SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

11ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

9° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 DICEMBRE 1979

Presidenza del Presidente CENGARLE

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Proroga delle prestazioni assistenziali e previdenziali per i lavoratori agricoli iscritti negli elenchi a validità prorogata » **(580)**, d'iniziativa dei deputati Pisicchio ed altri, approvato dalla Camera dei deputati **(Discussione e rinvio)**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 47, 51, 52
DERIU (*DC*) 49
MANENTE COMUNALE, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* . . 51
ROMEI (*DC*), *relatore alla Commissione* . .47, 49

I lavori hanno inizio alle ore 10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Proroga delle prestazioni assistenziali e previdenziali per i lavoratori agricoli iscritti negli elenchi a validità prorogata » (580), d'iniziativa dei deputati Pisicchio ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Proroga delle prestazioni assistenziali e previdenziali per i lavoratori agricoli iscritti negli elenchi a validità prorogata », d'iniziativa dei deputati Pisicchio, Leccisi, Ianniello e Scalia, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Romei di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

R O M E I , *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, colleghi, considerato che siamo alla nona proroga dal 1963, e considerata la rilevanza sociale del provvedimento, che interessa oltre 600.000 persone, potrei evitare di fare un lungo discorso e limitarmi a pro-

porre l'approvazione del disegno di legge n. 580 richiamandomi, per le motivazioni, a quanto già risulta ampiamente dagli atti parlamentari in occasione delle citate proroghe. Tuttavia, per il rispetto dovuto al nostro regolamento, e soprattutto per adempiere al dovere di informare compiutamente i colleghi, che non hanno tutti una piena conoscenza della materia, ritengo di dover svolgere una sia pur sintetica relazione che offra sufficienti elementi di valutazione del problema.

La storia degli elenchi anagrafici ha origini lontane, perchè inizia nel 1940, col regio decreto-legge 24 settembre 1940, n. 1949. L'Italia era in guerra, milioni di contadini richiamati alle armi, e solo allora, non a caso, il regime si è accorto che questi contadini, pur esistendo le leggi, erano privi di assicurazioni sociali, nel senso che non venivano assicurati perchè il sistema allora vigente, quello delle marche assicurative, consentiva facili evasioni. Ci si ricordò di questi contadini, che intanto erano al fronte a combattere, e si inventò nel settembre del 1940, subito dopo l'entrata in guerra, il sistema cosiddetto del presuntivo impiego, basato sulla tabella ettaro-coltura, attraverso la quale presuntivamente si ricavava il numero di giornate corrispondente al fabbisogno aziendale per ogni provincia, e da questo numero di giornate si rilevava il monte contributi che poi, attraverso commissioni comunali, veniva suddiviso tra i giornalieri di campagna secondo diverse nomenclazioni: eccezionali, speciali, permanenti, fissi, semifissi, eccetera. Il tutto sotto il controllo di un organismo corporativo interconfederale chiamato SICU, Servizio interconfederale contributi unificati, che aveva il compito di disciplinare la formazione di questi elenchi e la riscossione dei contributi unificati.

Soppresso l'ordinamento corporativo fascista, nel 1945 abbiamo avuto il decreto-legge luogotenenziale n. 75 del 1945, che ha istituito una commissione centrale provvisoria, e il SICU diventa SCAU, Servizio contributi agricoli unificati.

Attorno alla metà degli anni '50 una legge attribuì ad apposite commissioni provinciali la facoltà di sostituire il sistema del presuntivo impiego con il cosiddetto servizio dell'effettivo impiego. Questa facoltà concessa alle commissioni provinciali di sostituire il presuntivo con l'effettivo impiego si esplicitava tramite la distribuzione ai lavoratori agricoli di un libretto contenente dei foglietti nei quali l'imprenditore segnava il numero delle giornate effettuato dal giornaliero di campagna presso l'azienda. Questi foglietti venivano poi raccolti dagli uffici provinciali del Servizio contributi agricoli unificati, e servivano sia per riscuotere i contributi delle imprese agricole che per registrare a favore dei lavoratori il numero delle giornate sulle quali poi si stabilisce il requisito per la corresponsione delle prestazioni previdenziali.

Tutte le commissioni provinciali del Centro-Nord deliberarono, all'epoca, di passare dal presuntivo all'effettivo impiego. Ma così non fu in 23 province dell'Italia meridionale, dove il fenomeno del bracciantato e della disoccupazione era particolarmente acuto, e, là dove venne deliberato, ci fu un rifiuto totale delle popolazioni interessate, tanto che si raccolsero i libretti distribuiti ai braccianti, che furono portati nelle piazze comunali e bruciati. Rimase quindi in piedi il sistema del presuntivo impiego inventato nel 1940.

Ma la Corte costituzionale, con una sentenza emessa nel 1963, stabilì che il sistema del presuntivo impiego non era conforme al nuovo ordinamento dello Stato, e quindi dichiarò incostituzionali le leggi che lo prevedevano. Il rischio che si corse allora fu che i lavoratori iscritti negli elenchi fatti col vecchio sistema perdessero il diritto alle prestazioni. Per cui il legislatore, con l'articolo 1 della legge 5 marzo 1963, n. 322, decise di prorogare di un anno gli elenchi già compilati l'anno prima col sistema del presuntivo impiego nelle 23 province interessate, e stabilì anche, con la stessa legge, che per i nuovi occupati si doveva procedere con un sistema diverso di elenchi, sulla base della occupazione effettiva. Così in queste 23 province abbiamo avuto due tipi di elenchi, chiamati i primi elenchi a validità

prorogata, i secondi, cioè dei nuovi occupati, elenchi di rilevamento.

D E R I U . Quanto questo sia costituzionale, Dio solo lo sa.

R O M E I , *relatore alla Commissione.* Nella intenzione del legislatore del 1963 questa proroga dei vecchi elenchi doveva avere carattere provvisorio; infatti si stabilì la durata di un anno, con l'intendimento poi di fare una legge di riordinamento dell'intero sistema. Ma nel 1964, ed esattamente con legge n. 1412 del 18 dicembre 1964 (articolo 1) fu disposta una ulteriore proroga di tre anni di questi elenchi a validità prorogata, sempre nella previsione che nell'arco di questi tre anni fosse possibile pervenire ad una legge di riordinamento.

Ma allo scadere dei tre anni, con l'articolo 1 della legge n. 334 del 1968, non si trovò di meglio che prorogare ulteriormente di due anni gli elenchi compilati nel 1962.

Finalmente nel 1970, alla scadenza quindi di questa proroga disposta nel 1968, con decreto-legge n. 7 del 3 febbraio 1970, convertito con modifiche nella legge 11 marzo 1970, n. 83, si ritenne di poter pervenire a questo auspicato riordinamento dell'intero sistema. Il decreto-legge che ho ora ricordato prevedeva l'abolizione del sistema dei libretti con i foglietti, disciplinava il collocamento in agricoltura governato da apposite commissioni regionali, provinciali e comunali, faceva obbligo alle imprese di assumere mediante richiesta numerica agli uffici di collocamento e alle commissioni comunali di elaborare le graduatorie per l'avviamento al lavoro dei braccianti, e collegava soprattutto la compilazione degli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli agli atti del collocamento. Infatti stabiliva che gli elenchi, dal momento di entrata in vigore della legge, venissero compilati dalle commissioni locali della manodopera agricola sulla base degli atti del collocamento. All'articolo 18 del citato decreto-legge n. 7 del 1970 si disponeva che questo nuovo sistema entrasse in vigore per le province del Centro-Nord dal 1° luglio 1970, mentre nelle rimanenti 23 province in cui vigeva il duplice sistema degli elenchi il nuovo sistema, cioè il disposto dell'articolo 18 modificato con la legge di conversione (ossia collocamento-elenchi), anzichè dal 1° luglio 1970 sarebbe entrato in vigore dal 1° gennaio 1971, ed il diritto alle prestazioni da parte dei lavoratori iscritti negli elenchi ripetutamente prorogati avrebbe avuto validità fino al 31 dicembre 1971.

Questo nuovo sistema funzionò, diciamo, discretamente nelle province del Centro-Nord, ma non nelle 23 province dell'Italia meridionale, si disse — e lo si dice tutt'oggi — per carenza delle strutture di collocamento, che al Sud non funzionavano per mancanza di personale. E così, trascorso il 1971, con l'articolo 1 del decreto-legge 1° luglio 1972, convertito con legge 8 agosto 1972, n. 459, venne disposta un'ulteriore proroga di un anno dei vecchi elenchi. Alla scadenza dell'anno, e cioè con l'articolo 1 della legge 27 dicembre 1973, n. 852, venne poi deliberata la proroga di quattro anni.

Prima che scadesse quest'ultima proroga, ed era il 31 dicembre 1977, la Commissione lavoro del Senato in sede di approvazione della legge n. 37 del 1977, recante ulteriori miglioramenti previdenziali a favore dei lavoratori agricoli, alla unanimità approvò un ordine del giorno i cui punti essenziali erano i seguenti: invito al Governo a presentare al più presto al Parlamento un disegno di legge di riordinamento dell'intera materia e a non prorogare ulteriormente gli elenchi del 1962.

Il Governo, con l'articolo 9 del decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942, convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 41, dispose un'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 1979, cioè l'attuale scadenza, ma con una modifica rispetto alle precedenti proroghe, perchè in quell'articolo 9 è scritto che è prorogato il diritto alle prestazioni di questi lavoratori, purchè si tratti di non pensionati, di non emigrati, di non occupati prevalentemente in altri settori produttivi.

Contemporaneamente il Governo, adempiendo all'invito contenuto nell'ordine del giorno, presentava al Senato il disegno di legge n. 1125, sul quale questa Commissione ha lungamente lavorato nel corso della VII legislatura, ma che non è andato in

porto per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Intanto, la spesa previdenziale agricola sale ad un ritmo vertiginoso ed ha raggiunto un passivo che supera ormai i 6.000 miliardi di lire, tutto compreso.

Questa la storia.

A conclusione di questo mio breve riassunto della situazione, ho l'obbligo di dire che nella maggior parte dei casi per i percettori di queste prestazioni, e non solo per quelli iscritti negli elenchi a validità prorogata, ma anche per gli iscritti negli altri elenchi cosiddetti di rilevamento, gli emolumenti loro corrisposti più che di prestazione previdenziale hanno carattere di integrazione dei modestissimi redditi dei lavoratori del Meridione. Credo che si tratti di una integrazione sacrosanta anche se — debbo dire per obiettività — nelle zone più povere del Meridione i cittadini sprovvisti di reddito non sono soltanto quelli che sono iscritti negli elenchi a validità prorogabile.

A parte questo, debbo sottolineare anche la stortura di questo sistema che fa gravare questa integrazione dei redditi sul prelievo contributivo anzichè, come dovrebbe essere, sul prelievo fiscale. Nel merito, la proroga disposta all'articolo 1 per gli anni 1980 e 1981 — proroga del diritto alle prestazioni corrisposte dall'INPS e dall'INAM — ricalca più o meno la formulazione contenuta nell'articolo 9 del decreto-legge numero 942 del 1977. Infatti, dice che è prorogato il diritto alle prestazioni, ad eccezione dei pensionati, degli emigrati, degli occupati prevalentemente in altri settori di attività produttiva. C'è soltanto un inciso in più e anche di questo debbo dare conto alla Commissione, perchè, rispetto al precedente decreto di proroga, nel testo pervenutoci dalla Camera dei deputati — siamo in seconda lettura — è stato inserito questo inciso: « spettano per gli anni di competenza 1980 e 1981... le prestazioni delle assicurazioni gestite dall'INPS e dall'INAM, ad eccezione dei lavoratori che, — ecco la novità! — avendo compiuto l'età pensionabile di vecchiaia, godono di un trattamento pensionistico ».

È evidente che nell'intenzione dei colleghi della Camera si è ritenuto che la esclusione complessiva dalle prestazioni di tutti i pensionati effettuata nel 1974 fosse iniqua dal momento che con quell'inciso si intende reintrodurre il diritto alle prestazioni per coloro che percepiscono una pensione senza avere raggiunto l'età pensionabile.

Non ritengo di dover fare commenti su questo ampliamento. Ci sono, indubbiamente, ragioni valide e meno valide. È certo che il pensionato, per quanto riguarda le prestazioni di malattia, ne ha diritto sia che sia pensionato di vecchiaia sia che sia pensionato di invalidità; ma la ragione della reinclusione del pensionato di invalidità non è evidentemente quella delle prestazioni di malattia, ma probabilmente quella che egli possa continuare a percepire i sussidi ordinari o speciali di disoccupazione.

Questo è tutto per l'articolo 1. Per quanto riguarda l'articolo 2, leggo il parere della 5ª Commissione: « La Commissione bilancio e programmazione economica, esaminato il disegno di legge per quanto di competenza, comunica di non avere nulla da osservare sull'articolo 1; viceversa, esprime parere contrario sull'articolo 2 in quanto, allo stato, dalla sua formulazione discenderebbero oneri certi per quanto non quantificati a carico del bilancio dello Stato. Ove, pertanto, si intenda dare corso a tale disposizione, occorre provvedere a integrare la norma con una valida clausola di copertura previa quantificazione degli oneri ».

Debbo dire che questo, in un certo senso, me lo aspettavo, perchè, così com'è formulato l'articolo 2, fissa la corresponsione di un gettone di presenza nella misura di lire 5.000 per ogni seduta, ma non indica nè la copertura nè chi lo deve pagare. Qui non c'è scritto chi deve corrispondere questo gettone. L'interpretazione — ma è una interpretazione a livello personale — è che l'onere di questo gettone di presenza non può che gravare sul bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, perchè queste commissioni sono definite dal decreto-legge numero 7 del 1970 organi del Ministero del lavoro, e quindi, se sono organi del Ministero del lavoro, è chiaro che il relativo one-

re non potrebbe che gravare sul bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Su questo aspetto è evidente che — questa è una opinione del relatore — mi attendo dal rappresentante del Governo la conferma o meno di questa indicazione che io fornisco alla Commissione. Probabilmente, nel parere — così come l'ho letto adesso — della Commissione bilancio non si fa una questione soltanto su chi deve gravare l'onere finanziario, ma anche di copertura; ed allora forse vengono fuori questioni di carattere formale di cui non mi intendo molto (articolo 81 della Costituzione, eccetera).

Per quanto riguarda la spesa, onorevoli colleghi, voi avete visto com'è formulato questo articolo. Esso dice che spetta a queste commissioni un gettone di presenza nella misura di 5.000 lire per ogni seduta e che tale gettone verrà riconosciuto per un massimo di cinque riunioni mensili ai componenti le commissioni nella cui sezione risultano iscritti fino a 500 lavoratori agricoli.

Debbo dire, proprio per aver partecipato allora, in veste di presidente del Servizio contributi agricoli unificati, alla elaborazione del decreto-legge n. 7 del 1970, che fin da allora questo problema del gettone di presenza venne esaminato e non è mai stato istituito per problemi d'ordine finanziario.

Per le commissioni provinciali e regionali la spesa è irrisoria, perchè quelle provinciali hanno 19 membri e quelle regionali 21; il problema grosso riguarda le commissioni locali della manodopera agricola che non hanno mai percepito il gettone.

Lo scopo del gettone, d'altra parte, nelle intenzioni di chi l'ha proposto, è certamente quello di consentire la funzionalità di queste commissioni anche attraverso il rimborso spese. Quindi, personalmente, esprimo un parere favorevole sulla utilità di questo gettone, ma è chiaro che mi rimetto al Governo e a quanto rilevato dalla Commissione bilancio per quanto riguarda la spesa, ritenendo che questa spesa, aggirantesi sui 15-18 miliardi, non possa che gravare sul bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Onorevoli colleghi, ho finito, ma debbo dire ancora che era negli auspici di tutti che si potesse arrivare alla fine di questa lunga vicenda della proroga degli elenchi compilati nel 1962 — è la nona proroga questa — e nel convincimento di tutti era anche che si sarebbe arrivati a questo attraverso una legge di riordino del sistema che risolvesse i problemi non risolti dal decreto-legge n. 7 del 1970.

Molti di noi, nella VII legislatura, hanno lavorato attivamente attorno al disegno di legge n. 1125 del Governo. Il Gruppo della democrazia cristiana, all'inizio dell'VIII legislatura, proprio con questo scopo da tutti condiviso di arrivare all'auspicato riordinamento, ha assunto l'iniziativa di presentare al Senato un disegno di legge che, in gran parte, ricalca il n. 1125 e tiene conto del lavoro compiuto dal Comitato ristretto di questa Commissione. Inoltre, quale primo firmatario di quel disegno di legge, esprimo formalmente il rammarico che non ne sia stato ancora iniziato l'esame per effetto di una richiesta di rinvio avanzata dal Governo e dagli altri Gruppi politici.

Onorevole Presidente, considerata la gravità della situazione, la sollecito a porre all'ordine del giorno il disegno di legge n. 233 sulla previdenza agricola. Doverosamente ho rappresentato la situazione qual è. Tuttavia, a parte le questioni intorno all'articolo 2, la rilevanza sociale del provvedimento e la situazione socialmente esplosiva nel Sud mi portano ad esprimere parere favorevole all'approvazione al disegno di legge in esame.

P R E S I D E N T E . Per quanto riguarda il disegno di legge n. 233 sulla previdenza in agricoltura, mi auguro che all'inizio del prossimo anno si possa iniziarne l'esame e che nel frattempo alcune riserve che erano state espresse dal Governo e dagli altri Gruppi politici abbiano a cadere.

M A N E N T E C O M U N A L E , *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* La proposta che avanzo di fronte al parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato è che la votazione vada

rinviata alla seduta di domani. Il dibattito può anche proseguire, ma non l'approvazione relativamente all'articolo 2 del disegno di legge. Desidero ricordare che alla Camera, trattandosi di due disegni di legge di iniziativa parlamentare, uno dell'onorevole Pisicchio e l'altro dell'onorevole Di Corato, la Commissione lavoro ritenne opportuno unificare i due provvedimenti, sui quali erano stati emessi i pareri sia della Commissione affari costituzionali che della Commissione bilancio, che non avevano fatto alcun rilievo. Ragion per cui si ritenne di approvare senza emendamenti l'articolo 1 e l'articolo 2, con la copertura che si riteneva fosse stata già individuata dalla Commissione bilancio nel momento in cui si era pronunziata sui due testi dei disegni di legge di iniziativa parlamentare. Evidentemente la Commissione bilancio del Senato ha rilevato che la copertura non sia stata individuata con sufficiente chiarezza, e quindi si debba procedere ad una integrazione dello stesso articolo 2 con l'indicazione della clausola di copertura e anche previa quantificazione dell'onere finanziario. Infatti, dopo quanto ha fatto presente il relatore, senatore Romei, bisogna anche accertare l'ammontare dell'onere che viene a gravare sul bilancio del Ministero del lavoro, se è di competenza di questo Ministero.

Per questi motivi io chiedo alla Commissione di procedere, se ritiene, nel dibattito e nella discussione sul disegno di legge pervenuto dalla Camera dei deputati, ma di soprassedere alla sua votazione, soprattutto per quanto riguarda l'articolo 2, riservandomi per la seduta di domani di portare a conoscenza della Commissione o l'opinione del Ministero del tesoro, con il quale il Ministero del lavoro prenderà immediatamente contatto, oppure la soluzione riguardante l'articolo 2 del provvedimento.

P R E S I D E N T E . Abbiamo tutti ascoltato la proposta del sottosegretario Manente Comunale. Potremmo continuare il dibattito, ma ritengo sia opportuno aggiornare la discussione a domani mattina, anche per avere elementi di valutazione su quella che sarà la proposta che ci perverrà in ordine all'articolo 2. In questo modo risparmieremo senz'altro del tempo, perchè iniziando ora la discussione dovremmo magari parlare sull'articolo 1, lasciando in piedi il discorso sull'articolo 2. Proporrei quindi di aggiornare i nostri lavori.

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

I lavori terminano alle ore 11.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore: DOTT. GIOVANNI BERTOLINI