategico della portata indicata non può considerarsi completo, se non affronta anche la sua « *governance* ».

Se è vero l'assioma organizzativo che qualsiasi struttura pensata prescindendo dalla finalità cui è rivolta non potrà mai essere efficiente, è altrettanto vincolante il legame tra una riforma di profondo e rilevante interesse sociale, con significativi elementi di novità e la fisionomia del suo modello di direzione interna, comprensiva del raccordo con i livelli istituzionali esterni.

La riorganizzazione infatti rende il modello attuale improponibile, perché si accentuano le contraddizioni, sono resi più acuti i fattori

d'inefficienza, si determina un anacronismo tra l'assetto riformato e un modello ordinamentale pensato per un sistema a compartimenti stagni.

A tali considerazioni di principio si aggiungono ulteriori argomentazioni tutt'altro che trascurabili: fin dal 1996 in un convegno al CNEL sono state evidenziate le criticità del modello introdotto dal decreto legislativo n. 479 del 1994 e la Commissione bicamerale nel corso degli ultimi anni, attraverso varie indagini conoscitive, nel prendere atto dei limiti manifestati durante le tre consiliazioni degli organi degli istituti, ha avanzato ogni volta proposte di modifica.

Nonostante tre deleghe conferite negli anni dal Parlamento al Governo, quest'ultimo non le ha esercitate.

Ancora più incisiva risulta l'argomentazione che sovrappone la situazione in essere alla riorganizzazione del sistema, cioè un quadro critico ad uno contestualmente molto innovativo.

Si avrà una razionalizzazione che supererà la logica di frammentazione del passato per strutturarsi su due poli, con al proprio interno modelli di *governance* diversi.

Vi sono istituti che verranno assorbiti, altri che subiranno modificazioni profonde, in un contesto di organi, almeno per le realtà più importanti (INPS, INPDAP, INAIL) già scaduti (direttori generali a incarico annuale) o in procinto di scadere (consigli d'indirizzo e vigilanza, presidenti d'istituto, consigli di amministrazione), senza prendere in considerazione i contratti di molti dirigenti della fascia apicale che decadranno a fine dicembre.

In un mosaico così caotico e alla vigilia di un progetto generale di riorganizzazione esiste una certezza: la nuova *governance* non è rinviabile.

## CAPITOLO IV

### UNA NUOVA GOVERNANCE

#### 4.1 Conferma del modello duale.

Durante le audizioni è apparso chiaro il giudizio positivo espresso dalle parti audite per il mantenimento di una *governance* duale nel sistema degli enti previdenziali ed anche la Commissione condivide la partecipazione delle parti sociali alla direzione strategica degli enti previdenziali essendo le stesse le principali detentrici degli interessi dei lavoratori e dei pensionati e contemporaneamente contribuenti e fruitori delle prestazioni.

E tanto più oggi quando il modello e di *governance* « partecipata » si sta affermando anche nel sistema delle aziende private.

Vi è sicuramente bisogno di intervenire in quanto la pluralità degli organi che caratterizza i modelli di *governance* degli enti previdenziali è risultata un elemento di debolezza dello stesso governo in atto.

Il principio della partecipazione delle parti sociali è importante per una *governance* moderna, indirizzata a soddisfare le numerose richieste dei cittadini.

Non è certo solo il principio della partecipazione delle parti sociali a qualificare il modello duale della *governance* previdenziale; altri ed ugualmente rilevanti sono:

il principio della separatezza delle funzioni strategiche ed amministrative aziendali;

il principio della professionalità e responsabilità necessario per definire i requisiti minimi richiesti ai soggetti in grado di ricoprire queste cariche di governo;

il principio della questione razionale fondata sulla specificazione degli obiettivi e dei risultati nel coordinato sistema di programmazione *budget*, produzione e controllo.

#### 4.2 Caratteristiche della *governance* del sistema della previdenza e della salute e sicurezza.

È inutile soffermarsi sul nesso stretto fra la riforma del sistema di previdenza e sicurezza del lavoro e il modello di *governance* e quindi sull'intrinseca coerenza dei due interventi legislativi, invece è importante evidenziare che alcune scelte possono essere anticipate, per due motivi:

1) sono correzioni e semplificazioni che prescindono dal progetto strategico e che apporterebbero indiscutibili vantaggi in termini di snellimento, di migliore funzionalità, di risparmio nei costi delle strutture di direzione;

2) sono interventi che agevolerebbero la messa a punto della norma riguardante la fisionomia della nuova *governance*.

Con tali considerazioni si può suggerire l'ambito di questi primi interventi legislativi:

la riqualificazione dell'attuale modello ordinamentale con: la riduzione a due degli organi e con uno snellimento della loro dimensione;

la cabina di regia cui affidare l'attuazione delle prime sinergie;

l'avvio di una revisione dei controlli, sia nei compiti per evitare sovrapposizioni ormai presenti, che per possibili economie anche in questo caso riducendo il numero e i compensi dei componenti il collegio dei sindaci;

la riduzione da quattro a due soli organi nel modello ordinamentale previsto dal decreto legislativo n. 479 del 1994; la riduzione del numero di consiglieri sia del CIV, che del CdA; la riduzione dei componenti il collegio sindacale e la revisione degli emolumenti di ogni organo nel quadro di riduzione della spesa pubblica.

Contestualmente negli istituti, a cominciare dai tre più rappresentativi (INPS, INPDAP e INAIL) deve essere sollecitata una rivisi-

tazione e una razionalizzazione delle loro strutture organizzative attraverso una più decisa caratterizzazione delle singole unità direzionali, con poteri di governo, autonomia decisionale, responsabilità sugli obiettivi e valutazione dei risultati.

Questa rivisitazione può condurre anche ad una rapida riduzione delle posizioni apicali che mentre agevolerà l'applicazione del modello organizzativo riformulato in coerente sintonia col progetto strategico, che non potrà che ridimensionare il numero di queste figure, dall'altra otterrà una prima, emblematica riduzione dei costi.

Nella prima fase di realizzazione del progetto di cambiamento è necessaria anche una revisione delle strutture interne organizzative degli enti con una più adeguata caratterizzazione delle unità direzionali con poteri di governo, autonomia decisionale, responsabilità sugli obiettivi e valutazioni sui risultati.

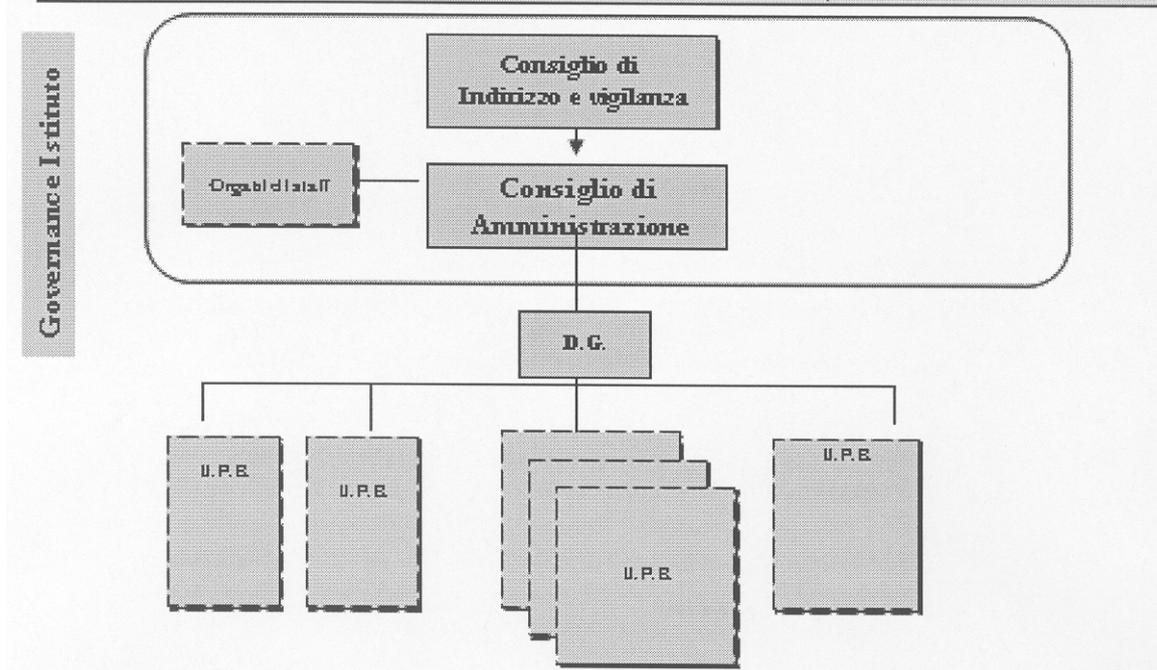
Ogni polo deve possedere, con opportuni riconoscimenti legislativi, autonomia decisionale e gestionale nello svolgimento dei propri compiti tra gli organi di *governance* e manageriali delle tecnostrutture.

Il potere manageriale ed operativo esercitabile in ogni istituto e/o polo del sistema in esame deve essere tale da regolamentare i comportamenti e le procedure gestionali in grado di razionalizzare lo svolgersi del processo produttivo.

Il modello duale della *governance* di ogni polo si identifica, quindi allo stato attuale, a livello dei singoli istituti; è nel sistema della *governance* centrale, a regime, che si evidenzia il governo unitario degli indirizzi e strategie complessive degli istituti di previdenza e di salute e sicurezza.

Per concludere per quanto riguarda le funzioni ed i poteri riconosciuti ai due organi del modello duale, è necessario essere più precisi e chiari in termini legislativi al fine di evitare confusioni e false interpretazioni che generano conflittualità e debolezza.

## Modello di governance di istituto (nel Polo della Previdenza e/o della Salute e Sicurezza)



Nella struttura duale di governance di ogni istituto si evidenziano i ben noti ed unici due organi: *Consiglio di Indirizzo e Vigilanza* e *Consiglio di Amministrazione* e/o amministratore unico. La scelta del cda e/o dell'amministratore unico va ponderata anche sulla base della dimensione dell'ente.

Particolare attenzione deve essere rivolta al rispetto dei requisiti professionali e di esperienze richiesti e possibilmente verificati anche con la appartenenza ad albi professionali pubblici all'uopo predisposti.

Per quanto riguarda le funzioni ed i poteri riconosciuti ai due organi del modello duale, è necessario essere più precisi e chiari in termini legislativi al fine di evitare confusioni e false interpretazioni che generano conflittualità e debolezza.

Nel *Consiglio di Indirizzo e Vigilanza* di ogni istituto: il numero dei rappresentanti delle parti sociali deve essere revisionato e ridotto; la composizione di questo organo deve essere snella, rappresentativa e qualificata; ogni membro di questo consiglio deve rispondere ad alcune e precise richieste di professionalità e di esperienza che ne qualificano la partecipazione sociale nel contesto del governo strategico di ogni istituto.

Per quanto riguarda il *Consiglio di Amministrazione* e/o amministratore unico sembra opportuno ricordare che questo organismo è indirizzato alla direzione amministrativa ed operativa delle produzioni caratteristiche di ogni istituto, con un ridimensionamento delle

posizioni manageriali in esso presenti e con diretto collegamento al direttore generale della tecnostruttura.

La tecnostruttura di ogni istituto è coordinata e, quindi, rappresentata da un direttore generale che comunque non è un organo del modello di *governance*.

Il direttore generale di ogni istituto, che non è più da considerarsi organo, è scelto tra i dirigenti apicali della tecnostruttura con compiti di coordinamento e di rappresentanza negli organi di governo. Il direttore generale di ogni istituto è responsabile: a) dell'intera tecnostruttura e delle sue attività operative; b) del conseguimento degli obiettivi e dei risultati; c) del personale e della organizzazione dei servizi. I dirigenti generali all'interno delle tecnostrutture di ogni istituto devono essere ridimensionati per numero, funzioni e posizioni organizzative al centro ed in periferia.

È molto importante la contrattualizzazione del loro rapporto di lavoro in modo più rigoroso rispetto a quanto sia stato fatto finora e con una valida procedura di valutazione dei dirigenti. Anche per le posizioni apicali occorrono indicazioni precise in riferimento agli obiettivi da raggiungere, ai compiti assegnati ed ai tempi di realizzazione per la successiva verifica dei risultati e valutazione dei comportamenti e delle capacità che i *manager* hanno dimostrato nei compiti loro assegnati.

## CAPITOLO V

### IL SISTEMA DEI CONTROLLI

#### 5.1 *Un sistema da razionalizzare e semplificare.*

La funzione dei controlli nel sistema della previdenza e della salute e sicurezza deve essere complessivamente revisionata e razionalizzata per evitare che ci siano le attuali duplicazioni e frammentazioni provenienti da un naturale, non ben omogeneizzato processo di rinnovo e modificazione della funzione di controllo.

La volontà di mantenimento delle posizioni acquisite moltiplica controlli ripetuti, con aggravio dei costi e dequalificazione delle informazioni e valutazioni. Questa descrizione va considerata una fase conclusa, che deve essere rapidamente cambiata.

L'attuale sistema dei controlli interni ed esterni di ogni istituto si qualifica per i suoi contenuti in controlli di legittimità, di efficienza, di efficacia, di economicità e di equità.

Tali finalità non possono essere dimenticate nella struttura dei controlli ora esistente ed ancor più non possono essere ridimensionate nel progetto di razionalizzazione e di cambiamento del sistema riformato della previdenza e della salute e sicurezza.

Il nuovo sistema dei controlli deve tendere a ridurre gli organi ed a semplificare le procedure operative al fine di migliorare la qualità delle verifiche e delle misurazioni (qualitative e quantitative) realizzabili per migliorare il sistema informativo interno ed esterno.

Il *management* complessivo e tutti gli organi della *governance* degli istituti e di quella centrale del gruppo richiedono controlli razionali

e non ripetitivi per ottenere informazioni utili alle scelte di governo e per poter dare qualificate comunicazioni agli utenti.

Si è già accennato che il quadro generale degli attuali controlli è, troppo spesso, pletorico, confusionario, eccessivamente oneroso, inefficiente, con sovrapposizioni di compiti e di ruoli; non è difficile evidenziare in esso, la mancanza delle basi minime e necessarie per lo svolgimento di qualsiasi attività di controllo.

Queste negatività si evidenziano, invero, in misura maggiore per i controlli esterni che obbligano a rilevanti adempimenti con perdita di tempo e con notevoli spese.

I controlli interni, invece, non sempre sono tutti operativi e non sempre, come già detto, hanno la possibilità di ben funzionare per la mancanza dei dati contabili di base.

La presenza dei rappresentanti dei ministeri vigilanti nelle strutture del controllo interno non appare opportuna; così come essi non possono occupare posizioni negli organi di gestione, ugualmente non possono svolgere le loro precise attività di controllo esterno e di legittimità se sono presenti negli organi del controllo interno aziendale. Essi, invece, possono restare presenti a pieno titolo nei collegi sindacali.

## 5.2 *La funzione del controllo interno.*

La struttura della funzione del controllo interno risente del modello di *governance* del sistema riorganizzato sul polo della previdenza e sul polo della salute e sicurezza.

La funzione è collegata, rigorosamente, ai principi del decreto legislativo n. 286 del 1999 che descrive il sistema dei controlli interni in una visione organica di finalità, strutture ed attività, essa fra l'altro risulta coerente con l'articolazione dei controlli interni descritti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003, dove sono indicate le regole amministrative e contabili per il processo programmazione, controllo e predisposizione dei bilanci.

Le unità di controllo interno da revisionare, innovare e/o sviluppare nelle singole strutture degli istituti presenti nei due Poli sono:

il controllo di gestione, oggi quasi sempre inesistente nella sua sostanziale caratterizzazione del monitoraggio dei costi e di misurazione dell'efficienza ed efficacia della gestione. Per l'esercizio di questa funzione di controllo necessitano dati contabili analitici per centri di costi e centri di responsabilità che ancora non sono sempre presenti negli istituti in esame. Le analisi degli scostamenti e le cause che li hanno generati tra programmi e risultati, tra valori di *budget* e valori di gestione (concomitanti e susseguenti) di carattere finanziario, economico e patrimoniale, richiedono un sistema contabile integrato economico e finanziario di tipo generale ed analitico che ancora non appartengono all'esperienza gestionale delle strutture produttive;

il controllo amministrativo e di regolarità evidenzia il sistema di controllo più consolidato in questi istituti; è di carattere tradizionale ed amministrativo svolto, di regola, dagli uffici di ragioneria, ma ora necessita di una particolare revisione, in quanto evidenzia una

funzione che può anche essere confusa con il controllo svolto dai revisori contabili. Tali controlli devono essere riconsiderati nella logica sistemica dei controlli interni, anche con riferimento ai loro *report* e con coerente collegamento all'esercizio del controllo del collegio sindacale;

la valutazione del personale evidenzia una unità del controllo da sviluppare in ogni realtà operativa. Negli istituti manca infatti un sistema di contabilità analitica per centri di costi e centri di responsabilità che sono gli unici rilevatori che potrebbero permettere una modalità di attivazione di incentivi e premi per il personale in modo differenziato e premiante. Ciò rende impossibile anche al sindacato che deve rimanere il soggetto abilitato alla contrattazione integrativa una politica salariale capace di motivare il personale per una risposta più efficace e più utile all'utenza;

il controllo o valutazione della dirigenza, anch'esso è poco operativo e quindi non assicura una effettiva responsabilizzazione della dirigenza, con dimostrata capacità di raggiungere gli obiettivi. La scelta fondamentale verte su una diversa contrattualizzazione del rapporto di lavoro; attualmente, infatti non sono esplicitate le caratteristiche manageriali di autonomia di governo, di autodeterminazione per l'organizzazione della produzione, di controlli sul personale e non è possibile valutare i risultati raggiunti, unico criterio obiettivo per attribuire la parte premiante delle retribuzioni ai dirigenti;

il controllo strategico identifica la punta più avanzata e qualificante dei controlli interni, ma oggi è molto difficile da attuare nei suoi contenuti caratteristici. Esso nella configurazione a regime della nuova *governance* dovrà essere previsto come supporto all'organo di indirizzo e di vigilanza sia della struttura centrale che dei singoli istituti, in altre parole deve supportare il sistema informativo prima di tutto degli organi strategici, ma anche dell'altro organo, il CdA, sia centrale che degli istituti, anche con riferimenti alle posizioni apicali. In sintesi, il controllo strategico deve verificare l'attuazione degli indirizzi generali, delle strategie e del conseguimento o meno degli obiettivi e dei risultati ad essi connessi; in via prospettica esso deve saper indagare e valutare le variabili interne ed esterne che influenzano il panorama sociale ed economico delle prestazioni offerte, al fine di qualificare il sistema delle informazioni di base per le successive decisioni del Consiglio di indirizzo e vigilanza e di tutti gli altri organi della *governance* centrale e degli istituti dei due Poli;

il collegio sindacale opera ormai secondo i dettami del codice civile e deve essere revisionato nelle sue finalità e nella composizione alla luce dei nuovi principi d'intervento operativo. La sua composizione tradizionale è costituita da alti dirigenti espressione dei ministeri vigilanti, ma potrebbero essere previste anche figure esterne con alti profili professionali. Una struttura snella del collegio sindacale può essere posta a livello degli istituti, se si ritenga di mantenerlo nel sistema complessivo dell'*audit* interno; infatti non mancano coloro che

sostengono un superamento del Collegio anche in virtù dell'allargamento dei compiti che si è attribuita la Corte dei conti.

Accanto al collegio sindacale è da rivedere anche il ruolo ed i correlati compiti del collegio dei revisori negli istituti, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003.

La piena applicazione del suddetto decreto del Presidente della Repubblica comporta due organi con funzioni ripetitive inutili; una riconsiderazione è inevitabile e deve condurre all'eliminazione di uno.

In tale logica e tenendo presente quanto è avvenuto per le attribuzioni della Corte dei conti è da valutare se la chiara specificazione dei compiti abbia come soluzione razionale la scelta di una struttura di revisione, interna o anche esterna, che svolga anche i compiti degli attuali sindaci degli istituti.

In sintesi tutte queste articolazioni di controllo devono essere organicamente riconsiderate in un sistema di organi razionalizzato e con una strutturazione più snella e più efficace.

### 5.3 *I controlli esterni di natura politica.*

I controlli esterni di natura politica sono molteplici e del tutto scollegati tra loro e con quelli interni, per cui si rende indispensabile una loro verifica sul numero e sui compiti.

I principali controlli di natura politica sono:

a) da parte del Parlamento, esclusivamente di competenza della Commissione bicamerale di controllo sugli enti gestori con compiti che possono essere meglio definiti per aumentare la positività dell'intervento;

b) da parte dei ministeri vigilanti che, è da sottolineare, sono avvenuti sempre più frequentemente non rispettando il principio della separazione delle funzioni, riducendo così l'autonomia amministrativa degli enti, fino ad interventi su singole decisioni programmatiche, gestionali ed operative. Tale invadenza, invero, non può essere accettata, non è conforme alle norme vigenti; essa è del tutto impropria, occorre una precisa delimitazione del campo di verifica e di controllo del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale sugli atti e per i risultati ottenuti riguardo alle disposizioni legislative.

È giusto e deve essere verificato, dagli organi superiori di vigilanza, che ogni istituto ed i propri organi direzionali rispettino le norme vigenti, sia quelle riguardanti la funzione istituzionale che quelle riguardanti i vincoli finanziari e le limitazioni di spesa imposti dalle leggi di programmazione annuale e pluriennale dello Stato.

### 5.4 *I controlli esterni di natura amministrativa.*

I controlli esterni di natura amministrativa sono quelli effettuati dalla Corte dei conti con il magistrato addetto al controllo, presente presso ogni istituto e con la relazione annuale al Parlamento.

Il ruolo e le modalità di realizzazione di tali controlli sono mutati in modo sostanziale. Il doppio intervento della Corte dei conti e l'estensione delle finalità di controllo impone una revisione organica

ed unitaria anche dei ruoli di altri soggetti, come il collegio sindacale, per avere una configurazione non ripetitiva ed efficiente dei controlli nel sistema.

È necessario pertanto ridefinire in un quadro unico il sistema dei controlli, interni ed esterni, al fine di poter anche attribuire con certezza le responsabilità manageriali e valutare i soggetti per i loro risultati ed adempimenti.

Tale importante coordinamento nel sistema dei controlli impone un rigoroso chiarimento con i livelli istituzionali esterni e politici, Parlamento e Governo da un lato e ministeri vigilanti, dall'altro.

Ad essi deve competere una verifica, per lo più *ex post*, sulla corretta applicazione delle norme e quindi sulla legittimità delle azioni, ma occorre eliminare completamente le interferenze di natura amministrativa o gestionale, lesive dell'autonomia e della dignità della *governance* pubblica e con l'effetto di demotivare il *management*, di creare alibi e d'introdurre le premesse per risultati negativi e per cattiva funzionalità aziendale.

### *Conclusioni.*

La Commissione con l'indagine in titolo ha voluto verificare, attraverso le audizioni di rappresentanti del Governo, delle parti sociali e degli organi degli stessi istituti, la situazione esistente all'interno degli enti, che costituiscono il sistema di previdenza pubblica, alla luce di una ipotesi di unificazione in un solo istituto.

Le valutazioni e i suggerimenti frutto del lavoro della Commissione sono riportate con ampia ed esauriente sintesi nella prima parte di tale documento.

L'importanza e la delicatezza di un progetto di profonda riorganizzazione dell'intero sistema, che caratterizza per qualità delle prestazioni e dei servizi la parte preponderante della spesa sociale dello Stato, ha fornito alla Commissione la convinzione e lo stimolo per dare uno sbocco più impegnativo e più qualificato all'indagine appena conclusa, dalle criticità evidenziate, alcune delle quali ripetutamente sollecitate; ma si è assunta la responsabilità di pronunciarsi nel merito dell'ipotesi di riunificazione, avanzando una propria generale ed organica proposta di riorganizzazione.

Si è così definita una configurazione sistemica più appropriata alle differenze sostanziali tra la previdenza in senso stretto e la sicurezza del lavoro rispetto all'unificazione; si sono individuate le linee strategiche per una razionalizzazione in due poli che, con articolazioni interne a forte specializzazione, possono assicurare sensibili miglioramenti funzionali, riduzione di costi gestionali e rispetto di diversità specifiche; si sono indicate sinergie immediate all'interno di un programma d'integrazioni strutturali più ampio; si è, infine sottolineata la necessità di un nuovo modello di *governance*, reso più urgente dalla decisione di riformare il sistema.

La proposta avanzata, o qualunque altra si voglia scegliere, che tuttavia abbia i connotati di organicità e completezza di un progetto strategico, come si conviene ad un sistema di così rilevante portata economica, sociale e politica, non può che avere un carattere processuale, ma con tempi certi e fasi ben delineate.

Il progetto della Commissione ha tracciato due o tre fasi. La prima di queste dovrebbe essere immediata, sia perchè vi sono interventi abbastanza facili che prescindono dalla riorganizzazione e che sono richiesti come correttivi a criticità note e datate, ma anche per dare credibilità ad un progetto di riforma che deve essere ambizioso e quindi con difficoltà che richiedono convinzione e determinazione.