

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

28^o RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 1989

**Presidenza del Presidente GIUGNI
indi del Vice Presidente SARTORI**

INDICE

Disegno di legge in sede redigente

«Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale» (1354), d'iniziativa dei deputati Cristofori ed altri; Lodi Faustini Fustini ed altri; Borruoso ed altri; Rotiroti ed altri; approvato, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati

(**Seguito della discussione e rinvio**)

PRESIDENTE:

- GIUGNI (PSI)	Pag. 2
- SARTORI (DC)	3, 10, 12 e <i>passim</i>
ANGELONI (DC)	8
ANTONIAZZI (PCI)	5
CARLOTTO, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale	13
PERRICONE (PRI)	5
TANI (DC), relatore alla Commissione	10, 12
TOTH (DC)	2

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti» (1217), d'iniziativa dei deputati Scovacricchi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

«Norme per la ricongiunzione dei contributi previdenziali obbligatoriamente versati

dai liberi professionisti» (90), d'iniziativa del senatore Scevarolli e di altri senatori

«Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti» (826), d'iniziativa del senatore Favilla e di altri senatori

(**Seguito della discussione congiunta e rinvio**)

PRESIDENTE (Giugni - PSI) Pag. 16, 17

CARLOTTO, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale 16

PERRICONE (PRI) 16

ZANELLA (PSI), relatore alla Commissione .. 16

«Prolungamento del periodo di distacco di dipendenti degli enti previdenziali presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale» (1381)

(**Discussione e rinvio**)

PRESIDENTE (Giugni - PSI) 14, 15

ANTONIAZZI (PCI) 15

CARLOTTO, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale 15

SARTORI (DC) 15

TANI (DC), relatore alla Commissione 14

I lavori hanno inizio alle ore 10,30.

Presidenza del Presidente GIUGNI

DISEGNO DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale» (1354), d'iniziativa dei deputati Cristofori ed altri; Lodi Faustini Fustini ed altri; Borruso ed altri; Rotiroti ed altri; approvato, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale», d'iniziativa dei deputati Cristofori ed altri; Lodi Faustini Fustini ed altri; Borruso ed altri; Rotiroti ed altri; già approvato, in un testo unificato, dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione, che era stata sospesa nella seduta del 21 dicembre 1988, e poi rinviata in quella del 18 gennaio 1989.

Avverto che la 5^a Commissione non ha fatto pervenire il proprio parere su questo disegno di legge. Possiamo quindi procedere nella discussione generale, ma, prima di passare alla votazione degli articoli, dovremo rinviare il seguito della discussione del provvedimento ad altra seduta, a meno che il parere non ci pervenga in mattinata.

TOTH. Signor Presidente, vorrei soffermarmi su un aspetto particolare del problema che stiamo affrontando e che riveste un'importanza notevole sul piano dell'economia generale del paese. Con l'articolo 49, recante la classificazione dei datori di lavoro, ci troviamo di fronte ad un conflitto fra le confederazioni dell'industria e del commercio per gli spazi di loro competenza. Tuttavia, esiste anche un problema per molteplici settori di attività che ormai non possono più rientrare nella vecchia concezione dell'industria intesa in senso tradizionale e che noi continuiamo a collocare nel settore del terziario, laddove evidentemente non sempre corrispondono alle caratteristiche tradizionali del terziario.

Mi riferisco in particolare a tutte quelle attività, che vanno dalle attività turistiche ed alberghiere fino alla intermediazione e alla produzione di servizi finanziari, che vengono comunemente definite terziario avanzato, per le quali parlare di un settore del commercio sembra ormai anacronistico e lontano dalla realtà dei problemi. Di conseguenza esiste l'esigenza di prospettare una nuova possibilità di classificazione. Se noi fossimo in grado di risolvere questo problema,

creando una nuova categoria e quindi un settore più rispondente alle esigenze attuali (potrebbe essere anche un settore del terziario avanzato), la situazione potrebbe avere uno sbocco.

Le due strade che potremmo percorrere sono: o lo stralcio dell'articolo 49 (e tenendo conto che esso non è essenziale alle finalità del provvedimento in esame, che non riguarda direttamente il problema della classificazione, lo stralcio non sarebbe improponibile perché non verrebbe ad intaccare gli obiettivi del disegno di legge) oppure la creazione, con una buona dose di preparazione e fantasia, di una nuova classificazione, il che sarebbe più rispondente ai nostri doveri di legislatori, considerato che l'attuale classificazione crea problemi notevoli.

Le situazioni vanno risolte non con l'acquiescenza, non con un *modus vivendi* che rispetti solo gli interessi cristallizzati. Se abbiamo la possibilità di affrontare seriamente questo problema, sarei favorevole ad una revisione dell'articolo 49 con un emendamento che introduca la definizione di questo nuovo settore. In caso contrario, se cioè non ce la sentiamo di modificare il provvedimento oggi, se riteniamo che ritoccare l'articolo 49 apra la possibilità a molti altri emendamenti, come soluzione subordinata potremo ricorrere allo stralcio che è un modo di non affrontare adesso la questione ma anche di non precipitarla.

Presidenza del Vice Presidente SARTORI

PRESIDENTE. A mio avviso il provvedimento oggi in esame è di grande rilievo, perchè pone fine alla commistione della gestione e delle competenze per la previdenza e di quelle per l'assistenza. È questo un fatto estremamente positivo, ed ogni ritardo nel varare questo testo determina situazioni di difficoltà oggettive anche per l'INPS.

La tentazione di introdurre emendamenti è forte, anche se non sono state formalizzate proposte di modifica del testo, ma occorre aver presente l'esigenza che l'*iter* del provvedimento sia il più rapido possibile.

Vorrei fare alcune osservazioni riguardo a problemi che la Camera ha disatteso nel momento in cui ha varato questo testo: il primo concerne l'articolo 49, per quanto riguarda l'inquadramento delle aziende.

Non c'è dubbio che, senza voler dare un giudizio sull'operato dell'altro ramo del Parlamento, questo caso sia stato trattato con estrema superficialità: vi sono dei problemi oggettivi e reali che riguardano l'inquadramento delle aziende. Basti pensare, per esempio, alle imprese del terziario avanzato e a quelle dell'elettronica che sono state collocate in un settore anzichè in un altro; e ciò non è di poco conto in quanto vi sono delle implicazioni che riguardano i conseguenti oneri sociali a carico delle aziende e dei lavoratori.

Sempre in relazione all'articolo 49, desidero sottolineare che i dipendenti dei consorzi di bonifica (da tutti riconosciuti come strumenti

dell'agricoltura) sono stati collocati dal provvedimento al nostro esame nel gruppo delle imprese varie. Questa è un'anomalia che dobbiamo necessariamente superare perché tutti sanno che i consorzi di bonifica hanno un loro personale dipendente iscritto all'Istituto nazionale previdenza e assistenza impiegati dell'agricoltura e che da sempre – dalla stessa loro costituzione – è previsto il loro inquadramento nel settore dell'agricoltura. Quindi anch'io su questo aspetto – senza aver formalizzato degli emendamenti – devo esprimere le mie riserve e le mie preoccupazioni, proprio perchè emergono quei problemi che molto efficacemente ha sottolineato in precedenza il senatore Toth.

Vi sono inoltre altre questioni degne di nota e che non possono essere sottovalutate nella nostra riflessione. Per esempio, nel precedente sistema, i rappresentanti degli Ispettorati del lavoro erano presenti nei comitati regionali e provinciali dell'INPS. Non so per quale motivo questi organismi siano stati eliminati e siano stati invece inclusi gli Uffici del lavoro. Come tutti noi sappiamo, gli Ispettorati del lavoro si occupano per legge del funzionamento dell'attività previdenziale ed assistenziale a favore dei prestatori d'opera; esercitano la funzione di tutela e di vigilanza sugli enti dipendenti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale; regolano, inoltre, e disciplinano l'attività di assistenza e di vigilanza esercitata dagli istituti (ivi compresi l'INPS e l'INAIL). Infine, la legge del 1983 attribuisce agli Ispettorati del lavoro il compito di coordinare l'attività di vigilanza degli istituti previdenziali. Allora si può dire che, dal punto di vista funzionale ed oggettivo, è l'Ispettorato del lavoro che deve combattere l'evasione contributiva, la quale ha raggiunto nel nostro paese – come è stato detto – la cifra colossale di 12.000 miliardi. Quindi, anche questa è una materia sulla quale dobbiamo riflettere.

Un altro aspetto che desidero sottolineare – e che a mio avviso non può essere ignorato – riguarda il collegio sindacale dell'INAIL. In precedenza la scelta dei componenti del collegio sindacale veniva fatta dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori e quindi veniva operata nell'ambito della rappresentanza dei contribuenti. Il provvedimento al nostro esame affida tale facoltà al Ministero del lavoro che può designare i cosiddetti sindaci revisori. Questa è una contraddizione perchè a pagare in questo caso sono il lavoratore e il datore di lavoro. Si potrebbe correre il rischio che, come sindaco revisore, il Ministero nomini un funzionario qualsiasi, ignorando così le rappresentanze delle forze economiche e sociali che concorrono e contribuiscono al versamento dei contributi all'INAIL.

L'ultimo aspetto sul quale nutro qualche perplessità (finora non ho presentato alcun emendamento, pur essendo un problema che non può essere ignorato) riguarda l'esclusione degli enti minori dalla riforma, enti che dovrebbero essere adeguati agli altri istituti, come l'INPS e l'INAIL.

Onorevoli senatori, queste sono le osservazioni che credo debbano essere tenute presenti. Prima di giungere all'approvazione definitiva del provvedimento al nostro esame, dobbiamo valutare attentamente queste e le altre preoccupazioni che sono state evidenziate anche dagli altri colleghi intervenuti nel dibattito.

PERRICONE. Anch'io sono d'accordo che gli aspetti evidenziati durante la discussione debbano essere valutati attentamente. Comunque, a parte le questioni sottolineate dal senatore Sartori, ritengo che il problema di maggior rilievo ed importanza sia quello che discende dal testo dell'articolo 49 (come ha sottolineato il senatore Toth). In riferimento a tale articolo è necessario procedere ad un approfondimento e ad una acquisizione di maggiori conoscenze. Di conseguenza è opportuno procedere ad uno stralcio e ad una successiva approfondita nuova stesura, proprio in base alle considerazioni fatte dal senatore Toth, eventualmente dopo aver organizzato, in riferimento a questa materia, alcune audizioni dei rappresentanti delle aziende che sono state inquadrata diversamente rispetto al passato. Dobbiamo anche tener presente che il tenore dell'articolo 49 non tiene conto delle esigenze del settore del terziario avanzato.

Per questi motivi, sono favorevole ad uno stralcio e ad una nuova stesura dell'articolo 49.

ANTONIAZZI. Signor Presidente, intervengo brevemente per svolgere alcune considerazioni. Innanzi tutto non dobbiamo perdere di vista il valore del provvedimento al nostro esame: con esso si avvia la prima vera riforma in campo previdenziale anche se limitata alla ristrutturazione dell'ente che eroga le prestazioni. Comunque, al di là del suo valore generale, la riforma si muove nel senso di una maggiore trasparenza della gestione e degli stessi trasferimenti monetari all'Istituto previdenziale. Sotto questo profilo, vorrei ricordare a tutti i colleghi che tre sono le questioni essenziali.

La prima, sulla quale tutti insieme ci siamo impegnati in questi ultimi anni, è quella della separazione della previdenza dalla assistenza, cioè di quella commistione che è andata avanti per tutti questi anni e che il provvedimento cerca di avviare a soluzione. È una rivendicazione del movimento sindacale unitario, ed anche dei grandi partiti democratici del nostro paese, quella di giungere ad elementi di chiarezza su tale questione.

La seconda è quella della definizione di una più chiara funzione politica e tecnica e di una ampia autonomia gestionale dell'Istituto; questione, questa, che in passato aveva suscitato non poche polemiche.

Infine c'è la questione - potrà anche non piacere, ma io la condivido - della riconferma della gestione sindacale: non parlo solo della gestione sindacale dei lavoratori ma del fatto che tutte le componenti siano rappresentate a tutti i livelli negli organi dirigenti. Abbiamo i contributi che sono pagati da lavoratori e datori di lavoro, e abbiamo i trasferimenti dello Stato: tutte queste componenti sono rappresentate. Sotto questo profilo, mi sembra che vi sia una innovazione: ho detto prima, forse un po' enfatizzando, che questa è la prima grande riforma nel campo previdenziale, anche se riguarda un ente che eroga le prestazioni. A nessuno di noi dovrebbe sfuggire l'importanza ed il valore di questo tipo di scelte.

Nel merito di alcune osservazioni che qui sono state formulate - e se poi saranno formalizzate avremo modo di approfondirne l'esame - dico subito che, per quanto riguarda la parte relativa all'articolo 49, non condivido, anche se posso comprendere la motivazione che sta alla base

della proposta, la richiesta di stralcio. Non mi sembrano né forti né convincenti gli argomenti a favore dello stralcio.

In una riforma che cerca di definire quali sono le imprese e i lavoratori soggetti alla contribuzione obbligatoria, naturalmente si cerca di elencarli specificamente. Infatti, varare una legge lasciando aperto un contenzioso, significa fare un lavoro inutile.

Ma a parte questo, non è convincente la motivazione per giungere all'eventuale stralcio dell'articolo 49 perchè, quando abbiamo iniziato la discussione del disegno di legge, tra le argomentazioni addotte da qualche collega c'era quella che lasciare delle imprese, le commerciali, collocate secondo quanto previsto dall'articolo 49 avrebbe comportato l'esclusione di queste stesse imprese dai benefici della fiscalizzazione.

Dicemmo allora, e riconfermo oggi, che il problema non è questo, perchè il disegno di legge in esame è diretto all'inquadramento previdenziale, non tratta della concessione o meno della fiscalizzazione degli oneri sociali, tant'è vero che questo ramo del Parlamento ha approvato un disegno di legge sulla fiscalizzazione degli oneri sociali che include le imprese commerciali.

Sotto questo profilo, quindi, questa argomentazione portata avanti per lo stralcio dell'articolo 49 non era convincente allora e lo è ancor meno adesso, anche se nessuno ha ricordato questo aspetto.

Allora, quali sono le ragioni per cui alcuni colleghi sostengono che è meglio stralciare l'articolo 49, altrimenti non sarebbe chiara questa normativa? A mio avviso la normativa è chiarissima. Si può discutere se lo stralcio è opportuno o meno, ma anche se noi stralciamo l'articolo 49 il problema rimane aperto: dove saranno inquadrati queste imprese? Dove verseranno i contributi? Si riapre un contenzioso. Quali sono allora le motivazioni vere?

Secondo l'interpretazione che io do, risolto il problema della fiscalizzazione, le motivazioni vere per lo stralcio dell'articolo 49 si possono far risalire al desiderio dei dirigenti delle imprese di servizi i quali, invece di essere assicurati all'INPS, preferirebbero essere assicurati all'INPDAI, ente presso il quale sono assicurati tutti i dirigenti oggi occupati nel settore industriale. Questa può essere una richiesta che aveva prima della legge finanziaria dello scorso anno qualche validità, perchè all'interno dell'INPS esisteva un «tetto» pensionistico, che all'interno dell'INPDAI era notevolmente elevato. Con la legge finanziaria del 1988 il «tetto» pensionistico all'interno dell'INPS, però, è stato superato e la stessa norma si applica all'INPDAI. Con la legge finanziaria del 1988, anzi, il «tetto» pensionistico previsto per l'INPS era addirittura migliore di quello dell'INPDAI; poi è stato tutto unificato. Anche la motivazione concernente il «tetto» pensionistico viene quindi a cadere.

L'unica ragione allora che si può addurre è che all'interno dell'INPDAI si liquidano le prestazioni, per una serie di ragioni che non è qui il caso di approfondire, in modo più consistente che non all'INPS. I dirigenti di queste aziende possono essere perciò più interessati ad avere l'assicurazione presso l'INPDAI che non presso l'INPS.

Non mi interessa in questa sede il discorso che ho sentito più volte fare, secondo il quale la Confindustria vorrebbe che una parte di queste imprese fosse assicurata nel settore industriale per potere raccogliere le

iscrizioni delle medesime imprese: penso a tutte le imprese del settore terziario avanzato, alle aziende di *software*, e così via. La Confcommercio, dal canto suo, potrebbe voler raccogliere le iscrizioni di tutte le imprese che sono nel settore commerciale.

Questa polemica a noi non interessa: a noi interessa semmai un altro tipo di discorso, compreso quello – ed il problema è politico, considerato che da un punto di vista concreto non ci sono altre argomentazioni – che all'INPS non possiamo iscrivere solo i più poveri e i più deboli. Se vogliamo difendere questo sistema pubblico, occorre che ad esso siano iscritte e concorrono anche le categorie che versano contributi di un certo livello; altrimenti ognuno si crea la sua Cassa e l'INPS diventa l'ente presso il quale si iscrivono i braccianti, le domestiche, cioè tutti i lavoratori saltuari che non potranno mai far parte di nessun altro ente. Da un punto di vista politico non credo che questa sarebbe una bella operazione.

Dal momento che sulla filosofia complessiva del disegno di legge di ristrutturazione dell'INPS, che esalta il ruolo della previdenza pubblica come uno dei capisaldi della difesa dello Stato sociale del paese, è stato registrato l'accordo di tutti i partiti – anche se all'interno vi sono e vi possono essere delle diversificazioni –, ritengo che un'operazione di questo genere si muoverebbe proprio in una direzione opposta a quanto si sostiene.

Per quanto riguarda le altre osservazioni, si tratta di procedere – se lo riteniamo opportuno – ad un approfondimento, per chiarire talune questioni di fondo. Durante la discussione è stato avanzato qualche rilievo sulla composizione del collegio sindacale dell'INAIL. Non mi risulta che in passato la scelta dei sindaci revisori venisse effettuata dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori. Questo collegio dovrebbe essere un corpo autonomo, dal momento che è presieduto da un magistrato della Corte dei conti. Allora ritengo che sia più giusta da un punto di vista generale e più garantista la composizione prevista dal disegno di legge al nostro esame. Il motivo fondamentale di questa mia posizione è che i sindaci revisori dovrebbero essere autonomi ed estranei, dovrebbero essere scelti al di fuori dell'ente per garantire una maggiore obiettività ed autonomia. Forse la mia posizione è errata, ma mi sembra che offra maggiori garanzie.

Signor Presidente, dichiaro il favore del Gruppo che rappresento all'approvazione del provvedimento nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati. Di conseguenza esprimo parere contrario sugli emendamenti che sono stati preannunciati, in quanto non ravviso elementi tali da giustificare la correzione del testo.

Onorevoli senatori – come ho già detto – dobbiamo tenere soprattutto presente la filosofia complessiva del disegno di legge oggi al nostro esame. Poi ognuno di noi, durante il dibattito, potrà esprimere liberamente la propria opinione e le proprie perplessità sui singoli aspetti. Anch'io, per esempio, ho rinvenuto un elemento negativo nel testo del provvedimento: rispetto al passato non è più prevista la rappresentanza dei mezzadri e dei coloni nell'ambito del Consiglio di amministrazione. Tuttavia, essendo prevista la rappresentanza di questi ultimi nell'ambito dei comitati di gestione (composti dai mezzadri e quindi da tutte le componenti del mondo agricolo), concludo il mio

intervento riconfermando il nostro parere favorevole all'approvazione del provvedimento nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati. Desidero, comunque, che risulti a verbale che i dubbi e le perplessità che sono stati evidenziati non sono tali da giustificare una modifica del provvedimento. Onorevoli colleghi, questo provvedimento non deve durare da qui all'eternità: può essere che tra due anni tutti insieme riteniamo opportuno cambiarlo. Proprio dieci minuti fa, per esempio – dopo aver approvato – con il nostro voto favorevole – la legge n. 56 relativa alla riforma del collocamento – ci siamo accorti che alcuni aspetti dovevano essere corretti e allora è stato deciso di procedere ad una audizione. Se tra un po' di tempo ci accorgessimo che questo stesso provvedimento deve essere modificato, potremmo procedere ad un aggiornamento e ciò vale per tutti i provvedimenti che noi approviamo.

ANGELONI. Signor Presidente, intervengo a questo dibattito per fare qualche breve considerazione sul provvedimento che stiamo esaminando. Di questa prima riforma del sistema previdenziale, sia pure limitata alla ristrutturazione dell'INPS, tutti quanti abbiamo sottolineato (in sede di primo intervento) i lati positivi. Abbiamo parlato di una maggiore autonomia gestionale e di una chiara separazione tra previdenza e assistenza.

Il disegno di legge al nostro esame pone in essere una struttura più agile, per cui i tempi di soluzione delle pratiche saranno più brevi. Sono state individuate responsabilità gestionali in maniera più precisa e puntuale: basta fare riferimento – come è stato sottolineato – alla figura del direttore generale, che diventa un organo dell'Istituto con connesse precise responsabilità. È stato messo in risalto che con il disegno di legge al nostro esame si introduce l'istituto del «silenzio-assenso», altro elemento importante, e che il controllo sui bilanci si rende più preciso. È stata evidenziata l'importanza del capitolo II del disegno di legge, che si riferisce alle varie gestioni del fondo pensioni lavoratori dipendenti, alle prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, alle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali. Questa è una novità importante e di grande rilievo perché è in questo caso che avviene la separazione tra previdenza e assistenza. È stato stabilito chiaramente che la gestione alla quale affluiscono i contributi eroga le prestazioni previdenziali, mentre c'è una gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali il cui finanziamento viene assunto dallo Stato (pensioni sociali, oneri delle integrazioni, contratti di formazione-lavoro, di solidarietà e di apprendistato, integrazioni salariali straordinarie, trattamenti speciali e di disoccupazione).

Presidenza del Presidente GIUGNI

(*Segue ANGELONI*). Facemmo anche osservare che, al di là di tanti elementi condivisibili, ci sarebbero nel testo legislativo altri punti sui quali si imporrebbe una riflessione, ad esempio la composizione dei

comitati, la diversa presenza – rispetto alla normativa in vigore – delle rappresentanze delle varie categorie.

Tuttavia, essendo in noi vivo il desiderio che questo disegno di legge sia varato il più rapidamente possibile, non ritenemmo allora né riteniamo adesso opportuno addentrarci in questa tematica, cioè proporre modifiche rispetto al testo che ci è stato trasmesso dalla Camera dei deputati.

Avevamo osservato già in precedenza che, per quanto riguarda l'articolo 49, alla Camera – e ne abbiamo avuto conferma – questo articolo fu introdotto all'ultimo momento, quindi senza un adeguato approfondimento, senza audizioni e consultazioni, come invece, secondo noi, la materia trattata nell'articolo stesso avrebbe meritato. Ciò spiega una sequela di lettere, a parte gli interventi verbali che vi sono stati, scritte dai rappresentanti del variegato mondo delle imprese, al di là di ogni differenziazione di carattere ideologico. Infatti, abbiamo ricevuto sollecitazioni da tutte le parti: questo testimonia che effettivamente la materia affrontata nell'articolo 49 non è stata oggetto di approfondimento da parte della Camera, altrimenti non saremmo in presenza della richiesta, che viene da molte parti avanzata, di riconsiderare la materia stessa. Si va dall'invito ad emendare l'articolo 49 a quello di stralciarlo; in ogni caso vi è una sollecitazione pressante a riconsiderare tale questione.

Ho fatto una elencazione delle organizzazioni e associazioni imprenditoriali che sono per una accelerazione della approvazione *sic et simpliciter* del testo che ci è stato trasmesso, a fronte di quelle che invece invitano ad un ripensamento e ad una revisione del testo: ebbene, la stragrande maggioranza è per una revisione, almeno tenendo conto delle lettere che mi sono pervenute in qualità di membro di questa Commissione.

Il collega Toth ha detto chiaramente che non siamo favorevoli ad introdurre emendamenti, proprio perchè dobbiamo salvaguardare il principio di pervenire ad una rapida approvazione di questo disegno di legge. Ci rendiamo perciò ben conto che l'introduzione di emendamenti al testo darebbe la stura a nuove proposte modificative, per cui il ritorno alla Camera del disegno di legge non avverrebbe solo per un articolo che viene stralciato ma comporterebbe il rinvio di un testo emendato, il che consentirebbe anche in quella sede di apportare nuovi emendamenti: e ciò significherebbe rinviare *sine die* l'approvazione del testo.

Il collega Toth, portando a compimento un invito che io feci, sia pure sommessione, ha ipotizzato l'opportunità di uno stralcio dell'articolo 49, che non creerebbe alcuna turbativa rispetto alla struttura generale del disegno di legge e consentirebbe invece di approfondire in sede propria, con una maggiore disponibilità di tempo e di elementi suffragati anche dal parere dei tecnici qualificati, questa particolare materia. Siamo in presenza di una evoluzione rapida e continua della società, e quindi anche del mondo imprenditoriale. A seguito di nuove scoperte scientifiche e delle innovazioni tecnologiche, alcune classificazioni che potevano una volta avere un senso ora non sono più accettabili, tant'è che molte delle lettere che ho ricevuto riguardano per l'appunto la dislocazione di parti di attività delle stesse imprese in un settore o in un altro.

La complessità della materia emerge chiaramente. Questo fatto da solo basterebbe a consigliare uno stralcio per procedere a questa revisione.

Il collega Antoniazzi ha fatto riferimento nel corso del suo intervento alla legge n. 56 ed ha affermato che non si può rinviare ulteriormente questo provvedimento e che si potrà procedere nel giro di qualche anno ad una revisione della materia.

A mio avviso, invece, siamo in grado di farlo in tempi più ravvicinati attraverso lo stralcio dell'articolo 49, per cui si potrebbe arrivare, per quanto possibile, ad un perfezionamento della materia per accogliere nella misura più ampia i vari suggerimenti che possono essere dati.

È vero – ed ha ragione a questo proposito il collega Antoniazzi – che alcuni – e mi riferisco ai dirigenti – sono mossi, nelle loro richieste, dal desiderio di essere iscritti all'INPDAI. Ha ragione ancora il collega Antoniazzi quando afferma che per quanto riguarda la pensione il problema è superato, perché lo sfondamento del tetto ha portato con sè l'adeguamento per quanto riguarda i dirigenti iscritti all'INPDAI. Non sapevo però che la Confindustria sentisse l'esigenza di acquisire un maggior numero di imprese alla propria organizzazione, ed anche questo può essere uno degli elementi da considerare.

Per quanto riguarda la fiscalizzazione degli oneri sociali, ad esempio, che le aziende siano collocate in un settore anziché in un altro non è indifferente, e così pure per gli sgravi. Anche per il problema della cassa integrazione e dei prepensionamenti, non è indifferente che le aziende siano collocate in un settore o in un altro.

Sarei perciò a favore di uno stralcio per consentire gli opportuni approfondimenti della materia, che è del resto assai complessa e composita. Con lo stralcio dell'articolo 49, senza apportare emendamenti al testo del provvedimento rimarrebbe integra la struttura complessiva del disegno di legge e verrebbe offerta al legislatore la possibilità di procedere ad un particolare approfondimento di questa materia. Tutti quanti siamo consapevoli che, ai fini della disciplina della fiscalizzazione degli oneri sociali, la collocazione delle imprese in un settore o in un altro non è indifferente. È vero che questo settore non è statico, evolve in continuazione e, quindi, in futuro si porrà l'esigenza di un nuovo approfondimento, ma adesso abbiamo la possibilità di affrontare tale questione in tempi rapidi e dobbiamo farlo.

Signor Presidente, queste sono le motivazioni che militano a favore della mia tesi, sulla quale avremo occasione di ritornare quando passeremo all'esame degli articoli del disegno di legge.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

TANI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, il Governo ha presentato il provvedimento al nostro esame augurandosi un *excursus* molto veloce e credo che questa sia anche l'intenzione della nostra Commissione.

In questa mia breve replica devo innanzi tutto riconfermare gli elementi positivi che sono stati sottolineati nella relazione che accompagna il provvedimento. La nostra Commissione si trova dinanzi

alla scelta se approvare *sic et simpliciter* il testo che è stato trasmesso dalla Camera dei deputati (i cui elementi positivi ho già riconfermato), senza introdurre sostanziali modifiche, oppure procedere ad un attenta e puntuale lettura che, se approfondita (come è emerso dagli interventi dei colleghi), comporterà sicuramente alcune meditazioni e considerazioni. Certamente alcuni rilievi possono essere mossi. Prendiamo in considerazione, per esempio, l'articolo 12 che stabilisce che il direttore generale viene nominato per un periodo di cinque anni, rinnovabile una sola volta; questa limitazione è una discrasia, (ed introduco questo elemento come motivo provocatorio di dibattito) nel momento in cui si va verso la managerialità degli enti pubblici. Se un direttore generale si dimostra efficiente e capace, dopo una prima riconferma dovrà essere mandato in pensione in base a tale disposizione. Cio è contrario a tutti quei principi che oggi si vogliono introdurre in tema di dirigenza.

Mi fermo soltanto a questa osservazione iniziale (su cui credo vi sia l'accordo di tutti i colleghi) per sottolineare che già questo aspetto del provvedimento potrebbe indurci ad introdurre delle modifiche, senza riferirmi a tutte le altre osservazioni, fatte opportunamente dai colleghi che sono intervenuti nella discussione generale, che possono essere motivo di un'attenta riflessione. Comunque, la questione di maggior rilievo concerne l'articolo 49.

Innanzi tutto ritengo che tale disposizione sia completamente estranea rispetto al disegno di legge relativo alla ristrutturazione dell'INPS. D'altra parte, il fatto che essa non fosse originariamente prevista e sia stata introdotta durante il primo esame di questo disegno di legge mi induce a pensare che non sia stata sufficientemente approfondita, valutata e limata rispetto al corpo del provvedimento. Come abbiamo ripetuto più volte, il Senato non è una camera di ratifica; quindi, pur volendo dare un assenso *sic et simpliciter* sull'intero provvedimento, dobbiamo procedere ad una breve pausa di riflessione in quanto la disposizione dell'articolo 49 sconvolge l'inquadramento tradizionale delle aziende ed apre un contenzioso difficilmente risolvibile. Ultimamente sono state emesse dalla Corte di cassazione alcune sentenze – che potrei citare – che hanno dato ragione all'INPDAI in ordine ad alcune cause di inquadramento con l'INPS. Di fronte a queste sentenze emesse a favore dell'INPDAI, noi sconvolgiamo la situazione.

A proposito della classificazione contenuta nell'articolo 49, un gruppo di esperti ha espresso un proprio parere, di cui do lettura: «La classificazione dei datori di lavoro ai fini previdenziali è attualmente stabilita dall'articolo 33 del testo unico delle norme sugli assegni familiari, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, ed è strettamente connessa alla contribuzione dovuta da enti e aziende a seconda del settore di appartenenza. L'articolo 34 del predetto testo unico prevede, inoltre, per i datori di lavoro non inquadrati in base all'articolo 33 (attività non contemplate o aventi carattere promiscuo), un inquadramento mediante decreto ministeriale.

L'articolo 49 del disegno di legge n. 1354 (adesso al nostro esame) esclude qualsiasi intervento ministeriale in materia e l'articolo 50 esclude anche i ricorsi delle aziende al Ministero del lavoro, oggi

possibili in base al testo unico delle norme sugli assegni familiari. La nuova classificazione ignora l'articolo 2195 del codice civile di cui ha tenuto conto la giurisprudenza costante delle Corti superiori nell'inquadramento previdenziale delle aziende, considerando detto articolo integrativo dell'articolo 33 del testo unico già citato, che deriva da leggi anteriori all'entrata in vigore del codice civile.

La più rilevante conseguenza della nuova normativa è che le aziende produttrici di servizi verrebbero inquadrati nel settore del commercio, quando esse attualmente sono in gran parte inquadrati nel settore dell'industria o per assegnazione diretta da parte dell'INPS o a seguito di sentenze della magistratura o a seguito di decreti di aggregazioni del Ministero del lavoro. Tale spostamento rappresenta un danno economico per l'INPS: infatti i contributi del settore industria sono superiori a quelli del commercio (2,44 per cento delle retribuzioni in più per gli operai, circa 1 per cento per gli impiegati e per operai e impiegati, 15 per cento in più sui compensi del lavoro straordinario) e la fiscalizzazione degli oneri sociali opera esclusivamente a favore dell'industria manifatturiera».

PRESIDENTE. Adesso non più.

TANI, *relatore alla Commissione*: «Solo le aziende dei servizi operanti nel Mezzogiorno hanno con l'inquadramento nel settore industria minori oneri a causa degli sgravi contributivi.

Il fatto che l'INPS non riceva con l'inquadramento i contributi relativi ai dirigenti di azienda è irrilevante, sia perchè si tratta di un numero modestissimo di persone rispetto alla massa del personale, sia perchè alle medesime spetterebbero comunque pensioni piuttosto elevate, sia perchè dovrebbe essere indifferente che le contribuzioni (ormai pressochè allineate) vadano a un ente pubblico anzichè ad altro.

Non si riesce pertanto a comprendere, da nessun punto di vista, quale sia l'interesse al mutamento di inquadramento previdenziale delle aziende dei servizi, che si realizzerebbe nonostante un orientamento ormai consolidato di giurisprudenza e dottrina.

È da aggiungere che è improprio definire settore del terziario l'elencazione di cui alla lettera *d*) del primo comma, dato che del terziario fanno parte attività rilevanti come i servizi di distribuzione di energia, acqua e gas, i trasporti e le comunicazioni, il credito, le assicurazioni, eccetera, che vengono attribuiti ad altri settori.

Con la norma in questione viene ad essere demolita anche la legge 15 giugno 1984 n. 240, che assegna al settore agricoltura, ai fini previdenziali, le imprese cooperative che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici dei propri soci in quantità prevalente, legge a suo tempo caldeggiata e sostenuta anche dal Partito comunista.

Al secondo comma dell'articolo 49 è previsto, per le attività non elencate al 1^o comma, l'inquadramento in una nuova categoria, quella delle «attività varie». Trattandosi di una nuova categoria, nessuna legge prevede per essa misura dei contributi e misura e criteri di prestazioni. Qualora si intendesse affidare all'INPS anche la definizione di queste

materie, che incidono su diritti soggettivi, tale delega dovrebbe almeno figurare nella legge; ma se l'articolo 41 del disegno di legge prevede il decreto ministeriale per le variazioni delle aliquote contributive per tutti i settori, la stessa procedura dovrebbe essere adottata anche nel caso suaccennato.

Nulla dice l'articolo 49 circa l'inquadramento dei datori di lavoro svolgenti attività plurime rientranti in settori diversi e non aventi i requisiti di autonomia che consentano di equiparare le singole attività ad imprese a sè stanti. In questi casi si rischia di aprire altra fonte di vertenze in relazione alle decisioni, certamente non univoche, che adotterebbero le 95 sedi provinciali dell'INPS.

È opportuno a questo punto elencare sinteticamente alcune conseguenze che si produrrebbero con l'approvazione dell'articolo 49 nella stesura approvata dalla Commissione lavoro della Camera:

- 1) verrebbero meno nelle aziende di servizi i requisiti per usufruire di prepensionamenti e cassa integrazione ordinaria e straordinaria, e tali aziende non potrebbero avvalersi, anche per le ristrutturazioni e riorganizzazioni in corso, dei predetti ammortizzatori sociali;
- 2) si aggraverebbe il già rilevante contenzioso per il contrasto tra la nuova norma e preesistenti leggi speciali, provvedimenti amministrativi e decisioni giudiziali anche definitive;
- 3) per le aziende di servizi collocate nel Mezzogiorno cadrebbero i benefici degli sgravi contributivi con inevitabili conseguenze sull'occupazione;
- 4) il personale dirigente del settore servizi oggi iscritto all'INPDAI passerebbe all'INPS con gravi conseguenze per un periodo transitorio di 4-5 anni sui trattamenti pensionistici, dato che con l'attuale normativa INPDAI il dirigente usufruirebbe di una pensione calcolata entro il limite del doppio dei massimali, pur essendo stati pagati contributi entro il limite del semplice massimale; il trasferimento all'INPS comporterebbe per contro il calcolo della pensione nei limiti della contribuzione effettiva (ad esempio un dirigente con retribuzione media annua di 100 milioni usufruirebbe con l'INPDAI dell'intera cifra mentre con la gestione INPS usufruirebbe di meno della metà di tale retribuzione ai fini della pensione)».

A rigore il contenuto dell'articolo 49 dovrebbe essere oggetto di un'attenta revisione o quanto meno di un emendamento. Viceversa, su tutte le altre questioni che abbiamo analizzato insieme credo ci sia una convergenza sostanziale.

Ho cercato di esaminare attentamente la situazione al nostro esame, in quanto si potrebbero creare le discrasie che ho indicato.

CARLOTTO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Ringrazio intanto il Presidente per avermi concesso la parola. Ho seguito con attenzione gli interventi svolti questa mattina e mi sono reso conto che sono state avanzate delle osservazioni che possono avere un fondamento. Tuttavia, almeno in questo momento, la tendenza del Governo è ad insistere per l'approvazione del testo a suo tempo licenziato dalla Camera. Ciò non significa che il Governo non sia

disponibile a verificare e ad approfondire in sede di esame eventuali emendamenti o situazioni che potrebbero emergere dalle stesse proposte emendative.

D'altra parte ho avuto modo di apprezzare ripetutamente la serietà e l'impegno della Presidenza, nonchè dell'intera Commissione, e ritengo pertanto che anche in questa circostanza il senso di responsabilità e conoscenza del problema sia tale che, nell'eventualità di indicazioni e proposte di modifica, esse saranno indubbiamente vagilate seriamente dal Governo.

Ribadisco però che la nostra filosofia sarebbe quella di mantenere il testo così come è stato approvato dalla Camera.

PRESIDENTE. In assenza del parere della 5^a Commissione, il disegno di legge al nostro esame non può essere approvato e quindi è necessario il rinvio.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Prolungamento del periodo di distacco di dipendenti degli enti previdenziali presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale» (1381)
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Prolungamento del periodo di distacco di dipendenti degli enti previdenziali presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale».

Prego il senatore Tani di riferire sul disegno di legge.

TANI, relatore alla Commissione. Il disegno di legge al nostro esame è di una semplicità estrema, in quanto prevede il prolungamento del periodo di distacco di dipendenti degli enti previdenziali presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

L'articolo 1 così recita: «Il periodo di distacco di dipendenti degli enti previdenziali presso la Direzione generale della previdenza e assistenza sociale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di cui all'articolo unico della legge 2 luglio 1982, n. 472, prorogato dall'articolo unico della legge 8 ottobre 1984, n. 688, è elevato da trentasei a quarantotto mesi». Quarantotto mesi dal 1984 potrebbero essere già consumati.

In ogni caso si tratta di venti impiegati che debbono dedicarsi agli adempimenti di cui alla legge 15 febbraio 1974, n. 36, nonchè all'esaurimento delle procedure di cui alla legge 11 giugno 1974, n. 252, per quanto riguarda i lavoratori dipendenti il cui rapporto di lavoro sia stato risolto per motivi politici e sindacali nonchè i dipendenti dei partiti politici, la cui situazione ha presentato una tale complessità dal punto di vista della posizione assicurativa da richiedere la presenza di questi impiegati esperti, provenienti dagli enti previdenziali. Trattandosi di poche unità di personale e per un periodo abbastanza breve, il parere del relatore è favorevole e auspico che in tal senso si esprima anche l'intera Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore e dichiaro aperta la discussione generale.

ANTONIAZZI. Nell'annunciare il voto favorevole della mia parte politica sul provvedimento al nostro esame, vorrei nel contempo fare una domanda al rappresentante del Governo: quante sono ancora le pratiche in sospeso relative alla legge n. 36? Per quanto riguarda il ricorso alla Cassa integrazione, sappiamo tutti che le numerose pratiche inevase e la scarsità del personale del Ministero avevano consigliato di adottare questo provvedimento.

Già nella scorsa legislatura avevamo presentato un disegno di legge che si muoveva nella stessa direzione, ma finalizzato all'obiettivo, almeno per quanto riguarda la legge n. 36, di chiudere l'intera questione.

Sarebbe perciò opportuno sapere quante sono ancora le pratiche inevase e in quanto tempo il Ministero pensa di poterle chiudere definitivamente. Infatti, se il tempo previsto non fosse sufficiente, sarebbe del tutto inutile prorogare per altri sei mesi, per poi adottare un nuovo provvedimento. In tal caso, sarebbe meglio prorogare di 56 mesi, per chiudere definitivamente la questione, almeno per quel che concerne l'attuazione della legge n. 36.

Per quanto riguarda invece la Cassa integrazione, il problema si proporrà anche dopo, perché con la riforma della Cassa integrazione, approvata con la legge n. 585-ter, prevediamo che i tempi debbano essere più rapidi che non in passato, ed in questo caso per accelerare tutte le procedure ed i vari passaggi, il Ministero del lavoro ha il compito dell'istruttoria delle pratiche medesime.

CARLOTTO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Non sono in grado, senatore Antoniazzi, di dire ora quante sono le pratiche da evadere, ma si ritiene che con questa proroga, così come indicato dal relatore, si possa evadere tutto il pregresso.

Mi riservo, se necessario, di fornire i dati richiesti nella prossima seduta della Commissione.

SARTORI. Vorrei chiedere al rappresentante del Governo se gli oneri relativi al distacco dei dipendenti degli enti previdenziali sono a carico del Ministero del lavoro o degli enti stessi.

CARLOTTO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Sono a carico degli enti stessi.

PRESIDENTE. Propongo, considerata la mancanza di alcuni pareri, di rinviare il seguito della discussione del disegno di legge al altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

«Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti» (1217), d'iniziativa del deputato Scovacricchi e di altri deputati, approvato dalla Camera dei deputati

«Norme per la ricongiunzione dei contributi previdenziali obbligatoriamente versati dai liberi professionisti» (90), d'iniziativa del senatore Scevarolli e di altri senatori

«Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti» (826), d'iniziativa del senatore Favilla e di altri senatori
(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: «Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti», d'iniziativa dei deputati Scovacricchi ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati; «Norme per la ricongiunzione dei contributi previdenziali obbligatoriamente versati dai liberi professionisti», d'iniziativa dei senatori Scevarolli ed altri; «Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti», d'iniziativa dei senatori Favilla ed altri.

Riprendiamo l'esame, sospeso nella seduta del 5 ottobre scorso. Ricordo che è stata già svolta la relazione. Pertanto, dichiaro aperta la discussione generale.

PERRICONE. La mia parte politica è favorevole all'approvazione del disegno di legge n. 1217.

PRESIDENTE. Annuncio il voto favorevole anche della mia parte politica.

Poichè nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

ZANELLA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, colleghi, ribadisco la necessità di una rapida approvazione della normativa al nostro esame per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti.

CARLOTTO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Il Governo ricorda che sono stati presentati tre emendamenti.

Il primo, relativo al comma 4 dell'articolo 2, è volto a sopprimere la previsione che salvaguarda il trattamento per la pensione minima erogata dall'INPS.

Il secondo emendamento, relativo al primo comma dell'articolo 6, è volto a stabilire che gli importi di contribuzione non considerata siano rimborsati su richiesta dell'interessato dalla gestione in cui opera la ricongiunzione, previa deduzione delle eventuali somme poste a carico dello stesso interessato.

La terza proposta emendativa del Governo, infine, è intesa ad introdurre un articolo aggiuntivo, in base al quale il soggetto che abbia ottenuto il rimborso di contributi può ripristinare, previa domanda, il pregresso rapporto di anzianità contributiva ripetendo le somme ricevute a tale titolo.

Il testo del primo degli emendamenti che ho testè illustrato è il seguente:

All'articolo 2, comma 4, sopprimere il periodo: «È comunque fatto salvo il trattamento previsto per la pensione minima erogata dall'INPS»;

all'articolo 6, comma 1, sostituire l'ultimo periodo con il seguente: «Gli importi di contribuzione non considerata, maggiorati degli interessi legali, sono rimborsati su richiesta dell'interessato dalla gestione in cui opera la ricongiunzione previa deduzione delle eventuali somme poste a carico dell'interessato medesimo ai sensi dell'articolo 2, comma 2».

Aggiungere il seguente articolo:

«Il soggetto che abbia ottenuto, in base a disposizioni di leggi vigenti, il rimborso di contributi, può ripristinare, previa domanda da presentarsi a pena di decadenza entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il pregresso rapporto di anzianità contributiva ripetendo le somme ricevute a tale titolo».

PRESIDENTE. Sarebbe opportuno a mio avviso rinviare il seguito della discussione alla prossima seduta, in modo da consentire i necessari approfondimenti in merito alle proposte emendative presentate ora dal rappresentante del Governo.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT ETTORE LAURENZANO*