

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 Amoruso, 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'interlocazione 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 (INPDAl), 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