

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI LIQUIDAZIONE DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto Stenografico

7^a SEDUTA

MARTEDÌ 14 GENNAIO 1975

Presidenza del Presidente POZZAR

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 139, 142, 144 e <i>passim</i>	GEREMIA	Pag. 139, 140, 141 e <i>passim</i>
DERIU140, 147	MONTAGNANI	139, 140, 146 e <i>passim</i>
FERMARIELLO	156		
MANENTE COMUNALE	149		
OLIVA141, 142, 143 e <i>passim</i>		
VARALDO	145		

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, il presidente, dottor Fernando Montagnani e il direttore generale dottor Giusto Geremia.

La seduta ha inizio alle ore 11,10.

GAROLI, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente che è approvato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di liquidazione dei trattamenti pensionistici: audizione dei rappresentanti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Rivolgo un saluto agli intervenuti, al presidente dell'INPS, dottor Montagnani e al direttore generale, dottor Geremia, congratulandomi con quest'ultimo, anche a nome della Commissione, per la recente nomina.

GEREMIA. Ritengo che il Presidente, dottor Montagnani, risponderà alle domande di contenuto prevalentemente politico, io mi atterrò alle domande con caratteristiche prevalentemente tecniche, anche se in questa sede diventa pleonastica una tale distinzione perchè tra politici anche ciò che è tecnico, giustamente, diventa politico, così come Mida trasformava in oro tutto ciò che toccava. Ed è proprio perchè temo che si dia un significato politico a qualche mia omissione, di domande o di nome di qualche senatore, che prego la Commissione di considerare tale eventualità come una pura e semplice dimenticanza.

Inizio dalle domande che mi sono state rivolte, in ordine ai tempi medi di giacenza, da tutti i senatori intervenuti. In particolare, riguardo alle cause, ripeto brevemente che i tempi lunghi derivano dalla complessità delle normative da applicare, dalla carenza di personale esperto, dal fatto che la legge n. 336 ci ha obbligato ad accogliere le domande di pensionamento di persone che erano preziose per la loro competenza e capa-

cià nello svolgimento delle pratiche più complesse.

MONTAGNANI. Vorrei integrare con alcuni dati. Per effetto della legge n. 336, al 30 novembre 1974 sono uscite dal nostro Istituto 3.151 persone e, in base ai nuovi dispositivi, si prevede che ne usciranno altre 2.300; debbo precisare che si tratta spesso di personale altamente qualificato.

GEREMIA. Un'altra causa dei tempi lunghi, riportata nella relazione che ho presentato, è l'inadeguatezza della dotazione di personale sanitario, nel merito della quale mi riservo di entrare più avanti. Intanto cito qualche altra causa quale, ad esempio, il comportamento dei patronati, ai quali non intendo rivolgere nessun rilievo; mi preoccupo soltanto di far notare che, a causa di certe scadenze, i patronati hanno fretta di presentare le domande e le presentano senza documentazione. Ciò può trovare spiegazione per le domande di prima prestazione e per quelle che, accolte, hanno effetto dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda stessa; ma non esiste spiegazione nel caso, come è risultato da una recente visita presso la sede di Bolzano, di 50 domande di pensioni indirette, per le quali non gioca la decorrenza, 36 delle quali erano prive di documentazione.

Un'altra causa ancora, non indicata nella relazione, è la dispersione delle posizioni assicurative a causa della grande mobilità dei nostri lavoratori. Per ultima, in quanto sorta di recente, viene la causa del rientro in sede delle numerosissime tessere che le ditte versano all'Istituto, da quando è iniziata la riscossione dei contributi con il nuovo sistema fissato dal decreto ministeriale 5 febbraio 1969.

Queste sono, dunque, le cause delle lungaggini con cui l'Istituto svolge l'istruttoria e la liquidazione delle domande di pensione. Passiamo ora a parlare dei rimedi. Ritengo che non vi sia molto da fare, se non sperare che, con l'istituzione dei terminali video, nel giro di un paio d'anni si possa essere aggiornati per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia. Per quanto concerne, invece,

11^a COMMISSIONE

7° RESOCONTO SEN. (14 gennaio 1975)

le pensioni di invalidità il problema, per essere risolto, richiede novità nel campo dei medici dell'Istituto. Comunque, mi soffermerò su questo punto più avanti.

Qualche senatore a proposito della riduzione dei tempi medi ha chiesto se la famosa delibera n. 178 che riguarda il decentramento di uffici e di funzioni dell'Istituto possa avere una qualche influenza. Noi riteniamo che si possa ottenere qualcosa dall'applicazione di questa delibera: ad esempio costituisce già un notevole risultato l'affidamento al dirigente dell'ufficio prestazioni della facoltà di esaurire la pratica fino al pagamento, evitando il passaggio dal direttore alla ragioneria e ad altri uffici.

Per quanto riguarda, poi, il decentramento ritengo che i senatori sappiano che l'Istituto ha un programma vastissimo di apertura di uffici nei centri più importanti delle singole provincie, programma che è stato realizzato in gran parte nelle provincie di Catanzaro, Torino e Vercelli; per la città di Roma una commissione apposita ha condotto studi per la realizzazione della stessa procedura.

Il senatore Manente Comunale aveva fatto delle domande riguardanti la città di Salerno; poichè oggi non è presente mi premurerò di mandargli personalmente un appunto.

Affrontiamo l'argomento delle spese legali sul quale numerosi sono stati gli interventi da parte di ogni senatore. I punti essenziali sono relativi all'incidenza del contenzioso sui ritardi. Tale incidenza risulta nel riepilogo dei tempi che certamente loro avranno visto in una pubblicazione del servizio EAD. I tempi per le pensioni di vecchiaia che vengono liquidate senza ricorso sono di otto mesi e sette giorni; i tempi per le domande di pensione di vecchiaia, accompagnate da ricorso, sono di quindici mesi e quindici giorni. Questo è un dato sufficientemente chiarificatore perchè si riferisce ad una media.

Le spese legali sono più rilevanti nel contenzioso per negate prestazioni di pensioni di invalidità. Secondo le statistiche del 1973 sono stati definiti in primo grado 40.139 giudizi, dei quali con sentenza favorevole all'Istituto 10.945, con sentenza sfavorevole

16.588; l'Istituto ha poi abbandonato le resistenze in 10.374 casi, mentre la parte avversa ha abbandonato il giudizio in 2.232 casi.

D E R I U . Sono dati molto significativi.

G E R E M I A . Forse il senatore Deriu vuol dire che l'Istituto dovrebbe essere più vicino al punto di vista del giudice piuttosto che a quello della legge. Dovremmo, cioè, essere più generosi nel giudizio relativo alle domande di pensione di invalidità.

D E R I U . Meno fiscali.

G E R E M I A . Non condivido questo punto di vista.

D E R I U . Ma i giudici, sì.

G E R E M I A . Rispondo, ora, alla domanda che si riferisce agli onorari dei legali. Ai funzionari del ruolo legale compete una quota delle competenze di procuratore e degli onorari di avvocato riscossi dall'amministrazione. È bene precisare, peraltro, che questi onorari non si riferiscono a controversie giudiziarie di cognizione in materia di prestazioni; infatti, l'articolo 57 della legge 30 aprile 1969, n. 153, ha stabilito che il lavoratore soccombente non deve pagare. Quindi, si tratta soltanto di contenzioso relativo ai contributi e alla vigilanza in genere.

D E R I U . Vorrei sapere se per caso la tangente che percepiscono i legali dell'INPS non contribuisca all'incremento, per così dire, artificioso delle cause o delle resistenze da parte dell'Istituto. Questo evidentemente è un argomento molto delicato.

M O N T A G N A N I . Si tratta indubbiamente di un argomento molto delicato, a proposito del quale dirò che noi abbiamo, come tutti gli enti e come anche l'Avvocatura dello Stato, una particolare istituzione che consente ai legali dell'Istituto di ricevere un compenso straordinario in ordine alle cause che l'Istituto stesso vince, limitatamente però alle cause in materia contributiva (recuperi e via dicendo). La legge n. 639 infatti

11ª COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN. (14 gennaio 1975)

ha posto a carico dell'Istituto anche le spese per le cause vinte, in materia di prestazioni: non sorge quindi una liquidazione in favore dell'INPS da parte del giudice, sulla quale gli avvocati possano vantare qualche diritto. Per quanto non sia possibile escludere una certa tendenza ad infierire più del necessario sul datore di lavoro considerato inadempiente in base a norme di legge che possono anche essere soggette a difformi interpretazioni, la verità è che esiste uno stimolo indubbiamente assecondabile a cercare di recuperare a favore dell'Istituto, in materia contributiva, il massimo possibile. Ma è bene che sia stato chiarito questo punto: sarebbe stato infatti estremamente preoccupante — e noi non lo avremmo certamente consentito — se ai legali dell'Istituto fosse stato dato un compenso anche per le cause promosse in materia di prestazioni. E ritengo che il senatore Deriu sarà felice con noi di questa risposta: sarebbe stata altrimenti una cosa assolutamente immorale e pregiudizievole comunque per tutta la vita dell'Istituto e per gli interessi degli assistiti.

La crescita del contenzioso verificatasi in questi ultimi anni è avvenuta anche in relazione alla nuova legge, la quale ha stabilito che l'INPS deve anche caricarsi l'onere dei giudizi in materia di prestazioni sul piano della mutualità, favorendo in tal modo i lavoratori che ricorrono; è insorta pertanto una ulteriore ragione di incremento delle spese legali. Si tratta insomma di un servizio sociale, di un onere che, invece di essere addossato alla sola persona che ricorre, viene sostenuto mutualisticamente. Vi è da considerare inoltre l'aumento delle tariffe professionali: non siamo infatti noi a decidere quanto deve essere attribuito all'avvocato di parte ma è il giudice che, sulla base delle tariffe professionali, stabilisce quello che l'Istituto deve dare all'avvocato di parte che vince o perde una determinata causa in materia di prestazioni. L'INPS infatti paga anche quando, in materia di prestazioni, la causa viene persa dal ricorrente.

GEREMIA. Desidero anche precisare al senatore Deriu che il Comitato esecutivo dell'INPS con deliberazione del 29 dicembre

1960 ha fissato che la misura della quota degli incassi per onorari da dividere sia del 70 per cento di tutto l'incasso dell'Amministrazione: il restante 30 per cento è devoluto a favore del fondo per gli orfani. Non tutto quanto l'Amministrazione incassa per cause vinte, pertanto, va poi suddiviso tra gli avvocati.

OLIVA. Ritornando all'argomento precedentemente trattato, vorrei chiedere un chiarimento in ordine alla rinuncia tardiva a proseguire alcune cause, al riconoscimento tardivo cioè del diritto dell'assicurato. Immagino che in molti casi si tratti di un riconoscimento anche transazionale: se così non fosse, infatti, la rinuncia apparirebbe come una tardiva resipiscenza dell'Istituto, che avrebbe fatto attendere l'assicurato più del necessario, aggravando, inoltre, la situazione del lavoro nel suo complesso.

GEREMIA. Certamente.

OLIVA. Ho sentito parlare di altre 10.000 rinunce, ma mi è sfuggito il dato totale delle cause.

GEREMIA. Il totale è di 40.139.

OLIVA. Un quarto circa di queste viene quindi rinunciato dall'Istituto.

GEREMIA. E circa 2.200 sono abbandonate dall'interessato.

OLIVA. Ciò dimostra che in questi casi i ricorsi erano indubbiamente infondati: ed anche di questo si deve tener conto, in quanto non è colpa dell'Istituto se è costretto a perdere tempo per tale motivo. Si tratta però del minor numero di casi.

Ora, senza peraltro rifarmi ad un'accusa di eccessiva fiscalità, in quanto ritengo che l'INPS non solo abbia il diritto ma anche il dovere di non regalare niente là dove non vi è niente da regalare, vorrei sapere che cosa è che determina, in definitiva, non la transazione, ma la resistenza di fronte ad un reclamo che *ictu oculi* dovrebbe apparire, una volta proposto, accoglibile. Questioni siffatte

11ª COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN. (14 gennaio 1975)

non dovrebbero far perdere troppo tempo. Io temo infatti che arrivando tardivamente alla transazione l'Istituto allunghi i tempi e aggravi inutilmente il suo lavoro.

Sarebbe pertanto interessante sapere quanto tempo hanno fatto perdere all'Istituto queste tardive resipiscenze.

G E R E M I A. Indubbiamente, sarebbe opportuno approfondire l'argomento. Al momento attuale posso dirle soltanto che le 10.000 pratiche che sono state abbandonate dall'Istituto e risolte in via transattiva, derivano dal fatto che il giudizio del perito sanitario incaricato dall'autorità giudiziaria è di tale severità nei confronti dell'INPS, o per meglio dire nei confronti del medico o dei medici che hanno per primi esaminato il caso, che è il medico stesso dell'Istituto, non a convincersi ma a dire che non c'è niente da fare. Infatti, di fronte ad un parere del tutto contrario all'Istituto non si saprebbe che cosa contrapporre. E, quindi, non per riguardo verso la superiore autorità, ma per convinzione dell'inutilità di continuare il processo si preferisce concedere la pensione e definire in tal modo la causa.

O L I V A. Vuol dire allora che esiste in partenza se non un'eccessiva fiscalità da parte vostra, certo un'approssimatività notevole da parte dei vostri medici locali.

G E R E M I A. Forse.

O L I V A. Il che peraltro non va certo messo a carico vostro.

G E R E M I A. Dei medici comunque dirò più avanti.

P R E S I D E N T E. Poichè i colleghi hanno avuto la possibilità di porre le domande nelle sedute precedenti ed oggi dobbiamo soltanto ascoltare organicamente le risposte del direttore generale e del presidente dell'INPS, vorrei pregarli di volersi limitare, eventualmente, solo a brevissime interruzioni per chiedere dei chiarimenti senza però riproporre nuovi temi.

G E R E M I A. Il senatore Fermariello ha poi posto una domanda, secondo me, molto opportuna sulla pensione unica. Si tratta di un argomento che a noi dell'Istituto interessa molto: vorrei dire che ci interessa anche perché vediamo che il Governo e il potere legislativo si preoccupano di riproporlo ogni tanto, anche se poi si lasciano scadere i termini per l'emissione delle norme di delega. Una prima delega infatti era stata data con la legge n. 903 del 1965: ma sono scaduti i termini relativi e non se ne è fatto più niente. Lo stesso è avvenuto con la legge numero 153 e la scadenza della delega era nel dicembre del 1971: anche in questo caso non se ne è fatto niente. In tale legge tuttavia si afferma il principio della liquidazione di un unico trattamento pensionistico, per chi ha diverse posizioni assicurative in gestioni diverse, seguendo il criterio della *pro rata*; *pro rata* significa liquidare la pensione sulla base della normativa dei singoli fondi presso i quali il soggetto è iscritto. Questo metodo però comporterebbe un'ulteriore onerosità di procedure e di lavoro: l'Istituto pertanto, attraverso le mie parole, si permette di far presente agli onorevoli senatori — in modo che ne tengano eventualmente conto quando l'argomento verrà ridiscusso al Senato (e si pensa che ciò avverrà in occasione dell'esame del disegno di legge n. 2695 d'iniziativa dell'onorevole Bertoldi, presentato il 25 gennaio 1974, il cui iter si è arrestato alla Camera, ma che nel caso in cui venisse approvato dovrebbe pur sempre passare all'approvazione di questo ramo del Parlamento) — che il criterio della *pro rata* applicato secondo le normative dei diversi fondi porta senz'altro alle conseguenze cui ho fatto poc'anzi riferimento. Quindi varrebbe la pena di seguire il criterio della liquidazione secondo un solo sistema, che potrebbe essere riferito al maggior periodo di assicurazione, all'ultimo periodo di assicurazione o ad altro criterio ancora che gli onorevoli senatori considereranno.

Mi sono soffermato su quest'argomento perchè, ove si continuasse nel voler imporre il criterio della *pro rata* secondo i diversi sistemi, non sapremmo veramente come cavarcela in sede di esecuzione.

Per quanto riguarda le convenzioni internazionali, dirò soltanto poche cose in quanto ritengo che in seguito il Presidente dell'Istituto vorrà maggiormente approfondire l'argomento. Qualche critica è stata rivolta sia dal senatore Giovannetti che dal senatore Manente Comunale in ordine ad alcune disfunzioni dei centri compartimentali addetti a questo lavoro. Non neghiamo che vi possano essere delle disfunzioni e delle irregolarità, peraltro — direi — solo di tempo: è stato accertato, infatti, ad esempio, che la sede che chiamerei servente, quella cioè nella quale è il centro, si serve per prima e mette a posto per prima le pratiche che la riguardano: mi pare, però, che questo rientri in un sistema egoistico ammissibile.

Ora, perchè sono stati istituiti questi centri? Sono stati istituiti non tanto per una iniziativa dell'INPS o per suggerimento del Ministero del lavoro, ma perchè ci siamo trovati dinanzi alle critiche di molti enti previdenziali stranieri, i quali si lamentavano per il fatto che avere rapporti con 94-95 sedi dell'Istituto comportava un lavoro eccessivo e chiedevano pertanto una concentrazione in un unico ufficio nazionale. Per ora l'Istituto non può tuttavia adottare tale sistema, anche se si è diretti verso questo fine ed il Consiglio di amministrazione ha già adottato una delibera che dovrà portare al momento opportuno ad una soluzione del genere. Si pensa che non sia lontano il tempo di un coordinamento centralizzato di tutte le sedi. I patronati peraltro non sono tutti favorevoli a tale soluzione, almeno così mi è sembrato di poter rilevare dalle discussioni che sono state fatte a questo proposito all'Istituto con le organizzazioni interessate.

Per quanto riguarda il personale e il relativo riassetto, le cose da dire sarebbero molte. Io mi soffermo soltanto su alcuni punti; particolarmente ne hanno parlato i senatori Giovannetti, Fermariello, Giuliano, Ferralasco, Bonazzi, Deriu; quest'ultimo ha messo in evidenza il trattamento non equo che l'Istituto riserverebbe ai dipendenti dell'INPS della Sardegna i quali sono oberati da un certo lavoro in più per il pagamento delle prestazioni previste da leggi particolari delle Regioni non dando ad essi il compenso previsto

per tale lavoro. Si tratterebbe anzi di compenso inadeguato. Su questo argomento, senatore Deriu, debbo dirle che è proprio la Corte dei conti che ha imposto l'accennato compenso all'Istituto nazionale della previdenza sociale. L'INPS, e vero, è un ente a carattere nazionale ma le leggi non consentono che svolga compiti per le Regioni gratuitamente. D'altronde il Ministero del tesoro e quello del lavoro, quando l'INPS ha proposto che questo onere fosse determinato forfaitariamente, hanno imposto fosse stabilito effettivamente; insomma, per questo fatto, chi ha meno colpa di tutti, onorevoli senatori, è l'INPS.

Per quanto riguarda il tema del personale è ovvio che l'istituto, almeno sul piano amministrativo, non può dare compensi particolari ai dipendenti delle sedi regionali per prestazioni eccezionali. Si sa peraltro che le organizzazioni sindacali stanno trattando con le Regioni una soluzione in modo da dare a carico delle Regioni stesse un compenso speciale a tutti i dipendenti e dirigenti che si interessano di queste prestazioni. Mi auguro che la trattativa vada in porto.

O L I V A . È una discriminazione; non mi auguro affatto che vada avanti.

G E R E M I A . Il discorso che faceva il senatore Deriu era questo.

È stato poi detto che in sostanza abbiamo un personale il cui comportamento talvolta si avvicina al malcostume; non risponde con tanta precisione nemmeno ai parlamentari. Per ciò che concerne il malcostume, può darsi benissimo che ci sia qualche scostumato; sarà meglio vigilato.

Per quanto riguarda le risposte ai parlamentari, la direzione generale ha dovuto applicare una delibera del Consiglio di amministrazione in data 7 luglio 1972. Con questa delibera si dice che le notizie sulle pratiche potranno essere fornite a membri di assemblee pubbliche elettive nazionali e locali e a dirigenti di organizzazioni sindacali, fermo restando in questi ultimi casi che potranno essere fornite soltanto successivamente alla comunicazione dei provvedimenti agli interessati ed ai patronati. Noi, dell'esecuti-

11ª COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN. (14 gennaio 1975)

vo siamo tenuti da questa delibera ad un comportamento che pensiamo sia se non molto aperto, tuttavia sufficiente nei confronti dei parlamentari.

MONTAGNANI. Posso integrare sulle ragioni di questa delibera che va interpretata un po' elasticamente. La causa della delibera è stata la necessità di porre fine a tutta la immane serie di praticoni che specialmente in certe zone del Paese approfittavano della buona volontà e dei bisogni degli assicurati per sostituirsi ai patronati nell'esercizio di questa azione di collegamento con l'INPS; non si sa se fossero compensati; probabilmente sì; se l'avessimo saputo avremmo proposto anche qualche diretta denuncia. Allora, abbiamo deciso con quella delibera del Consiglio di amministrazione di dare una risposta alle richieste di parlamentari, membri di assemblee elettive anche regionali, provinciali, comunali che si rivolgono all'Istituto. Mi ricordo che ci furono delle perplessità nel Consiglio di amministrazione; si voleva impedire si desse qualsiasi notizia. In base a questo concetto, invece, il parlamentare anche se ci chiede un'informazione su una singola pratica è autorizzato a farlo anche in ragione delle proprie funzioni perchè può conseguire, sul piano di una serie di informative che richiede all'Istituto, anche valutazioni che vanno al di là del caso singolo, quindi, formarsi un'opinione utile ai fini della propria legittima attività. La delibera salvaguarda proprio questo rapporto dell'Istituto con i signori parlamentari, oltre, ripeto, che con gli eletti delle altre assemblee. L'unico limite a questa iniziativa è posto dal fatto che si è ritenuto giusto che al momento in cui si definisce la pratica la prima comunicazione si faccia all'interessato, che è il primo che deve saperlo; congiuntamente si può fare anche a tutti coloro che abbiano richiesto notizie sul suo esito. Per quanto riguarda le risposte di carattere interlocutorio ha ragione il senatore Deriu: quelle che qualche volta è costretto a dare il Presidente dell'Istituto, per ragioni probabilmente valide di carattere operativo, finiscono con l'essere stereotipate.

È stata avanzata l'altro giorno l'ipotesi di un'organizzazione di un servizio delle relazioni pubbliche che non abbiamo: non dico che sarò in grado di fare passare al Consiglio di amministrazione una proposta di questo tipo; certamente la solleciterò ai fini di mediare nei limiti del possibile a queste discrasie.

PRESIDENTE. Anche per evitare quello che è successo, mi pare, nella seconda legislatura: c'è stato un parlamentare che per ogni pratica presentava un'interrogazione...

OLIVA. Vorrei dire una cosa molto rapidamente; in base all'esperienza temo che le nostre segnalazioni, soprattutto se dovessero finire in un unico ufficio di pubbliche relazioni, sottrarrebbero al normale espletamento un determinato fascicolo, col rischio di fare perdere 2 o 3 mesi alla trattazione ordinaria della pratica. Perchè questo avviene puntualmente nelle pensioni di guerra. Segnalo agli onorevoli senatori questo possibile inconveniente.

GEREMIA. È stato chiesto il rapporto che esiste tra il numero dei funzionari della categoria direttiva e il totale generale dei dipendenti dell'Istituto; si tratta del 13,43 per cento; i funzionari di categoria direttiva sono 3.553, i dipendenti di altre categorie 26.448. Non ricordo il senatore che fatto questa domanda e me ne scuso.

Il senatore Giovannetti ha chiesto quale era il comportamento dell'Istituto nei confronti del lavoro straordinario. Ecco la risposta: viene eseguito da 2 a 5 ore al giorno per 5 giorni la settimana; se facciamo il rapporto di lavoro straordinario fra tutti i dipendenti dell'Istituto e le ore di lavoro, la media mensile capitaria è di 40 ore per ogni dipendente, ma non tutti i dipendenti fanno lo straordinario, sono soltanto 17.000. Così il rapporto è di 60 ore; ogni lavoratore cioè, che svolge effettivamente lavoro straordinario, ne fa mediamente 60 ore al mese.

OLIVA. Cioè, dalle 2 alle 3 ore al giorno.

G E R E M I A. Un'altra domanda riguardava le cure termali. In effetti l'Istituto dà ai suoi funzionari la possibilità di sottoporsi a cure termali e il 36 per cento del personale fruisce di questa prestazione. Si raggiungono 153.000 giorni di assenza; però, 104.000 sono a carico dell'ENPI EP, ente di malattia presso il quale i dipendenti dell'Istituto sono assicurati per l'assistenza sanitaria; 41.000 sono assistiti dall'ONIG, Opera nazionale invalidi di guerra; 8.000 a carico dell'OBG, assicurazione obbligatoria; come loro sanno tra le prestazioni facoltative dell'OBG ci sono anche le cure termali.

Ho anche una tabella che mi dimostra quante giornate *pro capite* vengono consumate per queste cure dai nostri dipendenti. In alta Italia sono da 1 a 3 giorni *pro capite*; nell'Italia centrale da 4 a 6, in altre regioni da 7 a 9, in Sardegna soltanto 3 giorni, è veramente esemplare, senatore Deriu.

V A R A L D O. Se tutta la popolazione italiana andasse con i dipendenti dell'Istituto ..

G E R E M I A. La ringrazio dell'interuzione; in effetti l'Istituto fa la massima propaganda nei confronti dei suoi assicurati, circa la facoltà di godere di queste prestazioni. Adesso si stanno avvicinando alla comprensione dell'importanza delle cure; fino a qualche anno fa, l'80 per cento degli invitati alle cure, non partecipava.

Gli impiegati dell'Istituto, ovviamente, se ne avvantaggiano in quanto 15 giorni di cure termali vanno aggiunti a quelli delle ferie! Ma questo accade non soltanto all'INPS ma in tutte le pubbliche amministrazioni.

Per l'Italia meridionale, diciamo Napoli e Palermo, si arriva ai 10-14 giorni di cure.

Il problema dei medici lo tratterà il signor Presidente e quindi, arrivato a quest'ora, lo tralascio; mi piace però di aver sentito dire, sia dal senatore Deriu come dal senatore Ferralasco, dell'importanza di soffermarsi sul criterio dell'incapacità di guadagno piuttosto che dell'incapacità di lavoro e dell'abbandono dei criteri rigidi ai fini dell'accertamento della invalidità; effettiva-

mente, le condizioni socio-economiche del nostro Paese sono tali per cui penso che vada rispettato quanto è stato stabilito dai nostri predecessori.

Evasioni contributive: tema molto dolente specialmente per l'Amministrazione dell'Istituto la quale, su questo tema, viene sempre attaccata.

È stato già detto che disponiamo di poco personale e, di conseguenza, ne abbiamo poco da destinare a tale servizio; la maggior parte, infatti, è impegnato nelle prestazioni. Inoltre, i nostri addetti alle ispezioni hanno scarsissimi poteri. Non hanno certamente i poteri dell'Ispettorato del lavoro e quindi quando si recano presso le aziende non sono in grado di svolgere indagini approfondite. Avviene così che presso una stessa ditta i controlli avvengono anche a distanza di 8-10 anni.

Pensiamo tuttavia che queste difficoltà potranno essere attenuate con la riscossione unificata. Al riguardo dirò che dal 1949 avrò scritto una decina di articoli per sostenerne l'importanza, ai fini soprattutto dell'individuazione delle ditte.

Probabilmente fatti politici si sono inseriti in questo tema perchè mi pare che non tutti i settori del potere legislativo siano stati concordi circa la riscossione unificata. Sul piano tecnico, comunque, io sostengo che si tratta di un fatto molto importante, vorrei dire che è un fatto risolutivo poichè può portare alla eliminazione delle evasioni.

Tuttavia, precisando questo argomento devo dire — rispondo al senatore Fermariello — che sulla questione dei 2.000 miliardi di cui tanto si è parlato, l'Istituto, nel 1970, ha eseguito una particolare indagine accertando presso alcune migliaia di aziende, scelte a caso, quali erano i versamenti eseguiti; il risultato finale è stato che le irregolarità erano dell'ordine del 2 per cento. L'indagine è stata ripetuta recentemente, su un numero di aziende inferiori, per il settore dell'industria e si è riscontrata un'irregolarità dell'1,6 per cento. Rispetto al monte salari la prima indagine si riferiva a 165 miliardi di evasioni. Si può aggiungere il doppio o il triplo e si ar-

riverà, in base al monte salari attuale, ad una cifra di 500, 600 miliardi.

In proposito mi pare il caso di far riferimento anche alla indagine fatta dalle ACLI (Brenna, Liggieri e Ranci) nel 1968 per determinare, sulla base di elementi tratti dalla Relazione sulla situazione economica del Paese, un'evasione dell'importo di circa 1.000 miliardi. C'è però da dire che quella indagine non fu rispettosa di certi elementi che andavano tuttavia tenuti presenti; ad esempio, non si tenne conto della diversità delle forme assicurative. Cioè, si è preso come *plafond* l'aliquota di contribuzione media del 50 per cento che però non è tale per tutte le categorie; inoltre, si è trascurata qualche voce importante esclusa dalla retribuzione, come quella dell'indennità di anzianità; e, infine, non ci si è soffermati sulle esenzioni che, come è noto, hanno un certo peso.

Tuttavia, il Comitato amministratore del fondo lavoratori dipendenti ritiene che vi sia una evasione che si avvicina ai 250 miliardi.

Che cosa possiamo fare per trovare dei rimedi, che sono del resto necessari? Non ci si può accontentare infatti di dire: manca il personale e non possiamo fare di più. Ovviamente, l'evasione va a danno non solo dei lavoratori ma dei fondi dell'Istituto che, in un certo senso, interessano tutti i cittadini. I fondi infatti sono alimentati anche da denaro della collettività.

Vi è dunque la necessità di un controllo maggiore e dirò che il Presidente ed io abbiamo avuto la fortuna di vedere approvata in questi giorni una delibera riguardante l'ampliamento di organici.

Noi riteniamo che con l'immissione di nuovo personale sia possibile rinforzare anche il settore della vigilanza, controllando meglio il comportamento delle aziende per quanto attiene il pagamento dei contributi.

Dovremmo inoltre avere la possibilità di intervenire anche nel settore del lavoro a domicilio che, francamente, ci sfugge quasi totalmente; in questo campo dobbiamo veramente confessare la nostra insufficienza.

Fornirò alcuni dati relativi alla vigilanza dell'anno decorso. Abbiamo 1.000.190 di

aziende iscritte e gli ispettori di vigilanza sono 596. Il rendimento medio mensile *pro capite* degli ispettori è di 20 ditte. Per poter ispezionare ogni due anni, che a nostro avviso è un periodo minimo, tutte le aziende iscritte, dovremmo adibire a tale funzione 2.500 unità invece di 596.

Il senatore Giovannetti ci ha tempestato di domande circa i costi e il ritmo che il processo elettronico di elaborazione dei dati impone al lavoro del singolo. In proposito ritengo che più ampi ragguagli potranno essere forniti dal professor Billia che verrà sentito a chiusura di queste udienze; dirò solo che, effettivamente, là dove c'è la macchina l'individuo viene trascinato verso uno sforzo maggiore, anche se non da automa. Questo fenomeno che si verifica in ogni fabbrica avviene, purtroppo, anche nell'ambito del nuovo modo di lavorare che si è instaurato nell'Istituto.

Il senatore Bonazzi ha detto di aver sentito delle critiche in merito ai metodi seguiti per i versamenti volontari. In effetti, un fondamento c'è in quanto tutte le denunce che ci pervengono le facciamo memorizzare da ditte che noi chiamiamo *services*; purtroppo, alcune di queste non sono state ai patti e non hanno svolto e continuano a non svolgere in modo soddisfacente il lavoro.

MONTAGNANI. A proposito delle ditte che utilizziamo come fornitrici di *services* c'è da tenere presente che noi siamo una pubblica amministrazione e che quindi siamo costretti, per legge, ad indire delle gare d'appalto. Ora, può avvenire, come è avvenuto, che la ditta vincitrice si riveli nel tempo non in grado di assolvere ai compiti affidatili.

Per fortuna negli ultimi tempi, considerate le difficoltà incontrate ed i gravi danni derivati all'Istituto, siamo riusciti tramite i nostri organi di vigilanza ed anche il collegio dei sindaci a trovare delle attenuanti alla rigidità di questa norma in un settore nel quale è meglio, nell'interesse dell'Istituto, riferirsi a ditte di consolidate capacità di lavoro. Abbiamo comunque avuto finora dei gravi inconvenienti a livello degli archivi

11ª COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN. (14 gennaio 1975)

magnetici, cioè nella loro formulazione, specie per le categorie dei lavoratori autonomi, degli artigiani e dei commercianti.

G E R E M I A. Per quanto riguarda i versamenti volontari desidero mettere in evidenza un dato che ritengo farà piacere conoscere agli onorevoli senatori. Nell'applicazione della nuova legge sui contributi volontari l'Istituto era partito pensando ad un numero di iscritti o iscrivibili intorno alle 800.000-900.000 unità; ebbene, ci troviamo oggi a dover amministrare 1.800.000 soggetti che continuano a versare i contributi volontari.

D E R I U. Spesso questi hanno una duplice assicurazione.

G E R E M I A. La legge lo consente a coloro che, prima di una certa data, avevano cominciato il versamento volontario.

Il senatore Fermariello, nel suo intervento, ha toccato vari punti soffermandosi, in particolare, sullo smobilizzo del patrimonio dell'Istituto. L'Istituto ha oggi una sua politica nel campo degli immobili, nel senso che tende a vendere immobili vecchi che non rendono per realizzare fondi da destinare all'acquisto o all'ammodernamento di immobili strutturali.

L'Istituto, come è noto, non fa più investimenti immobiliari e nemmeno mobiliari, almeno per ora, dovendo subire le conseguenze della legge n. 153 che ha trasformato il sistema della capitalizzazione in quello della ripartizione per l'assicurazione generale.

Personalmente mi avvicino al pensiero del senatore Fermariello; vari consiglieri, peraltro, a questo proposito, la pensano diversamente.

M O N T A G N A N I. Desidero fare un commento su tale questione dei beni patrimoniali dell'Istituto. Forse il discorso non vale soltanto per l'INPS ma per tutte le amministrazioni di enti pubblici che si trovano sulle spalle la gestione di simili beni che non rendono quello che oggi si ritiene che potrebbero rendere. Mi riferisco, ad esempio, al patrimonio immobiliare che in generale è

soggetto a vari oneri, per cui molto spesso le spese di amministrazione — che sono sempre superiori a quelle che sopporta un privato — finiscono con l'assorbire gran parte del misero reddito che il patrimonio stesso dà. Inoltre l'Istituto si è trovato, per ragioni storiche, in possesso di moltissime aziende agrarie; e chi è sardo sa benissimo le angosce e i gravissimi problemi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale in relazione alla famigerata azienda agraria di S. Giovanni Suergiu, la quale ancor oggi pesa sul nostro bilancio e non soltanto per le spese sostenute nelle passate gestioni, ma perchè ancora siamo costretti a pagare qualcosa per metterla in sesto. Il discorso di S. Giovanni Suergiu vale per tutte le altre aziende agrarie dell'Istituto che oggi sono un grave onere per il nostro Ente, anche perchè sorgono in continuità problemi di valutazione diversa fra noi ad esempio, che badiamo più alla sostanza dei problemi, e la Corte dei conti, la quale interviene, qualche volta, a sua giusta ragione, magari avanzando problemi di responsabilità personale dei singoli amministratori. Valga per tutti un esempio. A S. Giovanni Suergiu si decise, anni fa, col parere di tecnici anche esterni all'Istituto, di fare una fascia frangivento di eucalipti, oggi alcuni amministratori sono chiamati a rispondere personalmente sul piano patrimoniale dalla Corte dei conti perchè quella fascia non diede, alla fine dell'anno in cui fu installata, un rendimento immediato. Voglio portare un altro esempio — e ce ne sarebbero tanti da fare! —: tutta una serie di consiglieri dell'Istituto è angosciata dal fatto di essere chiamata a rispondere di miliardi perchè dopo lo sciopero del 1969 fummo autorizzati dal Ministero, sentito anche il parere del Consiglio di Stato, a far lavorare tutti coloro che volontariamente volevano lavorare nel periodo feriale per recuperare le conseguenze dello sciopero. Il Consiglio di Stato dette parere favorevole a condizione che il lavoro fosse effettivamente volontario. La Corte dei conti argomenta diversamente dal Consiglio di Stato, per cui ha chiamato a rispondere il Consiglio di amministrazione di allora della spesa in più sopportata dall'Istituto in quel pe-

riodo, in quanto, dovendo pagare per legge le ferie, ha dovuto pagare anche quel supplemento di lavoro.

Ma nei fatti patrimoniali simili cose avvengono continuamente: c'è da tremare al pensiero di amministrare simili patrimoni. Comunque la logica del discorso è un'altra. Io sono tra quei consiglieri i quali tendono — naturalmente con la gradualità necessaria e senza assolutamente correre il rischio di svendere — a trovare le occasioni buone per ripristinare, anche sotto questo aspetto, la funzione fondamentale dell'Istituto che è quella di gestire la riscossione di contributi previdenziali e non tanto quella di mettersi a fare investimenti in mobili o immobili. Tutto questo, naturalmente, bisogna farlo con molta prudenza e attenzione e con tanta gradualità, perchè non dobbiamo sperperare un patrimonio che dà enorme garanzia per il futuro dell'Istituto

G E R E M I A. Il senatore Deriu si è posto una domanda: è un bene o un male mantenere le gestioni speciali o, più esattamente, i fondi speciali? Sono gestioni speciali quelle degli autonomi. Dobbiamo, quindi, riferirci soltanto ai fondi speciali. Ci sono i fondi speciali dell'INPS e ce ne sono tanti altri che non vengono gestiti dall'Istituto. Il discorso, a questo punto, non può essere soltanto tecnico; personalmente ritengo che i fondi speciali vadano mantenuti perchè essi sono l'obiettivo che ogni categoria deve proporsi di raggiungere e questo non tanto per una affermazione filosofica, ma anche perchè mi riferisco alla programmazione del 1965-70, il cosiddetto « Libro dei sogni », che tuttavia ebbe l'approvazione per legge. Per quanto riguarda il trattamento pensionistico quella legge fissava la pensione sociale a tutti i cittadini, a carico dello Stato; poi prevedeva l'istituzione di una pensione contributiva e quindi individuale; e successivamente era prevista una pensione integrativa di carattere, chiamiamola così, corporativa, cioè categoriale. Secondo me questa era l'impostazione più logica e razionale che si doveva dare al sistema pensionistico generale italiano; senonchè, poichè in Italia o non si fa niente o si fa tutto in fretta, è stata vara-

ta la legge n. 153 e ci si è orientati sulla pensione retributiva, che secondo me è un errore. Comunque questa è una opinione personale.

M O N T A G N A N I. Preciso che a questo proposito non c'è soltanto una mancanza di accordo, ma addirittura il completo disaccordo fra me e il direttore generale Geremia.

G E R E M I A. Il senatore Giuliano ha chiesto delle spese generali e di quelle relative alle pensioni. Il totale delle spese di amministrazione dell'Istituto è di 311 miliardi nel 1974; di cui: 159 miliardi per il fondo dipendenti; 36 miliardi per i lavoratori autonomi della campagna; 10 per gli artigiani e altrettanti per i commercianti; in totale 217 miliardi per le pensioni.

I N P S e patronati. Le domande dei senatori Deriu e Manente comunale si riferiscono a due cose diverse; Deriu chiedeva che la divulgazione delle norme e delle procedure praticate dall'Istituto fosse estesa agli assicurati dell'Istituto medesimo, indipendentemente dai patronati. In genere queste cose si fanno un po' « insieme »; una volta le fa il patronato, una volta le facciamo noi; non c'è una distinzione: ognuno opera, per la propaganda, come meglio crede.

Noi seguiamo il sistema di comunicare le cose più importanti anche attraverso manifesti e, se è possibile, chiediamo anche l'aiuto dei patronati per la divulgazione delle norme e delle procedure.

Il senatore Manente Comunale chiedeva, invece, che l'Istituto mandasse contemporaneamente l'avviso dello stato della pratica o della sua soluzione al patronato e all'interessato. A questo proposito, però, occorre un chiarimento: in base all'articolo 47 del codice di procedura civile bisogna fare attenzione al mandato di patronato. Se il mandato di patrocinio all'ente di patronato contiene l'elezione del domicilio, noi abbiamo il dovere di mandare la documentazione solo al patronato; se invece il mandato di patrocinio è senza elezione di domicilio, allora lo mandiamo a tutti e due e così facendo rispettiamo un principio giuridico che non possiamo trascurare.

11^a COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN. (14 gennaio 1975)

MANENTE COMUNALE. Poichè io sono avvocato, mi corre l'obbligo di una precisazione. L'obbligo della notifica di una sentenza al domicilio eletto, non esclude però la facoltà della notifica al domicilio della parte.

G E R E M I A. Farò approfondire l'argomento.

MANENTE COMUNALE. La mia domanda aveva riguardo al caso del lavoratore più sprovveduto il quale, dopo essersi rivolto al patronato, che incamera qualcosa per l'inoltro dell'istanza, non viene poi più informato di niente. A me interessa quindi che l'interessato sia messo a conoscenza dello stato della sua pratica; e giusto quello che fa l'Istituto, perchè risponde ad una precisa norma di legge, ma mi sembra opportuno seguire il mio suggerimento, tanto più che si tratta soltanto di fare una copia in più della comunicazione trasmessa al patronato. Se potessi avere una assicurazione in questo senso ne sarei lieto.

M O N T A G N A N I. Non credo che ci siano delle particolari difficoltà per venire incontro a questo suo suggerimento.

G E R E M I A. D'accordo. I senatori Varaldo e Giovannetti, per evitare che i tempi occorrenti per la liquidazione delle pensioni si allunghino troppo, hanno fatto delle proposte in ordine all'accoglimento della domanda con decorrenza dal mese successivo alla data del compimento dell'età pensionabile, anche se la domanda viene presentata molto dopo quella data. Questo sistema è stato in vigore dal 1957 al 1968; con la legge 26 aprile 1957, n. 818, si stabilì che la domanda presentata entro un anno dal compimento dell'età pensionabile faceva perseguire e ottenere la pensione proprio dal primo giorno del mese successivo al compimento dell'età. Con l'introduzione del sistema retributivo per la liquidazione della pensione si è tornati indietro, con la legge n. 488, e questo per evitare certe irregolarità (ad esempio: è possibile che, concedendo un tempo lungo, l'assistito possa cercare di maturare una retribuzione più alta con il ricorso ad espedienti che tur-

berebbero la effettiva posizione assicurativa rispetto al rapporto di lavoro effettivo). Il legislatore di quell'epoca ha creduto opportuno ritornare al criterio anteriore a quello della legge n. 818.

Su tale punto non saprei dire altro perchè, in verità, non mi risultano molto chiare le ragioni del ritorno al vecchio sistema; alla legge del 1919 in sostanza.

Non avrei altro da dire. Se ci fosse il senatore Azimonti, potrei aggiungere qualche altra cosa perchè lui mi ha rivolto una precisa domanda, dicendomi che era dubbioso, o aveva suscitato in lui perplessità la mia affermazione circa l'autonomia dell'Istituto. Fece, inoltre, un'altra dichiarazione circa i tempi medi di liquidazione da me riferiti dicendo che egli era in grado di indicare dei casi che quadruplicavano quei tempi. E, in effetti, io ho due casi del genere che comunicherò all'interessato, al senatore Azimonti, con una comunicazione personale.

Arrivati a questo punto, perchè domandarci di quale autonomia parliamo? Mi sia consentito di dire, onorevoli senatori, una cosa: parastato è l'ente della previdenza e parastato è l'ente pubblico economico in genere. Perchè questo parastato deve essere autonomo o libero di amministrare come vuole quei fondi di dotazione di cui è bene non approfondire la natura? E perchè, viceversa, gli enti previdenziali, che sotto il profilo giuridico sono la stessa cosa, hanno il collare al collo e sono tenuti al guinzaglio in forma tanto rigorosa? Quando usavo la parola « autonomia » intendevo autonomia gestionale, perchè tutti siamo democratici e dico che il Parlamento non può essere spogliato del potere di interessarsi di questo settore di così capitale importanza. Ripeto, la previdenza è una nuova religione e ritengo che questo sentimento del popolo vada rispettato. Quindi il potere legislativo deve avere la disponibilità di intervenire in questo settore; lasciando però agli amministratori, a coloro che sono chiamati ad eseguire le norme, sufficiente spazio di discrezionalità e di libertà nel ritrovamento dei mezzi materiali e personali affinchè il servizio sia sempre più efficiente e veramente a disposizione del cittadino bisognoso.

11^a COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN. (14 gennaio 1975)

P R E S I D E N T E . È così conclusa la replica del dottor Geremia, direttore generale dell'INPS, che ringrazio vivamente per la sua risposta molto analitica e molto precisa.

Do la parola al Presidente dell'Ente, dottor Montagnani, che gentilmente ci ha fatto anche pervenire un testo completo della sua replica.

M O N T A G N A N I . Ringrazio il Presidente e gli onorevoli senatori anche per la pazienza manifestata nell'ascoltarci. Forse, date le dimensioni dei vari istituti, siete stati disturbati sinora meno di quanto siamo costretti a disturbarvi noi. Ma la vostra pazienza e la vostra attenzione ci fa molto piacere perchè si tratta di affrontare i problemi di un istituto così grande e così decisivo nella vita sociale del Paese.

Io ho l'onore di dare soprattutto risposta ad alcuni interrogativi che attengono più generalmente alle politiche dell'Istituto e del Consiglio di amministrazione piuttosto che a singole domande, alle quali già ha dato risposta il direttore generale.

Io ho l'abitudine, in generale, di scrivere quello che devo dire al fine di poterci pensare un pochino più attentamente, e quindi anche questa volta ho messo per iscritto le cose essenziali che mi riprometto di esporre, che cercherò di illustrare, naturalmente non leggendole, nel modo più rapido, per non togliere loro troppo tempo, aggiungendo poi delle risposte ad alcune altre domande.

Desidero ripetere subito un'affermazione che già era evidente nei colloqui precedenti: che la validità di taluni dei dati che abbiamo forniti è sempre un indice di una tendenza in quanto si riferisce ad una analisi di una situazione di media, che per una conoscenza più esatta dei fenomeni ha bisogno di essere approfondita sul piano dei dati più concreti e più ravvicinati alle singole situazioni, sia settoriali che territoriali. Ma anche su alcune di queste situazioni di carattere particolare di carattere provinciale, abbiamo avuto modo in queste riunioni di dare qualche informazione.

Una cosa che si evince è che le difficoltà maggiori che ha l'Istituto attengono soprattutto al settore pensionistico; minori, se non

inesistenti, sono per tutte le altre prestazioni che l'Istituto gestisce: gli assegni familiari, la disoccupazione, le casse integrazione guadagni, la tubercolosi e così via. Difficoltà per queste ultime prestazioni sorgono talvolta — nel passato sorgevano più frequentemente — quando si tratta di diritti dei lavoratori dell'agricoltura, laddove l'Istituto è tenuto — come si sa — per legge a ricevere dallo SCAU gli elenchi dei nominativi aggiornati, che vengono poi composti attraverso l'iniziativa delle commissioni comunali e provinciali, che talvolta non arrivano tempestivamente per consentire all'Istituto di poterli recepire in modo da trasformarli in immediate erogazioni. Ma anche queste difficoltà negli ultimi tempi si sono sufficientemente attenuate, anche se, collateralmente a questo, vi è un problema sul quale molte volte si sono avanzate proposte nel Paese, cioè di rendere (visti i compiti estremamente importanti che hanno) più funzionali certi organismi, come le commissioni comunali, che molto spesso non sono in grado di funzionare per mancanza di mezzi e per mancanza di uomini in grado di poter partecipare a quelle commissioni.

Abbiamo cercato di analizzare, sia pure sinteticamente, le ragioni di questa situazione nel settore pensionistico. Ma quello che nei giorni precedenti non abbiamo fatto con la necessaria chiarezza è stato di precisare, indipendentemente dall'esame delle singole questioni che ci erano state poste, quali siano gli impegni di fondo che l'amministrazione dell'Istituto ha preso per portare a soluzione, nel tempo, alcuni di questi fondamentali problemi. Infatti l'onere dell'amministratore è, sì, di verificare gli andamenti immediati, ma soprattutto di vedere come nel tempo una situazione può essere risolta, considerando anche la necessità, che ha, in particolare, il consiglio di amministrazione dell'Istituto, di non riferirsi ad una situazione cristallizzata, ma ad una situazione in continua evoluzione, per cui occorre prevedere in tempo le possibili esigenze.

Abbiamo fornito parecchi dati circa le dimensioni dell'Istituto, e vorrei aggiungere un altro: il preventivo del 1975 porta le en-

trate globali dell'Istituto a 12.146 miliardi e le uscite a 12.567 miliardi. Dietro a queste grosse cifre vi sono milioni e milioni di operazioni e responsabilità precise di migliaia di operatori, i quali si trovano molto spesso a lavorare in una situazione di carattere normativo e legislativo che qualche volta si presenta con molte incertezze. Da qui può ingenerarsi una certa tendenza, ancora esistente in realtà, al fiscalismo che forse è da addebitarsi alla preoccupazione che ha il funzionario, nell'incertezza della norma, nel districarsi tra tutti i « combinati disposti », di non incorrere in una eventuale sanzione a suo carico. Dietro ciascuna di queste operazioni possono esistere, quindi, queste situazioni di carattere psicologico del funzionario.

D'altra parte che sia così, cioè che la norma molto spesso sia imprecisa, lo dimostra il sorgere angoscioso del contenzioso non solo in fatto di prestazioni ma anche in fatto di contribuzioni. Noi abbiamo da difenderci da migliaia e migliaia di cause intentate dalle imprese contro le imposizioni che l'Istituto, dando una certa interpretazione della legge, ha fatto a loro carico. E queste cause sono estremamente costose e disperse dell'attività dei funzionari dell'Istituto.

Del contenzioso abbiamo prima parlato ed abbiamo chiarito quale sia il rapporto tra gli avvocati dell'Istituto e le spese legali; abbiamo spiegato, mi pare sufficientemente, come sta la questione, pertanto la dò come chiarita.

Cosa è avvenuto e di che cosa ha dovuto prendersi carico la nuova amministrazione dell'Istituto? È un fatto abbastanza evidente che l'Istituto, fino a quel momento, era stato legato a procedure di lavoro, a strutture e a organizzazioni che, a parere mio (e questo senza recare nessuna offesa e fare alcuna critica ai precedenti amministratori), non erano adeguate alla necessità di individuare qualche nuova linea di condotta per cercare di riportare l'efficienza dell'Istituto alle nuove dimensioni.

Gli attuali amministratori hanno trovato un organismo dalle strutture invecchiate, non più adeguate alla nuova realtà; un ordinamento interno anacronistico, vecchio di

oltre 40 anni; un eccesso di burocratizzazione che invece di attenuare il fenomeno della centralizzazione tendeva, invece, a rendere maggiore la vischiosità nei rapporti tra centro e periferia; una prevalenza assoluta (ecco l'esigenza di fare ricorso a tecniche automatizzate) delle procedure manuali, non più compatibile con la necessità di gestire 35 milioni di posizioni assicurative e 11 milioni di pensioni; un'organizzazione territoriale ferma a livello provinciale.

Questa era la situazione dell'Istituto quando la nuova amministrazione ha iniziato a lavorare. Che cosa si sono proposti e che cosa hanno fatto fino ad oggi gli amministratori? Ci siamo messi su direttrici diverse. In primo luogo, in base all'accurata analisi delle strutture dell'Istituto, abbiamo adottato iniziative volte a mutare l'assetto organizzativo e funzionale delle sedi periferiche. Un momento di questo nuovo assetto è stato individuato nel decentramento territoriale e decisionale.

L'avvio al decentramento territoriale, come si è detto, c'è stato. Abbiamo fatto, proprio a seguito di una scelta precisa, una prima esperienza in una provincia del Mezzogiorno, individuando con l'aiuto dei comitati provinciali tre sedi zionali in provincia di Catanzaro: due sono già in funzione l'altra in via di perfezionamento. Questa esperienza dovrebbe rappresentare il modello non dico ottimale ma sufficientemente valido di una prima fase di decentramento dell'Istituto in sedi zionali su tutto il territorio nazionale. Può darsi che in alcune province vi sia l'esigenza di due sedi e in altre di quattro; comunque, ci è parso giusto dare questa direttiva per potere arrivare ad un decentramento effettivo anche di carattere funzionale. Abbiamo recentemente deciso di aprire le sedi di Moncalieri, Rimini, Biella e ci ripromettiamo (cominciando da Roma) di operare un decentramento anche nelle grosse città. È chiaro che sedi come quelle di Roma o di Milano non possono più funzionare: c'è una dimensione media compatibile, ma c'è una dimensione o troppo piccola o troppo grande come sede provinciale che non può consentire all'INPS di esercitare la propria funzione.

Naturalmente, queste scelte di carattere decisionale noi le facciamo scintito il parere degli uomini del posto; cioè consultiamo i nostri comitati provinciali i quali, sulla base di una conoscenza diretta, ci possono fornire indicazioni. Questo, per i comitati provinciali, comporta delle difficoltà anche di carattere politico non trascurabili; perchè è noto che ogni sindaco vorrebbe che la sede prescelta fosse quella del proprio comune, mentre alcune sedi provinciali, come quella di Vercelli, non vorrebbero il decentramento nel timore che nella città ove ha sede l'Istituto non avvenga quell'afflusso di persone che normalmente richiama l'INPS.

Questo è un limite di carattere politico. Altro limite è dato da una necessaria gradualità imposta dalle disponibilità di bilancio. Non abbiamo più la capitalizzazione, ma abbiamo la ripartizione. Le nostre magre disponibilità con i recuperi che possiamo realizzare dall'utilizzo o dalla vendita di alcuni beni patrimoniali interdiamo destinarle (questa è una norma fondamentale che ha assunto il Consiglio di amministrazione) soltanto all'investimento in beni strumentali: miglioramento delle vecchie sedi, creazione di nuove sedi.

Vi è il problema del decentramento decisionale, in ordine al quale abbiamo incontrato maggiori difficoltà. Fino a qualche tempo fa, per acquistare soltanto una sedia o per riparare la sedia che si era rotta occorreva il benestare di un ispettore compartimentale il quale prendeva atto della situazione, l'esaminava, scriveva al centro e questo provvedeva con lentezza, magari dopo qualche mese, ad autorizzare la spesa. Tutto questo se si trattava solo di una sedia! Per riparare un ascensore, utile non solo ai funzionari dell'Istituto ma anche al pubblico, qualche volta passavano anche due anni.

Ed allora, anche sul piano patrimoniale, con un nuovo regolamento adottato recentemente siamo riusciti a decentrare una parte di queste facoltà decisionali alle sedi periferiche; così come abbiamo iniziato, sulla scorta anche di una possibilità che la legge dava al Consiglio di amministrazione, a trasferire gradualmente, con la necessaria prudenza, altri compiti ai nostri comitati provinciali: ad esempio quello importantis-

simo relativo alle rateazioni contributive (nei limiti di un debito che non superi i 200 milioni).

Per quale ragione abbiamo trasferito ai comitati provinciali questo compito? Non certamente per seguire un teorico obbligo di decentramento, ma perchè ci siamo resi conto che chi è sul posto può giudicare meglio circa l'utilità o meno di concedere a determinate aziende una dilazione nel pagamento. Altri compiti sono stati già trasferiti dal Consiglio di amministrazione ai comitati provinciali.

Il senatore Fermariello mi ha domandato qualcosa a proposito del differimento. Vorrei chiarire che tra differimento e dilazione di pagamento vi è una enorme differenza. Il differimento, al quale si riferiva il senatore Fermariello, era largamente praticato dall'Istituto prima che il nuovo Consiglio di amministrazione vi ponesse un fermo. La legge autorizza l'Istituto, in caso di riorganizzazione aziendale o di particolari difficoltà di un'azienda connesse a riammodernamenti e così via a differire il pagamento dei contributi di tre mesi. Ma allorquando si è fatto un esame della situazione e si è visto che purtroppo il differimento era divenuto quasi una regola, abbiamo ricondotto le cose, sotto questo profilo, alla più esatta interpretazione della legge; però non siamo oggi in condizioni tali, in relazione anche all'esigenza del Paese e ai particolari momenti di crisi che esso attraversa, di poter dire di no a tutte le domande di dilazione di pagamento che ci vengono avanzate e per le quali, d'altra parte, applichiamo un interesse del 15 per cento; non diamo, dunque, all'azienda la dilazione senza onere. Il fatto è che spesso le richieste non sono avanzate soltanto dall'azienda, ma anche dai lavoratori, i quali concordano sulla necessità congiunturale di favorire in quel modo la azienda, affinchè non chiuda oppure affinchè possa ricevere i crediti necessari per il pagamento dei contributi dilazionabili. Naturalmente le aziende dovrebbero assicurare garanzie solide di carattere formale e di carattere giuridico; purtroppo avviene che in alcuni casi, nonostante anche le pressioni delle organizzazioni sindacali, non possiamo accedere a certi atti nei confronti di talune

aziende che sono vicine al fallimento, proprio perchè manca agli amministratori, alla responsabilità dell'Istituto, quella determinata garanzia per assumere la veste di salvatore.

Tuttavia il nostro dispiacere è attenuato dalla consapevolezza che esistono organismi, a tutti noti, che sono autorizzati ad intervenire per salvare, in certi casi, tali aziende.

Ho trattato a lungo l'argomento non solo per rispondere alla domanda, ma anche per chiarire la dimensione di questo aspetto delicato e politico della nostra attività, che abbiamo in parte delegato alla gestione dei comitati provinciali. Per la verità, era nostra intenzione accentuare maggiormente questi decentramenti di carattere decisionale, ma è intervenuta da parte degli organi di controllo (collegio dei sindaci, Ministeri vigilanti e Corte dei conti) una sanzione di illegittimità su alcune nuove attribuzioni che volevamo dare ai comitati provinciali e, in particolare, ai comitati regionali. Stiamo applicando la delibera n. 178, che si occupa appunto del decentramento funzionale, ma in limiti abbastanza ristretti, in quanto non ci è stato possibile fare di più, in mancanza della legge, sul piano amministrativo, a causa della sanzione di illegittimità espressa dalla Corte dei conti. L'intenzione, che speriamo il legislatore riprenda presto, oltre che di favorire il decentramento funzionale verso la periferia e verso i comitati provinciali, è anche quella di dare un nuovo assetto ai comitati regionali e, quindi, anche all'organizzazione regionale dell'Istituto. Loro sanno che la legge attualmente attribuisce ai comitati regionali soltanto il compito di esaminare i ricorsi di seconda istanza. Manifestando alcune opinioni, che purtroppo non possono essere esaminate molto a fondo, circa la validità del ricorso di seconda istanza, ritengo che forse sarebbe meglio una sola frase di contenzioso amministrativo, il che potrebbe anche contribuire a risolvere il problema dei tempi legati al silenzio-rifiuto. Ma questa è un'altra questione. È comunque certo che l'Istituto non può non muoversi e organizzarsi parallelamente alle istituzioni dello Stato. Abbiamo bisogno, in sede regionale, non solo ai fini del coordinamento tra le diverse no-

stre provincie, ma anche ai fini del coordinamento con le assemblee regionali e con gli altri organi, di stabilire precisi compiti trasferendoli dal centro agli organismi rappresentativi a carattere regionale. Tale decentramento, che le mie parole non esauriscono in tutti i suoi aspetti, è stato uno dei primi momenti di impegno della nuova amministrazione.

Un altro impegno è stato quello di accentuare il ritmo di acquisizione di procedure automatizzate di gestione delle prestazioni e non solo delle prestazioni. Oggi, con il nostro centro elettronico, siamo in grado di poter gestire tranquillamente, senza onere eccessivo, 11 milioni di pensioni; qualunque sia la variazione e in qualsiasi momento possa avvenire, possiamo intervenire senza nessuna difficoltà, sia nel caso di modifiche considerate utili dal legislatore, sia che si tratta di dare applicazione alla scala mobile. Se si impiegasse il lavoro manuale per operare aumenti per ogni singola pensione, occorrerebbero parecchi mesi, se non addirittura anni. Ma il problema per il Consiglio di amministrazione è stato anche quello di rispondere ad una domanda molto importante: nella situazione di dispersione delle posizioni assicurative dei lavoratori, che la vecchia sistematica delle marche assicurative aveva creato, cosa è possibile fare, salvi tutti gli accorgimenti di cui anche stamane abbiamo parlato, per dare la maggiore efficienza all'Istituto non solo rispetto ai pensionamenti già in essere, ma rispetto ai futuri? La risposta che ha dato il Consiglio di amministrazione è quella degli archivi centralizzati delle posizioni assicurative, da alimentare, quando il sistema sarà arrivato a perfezionamento, con tutte le variazioni che via via si recepiscono attraverso gli elenchi e attraverso le schede su tutto l'arco della vita lavorativa dell'assicurato. In tal modo non saremo costretti a realizzare la conoscenza esatta della posizione lavorativa e retributiva del lavoratore al momento in cui egli faccia domanda, riscartabellando nei diversi archivi, o ricercando le tessere e via di seguito.

L'archivio centralizzato delle posizioni assicurative dei lavoratori, che è in formazione, è reso possibile dalla innovazione che

11ª COMMISSIONE

7° RESOCONTO STEN. (14 gennaio 1975)

abbiamo apportato da circa due anni e mezzo alle modalità di riscossione dei contributi. Dal 1° gennaio di quest'anno infatti la riscossione dei contributi su tutto il territorio nazionale non avviene più attraverso le vecchie sistematiche che comportavano l'applicazione delle marche assicurative sulle tessere, ma avviene sulla base di elenchi nominativi che saranno rimessi periodicamente all'INPS dalle aziende, e nei quali si trova indicazione non soltanto dei nomi dei lavoratori ma anche delle retribuzioni che sono state pagate ai lavoratori stessi in quel determinato periodo e dei relativi contributi versati. Avremo così la possibilità di acquisire nei cervelli elettronici tutte le notizie via via affluenti all'Istituto, riguardanti i singoli lavoratori, e di evincerne poi al momento opportuno, con maggiore celerità, i due elementi fondamentali per il calcolo della pensione: l'anzianità assicurativa e la retribuzione migliore percepita dal lavoratore nell'arco di tempo da considerare a norma di legge.

Il senatore Ferralasco ha domandato chiarimenti circa la possibilità di una diversa sistematica del pensionamento, come ad esempio quella di procedere per fasce. Ho riflettuto a lungo su questo problema e debbo dire che mi ha fatto piacere che il senatore Ferralasco l'abbia sollevato perchè ciò ci consentirà di mettere allo studio eventuali soluzioni di quel tipo. Con il sistema che andiamo attuando io credo però che il problema diventi meno importante: vero è che qualche accorgimento in proposito bisogna pur prenderlo ed io mi permetterò, a tal fine, di comunicare anche agli onorevoli senatori alcune proposte che l'Istituto ha già fatto alla Commissione lavoro della Camera dei deputati in occasione della discussione del disegno di legge sulla riscossione unificata dei contributi e che tendono ad ottenere qualche piccola modifica sul piano tecnico, come, ad esempio, quella dell'arrotondamento alle mille lire (cosa questa che sembra di poco conto: se soltanto però si pensa al risparmio di operazioni, e quindi di tempo e di danaro che questo ci comporta nell'attuare le procedure elettroniche è possibile vederne la enorme utilità). Il nuovo sistema di riscossione dei contributi ci

tranquillizza anche dal punto di vista dei controlli. La vecchia marca non dava infatti sufficiente possibilità di controllo, nè io sono molto fiducioso sulla possibilità per l'Istituto di disporre nel tempo di un numero di ispettori di vigilanza superiore all'attuale. Il nuovo sistema di riscossione mediante elenchi permette peraltro un controllo periodico degli stessi attraverso il cervello elettronico, che rifiuta il dato sbagliato e segnala ogni eventuale carenza della contribuzione; il sistema permette il controllo anche da parte del lavoratore dato che l'Istituto gli trasmette in copia un talloncino dal quale il lavoratore ha la possibilità di verificare ogni tre mesi, e non quando lascia la azienda come avveniva in precedenza, se la azienda stessa ha denunciato esattamente la sua retribuzione e i contributi da versare a suo favore all'INPS.

Anche questa trasformazione non è stata cosa di poco conto: ci ha fatto correre dei rischi e non si può dire che altri rischi non si correranno nel futuro. A me pare però che questa è la via che dovevamo comunque percorrere e ci ha incitato a prenderla anche il proposito finalmente manifestatosi in sede politica di pervenire alla riscossione unificata dei contributi previdenziali. Forse, per arrivare presto a questo abbiamo spinto in verità un poco l'acceleratore (da qualche parte ci potrebbero essere mosse critiche in tal senso), ma volevamo essere in grado, al momento dell'entrata in vigore di quella legge, di poter offrire anche agli altri enti la possibilità di una applicazione immediata della stessa. Oggi, se la legge viene approvata, noi siamo in grado di eseguire immediatamente la riscossione unificata di tutti i contributi previdenziali e assistenziali. Certamente la mancata approvazione di quella legge (approvazione che peraltro io do sempre per scontata trattandosi di un provvedimento, a mio parere, sacrosanto!) ha reso anche difficili i nostri rapporti con gli altri due enti principali: l'INAM e l'INAIL, con i quali avevamo iniziato alcune sperimentazioni. In seguito però l'INAM ha giustamente detto che, in mancanza della previsione della legge, sarebbe stato del tutto inutile continuare a fare questi esperimenti ed estenderli ad altre

province Assieme all'INAM e all'INAIL, in particolare, avevamo deciso di pervenire al bancone unico, come primo passo per ricevere le denunce dei datori di lavoro, ma anche questo non siamo riusciti a realizzarlo in quanto gli altri due enti, come ho detto, hanno dovuto tirarsi indietro in mancanza di quella prospettiva che invece la legge avrebbe aperto. Ed il sistema del bancone unico era un sistema abbastanza efficace per poter, non dico eliminare, ma certamente stroncare gran parte delle evasioni contributive. È noto a tutti che all'INAIL si denuncia più facilmente, all'INAM un po' meno e all'INPS più difficilmente che agli altri. Se vi è una previsione di cessazione dell'attività, la prima denuncia di cessazione si fa invece all'INPS, la seconda all'INAM e l'ultima all'INAIL, perchè anche in margine vi potrebbe essere quell'infortunio sul lavoro che provocherebbe danni sensibili anche sul piano patrimoniale all'azienda nel caso in cui non vi sia stata la denuncia.

Questa è una trasformazione sostanziale che dovevamo necessariamente fare ed io annetto ad essa molta importanza come sistema per affrontare il problema delle evasioni contributive attraverso un maggiore e quasi meccanico controllo delle denunce delle aziende. Attribuisco però importanza ancora maggiore al fatto che essa può conseguire nel tempo, una volta entrata a completo regime, quella registrazione puntuale delle posizioni assicurative dei lavoratori italiani che altrimenti andrebbe dispersa nei diversi archivi cartacei e che più difficilmente sarebbe realizzabile al momento della richiesta della pensione. Molti guai dell'Istituto sono connaturati al nostro Paese che — non possiamo nascondere — è tradizionalmente ricco di disoccupati, di sottoccupati, di fortissime migrazioni interne e di emigrazioni all'estero.

Ora, questa situazione non credo possa essere facilmente risolta nel giro di pochi anni; se non c'è uno strumento che tenda a conseguire, salvo che per le emigrazioni all'estero, una conoscenza immediata, continua, della situazione dei lavoratori in tutto l'arco della loro vita, sorgerebbero certamente anche nel futuro delle difficoltà e talvolta

dei casi drammatici. Io, ascoltando qui alcuni onorevoli senatori che domandavano l'esito di qualche richiesta fatta all'istituto riflettevo sulla circostanza che anche io qualche volta ho fatto delle domande, senza riuscire ad avere risposte esaurienti. Anche a me si rivolgono moltissime persone, ma, mentre trovo a livello dell'istituto, non giustificazioni, ma, spiegazioni, non riesco a comprendere, ad esempio, il fatto che mio fratello, salariato dello Stato dell'arsenale di La Spezia, che è entrato lì giovanissimo, che ha sempre lavorato lì, e che è quindi conosciuto sotto ogni profilo, da 3 anni ha raggiunto l'età pensionabile e non riesce ad avere la pensione. Questo veramente mi spaventa, perchè mi crea la preoccupazione che casi di questo genere ce ne possano essere anche nel mio istituto, anche se tendo ad escludere che all'INPS, quando le posizioni assicurative siano così chiare come dicevo poc'anzi, possano avvenire casi simili a questo. In quali condizioni ha dovuto operare l'Istituto? Il senatore Giovannetti ci ha domandato se vi è stata una azione di rigetto nei confronti dei nuovi assetti rappresentativi: maggioranza relativa dei lavoratori dipendenti nel consiglio di amministrazione, maggioranza relativa dei lavoratori dipendenti nei comitati provinciali e regionali di nuova istituzione. Sarei ipocrita se dicessi che non vi è stata nessuna reazione; e ciò non sarebbe neanche creduto perchè un organismo, basato su tradizioni di comportamenti, atteggiamenti, su dislocazioni anche di potere sia pure minuto a livello di funzioni attribuite a ciascuno, si trova inevitabilmente scioccato da trasformazioni così acute, immediate come quelle della legge n. 153. Più forte è stata la preoccupazione a livello provinciale, dove c'è stato un trasferimento di potere effettivo dal direttore della sede al comitato provinciale. La parola rigetto mi sembra comunque un po' eccessiva; ci può essere stata a livello individuale una preoccupazione ed anche qualche cosa di più, forse la speranza che questi nuovi organismi fallissero, non lo voglio escludere. C'è stata una fase di rodaggio che credo sia durata qualche anno; il presidente, più che il consiglio di amministrazione in questo

caso, ha dovuto avere la pazienza di far superare attriti che si erano verificati tra quel direttore e quel presidente del comitato, tra quel determinato settore di lavoro e il comitato provinciale. Oggi tuttavia possiamo dire tranquillamente che il problema è superato, questi organismi sono integrati, come era giusto e necessario nella vita dell'istituto, come voluto dal legislatore. Questo è stato un fatto importantissimo, per me che ho partecipato all'elaborazione di quelle proposte che portarono poi a quella legge; sono convinto che l'istituzione dei comitati provinciali sia una cosa utilissima e debba essere valorizzata anche in prossime occasioni di carattere legislativo, ci sono poi anche i comitati regionali ai quali credo sarebbe giusto dare maggiore funzioni.

Per quanto riguarda il controllo sull'attività dell'INPS, si deve dire innanzitutto che tale controllo si esercita, cosa unica per tutti è i enti parastatali, economici e non, sotto la specie del controllo concomitante; vale a dire che presso di noi il collegio dei sindaci siede in permanenza; e utile, è giusto che sia così, ma il problema è un altro. Può veramente verificarsi l'ipotesi che questo organismo tenda ad esercitare un potere che finisce con l'avere la prevalenza sul potere decisionale, che spetta all'organo di amministrazione, perchè l'intervento sul piano della legittimità si presta a varie estensioni, in quanto molto spesso è difficile stabilire se una sanzione sia di merito o di legittimità; quindi, per assurdo, il collegio dei sindaci può intervenire su tutte le cose.

F E R M A R I E L L O . Vorrei fare una domanda: i sindacati qualche giorno fa hanno denunciato che nel solo 1974, con prelievi successivi, sono stati stomati 50 miliardi di fondi previdenziali per altre destinazioni. Vorrei sapere se questo è vero, se questo storno è legittimo e, posto che lo sia, come si regola nella fattispecie il collegio dei sindaci.

M O N T A G N A N I . In questo caso non vi è stato nessun intervento da parte del collegio dei sindaci, in quanto questi

prelievi sull'istituto sono purtroppo tutti voluti dalla legge.

Per esempio, per il fondo per l'addestramento professionale il Ministero del lavoro ha l'autorità di emettere un decreto di prelievo al quale noi ci opponiamo sempre perchè, nelle condizioni di bilancio nelle quali ci troviamo, tentiamo, almeno politicamente, di opporci all'emanazione di tale disposizione.

Il fatto è che un decreto si emana in virtù di una precisa norma legislativa e, una volta emanato il decreto, per l'amministrazione dell'Istituto diventa obbligatorio comportarsi di conseguenza.

Un altro elemento innovativo di questi ultimi tempi è quello del prelievo presso l'Istituto dell'attivo della gestione tubercolosi. Ad esempio, quest'anno tale attivo sarebbe stato utilissimo per attenuare il passivo generale dell'Istituto ma, al contrario, è stato prelevato a favore del fondo nazionale ospedaliero con decorrenza 1974.

Se si vuole sapere la mia opinione in proposito non esito a dire che tali prelievi, se sono legittimi su un piano squisitamente formale in quanto voluti da leggi o da decreti ministeriali emessi in base a disposizioni di legge, sono probabilmente da considerare illegittimi sul piano politico. Infatti, da un Istituto che già accusa 400 e più miliardi di *deficit* non si possono prelevare mezzi almeno fino a quando non vengano presi quei provvedimenti che è necessario prendere, e di cui dirò successivamente, per poterne risanare il bilancio.

Nel collegio dei sindaci c'è la tendenza ad interessarsi di tutte le questioni e non soltanto ad esaminare sotto l'aspetto della legittimità i provvedimenti riguardanti l'Istituto.

Dirò che ove il controllo si limitasse solo alla sanzione del collegio dei sindaci la cosa, sotto il profilo dell'efficienza, sarebbe sopportabile per l'amministrazione dell'Istituto. Il fatto è che anche se per il collegio dei sindaci non ci sono sanzioni di illegittimità non è detto che la partita sia chiusa, in quanto può intervenire il Ministero vigilante a dire che c'è un vizio di illegittimità, o può inter-

venire, anche quando noi siamo tranquilli come nel caso che prima ricordavo, il Consiglio di Stato; può infine avvenire che, a distanza di anni, intervenga la Corte dei conti per dire che il tale provvedimento preso nel tale anno è da considerarsi illegittimo e da revocarsi.

Quando queste cose avvengono creano dei drammi reali, non soltanto per gli amministratori del tempo, ma anche per gli attuali i quali devono pensare a come rimediare agli effetti di delibere prese anni addietro che magari hanno acceso interessi legittimi come quando, per esempio, si tratta di questioni attinenti il personale.

Pertanto, pur essendo fermamente convinto della necessità di controlli anche rigorosissimi, ritengo che non solo per l'INPS ma in uno Stato che voglia marciare speditamente, come ormai i ritmi dell'evoluzione comportano, non ci si può più attardare seguendo sistemi così defatiganti e lunghi come quelli imposti per i controlli sull'Istituto.

Personalmente, sono stato d'accordo con un Ministro (che non è nè l'attuale nè il precedente) sul fatto che forse si potrebbe arrivare a qualcosa di più semplice; ad un controllo rigorosissimo, per esempio, nell'arco di tempo di un esercizio, lasciando poi alla responsabilità ed all'equilibrio degli amministratori la possibilità di regolarsi ed operare le scelte più utili per far marciare speditamente l'Istituto.

Attualmente, per tutti gli atti c'è il rischio di una sanzione di illegittimità e quando dico « tutti gli atti » mi riferisco anche ai più semplici; direi che l'amministratore opera in un'angoscia continua, mentre, ripeto, sarebbe molto più utile che questo esame di legittimità venisse compiuto nell'arco di tempo di un esercizio lasciando poi libero l'amministratore di gestire le cose con equilibrio e responsabilità, salvo a chiamarlo poi a rispondere sia politicamente che amministrativamente se qualcosa non funziona a dovere.

Parlavo prima della difficoltà di decidere in fatto di legittimità; se io avessi portato qui una serie di biglietti urgenti di servizio (che sono quelli che ci mandano di solito allo scadere del sessantesimo giorno i Ministeri vigilanti quando dobbiamo chiedere

l'approvazione per certe delibere) credo che sarebbero emersi alcuni dati interessanti.

Sono di origine contadina ed ho dovuto compiere qualche sforzo per superare il terrore della legge ed arrivare a considerarla un fatto di necessità; i contadini hanno infatti paura della legge e, nel caso che interessa, io amerei sapere in che cosa posso mancare, qual è quell'articolo di legge che non applico e non assecondo. Accade però che molto spesso i biglietti urgenti di servizio o comunque le sanzioni di illegittimità si riferiscono o a normative generali vigenti nella pubblica amministrazione o alle norme generali del diritto, per cui non sappiamo mai individuare di che cosa noi, cittadini rispettosi delle leggi, ci siamo resi colpevoli.

Aggiungasi che l'Istituto non ha un'autonomia come quella che, giustamente, rivendicava il dottor Geremia. C'è l'approvazione del bilancio, e questo sembra quasi ovvio, da parte dei Ministeri vigilanti, ma vi è anche l'autorizzazione da chiedere, e in questo caso è sanzione di merito, non più soltanto di legittimità, ai Ministeri vigilanti per ogni tipo di investimento. Questo naturalmente crea degli inconvenienti: potrei citare il caso in cui, come già avvenuto per Pistoia, prima di ottenere l'autorizzazione ad acquistare una certa area passano mesi e mesi così che i costi dell'operazione si raddoppiano.

Non abbiamo dunque nessuna possibilità di disporre autonomamente in merito agli investimenti, nemmeno per quelli a carattere strumentale.

Inoltre, non abbiamo alcuna autonomia nella gestione del personale; ogni delibera riguardante il personale è soggetta alla approvazione dei Ministeri vigilanti e qui sussiste quel richiamo alla normativa generale che regola il pubblico impiego.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, in questi giorni, proprio in funzione del riassetto, alcuni attuari dell'INAIL hanno elaborato un profilo del trattamento in quasi tutti gli enti pubblici, economici e non economici, del nostro Paese. Ebbene, si vede che esiste una normativa generale che ha un diverso modo di adeguarsi alle diverse situazioni. Sono consapevole delle diffi-

coltà anche a livello ministeriale, specialmente in certe congiunture come quella che il Paese attraversa, di ottenere consensi circa l'aumento della spesa pubblica. Ma anche in questo caso bisogna fare riferimento all'utilità di quella spesa, in funzione di una migliore organizzazione della pubblica amministrazione.

Proprio in questi giorni, per fortuna, abbiamo avuto comprensione da parte dei ministri e siamo riusciti a condurre in porto una grossa questione che riguarda i nostri fuori ruolo e i nostri mansionisti, che hanno avuto finalmente ragione non soltanto in dipendenza dello Statuto dei lavoratori, ma anche per un atto amministrativo dell'Istituto.

Avrei da aggiungere moltissime altre cose, ma data l'ora tarda, mi limiterò a rispondere soltanto a talune domande, che qui sono state poste, e, a completamento del discorso, ad esprimere alcune opinioni di carattere conclusivo.

Intanto ho fatto predisporre dagli uffici due allegati. Uno riguarda la proposta di arrotondamento alle mille lire, che fra l'altro riteniamo utile oltre che sul piano economico anche su quello dell'agibilità operativa, proposta che spero venga tradotta in una legge.

Sottopongo, inoltre, alla vostra attenzione, un ordine del giorno votato all'unanimità dal Consiglio di amministrazione dell'Istituto (salvo i due rappresentanti ministeriali che si sono riservati di esprimere la propria opinione per ovvi motivi di opportunità). Uno dei primi punti contenuti nel documento si riferisce alla riscossione unificata dei contributi; un altro riguarda la revisione dell'intera questione della invalidità pensionabile; un altro ancora si riferisce all'equilibrio delle gestioni dei fondi dei lavoratori autonomi: siamo ormai a più di 900 miliardi di deficit, per cui è giunto il momento che anche il potere politico intervenga per trovare una soluzione a un problema che ha ormai assunto proporzioni intollerabili.

Inoltre, noi abbiamo bisogno di quei coordinamenti di cui si è qui parlato (e non vorrei essere io a trovarne il modo) per due motivi; il primo si riferisce al coordinamen-

to con gli organi legislativi al fine di dar modo all'Istituto di dire, una volta fatta la scelta politica sulla quale ovviamente l'Istituto non ha competenza, quali siano le sistematiche migliori per applicare rapidamente la legge; l'altro coordinamento è necessario ai fini dell'interpretazione autentica di talune norme particolarmente contestate che spesso sono fonte di controversie e di moltiplicazione del contenzioso. Quindi un raccordo fra l'INPS e gli organi parlamentari anche sotto questi due profili sarebbe oltremodo vantaggioso.

Si è detto che il 5 per cento di interesse corrisposto per il ritardo nell'erogazione delle pensioni è esiguo; io sono d'accordo, però, purtroppo, questa percentuale è stabilita da una norma che parla di « interessi legali » e gli interessi legali, finché non intervenga una legge a modificare il codice, sono quelli del 5 per cento.

È stato richiesto, poi, se il filone della legge n. 153 è ancora valido. Io credo che sia una delle conquiste maggiori fatte dai lavoratori in questo campo — e qui sorge il mio disaccordo col direttore generale —; la logica della legge n. 153 che lega la pensione alla retribuzione io credo che debba essere mantenuta, insieme all'obbligatorietà generale del sistema, cui sarebbe opportuno far riconfluire gradatamente tutte le situazioni particolari esistenti, senza escludere, nel tempo, anche i lavoratori autonomi; quando si saranno realizzate le condizioni, credo che tutti debbano essere ricondotti all'assicurazione generale obbligatoria, a regime generale.

Sono anche dell'avviso — sentendo le organizzazioni di categoria — che sarebbe opportuno verificare se alcuni fondi sostitutivi (elettrici, autoferrotranvieri, ad esempio) possano rientrare nel sistema generale, anche in previsione, dal 1° luglio 1976, dello scatto della pensione dal 76 all'80 per cento della retribuzione, che può coprire già gran parte delle situazioni di miglior favore che sono la ragione per cui tali categorie sono iscritte a tali fondi; ciò, naturalmente, salvaguardando, se residue, talune posizioni di miglior favore eventualmente presenti. Con-

fermata la tendenza generale che io intravedo nel tempo, credo che una verifica di taluni di questi fondi ormai si imponga, naturalmente col concorso essenziale delle organizzazioni di categoria di questi lavoratori.

A proposito del centro elettronico molte sono state le domande. Che la costituzione di questo centro possa comportare una dislocazione di potere all'interno dell'istituto questa è la preoccupazione di tutti noi quando pensiamo a certi congegni diabolici; devo dire, comunque, che al momento non mi sembra che esistano problemi di siffatta natura: intanto perchè le dimensioni del centro elettronico non sono tali da consentire una dislocazione di potere di questo tipo, a livello decisionale, e poi perchè se l'ingegner Billia, che attualmente lo dirige, non fosse in grado, per un qualsiasi motivo di condurre il servizio, il Consiglio di amministrazione potrebbe tranquillamente licenziarlo. Quindi vi sono tutte le possibilità, anche le più radicali, di risolvere eventuali tendenze ad un accentramento di potere del tipo paventato.

In verità, un altro profilo del problema è più attuale; per esempio, dato che molte funzioni dell'Istituto sono ormai affidate alla macchina, ci si chiede quanto la macchina condizioni poi il lavoro manuale e quanto la macchina chieda in fatto di innovazioni di carattere procedurale e legislativo che sono necessarie per il buon funzionamento della macchina stessa. Direi allora che certamente l'inserimento del centro elettronico nell'Istituto della previdenza sociale crea oggi grossissimi scompensi tra il personale dell'Istituto, il quale si sente anche frustrato e si trova in un certo modo frastornato rispetto alle abitudini tradizionali. Ma non sono d'accordo con Geremia nell'affermare che vi è già la catena di montaggio. Non c'è la catena di montaggio e non vi sono fenomeni di struttamento così intenso. Sono il primo a riconoscere il valore dei nostri funzionari, ma non sono disponibile per confermare il giudizio che nell'Istituto ci si logori fino al punto di ammalarsi e di aver sempre bisogno delle cure termali.

Il problema dello straordinario è stato considerato, come pure quello dell'influenza della legge n. 636. Passiamo, quindi, alla questione del coordinamento tra centro e periferia e viceversa. Non vi è oggi alcuna norma che preveda il verificarsi di un'ipotesi di concorso, sul piano decisionale, tra Consiglio di amministrazione e organizzazioni periferiche; non vi è, cioè, alcuna norma che consenta al Consiglio di amministrazione di sedere con i comitati provinciali al fine di assumere le proprie decisioni. Contemporaneamente, non vi è alcuna possibilità per il Consiglio di amministrazione di intervenire sugli atti dei comitati provinciali ai quali la legge assicura il massimo della propria autonomia.

Il coordinamento possibile è quello di carattere politico amministrativo: la lettera del Presidente; il lavoro della commissione *ad hoc* che abbiamo istituito per i rapporti con i comitati provinciali; lo stesso Consiglio di amministrazione, il quale s'ispira per determinate delibere e soluzioni anche all'attività che viene svolta in concreto a livello provinciale tramite i comitati provinciali. Si tratta, quindi, di un coordinamento politico. L'ora tarda non mi consente peraltro di affrontare il problema nei termini in cui si è presentato recentemente, anche con l'intervento della Corte dei conti, dei Ministeri e così via.

È stato chiesto, tuttavia, se il presidente dell'Istituto, di fronte ad eventuali atti di illegittimità compiuti dai comitati provinciali, dai comitati regionali o dai comitati centrali, possa assumere l'iniziativa di presentare denuncia all'autorità giudiziaria. Questa è una questione che mi ha angosciato per molto tempo; sul piano teorico e giuridico sembra che sia stata risolta nel senso che il presidente non ha alcuna autorità di intervento contro questi organismi che sono pienamente autonomi. D'altra parte la salvaguardia che la legge prevede sia nel fatto che spetta al direttore provinciale dell'ufficio del lavoro la possibilità di presentare l'istanza di scioglimento del comitato provinciale che si sia reso colpevole di gravi infrazioni di legge o di gravi disfunzioni nell'atti-

vità periferica da esso svolta. Ma il presidente dell'Istituto non ha alcun potere d'intervento.

Non risulta nè al Consiglio di amministrazione nè al presidente dell'Istituto che dal Ministero delle finanze siano state richieste informazioni circa le aziende iscritte a contribuzione, anche se oggi — come è stato detto — si richiedono notizie abbastanza concrete circa gli oneri per prestazioni di lavoratori.

Gli aspetti finanziari possono influire sul livello delle prestazioni? Certamente influiscono sul piano delle scelte che debbono essere fatte ai fini dei miglioramenti legislativi delle prestazioni; ma esclude che vi sia la tendenza ad economizzare sul piano finanziario. Debbo dire piuttosto (siccome il problema è stato accennato da qualche senatore) che, dovendo passare tra qualche mese dall'esame del triennio più favorevole negli ultimi cinque anni all'esame del triennio più favorevole negli ultimi dieci anni, non credo che questa innovazione sia utile. Non perchè non si debba fare qualcosa per migliorare il livello delle prestazioni, ma perchè penso che sia più facile, anche ai fini delle memorie elettroniche, trovare i tre anni migliori dell'intero arco lavorativo, scartando gli anni o i mesi di minore rilevanza. In questo modo, peraltro, si salvaguarda maggiormente l'interesse dei lavoratori che raggiungono le migliori contribuzioni nel periodo medio della loro età, tenuto conto, naturalmente degli accorgimenti che sarebbe necessario introdurre al fine di riportare la retribuzione di quel tempo all'attuale valore della moneta.

Non vorrei aggiungere altro. Desidero soltanto rinnovare ai membri della Commissione lavoro del Senato l'invito a visitare la sede dell'Ente, perchè anche in relazione a questa indagine conoscitiva sarebbe molto utile se essi potessero interrogare anche i nostri capi servizio: ad esempio il capo del servizio sanitario, il quale potrebbe dire forse meglio di noi in quali condizioni si opera. Particolari problemi nascono per le pensioni di invalidità. Per queste bisogna aspettare

a lungo; comunque il parere decisivo è quello del medico legale ed è riservato al medico d'istituto.

In questi mesi, con qualche rischio anche di carattere personale, perchè si può sempre incorrere in qualche difficoltà, ho firmato centinaia di convenzioni con gli ospedali, ma il risultato non è stato brillante anche perchè il parere definitivo è quello del medico legale dell'Istituto. Occorrerebbe emanare una disposizione di legge. Dobbiamo considerare che disperdiamo in una rete abbastanza vasta di possibili etiche, anche professionali, una gestione che deve essere omogenea su tutto il territorio nazionale. È vero però, che dobbiamo anche chiederci se è possibile dare direttive ai fini di questa omogeneità di comportamento; infatti, sappiamo bene che dare direttive ai medici significa scatenare le ire del loro ordine. Ritengo, dunque, che l'unica soluzione sia nel servizio sanitario nazionale, anche per questo problema. Non vedo la possibilità di altri accorgimenti, se non quella che il Governo riesca a farci avere qualche medico in attesa della riforma. Ma di questi argomenti spero che avremo la possibilità di parlare con i nostri capi-servizio se la Commissione avrà la possibilità e la cortesia di venirci a trovare all'Istituto. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per le loro repliche dense di contenuto e di orientamenti per il nostro lavoro, non solo ai fini dell'indagine conoscitiva che andiamo svolgendo, ma anche ai fini di altri problemi riguardanti la previdenza e la sicurezza sociale del nostro Paese.

Ringrazio in particolare dell'invito, nuovamente rivoltoci, ad organizzare una visita presso l'INPS per renderci conto di persona del funzionamento dell'Ente.

La seduta termina alle ore 14,10.

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