

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI LIQUIDAZIONE DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto Stenografico

11^a SEDUTA

MERCOLEDÌ 16 APRILE 1975

Presidenza del Presidente POZZAR

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 251, 255
DERIU	251

11^a COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (16 aprile 1975)

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

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: dibattito conclusivo. Il senatore Deriu svolgerà stamattina una esposizione sull'andamento e sui risultati dell'indagine conoscitiva che ci ha impegnato in precedenti sedute.

La parola, quindi, al senatore Deriu, che ringrazio per avere accettato questo incarico oneroso.

DERIU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io ho voluto un po' affidarmi alla memoria, più che far uso della mole di documenti che mi sono stati mandati, nel riassumere quelle che ho ritenuto le cause più importanti dei ritardi nella liquidazione dei trattamenti pensionistici. Ho stilato una specie di pro-memoria che sottopongo alla Commissione come ipotesi di lavoro, come base di discussione. I colleghi avranno la bontà di scusarmi se non sono stato completo, se nella parte dei rimedi indicati non ho trovato quel toccasana che molti forse si aspettavano, cioè non ho potuto indicare quei rimedi che possono meglio contribuire ad eliminare le cause che hanno indotto la Commissione a decidere l'avvio di una indagine conoscitiva.

I macroscopici ritardi che, da anni, si verificano nella liquidazione dei trattamenti pensionistici hanno ingenerato nelle categorie interessate un profondo malessere che è andato sempre più ampliandosi e radicalizzandosi fino a divenire rivolta e denuncia nei confronti degli organi responsabili, o ritenuti tali. Il fenomeno, che ha assunto ormai carattere ordinario, negli ultimi tempi, oltre al disagio soggettivo di ordine psicologico, ha determinato oggettivamente un forte danno economico a causa della costante inflazione che riduce progressivamente il valore reale di un diritto finanziario acquisito. Il problema riguarda in eguale misura i dipendenti pubblici e quelli privati, an-

che se l'indagine promossa dalla Commissione lavoro del Senato si è dovuta limitare, per motivi assai noti ma tutt'altro che plausibili, alle sole pensioni amministrate dall'INPS. Questa indagine conoscitiva, condotta in tempi brevi ma a ritmo serrato, ha potuto spaziare su tutta l'attività centrale e periferica dell'INPS, di altri Istituti previdenziali e su quella degli Enti di patronato.

L'audizione diretta dei responsabili maggiori degli Enti coinvolti nell'indagine, come pure l'esame della copiosa documentazione esibita, hanno consentito di individuare alcune delle cause più significative e più influenti sui ritardi lamentati e di prefigurare taluni provvedimenti di natura legislativa ed amministrativa capaci di eliminare remore e strozzature fino a porre gli Enti in grado di dare alla propria attività un andamento di normalità e di correttezza.

Vero è che non sempre le valutazioni degli organi di patronato sono state concordi con quelle degli organi dell'INPS (sui comportamenti del personale e sul suo rendimento, sull'opportunità e sulla redditività della eccessiva meccanizzazione, eccetera), o viceversa (a proposito dell'attività dei Patronati, non sempre puntuale e in sintonia con le esigenze funzionali dell'Istituto previdenziale); tuttavia, si deve riconoscere che a proposito delle grosse ed essenziali cause dei ritardi e sulle loro origini, il parere dei responsabili dei diversi Enti è stato pressoché identico.

Ed è seguendo tali pareri e le relative comunicazioni scritte che mi propongo di indicare qui di seguito gli elementi essenziali che sono stati raccolti, trascurando aspetti non del tutto pertinenti (che pure sono venuti in discussione) all'oggetto specifico dell'indagine conoscitiva.

1) La legislazione sociale in Italia si è sviluppata a ritmo elevatissimo, e, nell'intento di interpretare esigenze anche genericamente diffuse e di coprire situazioni anche umane le più varie, in relazione allo sviluppo impetuoso quanto disarmonico della economia ed in aderenza ai precetti orientativi della Costituzione, si è avviata una produzione a getto continuo, si è posto in essere un corpo di norme privo di un'intima connessione logica, talvolta in contrasto le

11^a COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (16 aprile 1975)

une con le altre, che hanno dato luogo a discrasie interpretative, a notevoli e non sempre superabili difficoltà di attuazione pratica;

2) L'INPS è stato in tempi brevi investito come da una valanga di leggi, via via ingrossatasi fino a raggiungere proporzioni abnormi, e non ha retto che in parte con le sue basi progettate per rispondere alle esigenze di un Paese poco più che artigianale, con le sue strutture operative niente affatto idonee ad assolvere i compiti di tanta importanza e di tanta vastità. L'assicurazione obbligatoria, prima limitata a parte dei lavoratori dipendenti, è stata estesa a molte altre categorie di operatori economici fino a coprire tutto l'arco del mondo del lavoro e della produzione; i pensionati sono passati in pochi anni da qualche milione a circa 12 milioni; numerose leggi *ad hoc* hanno stabilito marcate diversità circa l'età pensionabile come pure riguardo ai parametri e le modalità di calcolo del trattamento pensionistico; il numero dei soggetti assicurati ed aventi diritto potenziale a prestazioni previdenziali è balzato a livelli vertiginosi; il rapporto assicurativo con le aziende ha assunto dimensioni amplissime in relazione al processo innovativo delle nostre strutture economiche e produttivistiche; le somme amministrate dall'INPS — in entrata ed in uscita — hanno raggiunto più di un terzo del bilancio dello Stato. Bastano, ritengo, questi asciutti richiami per dare l'idea della dimensione e della complessità delle funzioni affidate al massimo istituto previdenziale italiano, cui è mancato, in corrispondenza dei compiti, un altrettanto sviluppo e adeguamento delle strutture portanti ed operative a tutti i livelli ed in ogni direzione.

3) La non sempre soddisfacente produzione del personale dell'INPS, come pure il lamentato comportamento del medesimo nei confronti del numeroso pubblico che gli si rivolge, se è da addebitare, in qualche misura, ad un certo clima civile ed etico diffuso nel Paese con carattere di generalità e che porta spesso ad individuare unicamente troppi diritti e troppo pochi doveri, è da attribuire, anche, ed in misura prevalente, alla insufficienza numerica degli

organici rispetto alle difficoltà e alla mole del lavoro, e soprattutto alla inadeguatezza dei livelli retribuitivi in atto da molto tempo. È da considerare, infatti, che per molti anni il personale del parastato era ritenuto privilegiato rispetto al personale dello Stato; condizione, però, che è venuta meno a seguito del modificato orientamento governativo e legislativo degli ultimi anni, che ha messo il parastato in reali condizioni di inferiorità; determinando situazioni di frustrazione psicologica e di pregiudizievole insicurezza anche rispetto alla progressione di carriera, soprattutto in relazione alle complesse e lunghe vicende che hanno caratterizzato l'iter del riassetto giuridico di tutto il parastato.

4) La troppo scarsa presenza di tecnici, particolarmente medici, negli organici del personale INPS, la difficoltà di reclutarne a livelli qualificati a causa di retribuzioni divenute totalmente irrisorie e di metodi operativi davvero arcaici (per tacere degli atteggiamenti contestativi del personale sanitario in servizio) contribuiscono in misura notevole ai ritardi patologici che si verificano sempre e dovunque (anche di tre anni!) nella trattazione e definizione delle pratiche di pensione per invalidità. È questo uno degli aspetti più gravi e più preoccupanti anche per gli effetti che produce nell'ambito di una categoria di assicurati che ha maggiormente bisogno di provvedimenti congrui e solleciti.

5) Una considerazione a parte merita l'ampio problema delle pensioni di invalidità, il cui numero, anche raffrontato a quelle di vecchiaia, ingenera molti sospetti e desta non poche preoccupazioni. Noi siamo per una previdenza sociale che garantisca a tutti i cittadini in reale stato di necessità condizioni di vita certe e dignitose; ed è proprio per questo motivo che non si deve incoraggiare, ma anzi combattere con ogni mezzo, la tendenza a considerare la pensione come strumento di assistenza, come integrazione al salario o, peggio ancora, un modo come un altro per frodare il fondo pensioni. Il fondo pensioni è denaro intangibile dei lavoratori, di tutti i lavoratori, e va difeso strenuamente, allo scopo di consentire agli aventi diritto — e solo ad essi — livelli pensionistici

più adeguati di quanto non sia stato possibile finora. È da sottolineare, però, che all'insorgere ed al moltiplicarsi del fenomeno inflazionistico concernente la richiesta di pensionamento di invalidità concorrono alcune anomalie esistenti in materia, quali, per esempio, le ingiustificate differenze di età pensionabili vigenti fra le diverse categorie di prestatori d'opera, i diversi e talvolta antitetici criteri di valutazione seguiti nelle varie sedi INPS, le differenze di misura finanziaria previste per i minimi di pensione, le condizioni di sviluppo economico, di occupazione e di possibilità di vita civile esistenti nelle varie regioni d'Italia.

6) Concorrono, altresì, in misura non trascurabile, ad accrescere i ritardi nella definizione delle domande di pensione la eccessiva mobilità del lavoro all'interno, le forti correnti di emigrazioni all'estero, stagionali e permanenti, le enormi difficoltà a ricostruire lo *status* lavorativo dei richiedenti; la frammentarietà delle posizioni assicurative di ogni singolo lavoratore (specie del sud), le eccessive lungaggini con cui i vari Enti, statali e non, evadono le richieste di documenti avanzate dagli uffici INPS o direttamente dai lavoratori interessati.

7) Anche l'attività dei patronati di assistenza non di rado contribuisce ad appesantire il lavoro dell'INPS e ad inceppare la correntezza funzionale. L'eccessiva proliferazione di tali enti crea da un lato un frenetico attivismo concorrenziale e dall'altro accresce le interferenze da parte di organismi che non sempre possiedono né le strutture idonee per reggere una attività tanto impegnativa, né il personale professionalmente preparato per svolgere compiti tanto complessi e delicati. A ciò è da aggiungere l'inconveniente che i lavoratori patrocinati, stanchi di attendere una qualsiasi risposta, si rivolgono ad altri patronati, i quali impiantano nuove pratiche con l'INPS, moltiplicando così operazioni per loro natura tutt'altro che facili e semplici.

Il contenzioso amministrativo e giudiziario, notevolmente incrementato a seguito della norma che prevede il silenzio-rifiuto; la strana disposizione che riguarda la decorrenza del diritto alla pensione di vecchiaia e che impone, quindi, la presentazione della

domanda anche senza un preventivo esame dei titoli posseduti e l'approntamento della documentazione occorrente, sono fattori tutti che complicano la situazione nei congestionati uffici INPS fino a farla scivolare nella confusione e nel caos operativo.

Sempre in ordine al comportamento dei patronati non possono sottacersi né minimizzarsi i riflessi di natura funzionale derivanti dalla circostanza che i contributi finanziari vengono loro assegnati da parte dello Stato, di talune Regioni, in rapporto al numero, puro e semplice, delle pratiche impostate e degli atti burocratici compiuti. Il che, lungi dall'offrire un'assistenza più puntuale e più efficiente ai richiedenti ed una collaborazione più efficace agli uffici dell'INPS, finisce talvolta col produrre lavoro inutile ed anzi dannoso ai fini della sollecitudine e della tempestività nella risoluzione dei problemi giuridici e amministrativi, giungendo così a sviare i compiti dei patronati stessi e ad invertire il rapporto tra mezzo e fine.

8) Le procedure di lavoro imposte all'organizzazione dell'INPS risentono parecchio delle difficoltà da superare per inserire le nuove tecnologie automatizzate su metodi di lavoro normali, assolutamente insufficienti a gestire milioni di informazioni, in pratica riguardanti tutta la popolazione. L'autonomia organizzativa attribuita all'INPS con il decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1970 aveva fatto sperare che l'Istituto avrebbe posto in essere tutti gli sforzi necessari per un adeguamento ed una razionalizzazione delle proprie strutture operative. Purtroppo, tutte le iniziative tentate in tale senso sono state frustrate dall'assenza di una parallela autonomia nella impostazione e nella realizzazione di una valida politica per il personale, come pure da certi sistemi di controllo, ossessivi quanto inutili, cui le burocrazie ministeriali non intendono rinunciare.

9) Una notazione particolare merita la condizione dei lavoratori migranti, per i quali i tempi di attesa sono davvero insopportabili. Ciò è certamente dovuto alla complessità della normativa internazionale, soggetta a continue e varie interpretazioni, modifiche e integrazioni, alla scarsa collaborazione che

viene fornita dalle organizzazioni estere specie quando si tratta di riunire in unica scheda il *curriculum* assicurativo dell'interessato. Ma è anche dovuto alla mancata specializzazione dell'INPS in ordine alla impostazione e trattazione delle pratiche e alla scarsa organizzazione che ha dedicato alla problematica migratoria. E questo fatto non si spiega e non si giustifica in un Paese e in una epoca storica che registrano la mobilità a vasto raggio delle forze lavorative come fenomeno ordinario, connesso alla logica dello sviluppo economico in atto nel mondo occidentale e caratterizzato da esigenze di produttività e di libero mercato.

Indicati così sommariamente i punti essenziali emersi dall'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione, è possibile delineare ora alcuni provvedimenti da proporre o da avviare direttamente allo scopo di rendere più snella e semplice la legislazione previdenziale specie per quanto afferisce alla parte pensionistica e realizzare più adeguati ed efficienti organismi da proporre alla trattazione pratica della materia, senza nascondersi peraltro o sottovalutare le difficoltà insite in una problematica di tanta ampiezza e complessità.

1) Opportuno ed urgente appare promuovere una delega legislativa al Governo per la revisione globale della normativa pensionistica sì da renderla chiara ed omogenea, mediante la codificazione su base unitaria di norme attualmente collocate in testi legislativi diversi, frammentari e risalenti ad epoche anche remote. L'emanazione di un testo unico consentirà tale necessaria rielaborazione anche alla luce delle esperienze fatte in questi anni di attuazione della normativa esistente. Il legislatore delegante, per evitare opera improduttiva e scadenze inopportune, come è successo nel 1972, dovrà tener conto delle difficoltà incontrate dal Governo nei confronti delle deleghe contenute nella legge n. 153 del 1969.

2) Procedere con urgenza alla semplificazione delle procedure di esazione e di controllo dei contributi e di liquidazione delle prestazioni pensionistiche anche mediante:

a) l'arrotondamento alle mille lire della retribuzione soggetta a denuncia;

b) la trasformazione dei contributi « base » in contributi a percentuale, in coerenza con l'abolizione delle tradizionali marche assicurative disposta dal decreto ministeriale 5 febbraio 1969;

c) il conferimento al Consiglio di amministrazione dell'INPS di poteri decisionali in materia di regolamentazione delle modalità e della periodicità di presentazione di moduli di denuncia dei lavoratori;

d) l'esonero delle aziende, debitamente attrezzate, dal presentare denunce cartacee e facoltà di fornire i dati su supporto magnetico e meccanografico.

3) Acceleramento dei processi di automazione elettronica, installazione in tutte le sedi periferiche dei video terminali e congruo aumento del numero delle persone addette, previo corso di aggiornamento e di specializzazione.

4) Riforma delle strutture portanti dell'INPS secondo una visione più moderna ed in relazione ai compiti ad esso affidati dalla legislazione vigente e specificazione delle competenze dei vari organi (ancora, per esempio, non si capisce bene la funzione e la validità degli Ispettorati compartimentali); ampliamento degli organici del personale, puntando soprattutto sulla qualità, e sensibilizzazione del medesimo al ruolo che è chiamato a svolgere nell'ambito della società italiana. Adeguamento, specificamente considerato, dello stato giuridico e del trattamento economico secondo le esigenze di un lavoro ad alto indice di produttività.

5) Aumento del numero dei sanitari (e del personale tecnico in genere) mediante forme di reclutamento appropriate e l'attribuzione di un trattamento finanziario pari a quello dei medici che operano negli ospedali. Miglioramento, quantitativo e qualitativo, dei presidi diagnostici nelle sedi periferiche e utilizzazione ampia e conveniente degli organismi sanitari esistenti *in loco*, specie a livello universitario, previa convenzione vantaggiosa per l'Istituto e per i medici interessati alla collaborazione.

6) Semplificazione dei controlli burocratici in sede di accertamento del diritto alla pensione e decentramento dei compiti ancora stranamente affidati alla sede centrale (vedi

11ª COMMISSIONE

11° RESOCONTO STEN. (16 aprile 1975)

decisione ricorsi lavoratori autonomi e complesse e farraginose procedure imposte per l'amministrazione dei fondi speciali).

7) Puntualizzazione legislativa ed amministrativa circa il momento e le condizioni psicofisiche in cui matura il diritto alla pensione di invalidità; determinazione ed unificazione dei metodi di accertamento sanitario e dei criteri cui ispirare rigorosamente le decisioni.

In questa materia l'unico elemento flessibile dovrà essere quello delle condizioni socio-economiche esistenti nelle singole province e le capacità del soggetto di inserirsi o meno nelle attività produttive prevalenti nell'ambiente cui appartiene. Questo esame dovrà essere fatto dal medico dell'INPS, assistito da un sociologo designato dal patronato, con la partecipazione del direttore della sede, cui compete la decisione finale.

8) Opportunità di costituire una sezione specializzata per la compilazione di un'anagrafe dei lavoratori emigrati all'estero da tenere costantemente aggiornata con l'acquisizione di dati e di notizie che dovranno essere di volta in volta trasmesse alla « memoria » elettronica.

9) Unificazione dell'età pensionistica per tutti i lavoratori — autonomi e subordinati — e dei minimi di pensione, e decorrenza della pensione di vecchiaia dal mese successivo a quello in cui è maturato il diritto.

10) Aumento del termine per la formazione del silenzio-rifiuto da 120 a 180 giorni e responsabilizzazione pecuniaria dell'operatore o del reparto cui era stata affidata la pratica di pensione.

11) Per il contenzioso giudiziario appare produttivo di effetti positivi il ristabilimento del principio che le spese relative gravano sempre sulla parte soccombente (in proposito non sarebbe male che esse gravassero sul patronato che ha promosso la causa).

12) Obbligo alle pubbliche amministrazioni di evadere entro termini prefissati le richieste dell'INPS relative alle documentazioni interessanti gli assicurati richiedenti la pensione. Per motivi psicologici e pratici, le sedi INPS dovrebbero essere indotte a comunicare sempre la notizia riguardante l'esito del-

la pratica anche al richiedente la pensione, assistito dal patronato.

13) Obbligo ai patronati di inoltrare le domande di pensione complete della necessaria documentazione e modifica dell'attuale sistema di riconoscimento e di finanziamento degli stessi enti di patronato, così da impedirne la proliferazione ingiustificata e la tendenza a privilegiare la quantità delle pratiche trattate piuttosto che la loro completezza.

14) Modifica degli attuali sistemi di controllo sull'attività dell'INPS, semplificazione e snellimento degli stessi, riduzione dei controlli agli atti aventi valore di rilevanza politica e trasformazione degli altri da preventivi in consuntivi o a posteriori.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Deriu per la sua esposizione, che ci permetterà di poter arrivare a delle conclusioni e ci faciliterà il lavoro futuro.

Lavoro futuro che io vorrei programmare in questa maniera, se gli onorevoli colleghi sono d'accordo: far distribuire a tutti i membri della Commissione copia della esposizione svolta dal collega Deriu e prevedere per mercoledì della prossima settimana il dibattito su questo documento.

Nel frattempo potremo nominare una Sottocommissione che, ascoltato il dibattito che si svolgerà la prossima settimana e presa come base la esposizione del collega Deriu, stenda il documento conclusivo. Se voi siete d'accordo, sarebbe opportuno procedere in questa maniera.

Bene. Allora, la Sottocommissione per la stesura del documento conclusivo sarà composta dai colleghi Ferralasco, in qualità di presidente, Deriu, Manente Comunale, Garoli, Bonazzi, Giuliano e De Sanctis.

Credo che il lavoro della Sottocommissione sarà agevolato dall'esistenza della esposizione del senatore Deriu, che potrà essere integrata dal dibattito e dalle osservazioni che ne potranno emergere.

La seduta termina alle ore 11,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
Dott. FRANCO BATTOCCHIO