

# 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

14<sup>a</sup> SEDUTA

GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1975

Presidenza del Presidente POZZAR

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 291, 296, 297 e <i>passim</i>
AZIMONTI . . . . .	299, 300, 302 e <i>passim</i>
BONAZZI . . . . .	297, 300, 303 e <i>passim</i>
DEL NERO, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale . . . . .	298, 299, 300 e <i>passim</i>
DERIU . . . . .	291, 296, 297 e <i>passim</i>
DE SANCTIS . . . . .	308, 310, 312
FERRALASCO . . . . .	296, 299, 304 e <i>passim</i>
GAROLI . . . . .	297, 298, 299 e <i>passim</i>
GIULIANO . . . . .	301, 306, 307 e <i>passim</i>
SICA . . . . .	314, 316
VARALDO . . . . .	299, 300, 301 e <i>passim</i>
ZICCARDI . . . . .	299, 302, 303 e <i>passim</i>

*La seduta ha inizio alle ore 10,15.*

G A R O L I , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di liquidazione dei trattamenti pensionistici: discussione sul documento conclusivo.

Do subito la parola al senatore Deriu, il quale ha redatto il documento conclusivo dell'indagine che, approvato dalla Sottocommissione in precedenza costituita, viene ora portato all'approvazione finale da parte della Commissione, ai cui membri è stato distribuito. Prego il senatore Deriu di darne lettura.

D E R I U . Onorevoli senatori, 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 di ordinaria procedura, 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 i dipendenti pubblici — stato e parastato (per i quali si presenta in termini ancora molto più gravi) — e quelli privati, anche se l'indagine promossa dalla Commissione lavoro del Senato si è dovuta limitare, per motivi attinenti al regolamento, alle sole pensioni amministrare dall'INPS, senza trascurare peraltro quelle gestite dall'ENPALS, dall'INPDAI e dall'ENPAS, quest'ultimo per quanto riguarda solo le indennità di buonuscita. Questa indagine conoscitiva, condotta in tempi brevi ma a ritmo serrato, ha potuto spaziare su tutta l'attività, centrale e periferi-

ca, e su quella degli Enti di patronato che può considerarsi strettamente connessa alla prima.

L'audizione diretta dei responsabili maggiori degli uffici coinvolti (i quali hanno fornito un'apprezzabile collaborazione) 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 correntezza.

La situazione che è venuta delineandosi ha indotto la Commissione unanime a riconoscere la impellente necessità di razionalizzare tutto il settore, sottoponendolo alla vigilanza di un unico Ministero che non può non essere che quello del lavoro e della previdenza sociale. Solo così si potranno evitare deprecabili disfunzioni, rendere più omogenea l'attività di molteplici istituti, sia dal punto di vista economico che da quello normativo, nell'interesse dell'efficienza e della correntezza dei servizi e in relazione alle esigenze dei lavoratori addetti all'impiego pubblico e a quello privato.

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 lavorativo, sull'opportunità e sulla redditività della meccanizzazione, eccetera), o viceversa (a proposito dell'attività degli uffici del Patronato, 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 pressochè identico.

Ed è seguendo tali pareri e le relative comunicazioni scritte che noi ci proponiamo di rassegnare di seguito gli elementi essenziali che sono stati raccolti, trascurando aspetti non del tutto pertinenti (che pure so-

no venuti in discussione) a quello che è l'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 sopperire a situazioni anche umane le più varie, in relazione allo sviluppo impetuoso quanto disarmonico dell'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 une con le altre, che hanno dato luogo a discrasie interpretative, a notevoli e non sempre superabili difficoltà di attuazione pratica;

2) l'INPS (di seguito ci si limita a parlare dell'INPS — il più importante Istituto assicurativo oggi esistente —, anche se molte delle considerazioni svolte riguardano specificamente anche l'INPDAL e l'ENPALS) è stato in tempi brevi investito come da una valanga di leggi, via via ingrossatesi fino a raggiungere proporzioni abnormi, e non ha retto che in parte con le sue basi originarie, 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 che racchiude il 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 il parametro 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 produttive; le somme amministrare dall'INPS — in entrata e in uscita — hanno raggiunto più di un terzo del bilancio dello

Stato. Bastano, crediamo, 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 i lamentati comportamenti 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, all'insufficienza numerica degli organici rispetto alla difficoltà e alla mole del lavoro, e, soprattutto, all'inadeguatezza dei livelli retributivi 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 ridotto 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 e 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 3 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 mag-

giormente bisogno di provvedimenti congrui e solleciti;

5) una considerazione a parte merita l'ampio problema delle pensioni di invalidità, il cui numero, anche rapportato 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 teniamo a non incoraggiare, anzi a combattere con ogni mezzo, la tendenza a considerare la pensione come mezzo 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 (autonomi e subordinati), 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 l'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 incepparne la correntezza funzionale. L'eccessiva proliferazione degli istituti crea da un lato un frenetico attivismo concorrenziale e dall'altro accresce le interferenze da parte di organismi che non sempre possiedono nè le strutture idonee per reggere un'attività tanto impegnativa nè 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 (un mese dopo l'inoltro della richiesta da parte dell'interessato) 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 nè minimizzarsi i riflessi di natura funzionale derivanti dalla circostanza che i contributi finanziari vengono loro assegnati, da parte dello Stato e 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 svisare 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 all'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 un'epoca storica che registrano una mobilità a vasto raggio delle forze lavorative come fenomeno ordinario, connesso alla logica dello sviluppo economico in atto nel mondo occidentale, caratterizzato com'è da esigenze di produttività e di libero mercato;

10) altra notazione particolare ci corre l'obbligo di fare a proposito delle seguenti categorie:

a) lavoratori agricoli dipendenti, per i quali la liquidazione delle pensioni si ag-

gancia alla media dei salari stabilita provincia per provincia dalle apposite commissioni previste dalle norme di legge vigenti, ed avviene attraverso un complicato e farraginoso meccanismo di controlli burocratici centrali che è causa di forti ritardi e di conseguenti danni economici per questa categoria di lavoratori;

b) lavoratori autonomi. Una delle cause non secondarie dei ritardi nelle liquidazioni risiede nel meccanismo contributivo. Il versamento dei contributi ed il loro accredito sono possibili soltanto dopo la pubblicazione dei ruoli esattoriali. Avviene perciò che i contributi relativi ad un anno vengono posti in riscossione a partire dal 10 settembre dello stesso anno per i lavoratori agricoli autonomi e si rinvia addirittura all'anno successivo per gli artigiani ed i commercianti, rendendo con ciò impossibile la liquidazione della pensione alla maturazione dell'età pensionabile.

Indicati così sommariamente i punti essenziali emersi dall'indagine condotta dalla Commissione, proviamo a 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 preporre alla trattazione pratica della materia, senza nasconderci 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, anche allo scopo di giungere all'unificazione del sistema nel settore pubblico e privato al fine di renderla più chiara ed omogenea, e pervenire sollecitamente alla codificazione su base unitaria di norme attualmente collocate in testi legislativi diversi, frammentari e risalenti ad epoca remota. 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 im-

produttiva e scadenze inopportune, come è successo nel 1972, dovrà tener conto delle difficoltà incontrate dal Governo nei confronti di quanto previsto dall'articolo 37 della legge n. 153 del 1969.

All'uopo si indica l'opportunità di un costante rapporto di intesa e di collaborazione fra Parlamento, Governo e Istituti previdenziali.

2) Procedere con urgenza alla semplificazione delle procedure ed alla unificazione della esazione e del controllo dei contributi come pure alla 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 INPS di poteri decisionali in materia di regolamentazione delle modalità e della periodicità di presentazione di moduli di denuncia dei lavoratori;

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

3) Acceleramento e decentramento 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; precisazione 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 giuridi-

co 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 realistica convenzione fra l'Istituto e i medici cui viene richiesta la collaborazione. Ciò in attesa che le competenze riguardanti l'accertamento del grado dell'invalidità pensionabile vengano ottenute dagli organi dell'istituendo servizio sanitario nazionale.

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

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) Revisione delle norme di legge relative al sistema di accertamento dei livelli re-

11ª COMMISSIONE

14º RESOCONFO STEN. (23 ottobre 1975)

tributivi dei lavoratori agricoli dipendenti e del relativo meccanismo di liquidazione delle pensioni, allo scopo di semplificarne le procedure — oggi assai complesse — e di eliminare i danni economici derivanti dall'attuale sistema.

10) 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. A tale proposito si rende anche necessario il riordino del sistema contributivo nei suoi due aspetti fondamentali:

a) livello dei contributi per assicurare fonti di finanziamento adeguate alle gestioni;

b) snellimento delle procedure di versamento e di accreditamento dei medesimi.

11) Aumento del termine silenzio-rifiuto da 120 a 180 giorni e responsabilizzazione personale dell'operatore o del reparto cui era stata affidata la pratica di pensione; oppure studio di una nuova e più realistica regolamentazione della norma « silenzio-rifiuto », e ciò in stretta collaborazione fra INPS, Patronati e organizzazioni sindacali.

12) Per il contenzioso giudiziario appare produttivo di effetti positivi il ristabilimento del principio secondo il quale le spese relative debbono gravare in ogni caso sulla parte soccombente, o, quantomeno, statuire il criterio della compensazione (in proposito, non sarebbe male che esse gravassero sul Patronato che ha promosso la causa).

13) Obbligo alle pubbliche amministrazioni di evadere entro termini prefissati le richieste dell'INPS concernenti la documentazione interessante gli assicurati richiedenti la pensione.

14) Anche per motivi psicologici e soprattutto pratici le sedi INPS dovrebbero essere indotte a comunicare sempre la notizia dell'esito della pratica anche al richiedente la pensione, assistito o meno da un Patronato. L'obiezione delle spese supplementari non regge specie se si considera l'alleggerimento funzionale che ne deriverebbe per gli stessi Istituti previdenziali.

15) Obbligo ai Patronati di inoltrare le domande di pensione complete di tutta la 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 completezza e la qualità.

16) Modifica degli attuali sistemi di controllo sull'attività dell'INPS, specie con riferimento alle possibilità operative dell'Istituto, semplificazione e snellimento degli stessi, riduzione dei controlli agli atti aventi rilevanza politica e trasformazione degli altri controlli da preventivi in consuntivi, da « priori » a « posteriori ».

P R E S I D E N T E . A questo documento sono stati preannunciati, in più punti, emendamenti da parte del senatore Garoli. Cominciamo però con un rilievo formale del senatore Ferralasco al punto 4) della prima parte: egli chiede che venga soppressa l'espressione « a livelli qualificati » relativa ai medici da reclutare negli organici INPS.

F E R R A L A S C O . L'espressione è a mio avviso offensiva per quanti prestano servizio presso l'Istituto; inoltre sappiamo che le difficoltà di reclutamento non esistono soltanto a livello qualificato, ma a tutti i livelli, tanto che spesso i concorsi vanno deserti.

P R E S I D E N T E . D'accordo, trattandosi di rilievo formale...

D E R I U . Tanto formale il rilievo non è, comunque non ho motivo di oppormi alla soppressione dell'inciso.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno osservazioni, rimane stabilito che vengono soppresse le parole: « a livelli qualificati ».

Passiamo adesso agli emendamenti proposti dal senatore Garoli, al quale do la parola.

G A R O L I . Al punto 7) della prima parte, là dove si parla dell'attività dei Patronati di assistenza, viene detto che tale attività « non di rado contribuisce ad appesantire il lavoro dell'INPS e ad incepparne la correntezza funzionale ». Io non me la sento di approvare una dizione di questo tipo, che praticamente mette tutti i Patronati sullo stesso livello. Sappiamo invece che ci sono Patronati seri, che compiono intero il loro dovere, mentre ve ne sono altri che svolgono un'attività almeno discutibile. Propongo pertanto l'aggiunta di un inciso, che faccia riferimento all'attività di « taluni » patronati di assistenza.

D E R I U . Cerchiamo di chiarire bene un punto: non vorrei che noi concludessimo questa indagine — nel qual caso, evidentemente, toglierei la mia firma al documento — con un elogio all'INPS, ai Patronati e via dicendo, ribaltando così, per ragioni che sono anche troppo trasparenti, le motivazioni profonde che stanno a base dell'indagine. Quello che è stato scritto nel documento a proposito dei Patronati rispecchia esattamente le risultanze dell'indagine. Certe leggi statali e regionali stabiliscono che l'entità dei contributi concessi ai Patronati dipenda dal numero delle pratiche che impongono, indipendentemente dalla loro qualità e completezza. Secondo me ha ragione l'INPS a sostenere che certo attivismo frenetico, irrazionale non fa altro che aumentare il caos. Comunque non si può fissare l'attenzione su di una sola parola, trascurando tutto il contesto. Sono perciò del parere che la dizione debba rimanere quella che è.

P R E S I D E N T E . Sono d'accordo con il senatore Garoli che non tutti i Patronati possono essere messi sullo stesso piano. Debbo precisare, però, che una cosa è il Patronato nei suoi organismi e uffici centrali ed altra cosa sono le sue diramazioni locali: in periferia, purtroppo, le cose spesso non vanno bene anche per quanto riguarda i Patronati più qualificati.

Direi, quindi, di lasciare la prima parte del punto 7) così com'è. Semmai dopo le

parole « correntezza funzionale » si potrebbe aggiungere: « Ciò è dovuto all'eccessiva proliferazione degli istituti, che crea da un lato... ». In sostanza, metteremmo così in evidenza che le disfunzioni lamentate derivano soprattutto dall'eccessiva proliferazione: dall'esistenza, cioè, di Patronati « fasulli » o quasi, nonché di quelle diramazioni locali di Patronati seri che tuttavia dimostrano poca funzionalità.

B O N A Z Z I . Sono sostanzialmente d'accordo con la proposta del Presidente. Vorrei ricordare che sulla vicenda dei Patronati abbiamo svolto un approfondito dibattito parlamentare: un Ministro del lavoro e un Sottosegretario hanno riconosciuto esplicitamente che vi è una eccessiva proliferazione dei Patronati; nel contempo quello stesso Ministro ha riconosciuto esplicitamente quello che diceva il collega Garoli, cioè che non tutti i Patronati sono da mettere sullo stesso piano. I Patronati che sono emanazione di grandi organizzazioni sindacali danno tutte le garanzie, perchè possiedono esperienza, attrezzature, uomini, eccetera; vi sono altri Patronati, invece, che sarebbe molto meglio togliere di mezzo; anzi il Ministro aveva preso proprio un impegno in tal senso. Ed ecco perchè vorrei proporre un inciso in aggiunta a quanto suggerito dal Presidente, che dica: « Come in sede parlamentare è stato apertamente riconosciuto dal Ministro del lavoro eccetera ».

P R E S I D E N T E . Non riterrei di dover far riferimento al Ministro del lavoro; potremmo dire: « Ciò è dovuto all'eccessiva proliferazione degli istituti — non sempre giustificata — che crea da un lato... ».

D E R I U . Il « non sempre giustificata » è limitativo. Direi, piuttosto: « Il che è dovuto, in massima parte, all'eccessiva proliferazione degli istituti che produce, da un lato, un frenetico attivismo... ».

P R E S I D E N T E . D'accordo. Se non ci sono altre osservazioni il punto 7) della

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

prima parte del documento risulta così modificato, nel primo capoverso:

« 7) anche l'attività dei Patronati di assistenza non di rado contribuisce ad appesantire il lavoro dell'INPS e ad incepparne la correntezza funzionale, il che è dovuto, in massima parte, alla eccessiva proliferazione degli Istituti, che produce, da un lato, un frenetico attivismo concorrenziale e, dall'altro, accresce le interferenze da parte di organismi che non sempre possiedono nè le strutture idonee per reggere una attività tanto impegnativa nè 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 ».

DEL NERO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Una brevissima precisazione. Posso assicurare che in questi ultimi due anni, nella ripartizione dei contributi ai Patronati è stato fatto un esame molto più accurato e severo della loro attività, negando l'accoglimento di quelle domande che non apparissero o che non fossero seriamente documentate. C'è stato, anzi, da parte ministeriale, un richiamo assai energico, che ha provocato la protesta dei sindacati, perchè si è dovuto ritardare il pagamento dei contributi proprio per fare degli accertamenti.

PRESIDENTE. Passiamo, adesso, al secondo capoverso del punto 7):

« 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 (un mese dopo l'inoltro della richiesta da parte dell'interessato) 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 ».

GAROLI. Io propongo di aggiungere al secondo rigo, dopo le parole: « ... notevolmente incrementato ... » la parola « anche ». Infatti noi abbiamo visto che il contenzioso amministrativo e giudiziario ha avuto un incremento non solo per la norma del silenzio-rifiuto, ma anche per altri motivi.

PRESIDENTE. Non vi sono osservazioni: la proposta è pertanto accolta.

DEL NERO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Vorrei richiamare l'attenzione sul punto 8) della prima parte del documento. Alla fine, parlando dei sistemi di controllo ministeriali, li si definiscono « ossessivi quanto inutili ». Devo invece far notare che talvolta l'INPS trasmette al Ministero anche delibere che non hanno bisogno di approvazione: le mandano perchè, trattandosi di assunzioni di responsabilità, si vuole essere confortati dall'avviso ministeriale; accade così che gli stessi dirigenti dell'INPS sollecitano dei controlli ulteriori rispetto a quelli prescritti dalla legge.

PRESIDENTE. Onorevole Sottosegretario, l'eccessività dei controlli ci è stata più volte ribadita dai massimi rappresentanti dell'INPS, anche se, a dire il vero, la loro protesta è stata principalmente diretta non tanto nei confronti del Ministero del lavoro, quanto del Ministero del tesoro. Nel documento, pertanto, si fotografa la situazione quale è emersa dalle audizioni.

DERIU. Io ho riassunto con espressioni molto severe uno stato d'animo generalmente sottolineato nel corso dell'indagine; aggiungerò che in Sottocommissione alcuni colleghi volevano addirittura dare maggior risalto alla pesantezza dei controlli. Quindi io, con tutto il rispetto per il Ministero del lavoro, del cui personale faccio parte — anche se in aspettativa da moltissimi anni —, non mi sento di modificare questa parte. La

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

Commissione, comunque, è libera di decidere.

FERRALASCO. Io sono del parere che quella dizione possa rimanere.

DEL NERO, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Io vorrei solo capire: praticamente si arriva alla conclusione che, indipendentemente dai singoli Ministri, l'entità e tipo di controlli dipendono dalla burocrazia amministrativa...

DERIU. Ed è vero. Sarà male a dirlo, ma è vero. In tutti i ministeri chi comanda sono i direttori generali.

PRESIDENTE. Resta allora inteso che al punto 8, ora discusso, non ci sono modifiche. Passiamo adesso alla seconda parte del documento, alla quale sono preannunciati numerosi emendamenti.

Al punto 2, il senatore Garoli propone di sostituire le prime tre righe. Il testo presentato dice: « Procedere con urgenza alla semplificazione delle procedure ed all'unificazione dell'esazione e del controllo dei contributi, come pure alla liquidazione delle prestazioni pensionistiche anche mediante »; il senatore Garoli propone di sostituirlo con quanto segue: « Posto che la riscossione unificata dei contributi INPS - INAM - INAIL e SCAU, come l'unificazione delle operazioni di accertamento dei contributi, rimangono i principali obiettivi a cui tendere (anche ai fini della lotta contro l'evasione), si propone di procedere con urgenza alla semplificazione delle procedure di esazione e di controllo dei contributi e di liquidazione delle prestazioni pensionistiche mediante ». In sostanza il senatore Garoli, invece di un richiamo generico alla semplificazione e all'unificazione, fa un richiamo più specifico alla riscossione unificata dei contributi come obiettivo cui tendere.

ZICCARDI. Questa precisazione completa il pensiero espresso nel documento.

GAROLI. Io propongo, infatti, che sia posto un obiettivo preciso.

DERIU. Quello che si propone non è in contrasto con quanto da me scritto, in quanto, se mi consente il collega Garoli, egli ha voluto diluire in sei righe quello che io ho detto in tre. C'è a chi piace il caffè concentrato e a chi invece quello più diluito: ma non c'è differenza di sostanza.

GAROLI. Noi diciamo che l'unificazione è un obiettivo a cui tendere, e, in via immediata, in attesa di raggiungere tale obiettivo, indichiamo altre misure.

PRESIDENTE. Praticamente il senatore Garoli sottolinea che l'obiettivo principale cui tendere è quello della unificazione della riscossione e dell'accertamento. Direi che forse, in questo caso, essere un po' più ampi non sarebbe male.

VARALDO. Io metterei così: « Procedere, anche in vista dell'auspicata riscossione unificata dei contributi, alla semplificazione »

FERRALASCO. A me pare che il testo proposto dal collega Garoli sia solo apparentemente più forte. Infatti, a ben guardare, nella sua proposta l'urgenza va soprattutto riferita alle procedure per la semplificazione dell'esazione, mentre con la proposta Deriu l'urgenza viene posta in evidenza anche ai fini dell'unificazione della riscossione. Mi sembra cioè che si ottenga un risultato minore con la proposta Garoli. Caso mai, secondo me si potrebbe cambiare l'ordine e dire: « procedere con urgenza alla unificazione dell'esazione e del controllo dei contributi e alla semplificazione delle procedure ».

AZIMONTI. Forse io sono il meno indicato ad intervenire in questa discussione, perchè purtroppo, per la malattia che mi aveva colpito, non ho potuto partecipare assiduamente alle audizioni. Però, per quello che posso sapere, dichiaro subito che mi piace molto più la formulazione stringata e succinta del senatore Deriu, che non scende in tanti particolari, e ciò perchè, per parlar chiaro, il problema dell'unificazione della ri-

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

scossione dei contributi è anche un problema politico. Del resto il rappresentante del Ministero del lavoro potrebbe senz'altro confermare che su questo problema non si hanno le idee chiare neanche a livello ministeriale. Quindi, ferma restando l'affermazione dell'urgenza, mi sembra che le espressioni precise e contenute usate dal senatore Deriu siano più che sufficienti.

**P R E S I D E N T E .** Tutto sommato, pare anche a me.

**B O N A Z Z I .** Mi permetto di fare un richiamo ad eventi verificatisi in sede parlamentare. Il disegno di legge n. 2695 presentato alla Camera dal Ministero del lavoro, che riguarda anche la materia della riscossione, com'è noto, è rimasto sospeso per disaccordi intervenuti. Ma proprio pensando a questi disaccordi insisto nel chiedere che siano indicate le sigle degli enti che sarebbero interessati dalla riscossione unificata. È questa una grossa questione; i relatori del provvedimento alla Camera dei deputati (che sono poi di parte democristiana) hanno dedicato molto spazio all'argomento, concludendo che occorre far presto e andare avanti, perchè l'unificazione, si dice, è la strada per conseguire necessarie economie, oltre che per combattere le evasioni. Ribadisco quindi che nel nostro documento dovrebbe esserci, quanto meno, l'indicazione degli enti.

**P R E S I D E N T E .** In realtà quando abbiamo parlato di riscossione unificata, sia pure non riferendoci direttamente al disegno di legge ricordato dal senatore Bonazzi, abbiamo sempre inteso richiamarci a queste quattro sigle: INPS-INAM-INAIL-SCAU.

**A Z I M O N T I .** Il disaccordo politico non è sulle sigle degli enti, ma sulla autonomia, e quindi sulla permanente esigenza del controllo del Parlamento nei confronti di un istituto che, con la riscossione unificata, andrà ad amministrare un bilancio uguale a quello dello Stato.

**P R E S I D E N T E .** D'accordo, però noi non stiamo stendendo un'articolo di legge, ma stiamo considerando, sulla base dell'indagine, la situazione ai fini della semplificazione delle procedure.

**V A R A L D O .** Indicare le sigle non significa nulla, perchè il problema verte su quale ente deve essere l'esattore.

**P R E S I D E N T E .** Allora credo che potremmo accogliere la seguente formulazione: « Procedere con urgenza alla unificazione dell'esazione e del controllo dei contributi INPS-INAM-INAIL-SCAU ed alla semplificazione delle procedure, come pure alla liquidazione delle prestazioni pensionistiche anche mediante ».

*(Così rimane stabilito).*

Devo poi osservare che la lettera *a*) del punto 2: « l'arrondamento alle mille lire della retribuzione soggetta a denuncia » e la lettera *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 » sono superate, in quanto recentemente recepite dalla legge.

**D E L N E R O ,** sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale. La legge 3 giugno 1975, n. 160.

**D E R I U .** Io ho esteso questa parte del documento prima del recepimento nella legge dei punti in questione. D'altro canto li avevo inseriti proprio in base ad una precisa richiesta dei rappresentanti dell'INPS; vorrei comunque avere conferma che quella legge è generale nel senso che si riferisce a tutto l'arco dell'esazione dei contributi.

**D E L N E R O ,** sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale. È generale.

**P R E S I D E N T E .** Allora i punti *a*) e *b*) vengono soppressi; il punto *c*) diventa *a*), il punto *d*) diventa *b*).

*(Così rimane stabilito).*

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

C'è ora una proposta del senatore Garoli di inserire una nuova lettera, che diventerebbe c) e che dice: « serio impegno nella lotta contro le evasioni contributive che si fondi sulla partecipazione diretta dei lavoratori attraverso appositi organismi da istituirsi anche a livello aziendale a cui sia riconosciuto il diritto di controllare puntualmente ogni aspetto degli adempimenti contributivi ». Devo dire che sono perplesso circa il suo inserimento.

V A R A L D O . A me pare che sia una cosa superflua, perchè corriamo il rischio di creare nuovi organismi quando sappiamo che al lavoratore viene consegnata mensilmente la dimostrazione di quello che è stato versato. Un tempo questo non avveniva, mentre oggi ciascuno lo viene a sapere attraverso la ricevuta che gli viene rilasciata.

P R E S I D E N T E . Non mi pare infatti sia utile inserire questo punto in un documento del genere.

G A R O L I . Come il lavoratore controlla la sua busta paga, e quando non riesce a leggerla si rivolge al sindacato, così noi dovremmo dare analoga certezza per quanto riguarda i versamenti contributivi, anche per il fatto che l'INPS non ha più la capacità di fare le ispezioni necessarie, e non soltanto l'INPS, ma anche l'Ispettorato del lavoro, per cui gli organismi preposti non sono in grado di esercitare un controllo. Ora vogliamo che questo controllo avvenga anche in forma collettiva, e non soltanto individuale. Potrebbero, cioè, essere formati benissimo comitati di fabbrica, che controllino anche l'aspetto contributivo.

P R E S I D E N T E . A me sembra un problema troppo anticipato rispetto ai tempi e alla situazione attuale.

G I U L I A N O . Non mi so rendere ragione delle preoccupazioni che sono sorte sulla creazione di un organismo che deve agire a livello aziendale per controllare se i contributi sono o non sono stati versati correttamente. Il compito di effettuare periodica-

mente delle ispezioni rientra particolarmente nelle attribuzioni degli Ispettorati del lavoro. Ma anche gli istituti previdenziali e assicurativi — e principalmente l'INPS e l'INAIL — dovrebbero compiere delle ispezioni. Invece, queste ispezioni sistematiche non avvengono perchè — e del problema abbiamo discusso in molte occasioni e a lungo — gli organici del personale sono deficitari. Per questa ragione normalmente le ispezioni scattano solo sulla base di ricorsi o di inchieste o in presenza di evasioni continue ed eccessive. Quindi, non vedo perchè la creazione di un organismo che a livello aziendale controlli se il datore di lavoro ha effettuato e non ha effettuato correttamente le contribuzioni dovrebbe impressionare tanto e soprattutto, secondo le affermazioni del Presidente, precorra i tempi.

P R E S I D E N T E . Non dimentichiamo che vige lo Statuto dei lavoratori, nel quale è precisamente stabilito il diritto dei lavoratori, attraverso le organizzazioni sindacali, di controllare se le condizioni di lavoro sono tali da non compromettere la loro salute e la loro integrità fisica. Però, lo Statuto dei lavoratori — che pure è un testo d'avanguardia — non contiene alcuna norma che consenta al lavoratore o alle organizzazioni sindacali di controllare i conti dell'azienda e, in particolare, se questa ha versato o non ha versato i contributi. Secondo me, è valida l'osservazione del senatore Varaldo circa la possibilità, da parte dei lavoratori, di effettuare un controllo: essi, infatti, ricevono, oltre alla busta paga, periodicamente anche un estratto conto di ciò che è stato versato. Non credo, perciò, che occorra creare un apposito, nuovo organismo a livello aziendale per consentire ai lavoratori questi controlli; so bene, però, che il fenomeno dell'evasione contributiva è piuttosto consistente.

G I U L I A N O . Non tutti i lavoratori sono in grado di controllare l'esattezza delle contribuzioni.

V A R A L D O . Le ispezioni ed i controlli competono per legge agli Ispettorati del lavoro; secondo me, non è quindi possibile

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

creare un organismo non statale investito di tali funzioni. Se il lavoratore riscontra evasioni contributive che lo riguardano può sempre ricorrere all'Ispettorato del lavoro ed ottenere il riconoscimento dei suoi diritti. L'organismo proposto dal senatore Garoli, a mio avviso, creerebbe dei grossi problemi non tanto nelle grandi aziende quanto nelle piccole.

**PRESIDENTE.** Sottolineo ancora una volta che il problema delle evasioni dei contributi previdenziali esiste senza dubbio, come esiste quello delle evasioni fiscali. Per combattere queste ultime, anzi, è stato pure suggerito di affidare a comitati di quartiere compiti analoghi a quelli che si vorrebbero attribuire ai comitati di azienda per il controllo dei contributi; esprimo però la speranza che in nessuno dei due casi non vi sia altro da fare che ricorrere a questi sistemi.

**AZIMONTI.** La mia osservazione è questa: esiste un organo di Stato, l'Ispettorato del lavoro, che ha la funzione di controllare tutta la materia contributiva. Sono il primo a riconoscere che non funziona: dobbiamo perciò batterci per il suo potenziamento, non per sostituirlo con un altro organo, per giunta non statale, con gli stessi compiti. Sarebbe come dire: visto e considerato che la polizia non funziona, creiamo la polizia popolare. Su questa strada non sono d'accordo.

**PRESIDENTE.** Proporrei l'accantonamento dell'emendamento.

**ZICCARDI.** Secondo me, stiamo ingigantendo un problema che invece è logico e normale. Il comitato proposto dal collega Garoli renderebbe un servizio sia agli enti previdenziali che alle aziende che sono in regola con i contributi. È a tutti evidente che si crea una disparità, sotto il profilo dei costi di gestione, tra aziende che sono in regola e aziende che non lo sono per quanto riguarda i contributi. Non dimentichiamo che nel nostro Paese esiste un'evasione contributiva che ha toccato la cifra record di 1.500 miliardi. In pratica, dunque, le aziende non in regola be-

neficiano di una rendita di evasione contributiva, per cui le aziende che sono a posto con i contributi dovrebbero vedere con favore la proposta del senatore Garoli. In definitiva, l'eventuale esistenza di un comitato aziendale non servirebbe certo a creare un clima di polizia, ma un'atmosfera politica e sindacale in grado di far rispettare il diritto dei lavoratori ed il dovere dell'azienda.

**PRESIDENTE.** Vorrei fare osservare al senatore Ziccardi e anche al senatore Garoli che l'emendamento si porrebbe in posizione anomala rispetto al contesto in cui andrebbe inserito. Il punto 2) della parte del documento di cui ci stiamo occupando dice, infatti: « procedere con urgenza alla semplificazione delle procedure e all'unificazione dell'esazione e del controllo dei contributi... »; già si parla, cioè, della necessità di migliorare i sistemi di controllo. Il suggerimento prospettato dal senatore Garoli non mi sembra poi completamente pertinente con l'oggetto dell'indagine conoscitiva: evitare ritardi nelle liquidazioni delle prestazioni pensionistiche. Per migliorare la situazione nel documento si indicano, fra l'altro, il conferimento di maggiori poteri decisionali al Consiglio di amministrazione dell'INPS e l'esonero delle aziende, debitamente attrezzate, dal presentare denunce cartacee con la facoltà di utilizzare mezzi magnetici.

**ZICCARDI.** Scusi, signor Presidente, se insisto. Ma è abbastanza frequente il caso di lavoratori che non riescono ad ottenere la liquidazione della pensione perchè alcuni periodi sono scoperti di contribuzione. Non è infrequente, ad esempio, il caso di aziende che assicurino i loro dipendenti con l'INAIL ma non con l'INPS.

**DEL NERO,** sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale. Il lavoratore non perde alcun diritto in quanto esiste la ricostruzione obbligatoria delle posizioni assicurative.

**ZICCARDI.** Però, bisogna rifare le pratiche.

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

**A Z I M O N T I .** Per quanto riguarda certe argomentazioni sollevate dal senatore Ziccardi, posso fornire dati precisi su alcuni consigli di fabbrica che sono intervenuti presso la sede dell'INPS di Varese per invitarla a sospendere l'emanazione di decreti ingiuntivi nei confronti di un'azienda colpevole di evasione contributiva; ma che doveva ancora corrispondere dei premi ai lavoratori. Sono comunque contrario ad assegnare eccessivi poteri agli organismi di fabbrica.

**B O N A Z Z I .** Senatore Azimonti ci sono anche datori di lavoro che hanno esercitato ben altre pressioni sui lavoratori e i lavoratori sono stati costretti a subirle.

**P R E S I D E N T E .** Comunque non possiamo discutere in eterno sul problema. Senatore Garoli, se lei è d'accordo, la pregherei di ritirare l'emendamento anche perchè, ripeto, secondo me non è molto pertinente con la materia.

Le rivolgo questo invito anche in considerazione del fatto che esiste diversità di opinioni. La Commissione, a mio avviso, dovrebbe invece cercare di elaborare un documento unitario.

**G A R O L I .** Se esistono problemi di localizzazione dell'emendamento potremmo farne un punto a sè stante.

**D E R I U .** Desidero fare alcune osservazioni. Sul piano formale potrei dire che l'emendamento è persino improponibile. Non possiamo dimenticare che l'oggetto della nostra indagine è esclusivamente l'accertamento dei motivi per i quali si verificano gli enormi ritardi nella liquidazione dei trattamenti pensionistici. Non mi pare che i problemi sollevati dal senatore Garoli nel suo emendamento possano essere compresi fra i motivi di questi ritardi ed avere quindi una collocazione all'interno del documento conclusivo dell'indagine.

Sul piano sostanziale l'emendamento ha un tale taglio poliziesco, naturalmente di polizia privata o popolare, o populista, per cui non posso assolutamente accettarlo.

Tutti i lavoratori, oltre a ricevere mensilmente la busta paga, trimestralmente ricevono la copia a ricalco del prospetto contributivo che le aziende sono tenute a presentare all'INPS. Inoltre, annualmente, ricevono la situazione riepilogativa che, per legge, deve essere consegnata al lavoratore entro il 31 marzo. Esistono, quindi, tutte le possibilità di controllare l'esattezza del versamento dei contributi. Ma togliere alla polizia dello Stato — gli Ispettorati del lavoro sono un organo dello Stato — la funzione di controllo o affiancare ad essa altri organi privati con funzioni analoghe significa aprire il varco a situazioni che non possono essere assolutamente accettate; anzi, secondo me, ci sono gli elementi per un giudizio di incostituzionalità.

Quindi, potenziamo gli Ispettorati del lavoro — su questa esigenza la Commissione è stata unanime —, mettiamo in condizione gli Istituti previdenziali, dotandoli di organici adeguati, di controllare meglio e più frequentemente le aziende, ma non cogliamo l'occasione — si tratterebbe di un pretesto — per istituire un particolare organismo che non troverebbe alcun fondamento nè sul piano costituzionale nè su quello dei principi generali sui quali è retto lo Stato italiano.

Sono pertanto irriducibilmente contrario ad accogliere nel documento conclusivo lo emendamento presentato dal senatore Garoli.

**Z I C C A R D I .** Mi sembra in verità che l'intervento del senatore Deriu sia stato sproporzionato rispetto all'oggetto dell'emendamento; egli ha parlato di incostituzionalità, di illegalità e così via, mentre la proposta del senatore Garoli, oltre a non essere così rivoluzionaria, ha soltanto il fine di creare ulteriori condizioni atte ad evitare le massicce evasioni contributive.

Io non scomoderei quindi la Costituzione ma ragionerei, ponendomi da un punto di vista pratico, in questi termini: ci sono o non ci sono le evasioni contributive? Noi sappiamo che ci sono, e che determinano altresì lentezze nell'erogazione delle pensioni, dato che per molti lavoratori evasione contributiva significa anche impossibilità di rico-

struire in tempi tecnicamente soddisfacenti la loro posizione. Ci auguriamo quindi che le organizzazioni sindacali e i patronati prendano spunto dalla nostra proposta per organizzare meglio, in fabbrica e in generale nelle aziende, un controllo collettivo sulle contribuzioni.

**FERRALASCO.** Condivido l'affermazione che questo punto potrebbe non essere pertinente all'oggetto dell'indagine. D'altra parte sono convinto dell'opportunità di sottolineare la situazione che si determina a seguito delle evasioni contributive, concordando con il senatore Ziccardi quando dice che esse si ripercuotono negativamente nella erogazione delle prestazioni pensionistiche. Come il senatore Ziccardi, penso inoltre che la discussione stia dando eccessivo rilievo ad un tema che non dovrebbe essere così esagerato; pertanto, propongo di procedere nell'esame del documento accantonando momentaneamente la questione, che potremo riprendere al termine, eventualmente presentando un testo concordato.

**GAROLI.** Se mi è consentito, potrei anche trasformare l'emendamento, sopprimendo quella parte che può ingenerare i sospetti di un'iniziativa « poliziesca », cui ha fatto riferimento il senatore Deriu. Non è assolutamente questo che vogliamo. L'emendamento potrebbe quindi recitare così: « Serio impegno nella lotta contro le evasioni contributive, che si fonda sulla partecipazione diretta dei lavoratori, che hanno il diritto di controllare ogni aspetto del rapporto di lavoro e degli adempimenti contributivi »

**PRESIDENTE.** Certo, così formulato l'emendamento potrebbe trovare favorevole accoglienza. Accantoniamolo, comunque, come suggerito, e procediamo nell'esame del documento, al quale sono state proposte altre modifiche. Al punto 3), il testo recita: « Acceleramento e decentramento dei processi di automazione elettronica, installazione in tutte le sedi periferiche dei video terminali e congruo aumento del numero delle persone addette, previ corsi di aggiornamento e di specializzazione ».

Il senatore Garoli propone di sostituirlo con il seguente: « Accelerare e perfezionare i processi di automazione elettronica, rendendo le strutture automatiche coerenti con le attuali strutture decentrate dell'INPS a livello provinciale e regionale, nella prospettiva di un decentramento sia dell'elaborazione dei dati che degli altri adempimenti automatizzati, per superare il congestionamento inevitabile in un unico centro elettronico a causa dell'ingente mole degli adempimenti. Tutto ciò richiede una specifica politica di addestramento e di aggiornamento del personale necessario ».

**DERIU.** Un chiarimento. Dopo la seduta della Commissione di mercoledì 15 ottobre vi è stato un incontro con il collega Garoli. Questi, dopo aver riconosciuto che alcuni punti da inserire eventualmente nel documento presentavano aspetti prettamente politici e che occorreva quindi discuterli in Commissione, aveva tuttavia concordato sulle parole di cui al testo oggi presentato: « acceleramento e decentramento ». Non capisco quindi perchè ha ritenuto di dover presentare un emendamento.

**GAROLI.** L'emendamento è nato a seguito della visita che alcuni di noi hanno effettuato alla sede dell'INPS, in particolare al Centro elettronico. Da quella visita è emerso in modo esplicito che il Centro meccanografico centrale è sovraccarico di lavoro e già oggi non riesce, in pratica, a far fronte a tutti gli adempimenti. Avendo chiesto come si procederà al potenziamento del Centro meccanografico, e che cosa possono fare, per esempio, le sedi periferiche per alleggerire il lavoro del Centro, ci è stato risposto che si intende prevedere proprio un tale decentramento: una serie di adempimenti, cioè, che oggi gravano sul Centro, dovrebbero essere demandati alle sedi periferiche, opportunamente attrezzate. Ora, il testo che stiamo esaminando parla di « acceleramento e decentramento dei processi di automazione elettronica », con la premessa però di mantenere un Centro unico attrezzato a Roma. Mentre, invece, occorre decentrare.

**D E R I U .** Ma scusi senatore Garoli, « decentramento » cosa significa? Mi ha chiesto lei stesso di inserire questo termine, ed io l'ho fatto. Chiarisco peraltro che non ho scritto il documento riprendendo le argomentazioni dell'INPS, ma ho tenuto conto di quanto hanno detto gli altri intervenuti alle audizioni, il Presidente e i colleghi; potrei anche ricordare che proprio in questa sede uno dei Patronati è stato assai critico contro la meccanizzazione eccessiva, lamentandosi dei miliardi spesi inutilmente, in maniera improduttiva. Ho insomma cercato di realizzare una sintesi in grado di rispondere alle esigenze qui fatte presenti da tutte le persone ascoltate.

**V A R A L D O .** Ci troviamo di fronte ad un problema tecnico ed io credo nella necessità di un Centro che raccolga i dati e le informazioni. Adesso tutto avviene ancora con un sistema di documentazione cartacea, ma quando il servizio sarà meccanizzato, su schede o su nastri magnetici, sarà indispensabile avere un centro unico, per avere un punto di riferimento dove trovare tutti i dati occorrenti.

**Z I C C A R D I .** Se ho capito bene su quest'aspetto c'è un accordo di massima tra quello che dice il collega Deriu e le precisazioni che vorrebbe fare il senatore Garoli. Ritengo che la Commissione sia d'accordo sul fatto che i servizi elettronici accelerano la liquidazione dei trattamenti pensionistici e se tutti, in definitiva, concordiamo sulle stesse cose possiamo pregare il collega Garoli di ritirare il suo emendamento.

**F E R R A L A S C O .** Sono del parere che la questione sia squisitamente tecnica e possa sfuggire alla nostra competenza. Ciò che mi preoccupa è una considerazione che nasce dai recenti attentati ai danni di centraline telefoniche. Se fosse saltato il centro elettronico dell'INPS anziché un impianto della SIP non so cosa sarebbe accaduto. Bisogna salvaguardare la possibilità di erogare le pensioni anche nel caso deprecato in cui venisse a mancare il funzionamento di questo supporto tecnico.

**D E L N E R O , sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.** L'impostazione che sta seguendo l'INPS è quella di mantenere un cervello elettronico a Roma e creare degli altri sistemi in sede regionale; il lavoro ordinario sarebbe espletato da questi cervelli regionali, mentre la memorizzazione dei dati che servono poi per la liquidazione della pensione definitiva verrebbe accentrata al cervello di Roma. Il problema che l'INPS sta affrontando riguarda il modo di attuare questo intendimento, ma l'Istituto è già avviato sulla strada del decentramento.

**G A R O L I .** Ritiro l'emendamento.

**P R E S I D E N T E .** Il senatore Garoli propone di aggiungere alla fine del punto 6) le parole: « in questo quadro si pone il problema dell'abolizione del secondo grado di contenzioso amministrativo ».

**D E R I U .** Ho parlato con il collega Garoli di quest'aspetto, dicendogli che non ero in grado di valutare gli effetti della sua proposta, per cui l'ho pregato di avanzarla in Commissione. A me sembra — e chiedo conforto ai giuristi — che in tutte le sedi vi sia sempre un primo e un secondo grado, vuoi sul piano amministrativo, che su quello giurisdizionale. È vero che molto spesso in secondo grado le decisioni si uniformano a quelle del primo grado, ma l'esperienza ci insegna che non di rado in secondo grado si sono potuti apprezzare e valutare meglio elementi che non erano stati altrettanto apprezzati e valutati in primo grado. Quindi, sono perplesso su questo punto.

**V A R A L D O .** Questo è un problema legislativo, perchè per legge è stabilito il secondo grado. Pertanto è con legge che si può modificare tale sistema; se lo si crede opportuno si presenti perciò un disegno di legge.

**D E L N E R O , sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.** L'emendamento Garoli formulato in modo problematico non propone una scelta definitiva. Infatti dice: « in questo quadro si pone il pro-

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

blema dell'abolizione del secondo grado. . . ». Devo però ricordare che una linea di tendenza all'abolizione del secondo grado di ricorso amministrativo in materia pensionistica è stata già affermata dal Parlamento con una legge del 1971. Si è visto, nella sostanza, che normalmente il secondo grado amministrativo comporta soprattutto un appesantimento burocratico e che si finisce per ripetere il giudizio del primo grado, se in questo, ovviamente, è stato compiuto un esame adeguato e senza pressioni esterne.

Pertanto porre il problema dell'abolizione del secondo grado, cioè richiamare su di esso l'attenzione, mi sembra che possa andar bene in un documento di questo genere.

D E R I U . Su questo punto sono solo parzialmente d'accordo. Questo, almeno nelle nostre intenzioni, non è un documento destinato a restare senza seguito negli archivi, dovendo invece costituire la premessa per tradursi quanto prima in atti concreti, sia amministrativi che legislativi. Secondo questa linea noi non poniamo solo il problema, ma compiamo una scelta: abbiamo infatti condiviso l'opportunità — ed in questo spirito ha operato la Commissione — di preparare noi stessi alcuni provvedimenti legislativi per poi presentarli con la firma di tutti i Gruppi, nonchè di sollecitare i Ministri competenti ad adottare taluni atti amministrati che fossero apparsi necessari.

P R E S I D E N T E . Comunque, il Sottosegretario del Nero ci ha ricordato che vi è già una linea di tendenza legislativa in questo senso, per cui con il documento conclusivo dell'indagine noi rafforzeremmo questa linea. Porre il problema, d'altronde, significa anche farsi carico di esigenze indubbiamente avvertite.

D E R I U . Non ho niente in contrario ad inserire la proposta del senatore Garoli.

A Z I M O N T I . Vorrei sapere dove esiste attualmente il ricorso di secondo grado.

D E L N E R O , sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale. Nelle

gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi ed in quelle speciali esiste questo tipo di ricorso.

P R E S I D E N T E . Viene quindi accolto l'inserimento al punto 6.

(Così rimane stabilito).

Il senatore Garoli propone inoltre la soppressione del punto 7), che a me sembra invece più opportuno mantenere.

G A R O L I . Il punto dice: « 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 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 provincie e le capacità del soggetto di inserirsi o meno nelle attività produttive prevalenti nell'ambiente cui appartiene ».

Mi sembra che la seconda parte contraddica quanto viene detto nella prima. È evidente che, se sosteniamo che l'elemento « flessibile » deve essere quello indicato, non si sa più dove si va a finire. Se vogliamo una rigorosa precisazione legislativa e amministrativa in materia di pensionamento di invalidità non possiamo introdurre un elemento che rischia, invece, di creare incertezze e confusioni. Ecco perchè ho proposto di sopprimere l'intero punto 7) o, in via subordinata — aggiungo adesso —, l'ultimo periodo.

G I U L I A N O . Secondo il testo del documento, si ripeterebbero i concetti della legge in vigore, cioè quella che aggancia la pensione alle condizioni socio-economiche del soggetto?

D E R I U . No, ma qui il discorso si fa molto serio, ed io vorrei chiarirlo. È indubbio che oggi si verificano degli abusi che sono da colpire, ma che purtroppo si verificano sempre. Allora, mi è parso di dover fare uno sforzo per realizzare una sintesi fra tendenze e necessità. Indubbiamente, per evi-

tare soggettivismi anche da parte dei medici, occorrono puntualizzazioni precise per ancorare o per individuare il punto al quale il medico si deve riferire nel decidere se l'operaio, il lavoratore sottoposto alla sua visita è o meno invalido, presenta o meno quel grado di invalidità che gli dà il diritto ad essere ammesso al godimento della pensione. Questa rigidità, però, a mio modo di vedere, non può non essere temperata da altre considerazioni, che dovrebbero però essere circoscritte alla situazione socio-economica della regione e della provincia. Il giorno in cui un medico dovesse visitare un minatore di Iglesias o di Carbonia, dovrebbe sì tener conto delle condizioni fisiche del lavoratore il quale, ad esempio, potrebbe non essere più in grado di tornare nelle miniere, ma potrebbe essere in grado, ciò nonostante, di occuparsi in un altro lavoro redditizio. Io affermo tuttavia che la possibilità di trovare un altro lavoro può esistere in Lombardia o in altre regioni, ma non in Campania, in Sicilia o in Sardegna, perchè in queste altre regioni un lavoratore di 40-50 anni non più in grado di svolgere quel lavoro pesante cui si era fino ad allora dedicato non trova, nella struttura economica e produttiva di quelle zone, possibilità occupative redditizie, ed è praticamente condannato alla fame. Queste sono le ragioni che mi hanno indotto a riassumere al punto 7, nei termini testè ricordati, un argomento indubbiamente assai delicato. Adesso la Commissione valuti, nella sua pienezza e consapevolezza, se dobbiamo fissare dei requisiti rigidi per chiunque, in qualunque zona geografica ed economica del Paese, oppure se dobbiamo anche tener conto dell'ambiente in cui l'evento si verifica.

**G I U L I A N O** . Su questo punto 7 ho espresso già nella Sottocommissione una riserva proprio relativamente alla seconda parte, che, confermando la normativa vigente, lega il diritto al godimento della pensione di invalidità alla capacità di guadagno del soggetto. Io ritengo invece che questo sia un errore, e che la pensione di invalidità dell'INPS debba essere invece legata al solo giudizio tecnico di incapacità al lavoro.

Certo mi rendo perfettamente conto che una innovazione di questo tipo, nel momento attuale, è senza dubbio impopolare, però credo che la situazione nel campo del pensionamento di invalidità è tale che dobbiamo avere anche il coraggio di affrontare l'alea dell'impopolarità. Di fronte a motivi socio-economici — come ha osservato giustamente il collega Deriu — che dovessero far nascere — come effettivamente si creano, specialmente nell'Italia meridionale — situazioni di bisogno, penso che dovremmo ovviare con la corresponsione di indennità diverse o speciali, che non abbiano però natura pensionistica.

Le pensioni di invalidità agganciate alla incapacità di guadagno hanno creato — e mi riferisco in particolare, per esperienza, alla zona in cui vivo — nel giro di pochi anni un gravissimo e preoccupante fenomeno, le cui dimensioni non sono solo di natura numerica (le statistiche sul numero delle pensioni di invalidità sono a tutti note) ma anche psicologica. Ho potuto rendermi conto del comportamento di pensionati per invalidità — ma in realtà fisicamente validi — che per il timore di perdere la pensione non assumono un altro lavoro.

Continuando nella strada imboccata, nel giro di pochi anni in Italia arriveremo alla situazione che otterranno la pensione per invalidità tutti coloro che abbiano maturato un periodo assicurativo. Arriveremo cioè all'assurdo che la quasi totalità dei lavoratori italiani sarebbe pensionabile per invalidità. Per queste ragioni avevo espresso alcune riserve in sede di Sottocommissione e avevo chiesto che nel documento conclusivo venisse inserita la possibilità di rivedere la norma di legge che aggancia il diritto alla pensione a motivi socio-economici.

**F E R R A L A S C O** . Siamo tutti preoccupati, credo, dal fatto che le pensioni di invalidità abbiano assunto l'entità numerica ormai nota. C'è da rilevare, però, che molte di queste pensioni vengono corrisposte a persone che hanno superato i limiti

11<sup>a</sup> COMMISSIONE14<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

di età e quindi non dovrebbero più essere chiamate « di invalidità » ma « di vecchiaia ».

Comunque l'esistenza di questa situazione nel campo delle pensioni di invalidità ha portato all'approvazione della norma che ha elevato dal 50 per cento ai due terzi la menomazione della capacità di guadagno che dà diritto alla pensione. Certo rimane il grosso problema se legare la corresponsione della pensione all'incapacità di guadagno o all'incapacità fisico-lavorativa. La parte iniziale del punto 7) del documento, secondo me, non rappresenta altro che la riaffermazione della volontà della Commissione che le pensioni di invalidità siano erogate con minore larghezza rispetto a quanto si è verificato fino ad oggi. Mi lascia peraltro perplesso l'affermazione successiva: « determinazione e unificazione dei metodi di accertamento sanitario e dei criteri cui ispirare rigorosamente le decisioni », in quanto gli accertamenti sanitari sono gli stessi in tutta Italia e sono costituiti da esami di laboratorio, radiologici e da visite mediche.

**P R E S I D E N T E .** Però, i medici sono diversi.

**F E R R A L A S C O .** Esatto. I medici possono essere diversi ma sono diversi anche gli individui. Sofferamoci un momento sull'esigenza di determinare rigorosamente i criteri a cui ispirare la decisione. Si dovrà tenere conto, allora, per fare un esempio, che da un punto di vista puramente medico, indipendentemente dal lavoro svolto, esistono manifestazioni di artrosi, con immagini radiografiche di poco rilievo che comportano però affezioni dolorose molto più accentuate di altre artrosi nelle quali le immagini radiografiche sono molto più rilevanti. Accade cioè che l'artrosico possa soffrire molto di più all'inizio della malattia; in seguito l'artrosi subisce forme di stabilizzazione che danno luogo a minori sofferenze, poichè, in pratica, si formano guaine callose che fanno diminuire il dolore. Ora, è evidente, che se il dato obiettivo da assumere come criterio delle decisioni è rappresentato dall'esame radiografico, la pensione di invalidità dovrebbe es-

sere concessa a chi ha i minori disturbi perchè le immagini radiografiche sono più rilevanti.

Oltre a queste considerazioni, occorre anche tener conto di quanto ha giustamente osservato il senatore Deriu. La malattia che colpisce un funzionario o un impiegato ha evidentemente una rilevanza diversa rispetto alla malattia che colpisce un bracciante: nel primo caso, quelle persone possono continuare a svolgere un'attività lavorativa anche piuttosto redditizia; nel secondo caso, invece, il lavoratore non è più in grado, praticamente, di trovare un lavoro, anche perchè si tratta normalmente di un individuo con basso grado di istruzione, il cui inserimento in nuove attività lavorative è molto difficile.

Certo, sono perfettamente d'accordo con il senatore Giuliano che la situazione sta ormai diventando così grave che occorre porvi riparo. Ma, in mancanza di altre soluzioni, quali — ad esempio, la rivalutazione degli assegni familiari, la corresponsione di indennità di disoccupazione speciali e soprattutto in attesa che nel nostro Paese la ricchezza sia distribuita in maniera più giusta, non possiamo, secondo me, assumerci la responsabilità di legare la pensione di invalidità non più alla capacità di guadagno ma alla capacità psicofisica. Apparentemente sarebbe giusto concedere la pensione, qualunque sia l'area geografica, in base ad uguali condizioni mediche; in effetti, però, sarebbe un gravissimo errore. Per questi motivi, ritengo che il punto 7) debba rimanere inalterato: nella prima parte viene riaffermata la volontà della Commissione di evitare che le pensioni di invalidità siano concesse con la larghezza attuale; nella seconda si afferma l'opportunità di legare la concessione della pensione alla capacità di guadagno; principio che, a mio parere, nella situazione attuale rimane ancora valido. Infine, non possiamo dimenticare che questo principio è stato difeso proprio in questa aula dai rappresentanti dell'INPS e da quelli dei Patronati.

**D E S A N C T I S .** Ho delle perplessità sul punto 7) che stiamo discutendo. Non

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

ho potuto partecipare con assiduità ai lavori della Sottocommissione perchè altri impegni politici me lo hanno impedito; però — secondo me — bisogna stare molto attenti a porre l'accento sull'elemento « flessibile » delle condizioni socio-economiche. Non sarei contrario, in linea di massima, alla scelta del principio, se non mi ponessi, oltre ai problemi sollevati dal senatore Giuliano e da altri, anche la preoccupazione che, una volta indicato questo principio, nella pratica attuazione diventino eccessivamente discrezionali i criteri di applicazione.

V A R A L D O . Condivido molto di quanto detto dal senatore Giuliano, e in primo luogo che non dovrebbero farsi rientrare nella tutela previdenziale benefici che, invece, dovrebbero appartenere al campo dell'assistenza. Comunque, penso che se abolissimo il punto 7) non vi sarebbe nulla di grave poichè quel punto non contiene nulla di particolarmente diverso da quanto già previsto dalle leggi esistenti.

P R E S I D E N T E . Io credo che in un documento che tratta delle pensioni sia un errore trascurare completamente il settore delle pensioni per invalidità: un accenno occorre dunque farlo. La prima parte del punto 7) parla di « puntualizzazione legislativa e amministrativa »; io credo che con tali espressioni si voglia intendere che, oltre ad interventi legislativi, sarebbero opportune migliori indicazioni sul piano amministrativo allo scopo di rendere il più possibile uniformi i giudizi dei medici e dei vari uffici INPS disseminati in tutta Italia. Sarebbe meglio, perciò, parlare di « puntualizzazione legislativa e migliori precisazioni di carattere amministrativo ». Potremmo poi modificare la seconda parte, e invece di dire: « In questa materia l'unico elemento flessibile dovrà essere quello delle condizioni socio-economiche esistenti nelle singole province », potremmo limitarci ad affermare che: « In questa materia, l'unico elemento flessibile dovrà essere quello delle capacità del soggetto di inserirsi o meno nelle attività produttive prevalenti nell'ambiente a cui appartiene », senza cioè fare

riferimento alle condizioni socio-economiche della provincia, evidentemente non sempre probanti ai fini della possibilità per il soggetto in questione di collocarsi e continuare un certo lavoro.

D E R I U . Sono d'accordo con questa nuova formulazione, che auspico venga accettata.

P R E S I D E N T E . Allora, non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Veniamo ora al punto 11), al quale vi è un emendamento del senatore Garoli. Il testo proposto del punto 11) è il seguente: « Aumento del termine silenzio-rifiuto da 120 a 180 giorni e responsabilizzazione personale dell'operatore o del reparto cui era stata affidata la pratica di pensione; oppure studio di una nuova e più realistica regolamentazione della norma "silenzio-rifiuto", e ciò in stretta collaborazione tra INPS, Patronati e organizzazioni sindacali ».

Il senatore Garoli propone di sostituirlo come segue: « Necessità di giungere ad una nuova regolamentazione della norma "silenzio-rifiuto". A questo scopo si auspica possa intervenire entro tempi brevi un incontro tra INPS, Patronati e sindacati per lo studio delle relative proposte ».

A Z I M O N T I . Nel testo del documento in esame vi è una alternativa, che mi sembra da preferire.

D E R I U . Mi sembra d'altra parte che il collega Garoli avesse già accettato la formulazione contenuta nel documento.

G A R O L I . Abbiamo discusso la questione con Patronati e INPS, e ne è emersa l'esigenza di rivedere in modo concordato il meccanismo della norma silenzio-rifiuto. Ecco perchè ritengo che si debba abolire la prima parte del punto 11).

P R E S I D E N T E . Sugerirei di lasciare integro il testo propostoci, in quanto esso, oltre a venire incontro alle esigenze prospettate dal senatore Garoli, pone anche un'alternativa.

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

G A R O L I . Ritiro l'emendamento.

F E R R A L A S C O . Piuttosto io non vorrei che la questione della responsabilizzazione personale — che è giusta — rimanesse legata soltanto all'ipotesi di un aumento del termine a 180 giorni.

P R E S I D E N T E . Il punto 11) potrebbe essere, allora, così concepito: « Aumento del termine per la formazione del silenzio-rifiuto da 120 a 180 giorni; oppure studio di una nuova e più realistica regolamentazione della norma sul silenzio-rifiuto, e ciò in stretta collaborazione fra INPS, Patronati e organizzazioni sindacali, e responsabilizzazione personale dell'operatore o del reparto cui era stata affidata la pratica di pensione ».

Non essendoci altre osservazioni questa rimane la dizione del punto 11).

*(Così rimane stabilito).*

Il senatore Garoli propone poi di sopprimere il punto 12, di cui do lettura: « 12) Per il contenzioso giudiziario appare produttivo di effetti positivi il ristabilimento del principio secondo il quale le spese relative debbono gravare in ogni caso sulla parte soccombente, o, quanto meno, statuire il criterio della compensazione (in proposito, non sarebbe male che esse gravassero sul Patronato che ha promosso la causa) ».

G A R O L I . Il patrocinio gratuito in questa materia va considerato una conquista dei lavoratori. Del resto lo stesso INPS non pone il problema.

D E R I U . No, l'INPS lo pone!

G A R O L I . I rappresentanti dell'INPS qui intervenuti hanno sottolineato la necessità di porre i lavoratori in grado di tentare tutte le strade per difendere i loro diritti .

D E R I U . Prendiamo i resoconti delle sedute e vediamo le dichiarazioni che sono state rese.

G A R O L I . Ripeto, credo di aver sentito dai rappresentanti dell'INPS ribadire la necessità di porre gli assicurati nelle migliori condizioni perchè possano far valere i loro diritti, anche quando possano esserci dubbi sulla loro sussistenza. D'altra parte abbiamo visto i risultati: il 70 per cento dei ricorsi che arrivano in sede giudiziaria danno esito favorevole ai lavoratori. Se il lavoratore dovesse temere di dover pagare le spese di giudizio in caso di soccombenza, nessuno se la sentirà più di ricorrere alla magistratura.

D E S A N C T I S . Se non sbaglio, quando nel corso dell'indagine abbiamo discusso di questo argomento, io stesso ho sottolineato il problema delle spese di giudizio in caso di soccombenza, rilevando che in taluni casi il giudice era arrivato a compensare le spese. Questa è una materia incandescente; peraltro il discorso dell'onere delle spese vale per ambo le parti, non può riguardare esclusivamente la protezione del lavoratore o del pensionato. Penso che, nell'ambito dei principi generali del diritto, sia nostro dovere farci carico delle preoccupazioni che hanno indotto il senatore Deriu e la Sottocommissione ad introdurre le affermazioni del punto 12).

G I U L I A N O . Su questo punto confermo il parere favorevole dato in Sottocommissione al documento ritenendo, non soltanto da un punto di vista giuridico, ma anche moralmente e psicologicamente valido il principio quanto meno della compensazione delle spese. Non modificare in nulla la situazione esistente significa avalare conseguenze assurde: conosciamo tutti il caso dei famosi 210 milioni guadagnati, mi sembra, da un avvocato di patronato della provincia di Sassari per cause previdenziali: badate, questo dei 210 milioni è un fenomeno abnorme, ma vi posso assicurare che vi sono altre province dove sono stati superati largamente guadagni di 100 milioni.

Ora, questo avviene, secondo me, unicamente perchè è consentito adire l'autorità giudiziaria senza avere nessuna preoccupazione. Introducendo il principio della com-

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

pensazione delle spese noi costringiamo il lavoratore a non rivolgersi all'autorità giudiziaria con leggerezza e senza alcun senso di responsabilità.

D'altra parte, per quanto riguarda la protezione dei diritti del lavoratore, non dobbiamo dimenticare che al contenzioso giudiziario si arriva dopo un contenzioso amministrativo che passa attraverso due gradi: la commissione provinciale e, poi, la commissione regionale: in queste sedi non vi è dubbio che la forza maggiore è quella rappresentata dalle forze sindacali.

Su questo punto, pertanto, ribadisco la mia posizione di mantenimento del testo. Anzi, da parte nostra si deve fare di tutto perchè si arrivi a un provvedimento legislativo che quanto meno sancisca la compensazione delle spese.

V A R A L D O . Anch'io sono favorevole all'approvazione del testo propostoci. Dobbiamo eliminare l'incentivo a promuovere controversie giudiziarie in base alla certezza di non andare incontro ad alcun inconveniente. Vorrei tranquillizzare, comunque, il collega Garoli: non sarà certo questo nostro documento a modificare la legge.

G A R O L I . Il quesito che ci dobbiamo porre è se è giusto o meno far pagare al lavoratore le spese del giudizio promosso per far valere i suoi diritti.

F E R R A L A S C O . Mi domando anzitutto come si potrebbe corresponsabilizzare il Patronato al pagamento delle spese, quando l'attore è il lavoratore. Comunque, mentre non avrei niente in contrario ad addebitare al Patronato le spese per cause temerarie, mi sembra che prospettare al lavoratore la possibilità di un esborso per le spese non sia opportuno: molti lavoratori, infatti, non si muoverebbero più, anche quando i loro diritti fossero sacrosanti.

B O N A Z Z I . Ho anch'io la preoccupazione, già manifestata in Sottocommissione, che presentare una minaccia di questo genere al lavoratore significa scoraggiarlo fin dall'inizio dall'avanzare le sue richie-

ste. Per ciò che concerne il Patronato, però, dovrebbe esser fatto un altro discorso, perchè non è sempre il lavoratore che prende l'iniziativa di adire il giudice.

D E R I U . Mai, direi: la prende sempre il Patronato.

B O N A Z Z I . Il Patronato, a parte il pagamento della parcella dell'avvocato, riceve sempre una percentuale anche se la causa è andata male. Esiste la possibilità, sia da parte dell'INPS che del Ministero del lavoro, di non corrispondere al Patronato il contributo nel caso che la causa viene perduta? Questo potrebbe già essere un elemento di remora per il Patronato, che molto spesso va a cercare i lavoratori per spingerli a fare causa.

D E L N E R O , *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Proprio con l'ultima circolare ministeriale concernente le attività dei Patronati si è abbandonato il criterio puramente numerico delle pratiche ai fini della concessione dei contributi. Si è stabilito di procedere ad una valutazione più completa, che si estende anche alle qualità delle cause e all'organizzazione del Patronato. Inserire la clausola che, quando la causa è perduta, non spetta nulla al Patronato, potrebbe essere di danno allo stesso lavoratore; anche tenuto conto dei notevoli cambiamenti dell'indirizzo giurisprudenziale, rischiamo infatti che il Patronato pretenda dal lavoratore un contributo per iniziare il giudizio. Potremmo cioè cadere nell'eccesso opposto e cioè che il Patronato non inizi la causa pur essendovi buone probabilità di riuscita.

B O N A Z Z I . E per quanto riguarda il contributo INPS?

D E L N E R O , *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Non mi risulta che l'INPS dia un contributo al Patronato.

P R E S I D E N T E . Esistono dei fondi che il Ministero del lavoro ripartisce tra i

Patronati secondo determinati criteri. Comunque, si può trovare una formulazione che corresponsabilizzi i Patronati, almeno per le cause temerarie.

**D E S A N C T I S .** Sul problema delle spese esiste un principio generale di diritto processuale civile che sancisce la condanna alle spese della parte soccombente; esiste poi l'altro principio della sanzione pecuniaria nel caso in cui sia stata promossa una lite temeraria.

È vero che la normativa sul processo del lavoro prevede che il lavoratore non debba pagare le spese, ma se intendiamo moralizzare le situazioni di cui stiamo trattando sono favorevole al ripristino del principio del pagamento delle spese in caso di soccombenza.

D'altro canto, nel rito processuale del lavoro è espressamente previsto, per evitare appunto che le cause arrivino necessariamente fino alla decisione giudiziale, l'obbligo di esperire tentativi di conciliazione. I tentativi di conciliazione andati in porto hanno avuto come conseguenza che il numero delle cause arrivate al giudicato è piuttosto limitato rispetto al numero delle cause istruite.

Ripeto comunque che il principio del pagamento delle spese in caso di soccombenza dovrebbe essere mantenuto anche in questa materia.

**F E R R A L A S C O .** Vorrei fare una proposta di modifica del punto 12). Secondo me, la formulazione potrebbe essere questa: « Per limitare il contenzioso giudiziario appare opportuno approntare strumenti legislativi e amministrativi che, salvo restando il principio del gratuito patrocinio per il lavoratore, portino ad un concorso alle spese del patronato che ha promosso la causa legale in caso di soccombenza ».

**P R E S I D E N T E .** Vorrei ricordare ai colleghi l'articolo 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile così come è stato modificato dalla legge sul nuovo processo del lavoro. Eccone il testo: « Il lavoratore soccombente nei giudizi

promossi per ottenere prestazioni previdenziali non è assoggettato al pagamento di spese, competenze e onorari a favore degli Istituti di assistenza e di previdenza a meno che la pretesa non sia manifestamente infondata e temeraria ». Non possiamo prescindere da questa disposizione. La formulazione proposta dal senatore Ferralasco credo sia compatibile con il testo dell'articolo 152 ma, secondo me, dovrebbe esserci nell'emendamento un esplicito riferimento a questo articolo.

**D E R I U .** Signor Presidente, se la Commissione è d'accordo sul testo dell'emendamento presentato dal senatore Ferralasco non ho obiezioni da fare. Volevo solo ricordare ai colleghi una recentissima dichiarazione del sindacalista Boni a nome della Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL in materia di scioperi. La dichiarazione condannava l'atteggiamento del Governo circa le trattenute operate ai dipendenti finanziari in caso di sciopero: queste trattenute, infatti, vengono diluite in 5 anni, il che rappresenta praticamente un incentivo a scioperare anche quando le astensioni dal lavoro sono tutt'altro che giustificate. Boni affermava, poi, testualmente: « Noi siamo favorevoli a che i lavoratori facciano le loro lotte e raggiungano le loro conquiste ma questo deve costare qualcosa ».

Lo stesso principio, secondo me, deve essere valido anche nella materia che stiamo discutendo.

Fatta questa osservazione, anch'io sono d'accordo con l'emendamento del senatore Ferralasco.

**P R E S I D E N T E .** L'emendamento presentato dal senatore Ferralasco andrebbe quindi integrato con un esplicito riferimento al nuovo processo del lavoro. Il testo potrebbe essere questo: « Per limitare il contenzioso giudiziario appare opportuno approntare strumenti legislativi e amministrativi che, fermo restando il principio sancito dall'articolo 152 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, portino, in caso di soccombenza, ad un concorso alle spese da parte del Patronato che

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

ha assistito il lavoratore nel promuovere la causa.

F E R R A L A S C O . Sono d'accordo.

D E R I U . Concordo con l'emendamento. Prospettiamoci tuttavia l'intero quadro avvenire: potrebbe accadere per esempio che un lavoratore avanzi la causa in proprio, avendola il Patronato giudicata improponibile. Egli lo farebbe, sapendo di non essere chiamato a pagare, di non avere cioè nulla da perdere.

P R E S I D E N T E . Se il Patronato non accetta di promuovere la causa dovrebbe scattare il principio della pretesa infondata e temeraria.

Poichè non vi sono altre obiezioni, rimane stabilita l'approvazione del punto 12) nel testo di cui ho dato adesso lettura.

Non ci sono altri emendamenti. Dobbiamo però riprendere in esame il punto 2) e precisamente la proposta aggiuntiva del senatore Garoli che abbiamo prima accantonato. Ricordo che il senatore Garoli suggerisce di aggiungere questa frase: « Serio impegno nella lotta contro le evasioni contributive che si fondi sulla partecipazione diretta dei lavoratori attraverso appositi organismi da istituirsi anche a livello aziendale a cui sia riconosciuto il diritto di controllare puntualmente ogni aspetto degli adempimenti contributivi ».

A Z I M O N T I . Signor Presidente, proporrei una diversa formulazione: « Serio impegno nella lotta contro le evasioni contributive che si fondi principalmente sul potenziamento degli Ispettorati del lavoro nonchè sulla collaborazione dei lavoratori. Perchè questa collaborazione sia efficiente si dovrebbe imporre l'obbligo ai datori di lavoro di fornire mensilmente agli organismi aziendali la copia autentica dei modelli di versamento ».

Ogni azienda deve redigere mensilmente il modello per il versamento dei contributi, nel quale sono elencati tutti i lavoratori dipendenti. Se la commissione di fabbrica riceve la copia di questo modello può con-

trollare immediatamente se il datore di lavoro ha denunciato tutti i dipendenti o meno.

D E R I U . Sono favorevole soltanto alla prima parte dell'emendamento Azimonti, cioè quella che parla di un serio impegno nella lotta contro le evasioni contributive, che si fondi principalmente sul potenziamento degli Ispettorati del lavoro.

P R E S I D E N T E . Il testo mi sembrerebbe più completo se aggiungessimo anche un riferimento alla partecipazione diretta dei lavoratori, che hanno il diritto di controllare puntualmente ogni aspetto degli adempimenti contributivi.

Propongo comunque la seguente formulazione:

« Serio impegno nella lotta contro le evasioni contributive, che si fondi principalmente sul potenziamento degli Ispettorati del lavoro ed anche sulla partecipazione diretta dei lavoratori, che hanno il diritto di controllare puntualmente ogni aspetto del rapporto di lavoro, compresi gli adempimenti contributivi ».

Dall'atteggiamento dei colleghi vedo che su questa formulazione possiamo essere d'accordo.

D E R I U . Io però non sono affatto d'accordo. Ma poi cosa vuol dire quello che si vorrebbe inserire?

P R E S I D E N T E . Mi rammarico che lei non sia d'accordo, quando gli altri colleghi invece lo sono.

D E R I U . Io non sono d'accordo e dichiaro che tolgo la mia firma al documento che ho redatto.

P R E S I D E N T E . Senatore Deriu, lei sa bene che il suo lavoro — che nessuno disconosce — dopo l'esame in Sottocommissione è stato portato all'attenzione della Commissione per l'approvazione finale. Si tratta, perciò, di un documento della Commissione, che lo può votare anche in difformità dalla sua opinione.

11<sup>a</sup> COMMISSIONE14<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

D E R I U . Io sono contro la formulazione adesso proposta e dichiaro che d'ora in avanti non prenderò più parte ad ulteriori lavori che riguardino l'indagine sui ritardi delle liquidazioni dei trattamenti pensionistici.

P R E S I D E N T E . È un po' eccessiva questa sua presa di posizione, comunque ne prendo atto.

D E R I U . È una questione di principio. Io sono contro ogni demagogia.

Voi mi dovete spiegare attraverso quali modi praticamente il lavoratore ha la possibilità di fare questo controllo. Deve andare dal datore di lavoro e mettere il naso nei libri paga? Se può fare questo, significa che si vuole creare una nuova forma di polizia.

P R E S I D E N T E . Ma si tratta soltanto di ribadire un principio di partecipazione dei lavoratori. Comunque, senatore Deriu, cerchiamo di ridimensionare la questione. Non è la prima volta che un relatore, o, per le proposte presentate in Assemblea, una Commissione, che è più importante di un relatore, vedano non accolti i propri punti di vista. Il documento da lei redatto è stato quasi completamente accettato; il fatto che su di un determinato punto non vi è stato un accordo unanime non significa che si è vanificato un lavoro di tante pagine.

D E R I U . Questo è il punto più importante del documento. Peraltro la modifica non è pertinente all'oggetto della nostra indagine, ma assolutamente fuori luogo. Qui si è voluto cogliere un pretesto per creare nelle industrie, già dissestate per tante ragioni, una polizia popolare, che non può essere tollerata.

Z I C C A R D I . Da parte di noi comunisti dobbiamo precisare, o meglio ribadire, che quel che vogliamo inserire nel documento risponde anche all'esigenza di evi-

tare intralci e ritardi nel pagamento delle pensioni. Più in generale, mentre riteniamo che è necessario combattere veramente le evasioni contributive, nello stesso tempo riaffermiamo che è giunto il momento, almeno per quanto concerne certe aree del Paese (vedi Mezzogiorno) e anche certi strati di piccole e medie imprese, di prendere in considerazione seriamente il problema della fiscalizzazione degli oneri contributivi. Quindi, nessuna intenzione di creare ulteriori difficoltà alle aziende.

P R E S I D E N T E . Vorrei sapere se non vi sono altre osservazioni circa l'inserimento del periodo di cui ho dato lettura, così da procedere alla votazione dell'intero documento.

S I C A . Signor Presidente, siccome il documento presenta dei punti su cui alcuni membri della Commissione possono anche non concordare, forse sarebbe opportuno procedere alla votazione punto per punto, separatamente.

P R E S I D E N T E . Devo ribadire che sul punto da ultimo discusso abbiamo registrato la dichiarazione contraria del senatore Deriu, mentre sugli altri punti sui quali vi erano degli emendamenti si è poi raggiunto un accordo generale. Si tratta adesso di votare il documento nel suo complesso e, come spesso accade durante l'esame dei disegni di legge, vi può essere diversità di opinioni sui singoli articoli senza che ciò pregiudichi l'approvazione del provvedimento.

S I C A . Qui è diverso, perchè per i disegni di legge si vota articolo per articolo. Non mi sembra che abbiamo votato tutte le singole parti del documento.

P R E S I D E N T E . Le parti sulle quali non vi erano emendamenti le abbiamo considerate, naturalmente, come accolte. Non posso certo leggere di nuovo tutto il documento, punto per punto.

A Z I M O N T I . Signor Presidente, lei è già stato così cortese nel voler fare le precedenti precisazioni. Certo è che il documento è stato completamente esaminato. Vi sono stati assensi e dissensi, abbiamo trovato punti di accordo, l'unico sul quale siamo in disaccordo è questo del controllo sui versamenti. Secondo la prassi normale ritengo che in sede di votazione del documento ognuno può dire se lo accetta o meno, eventualmente dichiarando il suo dissenso su quel punto o su quell'altro.

E allora io voglio fare subito la mia dichiarazione di voto. Sono stato uno dei primi a contestare la proposta del collega Garoli. Sono contrario — lo ero e lo sarei stato — all'idea di istituire una polizia popolare all'interno delle aziende. La nuova formulazione che è stata suggerita, pur riaffermando una esigenza di partecipazione dei lavoratori secondo lo spirito della proposta Garoli, non dice niente di trascendentale, perchè riafferma l'urgenza di potenziare gli Ispettorati del lavoro, cioè gli organismi statali costituiti per controllare e combattere l'evasione contributiva — fenomeno abbastanza grave nel nostro Paese — avvalendosi anche della collaborazione dei lavoratori. Che poi questo diritto — che non scopriamo oggi, perchè già sancito dalla legge — i lavoratori lo possano esercitare individualmente, significa che essi non possono unirsi in un gruppo e chiedere all'Ispettorato di controllare la situazione contributiva nella loro azienda.

Nella lettera e nello spirito del documento, così come è, non c'è affatto — e ringrazio il Presidente di averlo sottolineato — il riferimento alla costituzione di nuovi ed appositi organismi aziendali. In definitiva, noi diciamo che il lavoratore ha il diritto — e lo afferma la legge — di controllare non soltanto le sue condizioni contrattuali, ma anche la sua situazione contributiva. E che questo lo faccia individualmente o in gruppo, mi pare che non sia una cosa trascendentale, anzi affermiamo l'esigenza di una collaborazione, convinto come sono che l'obbligo di fornire al singolo lavoratore la copia autentica della situazione contributiva

lo adempiono ben pochi. Con questo invito, invece, invoglieremo i lavoratori, in gruppo o individualmente, ad esercitare un loro diritto, dando un effettivo contributo alla lotta contro l'evasione.

P R E S I D E N T E . Allora, per chiudere la questione, chiedo a coloro che non condividono il punto sul controllo dei versamenti se hanno intenzione di limitare ad esso il loro dissenso o se votano contro tutto il documento.

D E R I U . Non mi è stato chiarito — è inutile fare delle affermazioni che rimangono allo stato fluido — attraverso quali metodi i lavoratori hanno la possibilità di esercitare questo controllo.

P R E S I D E N T E . Questo che stiamo approvando non è un disegno di legge; le affermazioni contenute nel documento auspicano soltanto la realizzazione di una certa tendenza.

D E L N E R O , *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. A me pare, come rappresentante del Governo, che il documento vuole affermare che anche il lavoratore ha diritto a partecipare a questo controllo per conoscere dove vanno a finire i suoi contributi. I modi, le procedure, se questo diritto si esplicherà, è tutto da determinare. A questo punto, io credo che nessuno possa essere contrario all'affermazione di principio che il lavoratore ha diritto di sapere se i suoi contributi sono pagati oppure no.

P R E S I D E N T E . Non abbiamo accettato quanto prefigurava l'emendamento del senatore Garoli, e cioè la costituzione di « appositi organismi da istituire a livello aziendale ».

D E R I U . Non accetto la nuova formulazione, primo perchè l'argomento non è pertinente all'oggetto specifico dell'indagine; secondo perchè introduce, sia pure *in nuce*, un sistema estremamente pericoloso

11<sup>a</sup> COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (23 ottobre 1975)

all'interno delle aziende. Quindi, voto a favore del documento, salvo che su quel punto.

S I C A . Mi astengo su questo punto e voto a favore del documento nel suo complesso.

P R E S I D E N T E . Il documento, allora, è approvato all'unanimità, con la precisazione, da parte del senatore Deriu, che vota contro la proposta del senatore Garoli riformulata secondo il mio suggerimento.

D E R I U . Voglio ancora precisare che quello approvato è il documento della Commissione, nel senso che io mi riconosco piuttosto nel documento originale, cioè in quello che io stesso avevo redatto.

*La seduta termina alle ore 12,50.*

---

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