

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

---

## 11<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI LIQUIDAZIONE DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI

(articolo 48 del Regolamento)

### Resoconto Stenografico

---

2<sup>a</sup> SEDUTA

GIOVEDÌ 12 DICEMBRE 1974

---

Presidenza del Presidente POZZAR

---

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 35, 38, 39 e <i>passim</i>	CARBONI . . . . .	Pag. 35, 36, 48 e <i>passim</i>
AZIMONTI . . . . .	45	GOMEZ . . . . .	47, 48, 51 e <i>passim</i>
BIANCHI . . . . .	41	MANZINI . . . . .	56
BONAZZI . . . . .	44	ROASIO . . . . .	38, 39, 40 e <i>passim</i>
DERIU . . . . .	43		
FERRALASCO . . . . .	44		
GIOVANNETTI . . . . .	46, 51		
GIULIANO . . . . .	35, 47, 52		
MANENTE COMUNALE . . . . .	42		
VARALDO . . . . .	44, 48		

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (12 dicembre 1974)

*Intervengono alla seduta, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza del patronato ACLI, il dottor Marino Carboni, il dottor Nestore Di Meola e il dottor Enrico Gomez; in rappresentanza dell'EPACA il geometra Franco Roasio e il dottor Paolo Manzini.*

*La seduta ha inizio alle ore 10.*

**MANENTE COMUNALE**, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

**PRESIDENTE**. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di liquidazione dei trattamenti pensionistici: audizione di rappresentanti di istituti di patronato e di assistenza sociale.

Desidero in apertura di seduta porgere un saluto cordiale ai rappresentanti qui presenti: per il patronato ACLI il presidente dottor Marino Carboni, il direttore generale dottor Nestore Di Meola, il vicedirettore Enrico Gomez; per il patronato EPACA (collegato con la Coltivatori diretti), il dottor Paolo Manzini, consigliere, e il geometra Franco Roasio, direttore generale.

L'incontro odierno, che fa seguito a quello avuto ieri con gli enti di patronato di emanazione sindacale, servirà a delineare ulteriormente il quadro complessivo della situazione in materia di erogazione delle pensioni.

Abbiamo voluto questa indagine non tanto per avere una fotografia della realtà, del resto non troppo brillante e piacevole, quanto e soprattutto per ottenere indicazioni valide per vedere quello che si può fare — sul piano legislativo se occorre, su quello amministrativo senza dubbio — per accelerare la procedura di concessione della pensione ai lavoratori.

Abbiamo voluto ascoltare prima gli enti di patronato, in quanto riteniamo che le loro esposizioni saranno particolarmente utili per poter poi formulare osservazioni e appunti agli enti di previdenza, che saranno chiamati in un tempo successivo. Praticamente, in-

somma, l'audizione dei patronati fa da prefazione all'indagine vera e propria, che sarà svolta quando avremo qui i responsabili dei vari enti di previdenza.

Do adesso la parola al dottor Marino Carboni, presidente del patronato Acli.

**CARBONI**. Desideriamo anzitutto sottolineare la positività dell'iniziativa di questa indagine, cui speriamo con l'invito odierno di poter apportare un contributo di esperienza, aiutando in tal modo a predisporre gli strumenti legislativi adeguati. Altro punto che desidero sottolineare è la nostra disponibilità alla massima collaborazione, ogni qualvolta questa possa essere ritenuta utile, anche mettendo a disposizione l'eventuale documentazione di cui siamo in possesso.

Il fenomeno è molto, molto grave, se consideriamo che mediamente i ritardi nell'espletamento delle domande di pensione si aggirano sui 14 mesi dal momento della presentazione della domanda alla riscossione della prima rata. In proposito abbiamo svolto una serie di indagini, per cercare di inquadrare il problema nel migliore dei modi. Risulta così che nella sede di Roma, per esempio, per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, dal momento della presentazione della domanda alla fase della liquidazione definitiva delle pensioni di vecchiaia intercorrono mediamente 17 mesi: nove mesi dalla presentazione della domanda all'emissione della certificazione provvisoria, per l'assistenza sanitaria; tre mesi per la liquidazione provvisoria, altri cinque mesi infine per quella definitiva. Quanto ai lavoratori autonomi, i tempi sono ulteriormente aggravati, se è vero che mediamente il totale è di circa 24 mesi.

Roma rappresenta nella nostra indagine la media più alta, che infatti si riduce in altre sedi: a Milano, per esempio, per le pensioni di vecchiaia i mesi occorrenti sono mediamente dieci; a Udine la media è di otto mesi.

**GIULIANO**. Non avete una media per l'Italia meridionale?

*C A R B O N I*. Per il momento no. Siamo tuttavia in grado di poter fornire, in altra occasione, una documentazione anche su questo punto. Comunque, visto che a Udine occorrono mediamente otto mesi, a Milano (che si trova un po' più giù) ne occorrono dieci e a Roma 17, non vorrei che, scendendo di latitudine, si arrivasse a una estrapolazione piuttosto pesante!

A nostro avviso i lamentati inconvenienti, gravemente lesivi degli interessi degli assicurati, traggono in buona parte la loro origine anche da quella che a noi sembra una affannosa successione di norme legislative che, non sempre chiare nella loro formulazione, spesso modificano precedenti disposizioni, a distanza brevissima di tempo. Questo fenomeno, che personalmente ritengo indicativo dell'assenza di una visione organica dei problemi da risolvere nel momento in cui si passa a legiferare, è soprattutto esploso in questi ultimi anni, con una serie di provvedimenti che in parte si innestano nella legislazione esistente, senza un compiuto esame preventivo della loro portata e dei loro effetti nel contesto generale della normativa previdenziale; e ci sembra di poter dire anche, a volte, dimentichi di quelli che sono gli indirizzi della Costituzione, se è vero che la Corte costituzionale, successivamente chiamata ad esprimersi su queste norme, ha dovuto più d'una volta riconoscere l'incostituzionalità totale o parziale.

Nel breve documento che abbiamo presentato sono riportati degli esempi. Così il decreto del 27 aprile 1968, n. 488, che detta norme sul nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, è modificato dopo soltanto un anno dalla legge 30 aprile 1969, n. 153; il decreto-legge del 30 giugno 1972, n. 267, convertito con numerose modificazioni nella legge 11 agosto 1972, n. 485, investe la normativa dei più diversi istituti giuridici, peccando cioè di organicità; il decreto 2 marzo 1974, n. 30, convertito in legge 16 aprile 1974, n. 114, al pari del precedente integra, modifica o sostituisce una serie di preesistenti disposizioni legislative, avvalendosi tra l'altro di una singolare tecnica espositiva che non ne agevola la relativa consultazione.

Quanto invece al lavoro cui è chiamata la Corte costituzionale, è da porre in evidenza in modo particolare la sentenza n. 155 del 12 dicembre 1969, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, primo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, che disponeva l'integrale trattenuta della pensione di vecchiaia di coloro che svolgessero attività retribuita alle dipendenze di terzi; c'è poi la sentenza n. 230 del 17 luglio 1974, che ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 2, comma secondo, lettera a), della legge 22 agosto 1962, n. 1338, e dell'articolo 23 della legge 30 aprile 1969, n. 153, per il quale restavano esclusi dal diritto al trattamento minimo di legge sulla pensione diretta coloro che risultassero essere anche titolari di una pensione indiretta a carico di forma previdenziale sostitutiva o che avesse dato titolo a esclusione o esonero dall'assicurazione generale obbligatoria.

Ancora l'ordinanza del 21 dicembre 1971 della Corte di appello di Palermo, cui hanno fatto seguito due ordinanze di rinvio ad opera di altro magistrato di merito, che ha sollevato la questione della legittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 30 aprile 1969, n. 153, che limita il diritto alla pensione indiretta dei superstiti di coltivatori diretti, mezzadri e coloni; l'ordinanza del 30 aprile 1974 del pretore di Roma che ha eccepito l'incostituzionalità della norma che prevede la riduzione dell'importo delle pensioni di vecchiaia e invalidità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per coloro che contemporaneamente percepiscono una retribuzione per lavoro prestato alle dipendenze di terzi; ancora l'ordinanza dell'11 giugno 1974 della Corte d'appello di Bologna che ha deferito alla Corte costituzionale la questione della legittimità dell'articolo 9 della legge 30 aprile 1969, n. 153, in cui si stabilisce l'aumento del 10 per cento delle pensioni che abbiano decorrenza anteriore al 1° gennaio 1969, eccetera.

Si tratta solo di un elenco, ma credo che, pur essendo limitato, esso dia già una visione sufficiente dell'affermazione da me fatta in precedenza.

Da questo stato di cose è derivato un notevole aumento della casistica e degli adempimenti amministrativi, sempre più complicati e costosi per gli enti gestori delle assicurazioni sociali, e lo sviluppo impressionante del contenzioso, con il noto aggravio delle spese di amministrazione degli enti stessi. Inutile rilevare che quest'ultimo aspetto della lamentata situazione è da porre altresì in diretto rapporto con le nuove norme che disciplinano, appunto, i gradi dei ricorsi in via amministrativa ed il loro rapido accesso alla fase giudiziaria. L'articolo 7 della legge n. 533 del 1973, in virtù del quale la richiesta all'istituto assicuratore si intende respinta per la formazione del silenzio-rifiuto a tutti gli effetti quando siano trascorsi 120 giorni dalla data della presentazione della domanda senza che l'istituto si sia pronunciato, sembra sancito per agevolare non il lavoratore, ma la formazione e lo sviluppo macroscopico del procedimento giudiziario che, per evitare perdita di tempo e di denaro, dovrebbe essere invece circoscritto e limitato ai casi particolari. Al riguardo sembra che il termine di 120 giorni sia troppo breve, se consideriamo che l'INPS non rispettava nemmeno il più lungo termine di 180 giorni. Il direttore di sede, cioè dell'amministrazione attiva, agisce in forza di due poteri distinti: quello primario di decisione originaria sulle richieste, quello secondario di autotutela che consente alla pubblica Amministrazione la revisione del proprio comportamento anche a favore del richiedente, posto che la pubblica Amministrazione tutela la corretta applicazione della legge, in quanto non ha interessi propri.

Per quanto poi attiene i gradi del ricorso amministrativo, sembra di dover porre in evidenza la relativa sostanziale inutilità della prima istanza, stante la brevità del termine di 90 giorni consentito al comitato provinciale per la decisione. Inoltre, la formazione del silenzio-rigetto sul ricorso di prima istanza ripropone il quadro già evidenziato per il direttore di sede: l'organo collegiale, decorso il termine di 90 giorni, è spogliato di competenza e potere decisionale. Di qui l'esigenza per l'interessato di ricorrere al giudizio mediante l'impugnazione del silen-

zio-rifiuto, e quindi la formazione di un massiccio contenzioso amministrativo.

Un altro aspetto da valutare per quanto concerne l'attività burocratica dei vari enti e della relativa ristrutturazione è quello della permanenza di uffici, come ad esempio i centri compartimentali dell'INPS per la trattazione delle questioni dei lavoratori migranti, che sono da considerare addirittura di intralcio alla correttezza del lavoro da svolgere. Inoltre, il decentramento del potere decisionale non ha comportato apprezzabili miglioramenti in ordine ai tempi di definizione delle pratiche, mentre ha creato una disomogeneità nell'indirizzo decisionale dell'Istituto, per cui ci troviamo con casi analoghi o identici che hanno avuto soluzioni diverse, a seconda delle sedi in cui sono stati trattati.

Per quanto riguarda, infine, l'aspetto umano della questione, è da osservare che il lavoratore vuole soltanto che sia immediatamente riconosciuto il diritto al trattamento di quiescenza che gli compete, senza dover affrontare adempimenti e problemi di cui non riesce nemmeno a rendersi conto, così come appare inammissibile che l'ente assicuratore possa non rispondere alle richieste. Meglio sarebbe che una norma di legge regolasse la materia. Ammessa quindi la necessità di normative più consone e pertinenti agli obblighi previdenziali e all'interesse dei lavoratori, rimane da individuare il grado di responsabilità degli enti assicuratori. Alla luce dei risultati acquisiti, sembra si possa affermare che tali enti non riescono a dare ciò che da essi appare lecito attendersi, considerata anche la disponibilità di moderni e costosi impianti meccanografici e tenuto conto del numero degli addetti ai lavori in linea generale. È un problema di fondo, questo, che evidentemente comporta la necessità di una indagine tecnica per accertare la validità del metodo con il quale il lavoro da compiere viene organizzato scientificamente e per stabilire in che maniera concorrano a formare l'attuale insostenibile situazione anche le difficoltà che si incontrano e la mentalità burocratica dei dipendenti, tendente a dilazionare nel tempo la definizione delle pratiche. Sarebbe forse anche

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (12 dicembre 1974)

utile acquisire dati sull'ampiezza del fenomeno delle assenze per malattia, in particolare per le cure termali, oltre che sul rispetto dell'orario di lavoro normale, e conoscere con quali risultati si sviluppa il cosiddetto lavoro straordinario.

Vi sono indubbiamente deficienze relative alla parte legislativa ed altre da imputare agli enti assicuratori e — non lo vogliamo neppure negare — all'esigenza di rendere più efficaci, più rispondenti ai loro fini istituzionali gli enti di patrocinio: non vogliamo cioè riversare solo sugli altri le responsabilità e le difficoltà della situazione. Da parte nostra possiamo solo dire che abbiamo coscienza che anche gli enti di patrocinio debbono attrezzarsi sempre più per rispondere a quello che deve essere un reale servizio nei confronti dei lavoratori. In questo senso stiamo operando attivamente. Vorrei solo ricordare che gli enti di patrocinio operano in una situazione abbastanza difficile, perchè in gran parte della realtà attuale sono costretti a sostenere le loro iniziative con i fidi bancari, cioè spendendo gran parte del finanziamento che viene loro concesso dallo Stato nel pagamento dei fidi che devono ottenere dalle banche per poter sopravvivere. Se consideriamo che i patronati ancora oggi hanno avuto liquidate per intero le loro competenze solo per quanto riguarda il 1970, mentre hanno avuto un acconto sul 1971, sul 1972 e sul 1973 e non hanno avuto ancora nulla per il 1974, possiamo bene immaginare in quale situazione essi devono operare.

Si può quindi senz'altro rivolgere una critica anche agli enti di patronato che debbono adeguarsi in modo più rispondente ai loro fini istituzionali, ma bisogna però considerare che, per quanto riguarda questa possibilità di ristrutturazione, molto spesso dobbiamo fare i conti con una realtà che a volte è al limite di rottura anche per la sopravvivenza dei patronati stessi.

Concludendo, mi sembra che il problema nel suo complesso sia indubbiamente molto complicato, ma la sua soluzione debba essere ricercata senza indugio, anche per porre fine al comodo sistema del palleggiamento delle responsabilità. Ripeto che da parte no-

stra c'è la massima disponibilità alla collaborazione per quanto ci può competere, e vorrei anche richiamare l'opportunità di allargare l'indagine al pensionamento dei dipendenti delle Amministrazioni statali e degli Enti locali, che non solo non si trovano in una situazione più favorevole, ma per alcuni versi peggiore rispetto agli altri lavoratori.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il presidente del Patronato ACLI e do la parola al direttore generale dell'EPACA, geometra Franco Roasio, per l'esposizione introduttiva.

**R O A S I O .** Devo fare anch'io delle premesse. In primo luogo, esprimo i miei apprezzamenti all'11<sup>a</sup> Commissione del Senato per avere disposto questa indagine, anche se devo far rilevare — così come abbiamo rilevato nella nostra memoria scritta — che vi sono problemi riguardanti la liquidazione delle pensioni di invalidità che sono per lo meno altrettanti importanti rispetto a quelli delle pensioni di vecchiaia e ai superstiti. Nell'ambito dei lavoratori autonomi, tanto per dare alcune cifre, la situazione relativa al 31 dicembre 1973 è questa: le pensioni di vecchiaia in pagamento erano 956.727; le pensioni ai superstiti, 133.679. A questo ultimo numero, in minima parte concorrono i coltivatori diretti, perchè, come loro sanno, per i coltivatori diretti in materia di pensione ai superstiti sono ancora in vigore norme « trogloditiche » gravemente restrittive, lesive dei loro diritti. Le pensioni di invalidità sono 1.731.731, praticamente i due terzi del totale. Ci sembra quindi acquisito che queste cifre presentino un aspetto significativo.

Vorrei ancora precisare che noi abbiamo redatto una memoria abbastanza dettagliata ed estesa, che verrà poi probabilmente distribuita. Comunque, ne riporterò gli aspetti principali, non senza avere sottolineato alcune cose: la prima è che noi, anche se operiamo nell'ambito di tutto il mondo del lavoro, siamo un patronato specializzato per l'assistenza ai coltivatori diretti. L'ottanta per cento del nostro lavoro avviene nell'ambito di questa categoria di lavoratori autonomi. Perciò questa me-

moria è dedicata soprattutto ai problemi dei pensionati e dei lavoratori autonomi. Inoltre, quando abbiamo ricevuto l'invito, leggendo il programma che ci era stato sottoposto, abbiamo constatato che su ventidue patronati attualmente esistenti, solo cinque erano stati convocati. Indubbiamente, pur sapendo che si tratta di una questione di economia dei lavori, apprezziamo di essere tra il numero ristretto degli eletti. In ogni caso, per dare maggiore validità al nostro intervento, ci siamo presi la responsabilità, credendo di far cosa utile per il buon esito di questa indagine, di riunire un gruppo di patronati di lavoratori autonomi per avere il loro apporto nella redazione della memoria; i patronati che hanno lavorato con noi a questo fine sono: ENASCO (della Confederazione generale del commercio), ENPAC (dell'UCI), l'EPASA, l'INAC e l'INAPA. Abbiamo molto apprezzato l'opposto di questi patronati che ci ha permesso di redigere la memoria.

**P R E S I D E N T E .** Credo che sia stata un'iniziativa molto opportuna, anche perchè, lei capisce, non potevamo invitare tutti i patronati esistenti, su alcuni dei quali, poi, la Commissione, nel corso di sedute precedenti e alla presenza del ministro Bertoldi, aveva avanzato critiche osservazioni circa la legittimità e l'efficienza.

**R O A S I O .** Faccio notare che i cinque patronati che hanno lavorato con noi, per quanto mi risulta, non sono nel novero di quelli ritenuti non validi. Ripeto un'ultima cosa, che cioè noi ci siamo attenuti scrupolosamente al tema, ed abbiamo perciò evitato di introdurre nella nostra memoria argomenti riguardanti le carenze della legislazione pensionistica dei coltivatori diretti e degli altri lavoratori autonomi, come non ci siamo soffermati sui problemi della parificazione del trattamento perchè non avevano attinenza con il problema della liquidazione delle pensioni.

Per quanto riguarda la situazione della liquidazione delle pensioni, noi non avremmo gran che da aggiungere a quanto già detto

ieri dagli altri patronati ed a quanto indicato dal rappresentante del patronato ACLI. Noi confermiamo quanto da essi riferito, per cui mi limiterò a qualche osservazione su aspetti particolari. Per esempio, confermiamo anche noi che la situazione della sede INPS di Roma è del tutto particolare. All'INPS di Roma, lo stato della liquidazione delle pensioni assume aspetti drammatici, per la disorganizzazione interna, i ritardi, le carenze di personale, le carenze di valida utilizzazione del medesimo, la mancanza di adeguati rapporti con il pubblico. Non so se loro abbiano mai avuto occasione di mettere piede alla sede INPS di Roma e vedere i lavoratori che non sanno dove andare perchè hanno l'impressione di trovarsi nel Labirinto di Creta.

Vorrei confermare quanto detto prima circa la peggiore situazione riguardante la liquidazione delle pensioni per i lavoratori autonomi. Le pensioni dei lavoratori autonomi — ci risulta — subiscono ritardi maggiori rispetto alle pensioni dei lavoratori subordinati. E questo anche perchè — a noi consta, ma non abbiamo le prove — molto spesso, nell'utilizzazione del personale e dei tempi di lavoro all'interno delle sedi INPS, la trattazione delle pratiche riguardanti i lavoratori autonomi viene posposta a quella dei lavoratori dipendenti. Questo fatto lo abbiamo verificato nel mese di settembre. Quando c'è da dare la precedenza a qualche settore, questo settore non riguarda i lavoratori autonomi. Vorrei anche aggiungere che se il problema è drammatico per quanto riguarda la liquidazione delle pensioni, cioè le prestazioni principali, e addirittura catastrofico quando si tratta della liquidazione delle prestazioni aggiuntive delle pensioni e i supplementi. Per esempio, con ultima legge di miglioramento, è stato aumentato l'importo delle maggiorazioni di pensione dei lavoratori autonomi per i familiari a carico. Questa nuova maggiorazione doveva aver decorso dal primo gennaio 1974. Ebbene, oggi siamo al 12 dicembre 1974 e l'INPS non ha ancora corrisposto le maggiorazioni della pensione nella misura prevista dalla legge. Alle nostre rimostranze, ci è stato risposto che sarebbe stato provveduto con la prima rata di pensione del '75,

contestualmente all'adeguamento delle pensioni per la scala mobile.

Questo sul piano generale. Quali sono i motivi di tale situazione? Anche qui confermo quello che è già stato detto. Motivi di ordine generale, che vanno dalla legislazione estremamente complessa, carente, poco pratica, poco attuabile dal punto di vista operativo e fonte di danno per i lavoratori anche quando vuole realizzare obiettivi di miglioramento della situazione (vedi, ad esempio, il discorso dei centoventi giorni come limite massimo di tempo in cui le domande devono essere definite). I patronati, per citare un caso, sono così posti davanti alla drammatica alternativa: fare il ricorso, mettendo automaticamente in crisi tutte le sedi dell'INPS, o rinunciare a un sacrosanto diritto del lavoratore.

Per quanto riguarda la legislazione, ci sono aspetti particolari che riguardano gli « autonomi »; perchè se le cose sono negative per quanto riguarda i « subordinati », la legislazione specifica per i lavoratori autonomi rende ancora più difficile questa situazione. Basti pensare a questo: mentre i contributi dei lavoratori subordinati vengono versati praticamente mese per mese, nel corso dello svolgimento del lavoro e sono quindi immediatamente utilizzabili, i contributi degli « autonomi » vengono versati, e quindi sono accreditabili e utilizzabili, soltanto a partire dal 20 settembre dell'anno in corso per i coltivatori diretti e dal 20 settembre dell'anno successivo per gli artigiani ed i commercianti. Questo significa che se un coltivatore diretto ha bisogno di utilizzare anche solo una parte dei contributi del '75, per farlo dovrà aspettare che arrivi la bolletta e di aver pagato, il 20 settembre, questi contributi; e dovrà pagarli integralmente anche per le rate successive, e per tutti i familiari; dopo di che, finalmente, riuscirà ad acquisire dal Servizio contributi unificati la certificazione attestante che ha pagato quanto dovuto; potrà così presentare la documentazione all'INPS che inizierà ad esaminarla.

A tutto questo, si aggiungano i problemi derivanti dalle controversie. Se in materia di accertamento e di iscrizione di un coltivatore

diretto vi è controversia, la situazione diventa catastrofica, perchè bisogna fare un ricorso alla Commissione provinciale del Servizio contributi unificati che non impiega mai meno di un anno per definire la pratica. Se poi c'è da fare un secondo ricorso, la cosa non si potrà risolvere prima di due-tre anni. Altra causa di questa situazione, come è già stato detto, va ricercata nella mancanza di personale in gran parte delle sedi dell'INPS. Questa situazione è stata notevolmente aggravata dalle ben note leggi sull'esodo degli ex combattenti, che hanno concorso anche a dequalificare la validità del personale dell'Istituto, in quanto a funzionari anziani sono stati sostituiti funzionari giovani, poco esperti. Nè va dimenticata la eccessiva rotazione di questo personale da settore a settore, ciò che crea situazioni talvolta drammatiche: per esempio la sede INPS di Torino è chiamata la nave scuola dell'Istituto di previdenza sociale, perchè vi confluiscono, a quanto pare, tutti i nuovi dipendenti dell'INPS che devono essere addestrati.

**P R E S I D E N T E .** Sembra che anche a Milano succeda la stessa cosa.

**R O A S I O .** Un altro aspetto molto importante, con influenza notevole sulla lamentata disfunzione nella liquidazione delle pensioni, è quello riguardante la mancanza di un rapporto effettivo, utile ed efficace tra l'Istituto della previdenza sociale e il pubblico. L'INPS non tiene rapporti con il mondo degli assicurati, non li informa, non si impegna per divulgare la conoscenza delle disposizioni. Un esempio fra tanti: un lavoratore che entri in una sede dell'Istituto, non troverà nemmeno dei chiari cartelli per indirizzarlo al tale o tal altro ufficio. E che dire del caso degli uffici postali? Quando la pensione è arrivata, comincia il dramma della sua riscossione, con file di ore davanti agli sportelli della posta. Non sanno questi lavoratori, perchè non ne sono informati, che vi sono altri mezzi per ottenere il materiale pagamento della loro pensione: a mezzo sportello bancario, tanto per fare un esempio.

Da non trascurare è inoltre il problema della documentazione delle pratiche di pensione. L'ottenimento dei documenti a corredo delle pratiche è estremamente difficile. I documenti anagrafici non sempre si riesce ad averli sollecitamente; non parliamo poi se occorrono fogli matricolari o documentazioni di lavoro fatto all'estero. In questi casi, consigliamo al lavoratore di non presentare certa documentazione, perchè non farebbe che ritardare il conseguimento della pensione. La pratica sarà inoltrata nella maniera più semplice possibile, riservandoci naturalmente l'espletamento della pratica di liquidazione supplementare o di riliquidazione.

Vorrei concludere facendo un accenno a quanto a mio modo di vedere potrebbe servire a migliorare la situazione. Un primo rimedio potrebbe essere rappresentato dalla redazione del testo unico delle pensioni, previsto dalla legge n. 153 del 1969 ma ancora non arrivato in porto. Occorrerebbero poi una semplificazione dei procedimenti interni operativi da parte dell'Istituto di previdenza sociale e una modifica, per quanto riguarda i lavoratori autonomi, del meccanismo di versamento dei contributi, dando perlomeno loro la possibilità di pagare i contributi già dall'inizio dell'anno.

Quanto alla risoluzione dei problemi interni dell'INPS, la situazione in proposito è veramente penosa.

Un altro rimedio dovrebbe essere rappresentato dal decentramento delle sedi INPS, della cui attuazione già si sente parlare. È nostro preciso desiderio però che si tratti di un decentramento effettivo, non soltanto di alcune funzioni, ciò che non farebbe che complicare le cose anziché semplificarle.

Infine, miglioramento dei rapporti col pubblico e valorizzazione di altri sistemi di pagamento.

Mi sia consentito a questo punto spendere una parola per quanto riguarda i patronati. Io sono rimasto dolorosamente colpito nel leggere ieri su un settimanale un articolo dal titolo già significativo: « Patronati parassiti », e il cui contenuto costituisce un'autentica calunnia per i patronati, perlomeno là dove si fa una totale generalizzazione, met-

tendo sullo stesso piano anche quei patronati seri, che lavorano onestamente, che come si diceva prima anticipano i mezzi necessari per il loro funzionamento, che sono liquidati dal ministero con ritardo, che si fanno uno scrupolo di realizzare un autentico servizio per i lavoratori e che suppliscono — non dimentichiamolo — alle carenze degli istituti: se infatti tutti coloro che frequentano le sedi dei patronati per informazioni e lamentele andassero nelle sedi dell'INPS, non so cosa succederebbe! Insomma, affermare che tutti i patronati sono dei parassiti costituisce una gravissima offesa.

Occorrerebbe piuttosto una verifica della situazione dei patronati (che, ne siamo consci, presenta attualmente delle carenze, particolarmente in seguito alla proliferazione del 1972, che ha portato a ventidue il numero di questi enti, con dispersione di forze ed energie assolutamente controproducente), inserendoli meglio nell'opera che deve essere svolta per avvicinare le disposizioni di legge al gran pubblico dei lavoratori.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il geometra Roasio per la sua interessante esposizione, prego gli onorevoli colleghi che desiderino fare delle domande, di prendere la parola.

**B I A N C H I .** Nell'incontro di ieri è stato riscontrato che esistono nel settore dei ritardi gravi. Le relazioni di questa mattina confermano il quadro negativo, con i lamentati ritardi di otto, dieci, dodici mesi (e anche più) nella corresponsione delle pensioni. I motivi sono stati individuati in parte ieri, in parte questa mattina, in una serie di problemi vari: difficoltà finanziarie, complessità delle norme legislative, inadeguata utilizzazione delle attrezzature elettroniche e scarsa autonomia dell'INPS in modo particolare.

Indubbiamente, quindi, siamo di fronte ad un sistema che in generale non funziona, con conseguente spreco di mezzi finanziari, di personale e anche di strumenti. Ieri mattina, nell'ampia discussione che si è svolta, si è parlato abbondantemente delle condizioni in cui si vengono a trovare i lavoratori dipendenti, ma ben poco degli autonomi. Sono

perciò lieto che questa mattina la questione sia emersa con maggior forza, proprio perchè in questo settore, sia per i coltivatori diretti che per gli artigiani o i commercianti, i ritardi risultano ancora più gravi che per gli altri lavoratori. Prima di tutto vorrei sapere che cosa è stato fatto, quale sforzo, quale iniziativa è stata assunta, di fronte ad un quadro così preoccupante, da parte dei patronati, naturalmente nell'ambito delle proprie funzioni e dei propri compiti e che cosa essi pensano di proporre per giungere ad una riduzione dei ritardi.

Poichè pare che all'origine dei ritardi ci sia soprattutto una serie di norme legislative di difficile attuazione, vorrei poi chiedere se i patronati ravvisano l'opportunità di redigere quanto prima un testo unico delle norme in materia di assicurazione sociale obbligatoria, per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e per le gestioni speciali per i lavoratori autonomi.

Terza domanda: se i patronati non ritengono urgente una ristrutturazione del servizio dei contributi agricoli unificati, attribuendo all'Istituto della previdenza sociale (migliorando anche qui, attraverso una riorganizzazione, tutto il sistema di lavoro) le funzioni attualmente espletate dal Servizio per i contributi agricoli unificati (SCAU).

**MANENTE COMUNALE.** Desidero collegarmi all'ultima parte dell'introduzione del presidente del patronato delle ACLI, che si è riferito all'esigenza di un adeguamento degli enti di patrocinio, e a quanto ha rappresentato in materia di disfunzioni il direttore generale dell'EPACA.

Nel sottolineare il mio consenso all'una e all'altra esposizione per le indicazioni che sono emerse e che accrescono le preoccupazioni esistenti, devo ricordare che il patronato, per il compito che svolge e per la vasta adesione che riceve da parte dei lavoratori, va guardato come istituto di primaria importanza per l'assistenza ai lavoratori pensionati. Ebbene, l'azione del patronato deve essere, a mio parere, sollecita e al tempo stessa selettiva, per far sì che il lavora-

tore il quale, ad esempio, non avesse diritto al pensionamento per invalidità, non essendo le malattie accusate tra quelle che consentono la concessione della prestazione, non presenti una richiesta che sarebbe respinta. In termini più chiari, l'azione del patronato deve tendere alla collaborazione tra il lavoratore che ha diritto alla pensione e lo Stato che ha il dovere di corrisponderla. Il dato che si conosce: 4 milioni 600 mila pensionati per l'invalidità, che rappresenta il 50 per cento del totale dei pensionati, deve far riflettere sul fatto che la pensione diventa una forma indiretta di assistenza per la disoccupazione e la non occupazione, con l'aggravio di spese che incidono fortemente sul bilancio dello Stato.

A mio sommo parere il patronato deve avere una migliore qualificazione che, senza togliere merito a chi ne ha, porti ad uno snellimento delle procedure che vanno affrontate con competenza sin dal sorgere della pratica.

Quando avremo l'incontro con i dirigenti degli enti di previdenza vi sarà l'occasione per conoscere i misteri, dolorosi per il lavoratore, delle procedure e dei modelli da riempire per ottenere la pensione, così come potremo forse conoscere i motivi veri dei ritardi, non solo quelli dovuti all'inerzia irresponsabile di dipendenti, o di direttori che si trincerano dietro la carenza del personale o dietro le molteplici funzioni attribuite ai vari istituti.

L'occasione della nostra indagine può inoltre servire per chiedere al patronato una migliore collaborazione in merito alle pratiche dei lavoratori emigrati che non compiono in Italia il versamento minimo e che all'estero raggiungono, al minimo stabilito dal Paese ospitante, il pensionamento; lavoratori i quali, però, al rientro in Italia non possono conguagliare i contributi, e viceversa. Questo problema — che presenta aspetti particolari, ma che si basa sulla parificazione dei diritti dei lavoratori nella Comunità europea — dovrebbe, tra l'altro, formare oggetto della Conferenza per l'emigrazione che il Presidente del Consiglio, onorevole Moro, ha confermato per il prossimo mese di febbraio. In conclusione, è necessario che

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

2° RESOCONTO SEN. (12 dicembre 1974)

i patronati, i quali hanno per compito istituzionale l'assistenza ai lavoratori, siano pronti ad affrontare una problematica nuova: perciò occorre che si qualificino meglio e sappiano indicare proposte dirette a far conseguire il più rapidamente possibile la pensione ai lavoratori che, ovviamente, ne abbiano diritto.

A proposito dell'età pensionabile vorrei sottolineare l'importanza delle differenziazioni esistenti in Italia rispetto agli altri Paesi: i 55 anni per le donne e i 60 anni per gli uomini rappresentano un vero anacronismo.

Sotto vari aspetti, pertanto, va chiesto ai patronati di formulare proposte concrete per migliorare la situazione attuale.

**D E R I U .** Ho ascoltato con estremo interesse le relazioni dei rappresentanti dei patronati e dirò che le ho trovate molto esaurienti, molto articolate, tanto che non sento nemmeno la necessità di chiedere chiarimenti in ordine alle analisi che essi hanno prospettato alla nostra attenzione. Piuttosto, direi che sarebbe opportuno che essi, in base alle competenze specifiche, ci dessero delle indicazioni in ordine ai possibili rimedi ai quali noi, come legislatori, dovremmo provvedere.

Vorrei inoltre farmi carico di portare all'attenzione dei presenti alcune voci che circolano negli ambienti della Previdenza sociale e che se rispondessero ad una realtà oggettiva, contribuirebbero ad accrescere la disfunzione, la confusione, ed i ritardi che si verificano nella trattazione e nella liquidazione delle pratiche di pensione. È vero, cioè — era vero un tempo, perchè ho fatto parte della commissione di inchiesta su tali temi nei confronti dell'INPS — è vero, dicevo, che i legali dell'INPS percepiscono una tangente per ogni causa trattata in materia di pensione? I maligni sostengono che alcune pratiche non vengono definite in sede amministrativa e portate in sede giudiziaria, proprio in relazione a questo fatto. Mi rendo conto della delicatezza dell'argomento, ma noi non siamo qui per farci dei complimenti, ma per approfondire, per mettere il dito su una piaga che diventa sempre più purulenta e cancrenosa.

In più, negli ambienti dell'INPS si dice che i patronati, nella loro attività quotidiana, lungi dall'agevolare il compito dell'Istituto, di per sé gravoso, lo intralciano e lo rendono molto più pesante con il prospettare continuamente pratiche che in partenza l'INPS considera non proponibili, « sballate », mentre i patronati dovrebbero effettuare, per rendersi veramente utili, una selezione preventiva. Naturalmente, anche in questo caso c'è un po' di... malignità. Si dice: siccome i contributi ai patronati da parte del Ministero del lavoro, della Regione, sono commisurati non all'esito delle pratiche, ma al loro numero, ecco che i patronati stessi sono interessati a mandare avanti tutto, anche le domande assurde.

Chiedo scusa della franchezza, ma sentivo il dovere di dire quello che ho detto, anche perchè ho avuto il compito di preparare la relazione per il documento conclusivo dell'indagine e dovevo perciò approfondire anche questi aspetti per fare giustizia, una volta per sempre, di voci che circolano e ingenerano malcontento e sfiducia.

Dalla situazione di cui ho parlato nascerrebbero, inoltre, gli intralci prima accennati e anche la proliferazione, deprecata ieri e che deprechiamo oggi, dei patronati, alcuni dei quali farebbero dell'attività assistenziale un mezzo di finanziamento, anzichè svolgere un servizio nell'interesse della collettività nazionale.

Vorrei poi approfondire un altro aspetto del problema: parlare della pensione per invalidità. Per non dilungarmi, farò un breve accenno che può collegarsi a quanto detto in proposito dal collega Manente Comunale. Risulta, per esempio, che in alcuni paesi il settanta per cento degli abitanti, ripeto: degli abitanti e non della popolazione attiva, ha la pensione. E questo grazie ad una eccessiva larghezza nel concedere pensioni di invalidità a gente che continua regolarmente a lavorare. Tutto ciò è preoccupante, perchè, oltretutto, non permette di aumentare adeguatamente il livello delle pensioni a chi ne ha veramente diritto.

Sono argomenti, come dicevo prima, che bisogna approfondire una volta per tutte.

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (12 dicembre 1974)

V A R A L D O . Vorrei chiedere al dottor Carboni se egli considera negativo il fatto della nuova procedura dei ricorsi. Mi è parso di capire qualcosa in questo senso, ma vorrei che la questione fosse meglio precisata. Gradirei conoscere inoltre se l'introduzione della meccanizzazione ha già portato dei benefici oppure no.

B O N A Z Z I . Mi sembra che le cose dette stamani confermino nella sostanza quelle dette ieri. La situazione è grave, drammatica, catastrofica mi sembra abbia addirittura detto il geom. Roasio.

Le domande da me poste ieri ai rappresentanti dei patronati riguardavano tre questioni: 1) il loro parere sul funzionamento dei Comitati provinciali INPS; 2) il Centro meccanografico INPS, ma non soltanto a proposito del funzionamento più o meno positivo, quanto piuttosto perchè sulle cose che lì sono accadute e accadono sono state fatte, anche pubblicamente, affermazioni molto gravi; 3) la questione degli organici. Ieri ebbi anche occasione di esprimere la mia opinione riguardo a una scarsa produttività complessiva all'interno degli istituti, non sottovalutando infine il problema dell'esodo in applicazione della legge n. 336.

Ho avuto una risposta esauriente per quanto riguarda il funzionamento dei Comitati provinciali, una mezza risposta per quanto riguarda il Centro meccanografico, non una parola invece sulla questione degli organici, di cui è stata genericamente lamentata l'insufficienza. È su questo punto che vorrei pertanto soffermarmi stamattina. È stato più volte affermato da parte di presidenti dei consigli di amministrazione degli istituti, in particolare dell'INPS, in occasione della presentazione delle relazioni di bilancio, che esiste una insufficienza degli organici e che per ovviare a tale carenza sono state fatte richieste ai Ministeri vigilanti. Queste constatazioni le abbiamo sentite fare anche da Ministri e Sottosegretari in diverse occasioni, ma poi non si è andati più in là. Certo, si potrebbe facilmente rispondere che personale ce n'è più che a sufficienza, ma di un certo tipo: abbondano cioè i com-

messi, gli uscieri, gli applicati, i fattorini... Quello che scarseggia è invece il personale necessario: medici, avvocati e via dicendo.

La questione è importante. I patronati hanno avuto modo di parlarne con gli amministratori degli enti, di avanzare delle soluzioni presso gli stessi Ministri? Per l'alta funzione che svolgono, per le responsabilità che hanno, a mio modo di vedere i patronati dovrebbero essere più decisi, più fermi nelle loro richieste, nei loro ordini del giorno, nelle loro proposte. Dico questo perchè guardo ai patronati con molto rispetto e considerazione. Il geom. Roasio si è richiamato poc'anzi a uno scritto riguardante la proliferazione dei patronati...

R O A S I O . No, la rivista parlava di « patronati parassiti ».

B O N A Z Z I . Tanto peggio! Noi abbiamo dovuto prendere più volte in considerazione l'assurda proliferazione che è avvenuta negli ultimi tempi, ma lo abbiamo fatto senza generalizzare. Certo, esistono dei patronati fasulli (e in proposito ho presentato, insieme ad altri colleghi, una interpellanza); vi sono anche però, a mio avviso, dei patronati molto seri, che in questi trent'anni hanno svolto una funzione di primo piano, ed è a questi ultimi che occorrerebbe consentire la possibilità di svolgere appieno la loro delicata funzione. Secondo me, sulla questione degli organici — che rappresenta una delle maggiori carenze e una delle cause principali delle lamentate disfunzioni — i patronati dovrebbero esercitare una maggiore decisione nelle loro richieste e proposte in direzione sia degli istituti che degli stessi ministeri. Per concludere, ecco la mia domanda: è stato fatto qualcosa di concreto in questo senso?

F E R R A L A S C O . Il dottor Carboni ha fatto notare nella sua esposizione la differenza che esiste fra le diverse sedi, e ha citato i tre casi di Milano, Udine e Roma. Una delle cause principali che portano ai ritardi mediamente indicati è stata individuata nella farraginosa congerie di regolamenti che

disciplinano la materia. Seguono le disfunzioni degli istituti e delle diverse sedi. Secondo il dottor Carboni, le cifre indicano per quanto riguarda Roma nove mesi per l'istruttoria, tre mesi per la liquidazione provvisoria, cinque mesi per quella definitiva. Siccome credo che la liquidazione definitiva dipenda dal famoso ufficio centralizzato meccanografico — sicchè i tempi relativi dovrebbero essere una costante comune a tutte le sedi — ne consegue che i nove mesi necessari per la sola istruttoria a Roma rappresentano un fatto degno della massima attenzione da parte nostra, ove si consideri che occorrono otto mesi ad Udine per esaurire l'intera procedura. A Udine riescono a mandare avanti l'istruttoria per la liquidazione provvisoria in soli tre mesi, a dimostrazione di una differenza fra sede e sede veramente notevole.

La domanda specifica che vorrei rivolgere ai rappresentanti dei patronati è questa: quando si determinano discrasie di questo genere, imputabili a disfunzioni delle sedi, i patronati compiono azioni di denuncia? Vengono o no responsabilizzati, sotto indicazione dei patronati, i funzionari competenti?

Una seconda questione riguarda le carenze di informazione ai lavoratori che si attribuiscono giustamente all'INPS. Sono perfettamente d'accordo, ma in presenza di questa carenza i patronati hanno pensato di poter coordinare un servizio del genere, e anche a proposito di questo coordinamento non so se i patronati — intendo quelli seri — hanno mai pensato a formare fra di loro un'associazione che consentirebbe un'assistenza meglio concentrata.

**A Z I M O N T I.** I rappresentanti dei patronati presenti questa mattina ci hanno confermato i rilievi emersi nell'audizione di ieri con i patronati confederali. In particolare, il dottor Carboni ha evidenziato, tra i motivi dei ritardi, la caoticità della legislazione, sottolineando l'esigenza di un testo unico di tutta la materia. Vorrei però sapere dagli esponenti dei patronati se questo testo

unico deve limitarsi ad abbracciare un solo settore, o se si ritiene che debba riguardare tutti i settori della previdenza.

Vorrei adesso riallacciarmi all'intervento del collega Ferralasco. Sono rimasto molto impressionato dalle dichiarazioni del dottor Carboni, da cui emerge l'enorme differenza dei tempi medi nella evasione delle pratiche a Roma, a Milano e in altre sedi. Qui evidentemente non c'entra la legislatura, la farraginosità, non c'entra la diversità delle norme, certamente non c'entrano neanche gli organici, perchè chi ha qualche dimestichezza con queste cose sa, ad esempio, che la deficienza di organico è molto più viva nelle sedi periferiche che non al centro. Io ho infatti sempre detto, anche a qualche amico della previdenza sociale, che è inutile bandire concorsi nazionali richiedendo anche, come è stato fatto ultimamente, la residenza nella regione per la quale si concorre, perchè dopo qualche tempo ciascuno trova sempre un santo protettore a Roma che fa pressione per il suo trasferimento. Desidero quindi dare atto ad un presidente di patronato, il dottor Carboni, di una dichiarazione che egli questa mattina ha avuto il coraggio, l'onestà, il senso di responsabilità di fare quando nella sua relazione ha affrontato il problema della produttività del personale. Di questo dobbiamo ringraziare il dottor Carboni, perchè nella nostra indagine conoscitiva questo aspetto rappresenta uno degli elementi che dobbiamo approfondire realisticamente.

La seconda domanda che vorrei rivolgere riguarda la norma della legge n. 533 del 1973 sul cosiddetto silenzio-rifiuto, che, come ha detto il dottor Carboni nella sua relazione, ha contribuito a far aumentare i procedimenti giudiziari, mentre l'intenzione del legislatore era invece quella di favorire il lavoratore. Non ho però ben capito, e gradirei una maggiore precisione in merito, quello che propone il dottor Carboni.

Mi ha poi colpito la grave osservazione circa la quasi inutilità del ricorso di prima istanza. Chi infatti segue pratiche di questo genere sa benissimo che è un ricorso che fa perdere solo del tempo. Vorrei sapere da

gente esperta e pratica quali sono i motivi di questa inutilità. Noi abbiamo sempre sostenuto che il decentramento, in termini operativi e non simbolici, deve essere uno degli obiettivi da perseguire; se però il decentramento, anzichè favorire le procedure, serve ad intralciarle, allora ci si deve preoccupare. Desidererei quindi che fossero evidenziati i motivi che rendono quasi inutile l'attribuzione ai comitati provinciali dei ricorsi amministrativi in prima istanza.

Gradirei infine sapere dai rappresentanti dei patronati presenti un loro giudizio circa i risultati conseguiti dal pre-pensionamento, e quali proposte eventualmente ritengono di fare al riguardo.

**G I O V A N N E T T I .** Diventa adesso difficile intervenire, dato che molte domande sono state già fatte dai colleghi.

Siamo partiti da una richiesta di indagine che doveva indagare sui ritardi nella concessione di tutte le pensioni. Ci siamo dovuti limitare, però, al settore INPS, ma resto del parere che occorre allargare il campo della nostra iniziativa, dal momento che i lavoratori statali o degli enti locali non subiscono ritardi meno consistenti. Dobbiamo poi evitare di ridurre questa indagine ad un mezzo per fotografare la situazione, perchè ciò servirebbe a ben poco e potrebbe perfino irritare ulteriormente la gente. Dobbiamo fare in maniera che il nostro lavoro produca un risultato, che si concretizzi in proposte precise, necessarie per migliorare ed accelerare il sistema di erogazione delle pensioni.

La massima attenzione dobbiamo dedicare anche al pensionamento di invalidità, che non mi sembrava fosse stato escluso dalla nostra indagine.

**P R E S I D E N T E .** Senatore Giovannetti, nelle sedute precedenti, quando abbiamo delineato l'ambito entro il quale l'indagine doveva svolgersi, abbiamo di comune accordo deciso di soffermarci soprattutto sulle pensioni di vecchiaia. Nulla vieta che possiamo stabilire, seduta stante, di occuparci

anche del pensionamento di invalidità sotto l'aspetto del tempo e dei modi necessari per il conseguimento della prestazione. Poichè non vi sono obiezioni resta stabilito che anche le pensioni di invalidità saranno oggetto dell'indagine. Del resto, di questo problema si è già discusso sin dalla prima seduta.

**G I O V A N N E T T I .** Anche sulla questione dell'invalidità sono state evidenziate numerose carenze. Si è parlato dell'insufficienza del numero dei medici dell'INPS; esistono poi, nell'ambito dell'istituto squilibri di tipo territoriale, settoriale (industria, agricoltura, lavoratori autonomi) e di efficienza direzionale. Per esempio, cosa dobbiamo dedurre da quanto oggi abbiamo appreso: che al Nord l'INPS ha i direttori più efficienti e nel Mezzogiorno invece quelli meno efficienti? Poi, magari, si scopre che al nord molti direttori sono meridionali...

Riguardo alla norma sul silenzio-rifiuto, ieri abbiamo avuto dai patronati una certa risposta. Abbiamo sentito che un prolungamento dei termini per la formazione del silenzio-rifiuto, probabilmente avrebbe rappresentato per l'Istituto una ulteriore occasione di ritardo e siamo stati informati che i patronati confederali hanno assunto un impegno di etica professionale, cioè di non iniziare la fase contenziosa appena scaduti i 120 giorni. Questo stesso atteggiamento è assunto, credo, anche dai patronati oggi presenti. Ma i patronati di seconda serie, come sono stati definiti ieri, si comporteranno nello stesso senso?

Un'altra questione, abbastanza grave, è poi quella del maggior ritardo nella liquidazione delle pensioni dei lavoratori autonomi, argomento sul quale si è soffermato il direttore generale dell'EPACA, al quale do atto dell'iniziativa assunta per consultare gli altri patronati (evidentemente l'aria di unitarietà si sta facendo strada). Un altro aspetto da approfondire, nel settore dei lavoratori autonomi, è quello riguardante i ricorsi che, se non erro, sono ancora centralizzati, non sono ancora demandati alle sedi provinciali. Perchè non si arriva ad un decentramento anche in questo caso?

**G I U L I A N O** . Cercherò di essere brevissimo. Mi pare che nella seduta odierna siamo stati più fedeli di quanto non lo fummo ieri agli scopi di questa indagine conoscitiva. Infatti, con le loro relazioni, i rappresentanti dei patronati ACLI ed EPACA, nel farci il quadro della situazione, ci hanno specialmente parlato delle cause dei disservizi, che, in fondo, è quello che noi ci proponevamo dall'indagine, dandoci, inoltre, dei suggerimenti per i possibili rimedi.

È stato detto che la legislazione è poco pratica, farraginoso. Si è parlato di mancanza di personale presso le sedi dell'INPS, cosa su cui per la verità io avanzo dei dubbi, anche perchè ritengo che in proposito si debba piuttosto parlare di scarsa produttività. Si è anche accennato, e sono d'accordo, alla mancanza di un serio rapporto tra l'INPS ed il pubblico. Nessuno però ha fatto cenno nè ai sistemi meccanizzati dell'INPS nè all'anagrafe dei lavoratori presso l'Istituto di previdenza sociale, che io ritengo un elemento essenziale per una migliore funzionalità del sistema pensionistico italiano. Su questi due argomenti gradirei avere dai rappresentanti dei patronati una chiarificazione.

**P R E S I D E N T E** . Visto che nessuno ha da porre ulteriori domande, ritengo opportuna una breve interruzione, per consentire ai rappresentanti dei patronati di consultarsi fra loro prima di replicare.

*(La seduta è sospesa alle ore 11,50 e viene ripresa alle ore 12).*

**P R E S I D E N T E** . Riprendiamo la seduta. Replichera per primo il dottor Enrico Gomez, vicedirettore generale del patronato ACLI.

**G O M E Z** . Cercherò di indicare quanto più schematicamente possibile il pensiero del patronato Acli sui temi proposti alla nostra considerazione.

Il senatore Bianchi, riallacciandosi alla denuncia dei ritardi nella liquidazione delle pensioni, ha chiesto di conoscere se esistono in concreto proposte da parte dei patro-

niati. Per quanto ci concerne, dobbiamo ribadire che la soluzione migliore a tutti i problemi che sono stati qui dibattuti può essere trovata soltanto attraverso l'emanazione di leggi che rispondano compiutamente a quella che è la realtà sociale ed economica nella quale operiamo.

Esaminiamo quindi il problema in questione nei termini che lo caratterizzano, iniziando dalla pensione di vecchiaia. Una delle cause dei ritardi del relativo espletamento, è da collegarsi alla presentazione di domande incomplete. Dirò in proposito che allo stato delle cose l'ente di patrocinio si trova nell'esigenza di rispettare la scadenza di fine mese, per evitare che il lavoratore subisca un danno rappresentato dalla perdita di una o più mensilità di pensione e di altrettanti dodicesimi della tredicesima rata. È da osservare, infatti, che l'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica numero 488 del 1968 stabilisce che la pensione di vecchiaia decorre dal mese successivo a quello in cui la domanda è presentata. La normativa precedente era certamente più favorevole: il decreto del Presidente della Repubblica n. 818 del 1957, che si era riportato alle disposizioni originarie in materia di decorrenza del trattamento in parola, stabiliva che la pensione di vecchiaia decorresse dal mese successivo a quello in cui risultavano perfezionati i requisiti di età e di contribuzione assicurativa all'uopo stabiliti, e ciò consentiva all'interessato, non più oppresso dalla esigenza di osservare la predetta scadenza di fine mese, di acquisire la documentazione di rito necessaria.

Se pertanto fosse possibile un ripristino della normativa abrogata che a suo tempo fu salutata come una conquista sociale, si potrebbe non solo acquisire la documentazione completa, ma anche svolgere un preventivo controllo delle dichiarazioni rese dall'assicurato in relazione all'eventuale esistenza di posizioni assicurative in altre sedi provinciali degli enti gestori delle assicurazioni sociali o al periodo di lavoro prestato in altri Stati, ciò che consentirebbe già al patronato di fare quell'istruttoria preliminare che permetterebbe poi la presentazione di una domanda corredata di tutti i dati utili

con conseguente snellimento da parte degli enti predetti della fase istruttoria.

**CARBONI**. Questo riflette anche la questione delle pratiche che a volte sembrano presentate in modo non corretto. Il fatto è che, onde evitare di far perdere un diritto al lavoratore, si trascura la possibilità di un'attenta verifica delle sue dichiarazioni.

**GOMEZ**. Si era pensato in passato di ovviare a questi inconvenienti ricorrendo al cosiddetto sistema del pre-pensionamento, esperimento condotto in alcune sedi provinciali dell'INPS, ma fallito innanzitutto sia per una scarsa adesione del lavoratore, restio a presentarsi, anche più volte, agli uffici competenti, per non perdere parte del salario, ed anche per l'accumulazione di giacenze cartacee, in quanto era possibile acquisire solo alcuni dei dati, elementi, documenti, che sostanzialmente non risolvevano la questione, perchè, ad esempio, non poteva essere presentata l'ultima tessera assicurativa riguardante il rapporto di lavoro in corso. Tale documentazione poteva cioè essere perfezionata solo alla cessazione del rapporto di lavoro, col deposito dell'ultima tessera assicurativa, che era fondamentale sia per l'accertamento del diritto alla prestazione sia per la determinazione della misura della prestazione stessa. Nel frattempo, poi, si avevano casi di morte dei soggetti che non arrivavano ai 60 anni, oppure variazioni che incidevano sulla consistenza del nucleo familiare con riflessi negativi sulla determinazione delle quote di maggiorazione della pensione. Altro inconveniente era rappresentato dall'obbligo di ripetere la domanda al momento del compimento dell'età. Di fatto, quindi, l'esperimento è fallito.

Al riguardo, potrebbe anche esserci la possibilità di consentire la presentazione della domanda prima del compimento dell'età, fissando un arco ristretto di tempo di tre o quattro mesi, ma forse questo urterebbe sul piano giuridico con il principio secondo cui le condizioni per il diritto alla prestazione debbono sussistere al momento della presentazione della domanda relativa. In quel mo-

mento, se non siano stati raggiunti i 60 anni di età, non si ha diritto alla prestazione medesima. Inoltre, tale soluzione creerebbe forse contrasto con la norma sopravvenuta con la legge n. 533 del 1973, e precisamente con l'articolo 7 in forza del quale la domanda di pensione non definita entro il 120° giorno dalla relativa richiesta si intende respinta a tutti gli effetti. Pertanto, se fosse consentita la presentazione anticipata della domanda di pensione, il citato termine di 120 giorni comincerebbe a decorrere dal momento della presentazione della richiesta medesima, ossia da un momento in cui il diritto alla prestazione non potrebbe essere ancora fatto valere.

**VARALDO**. Non potrebbero allora i patronati cercare di indurre l'interessato a fornire questa documentazione?

**GOMEZ**. Questo in alcune province viene fatto, però, va anche detto, con molte difficoltà, perchè non è agevole avere elenchi nominativi dei soggetti nati in certi anni, il che permetterebbe di conoscere preventivamente l'anno di compimento dell'età pensionabile, anche perchè alcuni comuni non ritengono di essere obbligati a fornirli.

Formazione del testo unico. Certamente questa esigenza è avvertita. Io mi permetto di dire che ben venga, purchè si tratti di un testo unico di coordinamento e di modificazione delle norme vigenti e non di testo formulato sulla falsariga di quello sull'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali con il quale sostanzialmente sono state raggruppate le disposizioni regolamentari del 1937 e quelle del regio decreto n. 1765 del 1935 lasciando insoluti i vari problemi che attendevano una soluzione, ancorchè la materia infortunistica sul piano legislativo sia molto più contenuta e limitata di quella relativa all'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti. L'esigenza che si avverte è dunque quella di avere un testo unico di norme approvate in via definitiva e che scaturiscano da un adeguato lavoro preliminare di studio delle varie questioni. Il presidente delle ACLI nella

relazione introduttiva ha evidenziato alcune difficoltà che nascono proprio dal fatto che normalmente la formulazione delle leggi avviene senza il necessario coordinamento con le normative già esistenti sulle stesse materie. Questo purtroppo provoca un complesso di adempimenti per l'esatta interpretazione ed applicazione delle norme con conseguenti gravi ritardi nella definizione delle pratiche, cui si accompagnano le ormai note disfunzioni dell'istituto assicuratore in relazione all'aggravio di lavoro, perchè obbligato addirittura a riprendere in esame pratiche già definite con normative precedenti. Ad esempio la legge n. 153, per quanto riguarda le pensioni di anzianità per lavoratori all'estero, conteneva disposizioni che a distanza di tre anni dalla relativa emanazione sono state modificate da una nuova normativa, con efficacia *ex tunc*. Ripetiamo quindi che, se lo studio preliminare dei problemi avverrà in maniera idonea, sarà evitata, o quanto meno limitata, la promulgazione di norme che contengono già in sé il vizio dell'incostituzionalità.

Guardiamo anche la legge n. 153, che è una delle ultime emanate: esaminando l'articolo 9 ci siamo chiesti perchè il legislatore ha ritenuto di attribuire prestazioni differenziate, ancorchè calcolate con lo stesso metodo contributivo, a soggetti che possono vantare la stessa posizione assicurativa a parità di assicurazione e contribuzione, tenuto conto soltanto della diversa data di presentazione della domanda. Lo stesso c'è da dire sull'articolo 25 della legge anzidetta, concernente una illogica normativa per l'ammissione alla pensione indiretta o di reversibilità dei superstiti dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni. Sono situazioni che, a nostro avviso, se ci fosse una valutazione più approfondita a monte, si potrebbero evitare. Comunque, ben venga il testo unico, se riuscirà a coordinare le varie norme che si sono succedute in materia nel tempo e a raggrupparle in modo organico.

Pensione di invalidità. Sono stati chiesti chiarimenti sul perchè i patronati presentano domande di pensione di invalidità quando le malattie denunciate, o comunque ac-

certate, non sono di per sé sufficienti a far superare la soglia dell'invalidità pensionabile. E questo può anche darsi che avvenga, però il difetto purtroppo sta sempre nella norma così come era in origine e come è stata di recente modificata. L'espressione può sembrare impropria, ma purtroppo ciò si verifica per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 1970, che non si è limitata a valutare se l'articolo 10 del decreto n. 636 del 1939 rispondeva o meno al precetto costituzionale di uguaglianza, ma ha ritenuto di dovere abbassare la soglia dell'invalidità pensionabile per gli operai nella stessa misura prevista per gli impiegati. In particolare è da tener conto altresì la possibilità di considerare i fatti nuovi sopravvenuti nel corso del procedimento amministrativo e giudiziario, giurisprudenza che noi ritroviamo recepita nella legge numero 533 del 1973. Ma può accadere ad esempio che nei confronti dei soggetti i quali, in base alle malattie denunciate viene riconosciuto un tasso di invalidità, considerando questo come perdita di capacità lavorativa, pari al 30 per cento, ciò non basta: bisogna fare riferimento inoltre alle condizioni socio-economiche riferite al luogo di residenza. Qui vengono purtroppo in considerazione quei casi denunciati dai senatori Deriu e Manente, di soggetti che ottengono la pensione di invalidità non tanto perchè questa sia una erogazione *pietatis causa*, quanto perchè sussiste, in base alla normativa vigente, il diritto alla prestazione. La proposta che noi abbiamo fatto anche in convegni nei quali venivano dibattuti gli argomenti relativi a questo problema è che si pretenda che venga anzitutto accertata la perdita della capacità lavorativa in rapporto allo stato di salute del soggetto.

L'incremento che si è avuto nel numero delle pensioni è dato dall'abbassamento della soglia di accesso allo stato di invalidità. Si pensi che solo per effetto della ricordata sentenza, l'Istituto di previdenza sociale ha dovuto riprendere in esame 1.200.000 casi. E questo è ovvio. Abbassandosi la soglia del pensionamento, aumenta il numero dei casi da ammettere al pensionamento.

Le pratiche « sballate », come le ha definite il senatore Deriu, non escludo che esistano. Però non si dovrebbe ritenere che i patronati agiscono di proposito per acquisire dei punteggi che poi vanno a formare la base per ottenere i finanziamenti. Per quale ragione? Il Ministero del lavoro ha ritenuto necessario modificare i criteri per ottenere tali finanziamenti. Fino al 31 dicembre 1973 il criterio era questo: venivano prese in considerazione tutte le pratiche positive, mentre quelle negative erano commisurate al 25 per cento di quelle positive. Quindi c'era già una grossa falciatura. Ma dal gennaio 1974, il Ministero ha ridotto questa aliquota dal 25 al 10 per cento. Ora io penso che, per quanto ci riguarda, noi non ci dedichiamo all'avvio di pratiche prive di fondamento. Questo va ripetuto per obiettività. Capita comunque che qualche volta si presentino dei soggetti che richiedono la pensione di invalidità o di vecchiaia denunciando una certa situazione assicurativa. Noi, se abbiamo la possibilità della verifica preventiva, la facciamo. Ma questa possibilità qualche volta manca perchè il soggetto in questione viene da noi magari nello stesso mese in cui compie l'età pensionabile. Ci sono quindi delle pratiche fatte al buio, dove manca la certezza preventiva del diritto, specialmente per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia.

È stato chiesto un qualche chiarimento circa l'interpretazione che il patronato ACLI ha ritenuto di dare all'articolo 7 della legge n. 533 del 1973. Naturalmente, noi, nel dare l'interpretazione sul silenzio-rifiuto e sulle conseguenze che ne scaturiscono, abbiamo fatto un parallelo con la situazione preesistente, quando era in vigore l'articolo 46 del decreto n. 639. Abbiamo fatto un esame, una valutazione critica, evidentemente soltanto sul piano giuridico senza dare spazio ad altre considerazioni, che potrebbero essere anche di ordine pratico ma che non riteniamo di poter seguire. E cioè abbiamo ritenuto di dover mettere in evidenza che il legislatore, con l'articolo 7 ha fatto un passo avanti rispetto alla disciplina dell'articolo 46. In parole povere, si è passati dal rifiuto del provvedimento al rifiuto della pre-

stazione. Con l'articolo 46 del decreto n. 639, ove l'Istituto non avesse adottato il provvedimento nell'arco di 180 giorni, che cosa succedeva? Sostanzialmente nulla, perchè il direttore della sede dell'Istituto certamente conservava il potere decisionale e il lavoratore assicurato aveva sì la facoltà di far luogo all'*iter* amministrativo, prima e seconda istanza, ma non aveva questa esigenza, non aveva quest'obbligo. Oggi, invece, con il silenzio-rifiuto sappiamo che la domanda è respinta a tutti gli effetti. E tra le conseguenze, per noi sostanziali, vi è la perdita del potere decisionale del direttore di sede. Allora noi ragioniamo in questi termini. Se la richiesta si intende respinta a tutti gli effetti e il direttore di sede è spogliato del potere decisionale sulla richiesta stessa, il lavoratore non ha altra possibilità che ricorrere all'*iter* amministrativo per far valere il proprio diritto. I nostri comportamenti sono stati orientati verso questa interpretazione, che non è condivisa da altri. Ma va anche detto che oggi — siamo a distanza di oltre un anno dalla legge n. 533 — non è stato materialmente possibile affrontare e discutere questo tema con la direzione generale dell'Istituto. Il consiglio di amministrazione ha ritenuto di demandare ad un'apposita commissione l'esame del tema in parola. La commissione ha anche concluso i suoi lavori, ma in modo che non è parso accettabile al collegio dei sindaci. E di qui una nuova sospensiva. Ma il tempo passa.

Noi l'articolo 7 lo consideriamo norma dettata a favore del lavoratore nel senso che ha voluto fornire un mezzo idoneo, un rimedio per rimuovere l'inerzia dell'istituto assicuratore. Riteniamo che questa interpretazione, sul piano giuridico, abbia un suo fondamento difficilmente confutabile. Del resto riteniamo che facendo il ricorso non è che si creino difficoltà nuove all'istituto assicuratore oltre a quelle di fatto esistenti, perchè questa nuova presentazione non causa motivi nuovi di accertamento. Non è, insomma, una pratica nuova da esaminare; è sempre lo stesso fascicolo dello stesso assicurato. Attraverso il ricorso noi certamente manteniamo acceso il potere decisionale dell'istituto. Perchè, se è vero che con il

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (12 dicembre 1974)

silenzio-rifiuto questo potere viene meno, mediante l'atto di impugnazione noi lo riacquidiamo, trasferendolo ad altro organo, collegiale, che non deve far altro che esaminare le nuove carte e definirle.

Non è che creiamo un lavoro nuovo o diverso: è semplicemente una continuità che cerchiamo di portare avanti.

**G I O V A N N E T T I.** Passati 120 giorni l'istituto è in mora.

**G O M E Z.** L'istituto non è in mora; il direttore della sede perde certamente il potere decisionale, ma conserva — come è altrettanto pacifico — l'esercizio del potere di autotutela, cioè il potere che consente di rimuovere, eventualmente, provvedimenti negativi; però, non avendo certezza preventiva che questo potere sarà sistematizzato in tutti i casi, dobbiamo per forza, a tutela dello interesse del lavoratore, cautelarci mediante la presentazione dei ricorsi.

**G I O V A N N E T T I.** Ma sappiamo che tutta una serie di istituti, tramite i loro avvocati che ruotano intorno a queste faccende, trascorsi i 120 giorni, possono comunque far causa.

**G O M E Z.** Noi non facciamo ricorso al 121° giorno: per legge abbiamo un termine che è di 90 giorni, cioè suggeriamo di attendere l'ottantesimo giorno, il che significa che se il direttore della sede vuole esercitare quel potere di autotutela, che pur conserva, ha a disposizione 120 giorni più 80, cioè un arco di tempo che comincia ad essere congruo, se effettivamente si vuole definire il caso; se invece l'inerzia si protrae, non vedo perché si dovrebbe rimanere in uno stato di passività, quasi dicendo al lavoratore: guarda, è stata introdotta una riforma che ti tutela, però noi riteniamo di non doverla applicare e restiamo, pertanto, in una condizione di attesa.

**G I O V A N N E T T I.** Quindi siete d'accordo sul fatto di non modificare i termini?

**G O M E Z.** Noi riteniamo che sia una norma che è a favore del lavoratore nei confronti dell'istituto e perciò riteniamo che lo spirito vada conservato; naturalmente bisognerà preoccuparci del rispetto dei termini. Al riguardo noi facciamo presentare il ricorso entro il novantesimo giorno perché pensiamo che non sia ammissibile un'ulteriore dilatazione del tempo; infatti è vero che con le sanatorie contenute nell'articolo 8 della legge n. 533 non si deve più tener conto della decadenza che viene a verificarsi nella procedura amministrativa, però è anche vero che ci sono grosse divergenze interpretative sulla portata della norma medesima. Cioè l'istituto continua in alcune sue sedi a dichiarare irricevibili o inammissibili i ricorsi presentati oltre il novantesimo giorno perché ritiene che sia solo il magistrato colui che può non tener conto delle decadenze che si verificano nella fase amministrativa. Noi, a maggior ragione, per garanzia del lavoratore, riteniamo che questo ricorso vada presentato. Certamente all'istituto assicuratore ci mettono all'indice, perché pare (su rilevamenti fatti di recente) che su centomila ricorsi presentati in materia di articolo 8, 70.000 abbiano la paternità del patronato ACLI, ma io penso che se manteniamo vivo questo problema, può darsi anche che il problema non cada nel dimenticatoio e si trovi una soluzione diversa.

Parere sul funzionamento dei comitati provinciali dell'INPS. Se si fa riferimento all'intenzione, poi trasferita in legge, di decentrare l'attività burocratica, certamente il decentramento è valido; invece quello che ci preoccupa è che si è avuto il decentramento delle decisioni, che ha comportato una perdita di omogeneità nell'indirizzo decisionale dell'istituto. Cito due casi come esempio: uno dei motivi di contenzioso nei confronti dell'istituto assicuratore è il diritto del lavoratore a vedersi accreditata la contribuzione assicurativa per malattia, quando questa è già di per sé invalidante. L'ente gestore, in questo campo, mentre prima aveva un comportamento univoco, perché la direttiva partiva dal centro e tut-

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (12 dicembre 1974)

te le sedi periferiche vi si attenevano, oggi assume un comportamento diversificato. Alcuni comitati provinciali accolgono, mentre altri respingono. Questo potrebbe farci piacere, perchè alcune sedi accolgono la nostra tesi, ma sul piano generale abbiamo quanto meno delle sorprese perchè osserviamo che a fronte della necessità e del dovere di un comportamento identico verso la totalità dei soggetti assicurati vengono assunte invece decisioni diverse, con conseguenze ultime negative, perchè, quando la pratica passa al vaglio degli organi centrali, viene bloccata. Se le motivazioni in diritto addotte dai comitati provinciali non sono valide e si discostano dall'indirizzo generale dell'ente — che a nostro avviso deve avere la sua rilevanza — si rischia di avere una delibera che quando arriva al centro non viene considerata applicabile.

Esemplificazioni del genere potrei portarne molte, per esempio sulla natura dei contributi per cantieri scuola, cantieri lavoro, cantieri rimboschimento, su certi temi che riguardano le prestazioni in convenzione, possibilità di cumulo di lavoro nell'ambito della CEE, con periodi di lavoro svolti in Paesi non appartenenti alla CEE, eccetera.

Inoltre, taluni comitati provinciali del Nord hanno ritenuto di autoattribuirsi una competenza a riconoscere e decidere i ricorsi anche dopo che è spirato il termine di 90 giorni che la legge assegna loro per la decisione.

**G I U L I A N O.** Ma questo è contro la legge!

**G O M E Z.** Certamente che è contro la legge. Però avviene lo stesso. Ci siamo addirittura trovati di fronte al problema di considerare quale efficacia abbiano queste norme emanate da un organo che è ormai privo di competenza perchè il termine è decorso, quindi compare la figura del silenzio-rigetto.

**P R E S I D E N T E.** Dottor Gomez, se in questo momento non le è possibile spiegare tutto quello che ha da dire, data

la vastità della materia, potrebbe integrare la sua esposizione con memorie che saremo contentissimi di ricevere, memorie nelle quali potrà ovviamente tener presenti anche le domande che sono state rivolte dai commissari.

**G O M E Z.** Un'ultima cosa: nella memoria che è stata illustrata dal Presidente delle ACLI si faceva riferimento a una sostanziale inutilità che è stata intesa come riferita al ricorso di prima istanza. La sostanziale inutilità, almeno nelle nostre intenzioni, andava riferita all'istituzione del doppio grado di ricorso amministrativo, cioè alla ripetizione sostanziale di atti, perchè se il comitato provinciale ha un termine così breve entro il quale non riesce ad esaurire il proprio compito, si ha un semplice trasferimento di atti, senza che di fatto ci sia stata la possibilità di entrare nel merito delle due sedi. Normalmente non avviene, ma si ha lo stesso una sostanziale inutilità anche per quanto riguarda il discutere due volte la stessa cosa con le stesse persone.

Carenze dei medici. Forse il corpo sanitario dell'istituto non è in questo momento quantitativamente sufficiente; ci sono — e vanno riconosciute — le carenze del corpo sanitario dei medici di patronato, ma va anche detto che queste non si riferiscono soltanto alla quantità, ma anche alla qualificazione professionale.

Chiedo scusa se ho portato via molto tempo alla loro attenzione, anche se ho saltato molti argomenti, che pur valeva la pena di approfondire.

**R O A S I O.** Devo dire che l'intervento del dottor Gomez è stato talmente ampio e circostanziato da sgombrare il campo da molte risposte che avremmo dovuto dare, visto che noi condividiamo molte delle cose che sono già state dette.

Non siamo però d'accordo sull'utilità di ragguagliare la valutazione dell'invalidezza pensionabile alla capacità di lavoro; preferiamo l'attuale criterio della capacità di guadagno che permette di tenere in considerazione i fattori socio-economici che, al-

meno nel campo dei coltivatori diretti, hanno larghissima importanza. Porto l'esempio di un montanaro che dal punto di vista della capacità di lavoro era sul 40 per cento di riduzione e che il medico dell'INPS ha giudicato non invalido ritenendo che poteva utilmente occuparsi di altra attività. Questo montanaro abita in una frazione dove i trasporti del fieno, delle patate si fanno ancora con la gerla, altro da fare non c'è, quindi mi domando in quale altra attività può occuparsi quest'uomo? Questo, dunque, è un caso in cui i fattori socio-economici hanno un'importanza determinante.

*C A R B O N I*. Non siamo contrari a questo tipo di discorso, però vorrei far presente che sovente si usa l'istituto dell'invalidità in tutt'altro significato e cioè lo si utilizza come fatto assistenziale col quale si vuol dare risposta a problemi che non hanno nulla a che vedere con l'invalidità vera e propria, ma sono legati alla realtà dell'occupazione: problemi quindi che vanno affrontati in maniera del tutto diversa.

*R O A S I O*. Anche questa è una realtà e non possiamo sottacerla.

Comunque l'esempio l'ho portato solamente per precisare un punto sul quale non condividiamo *in toto* le argomentazioni svolte dal dottor Gomez.

Si è chiesto quali sono le iniziative che i patronati intendono attuare per ovviare a questi inconvenienti. Noi abbiamo attuato molte iniziative e ne adottiamo tuttora, per esempio, nel campo legislativo, attraverso la promozione di proposte di legge che servano a semplificare la legislazione, a migliorare le procedure, attraverso interventi presso gli istituti previdenziali, in particolare presso l'INPS, e mi si permetta, in proposito, di sottolineare la scarsa disponibilità di questo istituto alla collaborazione con i patronati al riguardo. Giustamente è stato fatto rilevare che da almeno un anno non ci si incontra, a livello centrale, con l'INPS. Noi siamo sempre disponibili, ma è chiaro che

una collaborazione è possibile soltanto se si è in due.

Per quanto riguarda questioni operative, desidero porre l'attenzione sul pensionamento di vecchiaia, per il quale abbiamo pressochè generalizzato nelle nostre sedi il sistema del preinvito fatto a coltivatori che, nell'arco dell'anno, compiranno l'età. Abbiamo dotato tutti i nostri uffici di schedari con la posizione di tutti i nuclei familiari dei coltivatori e perciò siamo in grado, attraverso la rilevazione di questi schedari, di preavvisare queste persone, sì da permettere loro di predisporre in tempo tutta la documentazione necessaria per presentare la domanda al momento giusto ed evitare possibili ritardi che possono sempre capitare.

Quanto al testo unico, noi siamo favorevoli, in quanto lo riteniamo uno strumento ormai indispensabile per apportare un miglioramento alla situazione. Sarebbe tuttavia auspicabile che esso non si limitasse a raccogliere e coordinare le varie disposizioni vigenti, bensì consentisse — analogamente a quanto previsto per il testo unico sugli infortuni, che sotto certi aspetti ha realizzato un miglioramento della normativa — una semplificazione della legislazione in materia, una riunificazione, insomma, delle varie gestioni. Riguardo alle modifiche e migliorie che il testo unico potrebbe eventualmente apportare, mi sia consentito richiamare l'attenzione, per quel che concerne il pensionamento dei superstiti, sulla ormai intollerabile discriminazione attuata nei confronti dei coltivatori diretti: una situazione che presenta anche aspetti di illegittimità costituzionale, perchè discrimina, ad esempio, tra superstiti di assicurato che ha avuto la disgrazia di morire prima del 1° maggio 1969 e superstiti di assicurato che ha avuto la « fortuna » di morire dopo tale data, tra superstiti di pensionato con pensione decorrente dopo il 1° gennaio 1970 e superstiti di pensionato che, per sua sventura, già ne godeva a quella data.

Il senatore Manente ha fatto riferimento all'azione dei patronati. Sono d'accordo che questa deve essere sollecita e qualificata. Quanto alla selezione delle domande, non

posso che sottolineare quel che già è stato detto: le nostre possibilità in proposito sono limitatissime. Come potremmo del resto, noi patronato, stabilire chi invalido non è? Dovremmo forse esprimere, sotto la nostra responsabilità, un giudizio di invalidità che ci sostituirebbe all'istituto previdenziale? Certo, è nostro dovere evitare che inoltri domanda di invalidità il sanissimo giovanotto ventenne; ma, in tutti gli altri casi? Se si presenta un assicurato affermando di avere l'artrosi o l'asma, noi — basta che vi sia una parvenza di diritto — la domanda dobbiamo doverosamente inoltrarla.

Personalmente ritengo che al fenomeno della presentazione in misura abnorme di domande in certi settori, e particolarmente in questo dell'invalidità, non sia estraneo il fatto della proliferazione dei patronati. Onestamente dobbiamo dire che l'esistenza di una miriade di patronati porta inevitabilmente, specialmente da parte degli ultimi arrivati, dei meno affermati e seri, all'instaurazione di metodi di reperimento delle pratiche che fanno sì che l'assicurato il quale si vede rifiutata da noi la sua domanda, si reca alla porta accanto e la inoltra presso un altro patronato che non ha tanti scrupoli. Un provvedimento tendente a ridimensionare il numero dei patronati in una misura ragionevole servirebbe, a mio avviso, a migliorare la situazione.

Per quel che riguarda il fatto che noi concorreremo alla istituzionalizzazione del principio della pensione come forma indiretta di assistenza, concordiamo che questo è un fatto negativo. È anche una realtà, però: oggi in gran parte del nostro Paese il pensionamento è concepito da un numero enorme di lavoratori che vivono in cattive condizioni economiche come un modo per assicurarsi un minimo di entrata. A conforto di ciò, faccio notare che la richiesta del pensionamento di invalidità assume aspetti completamente diversi dal Nord al Sud: al Nord la richiesta del pensionamento di invalidità si mantiene in termini ancora ragionevoli rispetto al totale delle domande presentate; nel Sud, invece, su 100 domande di pensione, 95 (province di Campobasso e Frosinone, per esempio) sono di invalidità.

Il senatore Deriu chiede una opinione su certi sospetti di interessi particolari o addirittura di collusioni che possono esistere sia nell'ambito dei patronati, sia nell'ambito dello stesso istituto. I patronati verrebbero accusati di intralciare le gestioni assicurative, di ingolfare le sedi INPS con miriadi di domande infondate per lucrare i contributi. Al riguardo è stato già efficacemente risposto dal dottor Gomez. Aggiungerei però qualcosa in merito alla inflazione delle pensioni di invalidità.

Quali i motivi? Alcuni sono obiettivamente da ricercarsi nelle disfunzioni o nelle deficienze del sistema previdenziale. È chiaro per esempio che la diversa età di pensionamento dei lavoratori autonomi rispetto ad altra categoria di lavoratori porta inevitabilmente a far sì che il coltivatore diretto o l'artigiano o il commerciante, che abbia compiuto i 60 anni e si senta acciaccato, presenti la domanda di pensione di invalidità. E nove volte su dieci la ottiene. Per quanto riguarda specificamente il settore di nostra più stretta competenza, quello dei coltivatori diretti, entrano in gioco altri fattori: il meccanismo di accreditamento dei contributi, per esempio, predisposto con la legge numero 1047 del 1957, che ha istituito l'assicurazione di invalidità e vecchiaia per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, ha fatto sì che un certo numero di componenti di famiglie coltivatrici, e in particolare donne, non riuscissero a conseguire annualmente l'accREDITAMENTO del minimo di contributi necessari per ottenere al compimento dell'età i requisiti contributivi necessari.

Quando compivano i loro 60 anni di età le donne, e molti uomini i loro 65 anni, avendo avuto un insufficiente accredito pur lavorando per tutto l'anno sul campo, per la imperfezione della legge dovevano per forza ripiegare sulla pensione di invalidità: e vi sono centinaia di migliaia di casi di questo genere. Inoltre vi è stata una discrepanza tra il periodo transitorio di applicazione della legge n. 1047 del 1957, riguardante i primi 15 anni, e il successivo periodo di attuazione delle norme ordinarie, che ha fatto sì che nei cinque anni successivi al 31 dicembre 1971, ossia tra la fine del periodo transitorio e la

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (12 dicembre 1974)

entrata in vigore delle norme ordinarie, molti, sempre per effetto di quel meccanismo citato poco fa, non hanno potuto maturare il requisito contributivo richiesto dalle norme ordinarie per il pensionamento di vecchiaia: un'altra massa di persone ha dovuto chiedere, in quell'occasione, la pensione per invalidità pur avendo maturato i 15 anni.

Con quanto detto sopra ho voluto semplicemente dare un contributo alla valutazione di questo fenomeno di cui si sente tanto parlare. Vorrei dire che ci sono dei fatti obiettivi che in definitiva spiegano molto bene le cose.

Comitati INPS. Il nostro giudizio su di essi è sostanzialmente positivo. Abbiamo anche fatto delle valutazioni statistiche raffrontando — voi sapete che il compito fondamentale dei comitati INPS, quelli provinciali in particolare, è di decidere sui ricorsi in prima istanza in materia di prestazioni; ed è l'unico potere decisionale che hanno, in sostanza — gli esiti dei ricorsi prima e dopo l'istituzione dei comitati, e abbiamo constatato un netto miglioramento per quanto riguarda il periodo successivo. Siamo d'altra parte d'accordo che si presentano inconvenienti come quelli citati dal dottor Gomez.

Vorrei però dire qualcosa circa i comitati di seconda istanza, e qui il discorso si riallaccia all'utilità del ricorso di seconda istanza di cui si è già parlato. Non so chi, mi sembra il senatore Azimonti, ha parlato di un ventilato giudizio di inutilità del ricorso di prima istanza. Per noi il ricorso di prima istanza è valido; è quello di seconda istanza che è sostanzialmente inutile e che potrebbe essere abolito in qualunque momento. Comunque, per ora questo ricorso di seconda istanza esiste, ma vi è da dire che per i lavoratori dipendenti esso è affidato al comitato regionale e viene definito in un tempo ragionevole; mentre per i lavoratori autonomi esso va ai comitati di vigilanza delle gestioni speciali, dove dorme il sonno dei giusti. Secondo notizie recenti, sembra vi siano 40 mila ricorsi giacenti presso la sola gestione dei coltivatori diretti. A questo riguardo noi riterremmo produttivo, ai fi-

ni di uno snellimento e di un miglioramento delle procedure, il decentramento in sede regionale anche dei ricorsi di seconda istanza, qualora pervicacemente si vogliano mantenere in vita. Debbo precisare che non tutti sono d'accordo su questo: sono favorevoli i coltivatori diretti, mentre i commercianti non lo sono, e per quanto riguarda gli artigiani i pareri sono contrastanti.

È poi stato chiesto di sapere quale è il nostro intervento e il nostro impegno per migliorare la situazione. Vorrei dire che la nostra possibilità di operare per il miglioramento della situazione è anche rapportata alle nostre possibilità di efficace inserimento negli organi decisionali dell'INPS. A questo riguardo mi permetto di richiamare la vostra attenzione su una situazione di fatto che abbiamo già ripetutamente denunciato e che riteniamo debba essere corretta. I lavoratori autonomi negli organi decisionali dell'INPS e nei suoi comitati — a parte il comitato di vigilanza, dove, evidentemente, non è possibile modificare la situazione — hanno una rappresentanza assolutamente inadeguata rispetto a quella che è la loro entità numerica. Ad esempio, nei comitati provinciali dell'INPS, mentre i lavoratori dipendenti hanno 15 rappresentanti, i lavoratori autonomi, tutti insieme, ne hanno appena quattro. C'è quindi una enorme sproporzione. Questo riduce e limita notevolmente la possibilità di operare per rimediare agli inconvenienti che noi denunciavamo.

Vorrei poi richiamare la vostra attenzione su un altro fenomeno che sembra marginale, ma che per noi è significativo. Dei comitati dell'INPS fanno parte i rappresentanti delle associazioni di lavoratori che vengono nominati dal direttore dell'Ufficio del lavoro. Ebbene, le organizzazioni di lavoratori hanno inizialmente designato a far parte di questi comitati gli esperti, cioè i dirigenti o i funzionari degli istituti di patronato da esse promossi. A questo punto è stata emanata una circolare del Ministro del lavoro del tempo — credo non ci sia nulla di male nel farne il nome: Donat Cattin — che ha sancito l'incompatibilità tra l'appartenenza

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (12 dicembre 1974)

al comitato e lo svolgimento di funzioni o anche solo di incarichi nell'ambito dei patronati di assistenza sociale; tutto ciò mentre è perfettamente compatibile che nell'ambito del comitato INPS vi sia il direttore della sede INPS che può aver pronunciato l'avviso negativo sul quale il Comitato dovrà esprimersi. Questo discorso è ancora in piedi, anzi, siccome abbiamo proposto un ricorso al riguardo, il 6 dicembre scorso il Consiglio di Stato lo ha esaminato, e sembra che la decisione sia negativa. Chiedo quindi se non si ritenga che, se nei comitati INPS vi fossero i rappresentanti dei patronati, tante cose potrebbero migliorare. In questi comitati INPS, ad esempio, non c'è nemmeno un medico, e il comitato deve valutare la esistenza o meno della invalidità. Al massimo viene consultato il medico dell'INPS che ha emesso la diagnosi negativa sulla domanda, il quale non può che fornire, evidentemente, un parere interessato.

Per concludere vorrei dire che molte risposte alle cose che sono state richieste sono contenute nella memoria presentata; ad esempio, le argomentazioni concernenti il pre-pensionamento.

*M A N Z I N I*. Sono direttamente chiamato in causa nella questione in quanto membro del Comitato esecutivo dell'INPS, ma premetto che non voglio invadere il campo degli argomenti sui quali si soffermeranno il presidente ed il direttore dell'INPS quando saranno ascoltati in questa indagine, per cui mi limiterò soltanto a poche note.

Devo intanto compiere una precisazione circa l'accento fatto dal dottor Gomez ad una relazione presentata sull'interpretazione della legge n. 533 del 1973: su tale argomento, per il vero, il Consiglio di amministrazione dell'INPS non si è ancora pronunciato in quanto c'è divergenza con il collegio dei sindaci, non per altri motivi. Devo dire che la relazione conclude nel senso che la norma dei centoventi giorni è stata posta a favore dei lavoratori, per accelerare i tempi di definizione delle pratiche. E c'è anche da considerare che la legge disciplinante il nuovo processo sulle controversie di lavoro ha

tolto di mezzo l'istituto dell'improponibilità, inserendo, invece, quello dell'improcedibilità, il che non impedisce all'organo amministrativo di accogliere la domanda e decidere anche dopo i centoventi giorni.

*G O M E Z*. Forse mi sono espresso male, potrei chiarire meglio il mio pensiero.

*P R E S I D E N T E*. Dottor Gomez, il suo è stato un intervento ampio ed articolato e non mi sembra che occorran ulteriori precisazioni da parte sua, considerata anche l'ora tarda.

*M A N Z I N I*. Voglio dire che da parte della Commissione che ha esaminato il problema non si ritiene che il termine dei centoventi giorni sia da considerarsi tassativo.

Per quanto riguarda il funzionamento dell'Istituto, c'è da dire che tutte le denunce che sono state fatte sono vere. Ma dobbiamo anche considerare gli ostacoli di carattere obiettivo, dovuti alla mancanza di medici: l'Istituto è carente di oltre seicento medici rispetto agli organici previsti; ci sono bandi di concorso che vanno quasi deserti.

*P R E S I D E N T E*. Certo che i medici, però, li pagate veramente troppo poco.

*M A N Z I N I*. Certo, è il trattamento economico il vero problema, ma è una questione di competenza legislativa, e non amministrativa. Denuncio il fatto perchè voi ne prendiate atto.

Altro impedimento è dovuto all'esodo di oltre duemila dipendenti; la carenza per quanto riguarda la carriera direttiva è quella che maggiormente si fa sentire, e bisognerà mettere in condizione l'Istituto di colmare questa deficienza.

Un senatore, in precedenza, si è posto degli interrogativi circa la questione dello SCAU. È, questo, un problema molto complesso, che dovrà essere affrontato anche e soprattutto alla luce della riforma.

Per quanto riguarda la meccanizzazione, c'è da dire che i suoi vantaggi sono affidati al progresso scientifico, ma in un Istituto

come l'INPS, che fino a tre anni fa è andato avanti con il sistema della penna d'oca (comune, peraltro, in tutti gli uffici pubblici), e che solo da un anno si è meccanizzato con gli elaboratori elettronici a visione ottica, bisogna avere pazienza, perchè non è possibile attuare un passaggio istantaneo ed immediato. È indispensabile che l'Istituto porti a termine l'opera di acquisizione da parte del cervello elettronico di tutte le memorie relative alla posizione dei lavoratori, e soprattutto, nella memoria dell'elaboratore, deve essere centralizzata la posizione assicurativa di ogni lavoratore. E proprio per quanto riguarda questo ultimo aspetto c'è da tener presente che la vita assicurativa di un lavoratore dipendente non è quasi mai uniforme, rientrando nella normalità dei soggetti assicurati un numero più o meno cospicuo di cambiamenti di datore di lavoro non solo in Italia, ma anche all'estero. Sono proprio tali operazioni di ricostruzione della vita assicurativa, quelle che richiedono tempi necessariamente non brevi, ed i Patronati ne sanno qualcosa.

Il principio della meccanizzazione, quindi — e credo che il Presidente dell'Istituto ed il responsabile del servizio di elaborazione dei dati lo potranno affermare con maggiore cognizione di causa di me —, a quanto ne so, porta indubbi vantaggi che si potranno, però, notare solamente tra un anno circa, quando saranno istituiti i terminali in tutte le sedi provinciali e decentrate.

Credo, in definitiva, che fino a quando questo famoso passaggio dalla penna d'oca all'elaboratore elettronico non sarà completato ogni giudizio in merito sia assolutamente prematuro.

**P R E S I D E N T E .** Nel dichiarare chiusa la seduta ringrazio gli intervenuti per il valido contributo dato. Il seguito dei lavori è rinviato.

*La seduta termina alle ore 13,15.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*

DOTT. FRANCO BATTOCCHIO