

singole scuole la totale documentazione del personale della pubblica istruzione rendendo difficoltosa la possibilità di liquidare le pensioni definitive. Mente 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 prudentiale 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, nonché 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 stato 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 amministrate 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 incomprensibile 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