COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 DICEMBRE 1987

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **VINCENZO MANCINI**

INDICE

PAG.

Proposte di legge (Discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):

Cristofori ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (672).

Borruso ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (1725) 3

Mancini Vincenzo, *Presidente* 3, 11, 17, 19

Borruso Andrea 14

Cristofori Nino, *Relatore* 4, 18

Facchiano Ferdinando 16

Formica Rino, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale* 18

Lodi Faustini Fustini Adriana 11

Rotiroti Raffaele 17

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11,25.

SALVATORE SANFILIPPO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione delle proposte di legge Cristofori ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (672); Borruso ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (1725).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Cristofori, Martinazzoli, Gitti, Zarro, Zolla, Sangalli, Russo Raffaele, Fausti, Augello, Balestracci, Carrus, Fornasari, Grippo, Portatadino, Sarti, Silvestri, Usellini, Zaniboni, Zuech, Mancini Vincenzo, Alessi, Andreoli, Anselmi, Armellin, Astone, Azzaro, Azzolini, Battaglia Pietro, Bodrato, Bonferroni, Borra, Borri, Brocca, Caccia, Cafarelli, Campagnoli, Carelli, Casati, Casini Carlo, Casini Pier Ferdinando, Castagnetti Pierluigi, Chiriano, Coloni, Contu, D'Angelo, Degennaro, Del Mese, Ferrari Bruno, Foti, Frasson, Galli, Garavaglia, Gelpi, Lamorte, Lattanzio, Leone, Lia, Lucchesi, Malvestio, Manfredi, Mannino Calogero, Meleleo, Mensorio, Merloni, Micheli, Napoli, Nicotra, Nucci Mauro, Orsenigo, Paganelli, Patria, Pellizzari, Perani, Piredda, Quarta, Rabino, Radi, Ravasio, Rebulla, Pujia, Ricci, Ricciuti, Righi, Rinaldi, Rivera, Rosini, Saretta, Senaldi, Tancredi, Torchio, Urso, Vecchiarelli, Viscardi, Viti, Zambon, Zampieri, Zoppi e Zoso: « Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale » e dei deputati Borruso, Pallanti, Cima, Diaz, Cavicchioli, Sospiri, Biondi e Facchiano: « Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale ».

Comunico alla Commissione che ai provvedimenti sopra ricordati si aggiungerà la proposta di legge Lodi ed altri n. 1176, sempre in tema di ristrutturazione dell'INPS, che non è stata ancora assegnata formalmente alla Commissione. Di essa, tuttavia, si dovrà tenere conto nel corso dei lavori che seguiranno alla conclusione della discussione sulle linee generali.

Esprimo la mia soddisfazione per l'assegnazione in sede legislativa dei provvedimenti e proprio per questo ritengo che la Commissione, pur non risparmiando approfondimenti ed esami attenti ed oculati della materia, non debba perdere l'occasione per vincere una sorta di « scommessa » fra il Parlamento ed il Governo. Se riusciremo ad approvare il provvedimento in tempi ristretti, daremo la dimostrazione che non è vera l'accusa, che qualcuno maliziosamente ci rivolge, che il Parlamento legifera solo attraverso decreti-legge.

A tal fine, ritengo opportuno adottare procedure di lavoro informali che consentano di recuperare, nei modi consentiti dal regolamento, il tempo che andrà perduto a causa dell'imminente sessione di bilancio e della successiva chiusura natalizia. Penso che i colleghi si potranno riunire in gruppi informali di lavoro utilizzando le ore che rimarranno a disposizione nel corso della discussione del bilancio dello Stato.

L'onorevole Cristofori ha facoltà di svolgere la relazione.

NINO CRISTOFORI, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, il progetto di legge di riforma dell'INPS che cominciamo a discutere oggi ha una grande rilevanza politica e tecnica. Si tratta, in primo luogo, di un progetto sottoscritto da quasi tutti i gruppi parlamentari, a conferma di una comune volontà politica, al di là di divisioni ideologiche e di parte, di fare di quella attuale una legislatura caratterizzata da riforme incisive del nostro assetto giuridico ed istituzionale. Dopo la proposta di riforma della Presidenza del Consiglio assieme a quelle, varate nella scorsa legislatura, del CNEL e delle ferrovie dello Stato, questo progetto rappresenta un determinante contributo alla revisione del quadro complessivo della pubblica amministrazione italiana ed il presupposto logico della più generale riforma dell'ordinamento pensionistico.

Le proposte di legge in discussione, anche se si differenziano per alcuni particolari, in sostanza si ispirano agli stessi criteri contenuti nel testo unificato approvato nella scorsa legislatura. Credo che, nel sottoscriverlo, tutti i gruppi politici abbiano considerato, al pari della democrazia cristiana – che già nel mese di luglio aveva presentato specifiche proposte di riforma per i diversi settori previdenziali – questo elemento di propedeuticità a più vasti disegni riformatori: ha poco senso stabilire nuove linee di intervento nel campo della protezione sociale, se prima non si siano predisposti gli idonei strumenti. Peraltro l'INPS, la cui struttura, nelle linee organizzative attuali, risale al 1935 (è stata parzialmente riformata nel 1969), richiede un adeguamento alle mutate esigenze della popolazione assicurata, alle condizioni del mercato del lavoro, ai mutevoli rapporti di lavoro, alla tecnologia che incide ormai in modo determinante su ogni settore della vita economica e sociale del paese.

Desidero, a questo punto, fare una riflessione su una questione che ritengo di particolare importanza. Mi chiedo se i colleghi non riconoscano l'utilità, al fine di accelerare l'*iter* della riforma del sistema pensionistico, di procedere con la stessa metodologia adottata per la riforma dell'INPS. Come alcuni dei colleghi qui presenti ricorderanno, nella scorsa legislatura tutta la parte riguardante la riforma delle gestioni del lavoro autonomo raccolse il parere favorevole non solo del Governo, ma anche delle Commissioni affari costituzionali e bilancio, per cui, al di là dei necessari approfondimenti, essa potrebbe essere utilizzata come base per la discussione in tema di riforma delle pensioni.

Quanto al lavoro svolto dalla commissione nominata dall'allora ministro Gorrieri, non ho nulla da dire, anche perché immagino che qualunque commissione non abbia nulla di nuovo da scoprire dopo che da tredici anni si discute quotidianamente – sia in Parlamento, sia in sede ministeriale – di riforma delle pensioni.

Non dobbiamo, quindi, operare uno stralcio del disegno organico che tutti insieme predisponemmo nell'ambito della speciale Commissione che lavorò fino allo scorso anno con risultati positivi e con uno spirito di collaborazione e comprensione di cui ancora ringrazio tutti; piuttosto si tratta di elaborare una riforma da varare in breve tempo, dati i molteplici approfondimenti già effettuati, pregiudiziale ad altri incisivi interventi: ordinamento pensionistico generale, rapporti tra previdenza pubblica obbligatoria e previdenza integrativa privata, assegni familiari, interventi a sostegno del reddito, previdenza dei lavoratori autonomi.

È questo, quindi, il significato politico che credo si possa attribuire alla proposta unitaria qui presentata.

Tale progetto è rilevante anche sotto l'aspetto tecnico per il nuovo modo di intervenire nella pubblica amministrazione al fine di creare le condizioni di efficienza e concorrenzialità che si sono sempre ritenute erroneamente (ma comprensibilmente) appannaggio esclusivo dell'impresa privata: l'adozione dello strumento della programmazione e della verifica degli obiettivi conseguiti, il controllo non sugli atti, ma sui risultati, la

fiducia e la responsabilità agli amministratori, l'autonomia e le attribuzioni della dirigenza e delle strutture tecniche, lo snellimento del contenzioso, la chiarezza di bilancio nelle diverse partite che costituiscono la vita dell'ente, l'individuazione di una figura atipica di ente pubblico, ma pur sempre rientrante nella sfera del parastato. Si tratta di elementi tutti innovativi che, uniti alla delegificazione anticipata dal decreto-legge n. 442 del 30 ottobre scorso e alla previsione della Commissione parlamentare di controllo sugli enti previdenziali, potranno, se rettamente applicati, fare dell'INPS un efficace strumento di realizzazione della politica sociale.

Ritengo, infatti, che sia stato sufficientemente chiarito che le riserve espresse sullo strumento usato, il decreto-legge, e sulla delegificazione, non riguardavano la sostanza, che comunque dovrà essere riveduta, ma l'esigenza di non illudere nessuno che si possa, con la semplice delegificazione, raggiungere l'obiettivo complessivo. Soltanto attraverso una ristrutturazione generale dell'Istituto potremo dare una risposta completa alla domanda che ci viene dai lavoratori.

In linea generale, il progetto unificato è finalizzato a restituire all'INPS la capacità di intervenire nella società secondo criteri di maggiore flessibilità e adeguatezza alle esigenze degli utenti. Tale obiettivo si raggiungerebbe attraverso la costruzione di una realtà operativa nella quale la finalità dell'ente si realizzi mediante una struttura di tipo imprenditoriale che, mantenendo le caratteristiche di ente pubblico, sia in grado di assicurare una direzione dinamica e di improntare la sua azione a criteri di programmazione e di pianificazione degli obiettivi e di controllo dei risultati.

Sulla base dell'ampio dibattito, che ha largamente coinvolto anche il mondo sindacale, la proposta attua un disegno che privilegia l'autonomia dell'ente e separa nettamente l'attività di programmazione e di indirizzo delle linee politiche – di competenza degli organi – dall'attività di direzione ed attuazione – attribuita alle strutture burocratiche – realizzata mediante un ampio processo di decentramento, con la massima partecipazione del personale e attraverso l'assunzione di potere decisionale e di responsabilità da parte dei dirigenti.

Le competenze del presidente rimangono, sostanzialmente, quelle stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1970, con ampia possibilità di delega della rappresentanza legale dell'ente al direttore generale e agli altri dirigenti, nell'ambito di criteri generali stabiliti dal consiglio di amministrazione.

Vengono attribuiti al consiglio di amministrazione tutti i poteri relativi alle seguenti materie: direttive ed obiettivi generali dell'attività e del funzionamento dell'ente e relativi piani operativi; disciplina autonoma dell'ordinamento dei servizi; regolamento organico e di fine servizio del personale; funzionamento degli organi di amministrazione; procedure per gli appalti, le forniture e la stipulazione dei contratti in generale; materie oggetto di delegificazione ai sensi del decreto-legge n. 442, che proprio in questa Commissione abbiamo recentemente discusso.

La composizione del consiglio di amministrazione rimane, invece, sostanzialmente invariata, ad eccezione della sostituzione dei due rappresentanti elettivi del personale dell'INPS con due rappresentanti dei lavoratori dipendenti. Nella mia veste di relatore credo di dover invitare la Commissione a riflettere adeguatamente sulle decisioni assunte a questo proposito, che sono state poi riprese nel testo al nostro esame.

La composizione del comitato esecutivo è stata ampliata, rispetto a quella indicata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 639, portando a tredici i precedenti undici membri, oltre al presidente e ai due vicepresidenti. Tale estensione è stata operata in relazione alle più vaste attribuzioni previste per detto organo, al quale sono trasferite tutte le competenze, a carattere gestionale, in materia di organizzazione delle strutture

aziendali e del personale, di acquisizione delle risorse strumentali nell'ambito dei regolamenti e dei criteri generali deliberati dal consiglio di amministrazione.

Spetta, inoltre, al comitato esecutivo esaminare trimestralmente l'andamento della gestione finanziaria dell'Istituto e lo stato di attuazione della programmazione, coordinare l'azione degli organi preposti alle varie gestioni e di quelli periferici, adottare provvedimenti concernenti il personale, ivi compresa la nomina alla qualifica di dirigente e le promozioni a dirigente superiore.

L'autonomia decisionale dell'Istituto è sostenuta da una radicale revisione del complesso dei controlli che si sono venuti sovrapponendo nel tempo: controllo dei Ministeri vigilanti, della Presidenza del Consiglio dei ministri, controllo concomitante del collegio dei sindaci, controllo della Corte dei conti.

Nella proposta unificata, così come nelle proposte dei gruppi democratico cristiano e comunista, la vigilanza sullo Istituto è demandata al solo Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al quale vengono trasmesse, per l'approvazione, le delibere con le quali il consiglio di amministrazione definisce o modifica la dotazione organica del personale o quella dei dirigenti. Sono, invece, immediatamente esecutive quelle riguardanti i regolamenti (a parte ciò che si dirà sulla delegificazione) ed i criteri direttivi generali.

Mi permetto di insistere su questo punto, che è molto importante per chi, come molti di noi, ha seguito da decenni l'attività dell'Istituto: il problema del controllo unico del Ministero del lavoro è una delle questioni fondamentali. Ho dovuto polemizzare con il rappresentante del Ministero del tesoro, in sede di Commissione bilancio, quando nella scorsa legislatura si è dovuto affrontare questo tema, anche se poi il parere di quella Commissione, pur con le riserve del tesoro, è stato unanime nell'appoggiare la parte del provvedimento riferita a tale punto.

Ma credo non si possa fingere di fare una riforma. Se non rimuoviamo, infatti, le cause fondamentali delle lungaggini e delle difficoltà operative dell'Istituto, evidentemente non vale neppure la pena di affrontare questo tema.

La Corte dei conti eserciterà il controllo continuativo sulla gestione dell'ente, con le modalità di cui agli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 21 marzo 1958, n. 259, riferendo al Parlamento sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta nell'esercizio esaminato.

Per quanto riguarda il collegio dei sindaci, si elimina il controllo concomitante sulla legittimità dei singoli atti, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 639. L'organo vigilerà sulla regolarità contabile di tutte le gestioni ed eserciterà il controllo amministrativo-contabile sugli atti di amministrazione dell'ente. Nuova è anche la sua composizione, con un magistrato della Corte dei conti in funzione di presidente, due rappresentanti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e due del tesoro. Questa è, in sostanza, la sede in cui si svolge il controllo effettivo, nella quale si inserisce anche la responsabilità del Ministero del lavoro. Completa il quadro dei controlli e, quindi, la loro trasformazione da controlli preventivi in controlli dei risultati dell'azione amministrativa nel suo complesso, la previsione di una commissione parlamentare di controllo composta da nove senatori e nove deputati. Essa vigilerà sull'efficienza del servizio in relazione all'esigenza degli utenti, sull'equilibrio delle gestioni, sull'utilizzo dei fondi disponibili, sulla programmmazione dell'attività e sui risultati di gestione, sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo economico del paese. È, quest'ultima, un'innovazione di grande significato, che si colloca nell'ambito del « documento Giannini » sullo stato della pubblica amministrazione.

Infine, per quanto concerne la responsabilità patrimoniale degli amministratori e dei funzionari dell'ente – i quali, come

è noto, rispondono per i danni arrecati nell'esercizio delle proprie attribuzioni secondo le norme vigenti per i funzionari dello Stato, e dunque anche per colpa lieve – l'articolo 49 del provvedimento in discussione limita tale responsabilità solo ai casi di dolo o colpa grave. Si tratta di una norma strettamente collegata con la trasformazione dei controlli da preventivi (sulla legittimità dei singoli atti) in successivi (sui risultati della gestione), che tuttavia, probabilmente, dovrà essere da noi riveduta in relazione all'equiparazione dei dirigenti statali e di quelli parastatali operata con la legge n. 72 del 1985.

Dedicati alla dirigenza sono gli articoli 13 e 14, che puntano su una nuova figura di dirigente, considerato quale momento di raccordo tra le linee di indirizzo politico-programmatico indicate dagli organi e la realizzazione degli obiettivi indicati nei piani operativi.

In tale contesto, anche la figura del direttore generale assume una connotazione più incisiva, trasformandosi, da tradizionale vertice di una piramide gerarchico-funzionale, in centro di propulsione e di coordinamento dell'attività operativa dell'ente, con ampia facoltà d'iniziativa e di proposta.

A tale riguardo, desidero svolgere una breve riflessione su una discussione avvenuta in una precedente occasione tra gli organi dell'ente. Ritengo non del tutto proprio il fatto che sia stato escluso, tra gli organi dell'ente, il direttore generale. Sottopongo, dunque, alla valutazione degli onorevoli colleghi questa mia personale riflessione, giacché so quale dibattito si è svolto all'interno dell'ente stesso.

Nei confronti dei dirigenti dell'ente sono confermate le disposizioni legislative che disciplinano lo stato giuridico ed il trattamento economico della dirigenza pubblica, in particolare la legge n. 72 del 1985 per la quale, venerdì scorso, il Consiglio dei ministri ha approvato il decreto di armonizzazione. In relazione a quest'ultimo, dovremo probabilmente riconsiderare alcune delle norme contenute nell'articolo 14. Si tratta, comunque, di due articoli (il 13 ed il 14) di fondamentale importanza ai fini della maggiore efficienza ed autonomia dell'ente.

Nell'ambito della gestione finanziaria e patrimoniale complessiva dell'INPS sono istituite, con riferimento a quattro comparti omogenei, cinque gestioni con propria autonomia economico-patrimoniale e di bilancio, articolato – se del caso – in separate evidenze contabili.

Su tale argomento molto si è discusso nella passata legislatura. Pertanto, credo che dovremmo approfondirlo ulteriormente nella ricerca di un migliore equilibrio e di una maggiore trasparenza finanziaria.

Per la gestione dei lavoratori dipendenti, sono istituiti due fondi: uno per i trattamenti pensionistici ed uno per le prestazioni temporanee; quest'ultimo assorbe tutte le preesistenti gestioni per l'assicurazione contro la disoccupazione, la tubercolosi, l'integrazione guadagni dei lavoratori dell'industria e dell'edilizia, l'integrazione salariale ai lavoratori agricoli, gli assegni familiari ed i trattamenti economici di malattia (parlerò, brevemente, anche del problema degli assegni familiari).

Nel settore dei lavoratori autonomi sono istituite tre gestioni dei contributi e delle prestazioni previdenziali per quanto riguarda i coltivatori diretti, i mezzadri e coloni, i commercianti ed artigiani. Tali gestioni assorbono le competenze delle preeesistenti gestioni speciali.

Nel comparto riguardante gli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali è istituita la gestione degli interventi a carico dello Stato, che assume l'onere del finanziamento della gestione stessa, alla quale fanno carico le pensioni sociali, gli oneri per l'integrazione al minimo e quelli derivanti dalle agevolazioni contributive in favore di particolari categorie, secondo quote stabilite annualmente con legge, gli oneri per i pensionamenti anticipati e l'onere dei trattamenti pensionistici dei cittadini rimpatriati dalla Libia.

In tale ambito dovremo affrontare, a mio avviso, anche il problema del *deficit* della gestione speciale dei coltivatori di-

retti, mezzadri e coloni, per i quali si era giunti nella scorsa legislatura al comune orientamento di trasferire a carico dello Stato il *deficit* patrimoniale e gli oneri concessi alle pensioni liquidate con decorrenza anteriore ad una certa data (che, in questo caso, dovrebbe essere quella del 31 dicembre 1987) e quelle ai superstiti derivanti da questo *stock* di pensioni. Ricordo che, in sede di Commissione bilancio, sia il rappresentante del Ministero del tesoro, sia quello del Ministero del bilancio si dichiararono favorevoli a questa soluzione.

A questo punto, desidero sottolineare l'urgenza dell'approvazione della riforma delle gestioni dei lavoratori autonomi perché, nel momento in cui ci accingiamo a risolvere il problema della gestione patrimoniale immaginando di partire da zero, con responsabilità precise e con il dovere di mantenere in equilibrio i bilanci, evidentemente presupponiamo analogie nei tempi perché il meccanismo possa funzionare. In altri termini, nel momento in cui ci accingiamo a sistemare tale questione, dobbiamo fare sì che parta la riforma della gestione dei lavoratori autonomi.

Le competenze attribuite ai comitati preposti alla gestione sono essenzialmente mirate all'assunzione dei provvedimenti necessari per assicurarne l'equilibrio.

Nei rispettivi ambiti, le gestioni sono pienamente autonome – sia pure nel quadro delle direttive generali del consiglio di amministrazione – e realizzano un momento di responsabilità delle categorie. L'istituzione della gestione dei trattamenti a carico della Stato, inoltre, consente una razionalizzazione legislativa sia del complesso degli oneri previdenziali, sia del complesso degli altri oneri riferiti anche a logiche estranee al sistema previdenziale inteso in senso stretto e si pone nella scia delle due ultime leggi finanziarie.

Per quanto concerne gli organi periferici dell'Istituto, il progetto ridetermina le competenze dei comitati regionali, anche in relazione alla scelta fondamentale dell'unico grado di giudizio, in sede di contenzioso. Di conseguenza, i comitati regionali sono trasformati in punti di raccordo con gli organi centrali ed in centri di coordinamento dell'attività dei comitati provinciali e di collegamento con gli altri organismi operanti nella regione. I comitati regionali, inoltre, decideranno in via definitiva i ricorsi relativi alla sussistenza dei rapporti di lavoro.

In relazione alle più ampie competenze attribuite a detti organi, la composizione degli stessi è aumentata da 16 a 21 membri.

La composizione dei comitati provinciali è, invece, sostanzialmente ridotta rispetto a quella prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 639 del 1970, passando da 29 a 17 membri. Ciò si pone in relazione anche con la ridetermìnazione delle competenze di detti organi a seguito della nuova disciplina dell'invalidità pensionabile, introdotta con la legge 12 giugno 1984, n. 222, e delle modifiche in materia di contenzioso.

Le norme che disciplinano il contenzioso tendono a razionalizzare le competenze degli organi centrali e periferici, allo scopo di rendere più snella e, quindi, più aderente alle esigenze dell'utenza la materia dei ricorsi.

A tale fine sono previsti un unico grado di decisione dei ricorsi e la competenza dei comitati provinciali su tutti i ricorsi in materia di prestazioni. Detti ricorsi, ad eccezione di quelli relativi alle pensioni sociali (che restano di competenza del comitato nella sua interezza), verranno decisi da una speciale commissione del comitato composta di tutti i membri, con esclusione dei rappresentanti dei lavoratori autonomi. Per i ricorsi concernenti questi ultimi lavoratori sono, invece, previste speciali commissioni, presiedute da un rappresentante delle relative categorie in seno al comitato provinciale.

Completava il quadro normativo un ampio processo di delegificazione, previsto nel testo che abbiamo presentato, per tutte le materie relative alle procedure di accertamento, riscossione e accredito della contribuzione, determinazione, liqui-

dazione ed erogazione della gestione dell'Istituto, ivi comprese quelle in materia contabile e finanziaria, di acquisizione di beni mobili ed immobili e di esecuzione delle opere, forniture e servizi in genere. Le disposizioni esistenti in tali materie recedono, anche formalmente, a norme regolamentari, e come tali sono modificabili dal consiglio di amministrazione.

Tale norma è stata anticipata dal Governo con il decreto-legge n. 442, che questa stessa Commissione ha contribuito a modificare. Dovremo comunque, a mio parere, soffermarci ulteriormente sull'argomento, sia per vedere se includere tra le materie oggetto di delegificazione anche quelle contabili, finanziarie e di acquisizione dei beni e servizi, sia per semplificare, almeno per certi regolamenti, il complesso *iter* successivo alla delibera assunta dall'INPS che prevede nel decreto-legge l'approvazione da parte del ministro del lavoro e della Presidenza del Consiglio.

Nella passata legislatura, a seguito di una opportuna mediazione, siamo riusciti a risolvere alcuni problemi; ritengo che un approfondimento della questione possa migliorare il risultato di tale mediazione, conducendoci all'approvazione di un testo ancor più idoneo di quello che ci siamo proposti.

Già nella rapida sintesi che ho svolto delle principali norme contenute nella proposta di legge ho accennato all'opportunità di riconsiderare alcuni problemi o di prenderne in esame di nuovi. Ed è questo, d'altra parte, lo spirito con cui tutti i gruppi politici l'hanno sottoscritta. Forse è opportuno, dunque, ricordare alcuni passaggi sui quali già nella Commissione speciale per la riforma del sistema pensionistico registrammo atteggiamenti diversi, che ora dovremo approfondire.

Il più importante credo si possa individuare nell'assetto delle gestioni finanziarie dell'ente, con la contraddizione che sembra esistere tra le cinque gestioni finanziarie ed i quattro comparti omogenei, previsti dall'artiolo 20: il rischio è di non avere una netta separazione tra le diverse prestazioni e le corrispondenti contribuzioni, a danno della trasparenza dei bilanci.

Circa la composizione degli organi, era stata avanzata (non dal mio gruppo) la proposta della pariteticità delle rappresentanze nel consiglio di amministrazione e nel comitato esecutivo: a mio parere, tuttavia, la nuova composizione del comitato esecutivo e le strutture dei comitati di gestione – che chiamano in causa le categorie direttamente interessate – fanno superare il problema ed assicurano un giusto equilibrio con riferimento al preminente interesse dei lavoratori assicurati e dei pensionati. Mi auguro, anzi, che durante il dibattito non si riapra ancora tale questione che è già stata oggetto di settimane di discussione, a meno che, naturalmente, altri gruppi non ritengano opportuno farlo.

Resta, invece, aperto il problema, cui ho già accennato, della rappresentanza dei dipendenti dell'ente, tema sul quale ritengo sia necessaria una riflessione.

In merito alla dirigenza, snodo essenziale della riforma, credo dovremo tener conto del decreto del Presidente della Repubblica approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 27 novembre, in attuazione della legge n. 72 del 1985, coordinando in modo più armonico e razionale le norme. Analogamente, dovremo considerare i problemi di alcune particolari categorie (pre-direttivi, professionali), problemi che già cominciammo ad esaminare nel corso della discussione del precedente decreto-legge di proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali, ma che trovano una sede più propria nel provvedimento al nostro esame.

Rientra in questo più ampio quadro anche una auspicabile riorganizzazione che consenta un *turn over* della dirigenza, mediante pensionamenti anticipati e soluzioni che tengano conto anche delle esigenze di ammodernamento dell'Istituto. Non inseriremo in questo provvedimento disposizioni relative al prepensionamento dei dipendenti dell'INPS, in quanto riteniamo, d'accordo con altri gruppi, che sia compito del Governo provvedere in tal senso, con norme di carattere generale;

del resto, già allora sollecitammo il ministro su tale problema. Abbiamo ripresentato nella X legislatura tale provvedimento proprio perché vengano stabilite norme particolari che tendano all'ammodernamento della struttura, a fronte delle trasformazioni tecnologiche innovative ed alle difficoltà di mobilitazione del personale che si trova ad utilizzare strumenti complessivamente nuovi. Per la verità, proponemmo anche nuove soluzioni di copertura dell'onere che non erano esclusivamente a carico dello Stato, come oggi avviene per i prepensionamenti, le quali avevano suscitato l'interesse dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro. Il Governo deve farci sapere se sia d'accordo con tali proposte.

La questione non riguarda soltanto l'ammodernamento dell'INPS e le sue strutture, ma anche altri istituti, come – per esempio – l'INAIL.

Signor presidente, nutro una certa preoccupazione (che, del resto, ho già avuto modo di esporle in un colloquio privato) circa la necessità di attingere personale a fasce esterne di professionalità con un trattamento economico che, naturalmente, risulta diverso da quello dei dipendenti. Infatti, questi ultimi posseggono la medesima, se non superiore, capacità professionale; inoltre si corre il rischio della nascita di strutture parallele nell'ambito della pubblica amministrazione che potrebbero dar luogo all'insorgere di contenziosi. È un problema che mi sembra vada approfondito.

Un ultimo rilievo riguarda la « delegificazione », che è stata stralciata dalla naturale sede di questa riforma per essere anticipata in un decreto-legge. Mi sembra che, anche in considerazione delle prime applicazioni che di essa ha fatto l'INPS, sarebbero opportune – se non necessarie – alcune rettifiche, sia in conformità a quanto previsto nella proposta di legge n. 1725 (in particolare con riferimento a tutta l'area della contabilità, dei bilanci, delle procedure per l'acquisizione di beni e servizi, oggi enormemente rischiose), sia in relazione ad ulteriori riflessioni, per esempio, prevedendo la procedura più garantista stabilita dal decreto-legge, quando si tratti di decisioni che incidano su comportamenti di terzi, ed eliminando le successive approvazioni (Ministero del lavoro, Consiglio dei ministri) quando si sia in presenza di modifiche attinenti a procedure ed organizzazione in senso stretto.

Colgo l'occasione della presenza del ministro per ricordare un problema appena accennato, che rappresenta una questione aperta a seguito dell'unificazione (alla quale abbiamo proceduto) delle varie gestioni: mi riferisco al problema degli assegni familiari. Chiedo al Governo, nella mia qualità di relatore, di chiarire come abbia intenzione di regolarsi nei riguardi di tale istituto e se ritenga che esso abbia carattere assistenziale oppure di integrazione di reddito. Poiché gli assegni familiari, grazie alla legge finanziaria, prendono nuova « linfa », mi domando se non occorra riesaminare il loro ruolo. La situazione oggi è anomala; devo ricordare che questa gestione ha un avanzo patrimoniale enorme (infatti, la Corte costituzionale non si è ancora pronunciata in merito al pagamento dei contributi) che non viene utilizzato per lo scopo per il quale i datori di lavoro versano detti contributi. In merito sono stati presentati vari progetti di legge: poiché ci stiamo apprestando a dare un nuovo assetto all'INPS, occorre decidere la strada da seguire.

Sono queste le principali questioni che andranno successivamente approfondite e sulle quali tutti i gruppi politici dovranno esprimere il proprio pensiero.

Mi preme sottolineare lo spirito di collaborazione che ci ha spinti a presentare un progetto comune e le assicurazioni del Governo e del ministro Formica in particolare, che ci hanno consentito finalmente di districare una situazione veramente incredibile.

Sollecito, inoltre, il Governo ad essere presente ai lavori del Comitato ristretto, perché nella scorsa legislatura – forse in parte per nostra responsabilità – è stata sempre lamentata l'assenza del rappresentante dell'esecutivo, sia in sede di Comi-

tato ristretto, sia in sede referente. Ora credo che questa pagina possa considerarsi chiusa; la Commissione è aperta a tutte le iniziative, proposte ed orientamenti che il Governo vorrà portare in questa sede, perché occorre lavorare insieme e, quindi, mi auguro che il Governo stesso rifletta sul modo in cui far « decollare » il disegno complessivo della riforma.

Non si può essere insensibili alle manifestazioni indette nei giorni scorsi dalla confederazioni sindacali, che hanno posto in prima istanza, al di là dei problemi immediati che riguardano la perequazione delle pensioni, la questione generale della riforma. Comunque, essa non potrà senz'altro essere avviata già a partire dal primo gennaio 1988. Tuttavia, se ci mettiamo a lavorare sul serio, seguendo il metodo della presentazione di un progetto comune da parte di tutti i gruppi, almeno per alcune delle questioni ancora aperte, credo che, entro il 1988, saremo in grado di emanare un testo in materia. Ogni anno che passa, infatti, diviene più grave lo stato di sfascio del sistema.

Propongo che, dopo la necessaria discussione sulle linee generali del provvedimento, si proceda alla costituzione di un comitato ristretto che concluda al più presto i suoi lavori, eventualmente anche con riunioni informali nei periodi in cui l'esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato impedisce alle Commissioni di tenere seduta.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

ADRIANA LODI FAUSTINI FUSTINI. Signor presidente, come lei ed il relatore avete ricordato, il gruppo al quale appartengo ha presentato, il 22 luglio 1987, la proposta di legge n. 1176, che non ha potuto ancora essere abbinata alle altre poiché, nel corso della correzione della bozza, ci si è accorti che conteneva un articolo, fra l'altro aggiuntivo rispetto al testo della scorsa legislatura, che prevedeva una delega al Governo relativa ai diritti dei cittadini, dei lavoratori, degli utenti; quindi, stando al nostro regolamento, non avrebbe potuto essere assegnata in sede legislativa. La correzione è stata apportata ed il testo è già in archivio.

Pur trattandosi di un provvedimento di grande portata, noi non riteniamo opportuno, in questa sede, discuterne a lungo, per due ragioni: in primo luogo, la discussione sulle linee generali del testo è già stata ampiamente svolta nella scorsa legislatura, per cui i nuovi colleghi potranno avvalersi dei resoconti stenografici per avere una panoramica delle posizioni allora emerse (ora non faremmo altro che ripeterci). In secondo luogo, dopo dieci anni di attesa – poiché ormai tanto è il tempo trascorso tra il primo accordo tra le organizzazioni sindacali ed il Governo per il riordino del sistema pensionistico e per la ristrutturazione dell'INPS – ritengo che non debba perdersi altro tempo, neppure un giorno.

Anche noi vogliamo vincere la « scommessa » di cui ha parlato il presidente della nostra Commissione. Con molto realismo intendiamo restringere al minimo il dibattito in discussione sulle linee generali. Limiterò, quindi, il mio intervento a poche considerazioni.

Abbiamo ripresentato quasi integralmente il testo approvato in Commissione nella scorsa legislatura; la differenza riguarda soltanto due punti (poi ne dirò le ragioni). L'abbiamo ripresentato non in modo strumentale, come qualcuno potrebbe pensare, ma con estrema convinzione; è stato detto qui dal relatore – ed è stato riconosciuto anche nella passata legislatura – che il gruppo comunista ha dato un contributo prezioso per arrivare ad un'elaborazione comune del testo. Ora, noi riteniamo di restare fedeli a quella mediazione. Il testo già approvato era frutto di una mediazione ed ora può essere anche riproposto, tuttavia, non vorrei, nel limite del possibile, rimettere in discussione questioni che ci hanno impegnato settimane e mesi. Infatti, con l'intento di raggiungere la perfezione, si potrebbe rischiare di arrivare al nulla di fatto e di non vincere la « scommessa ».

In sede di comitato ristretto potremo approfondire i punti ricordati dal relatore, senza dimenticare che arrivammo ad una determinata conclusione dopo lunghissime discussioni. Mi riferisco, ad esempio, al ruolo del direttore ed al motivo per cui esso non fa parte del comitato esecutivo. Alla base del nostro orientamento era il fatto che il comitato esecutivo svolgeva le funzioni di un consiglio di amministrazione, mentre il direttore aveva ruolo e competenze definite in modo molto chiaro e netto. Quindi, l'orientamento era quello di distinguere più chiaramente le competenze tecniche da quelle politiche.

Anche per quanto riguarda la rappresentanza sindacale del personale, l'orientamento assunto nella scorsa legislatura era nel senso di prevedere che la rappresentanza medesima all'interno dell'INPS dovesse spettare alla formazione sindacale di maggioranza; contestualmente si stabilì che non vi potevano essere uno o più sindacati interni, sia pure in rappresentanza di 40 mila lavoratori, che avessero la preponderanza sulle tre confederazioni sindacali.

Ho ritenuto opportuno chiarire questo concetto perché vorrei evitare di riprendere la discussione da capo. Apparentemente, invece, stiamo cominciando dalla fine, perché il disegno di legge generale di riordino riguardava prima di tutto il sistema pensionistico, poi le pensioni dei lavoratori autonomi e solo alla fine la ristrutturazione dell'INPS.

Il gruppo comunista riteneva che si dovesse cominciare dai primi due provvedimenti, tuttavia, piuttosto che non fare nulla, è preferibile occuparsi della ristrutturazione dell'Istituto per la previdenza sociale.

Desidero ribadire che il nostro orientamento è quello di dare un assetto completamente nuovo alla gestione finanziaria dell'INPS e di renderla, contemporaneamente, più trasparente e più aderente ad un corretto rapporto tra contributi e prestazioni, individuando con certezza in quali punti e in quale misura intervenire.

Il nostro scopo è quello di contribuire a realizzare un tipo di ente pubblico svincolato da quella serie di limiti costituiti da norme e regolamenti che ne rendono affannoso ed intempestivo ogni intervento.

Nello stesso tempo non va dimenticata l'esigenza di far combaciare i bisogni degli utenti con la funzionalità dell'ente, il quale deve dotarsi di una managerialità in grado di assicurare imparzialità e tutela dei diritti ed economicità della gestione. Questi ultimi sono gli obiettivi fondamentali della pubblica amministrazione, a condizione che si interpreti in modo nuovo e dinamico la struttura di un ente pubblico.

Come ha già ricordato il presidente all'inizio della seduta, l'imminente sessione di bilancio creerà qualche ritardo all'*iter* legislativo, ma non dobbiamo dimenticare che la ristrutturazione dell'INPS è strettamente connessa al bilancio dello Stato. Da anni ormai si va affermando il *deficit* della finanza pubblica che deve essere risanato; ebbene, una parte importante di tale risanamento può essere fatta discendere dal buon funzionamento della pubblica amministrazione. È necessario, a tal fine, un disegno di carattere generale di riforma di tutta la pubblica amministrazione. Però, mi sembra significativo il fatto che dopo la riforma della Presidenza del Consiglio si arrivi alla ristrutturazione di un istituto che, quanto a consistenza del bilancio, è secondo solo a quello dello Stato.

Nell'affrontare la riforma dell'INPS bisognerà, innanzitutto, verificarne i limiti di gestione che sono stati e sono ancora una delle cause dei ritardi e delle inefficienze dell'Istituto. Su tali inefficienze si sono, infatti, appuntate le critiche più aspre di coloro che si sono proposti da tempo di dimostrare che una gestione dell'Istituto da parte delle forze sindacali non sarebbe in grado di rispondere alla sfida gestionale che attende la società postindustriale. Tutte queste critiche sono state rafforzate in riferimento al *deficit* previdenziale ed alla sua progressiva ingovernabilità, che metterebbero in discussione i diritti attuali dei pensionati e quelli futuri dei lavoratori attivi.

Proprio perché sono note a tutti le ragioni dei *deficit* strutturali dell'INPS e le cause del suo inefficiente funzionamento, siamo convinti che sia necessario ricorrere a soluzioni idonee a trasformare l'Istituto previdenziale in una moderna azienda pubblica di servizi.

Il secondo ordine di motivi, pur grave, che ci convince della necessità di procedere con urgenza, nasce dall'accusa di ingovernabilità dell'intero sistema previdenziale. Il nostro gruppo ritiene che ciò non sia vero ma che, tuttavia, la macchina vada perfezionata all'interno del sistema stesso.

Un altro punto che va tenuto presente riguarda l'opportunità di distinguere in modo chiaro tra assistenza e previdenza. Quando parlo di trasparenza, mi riferisco al settore contabile, proprio per evitare che si faccia « di tutte le erbe un fascio » e si affermi genericamente che l'INPS non può funzionare perché è in *deficit*. Solo quando verrà individuata l'origine del *deficit* e verificato quale tipo di solidarietà esiste tra mondo del lavoro e Stato, sarà possibile far funzionare meglio l'Istituto della previdenza sociale.

Una breve osservazione merita il problema del personale assunto in via straordinaria per progetti speciali. Quello dei progetti speciali è un tema molto caro al presidente Militello, e lo abbiamo ritrovato in alcuni decreti-legge. Nella scorsa legislatura si era giunti ad un accordo in base al quale solo in presenza di determinate esigenze (talune prestazioni di lavoro, riscossione o accredito di contributi, specifiche esigenze organizzative connesse con il settore) era possibile ricorrere a forme particolari di assunzione del personale.

Nella nostra proposta abbiamo previsto, per progetti speciali, la possibilità di assunzione di manodopera particolare. Se vi sono, infatti, esigenze particolari che noi tutti riconosciamo connesse con l'adozione di determinati progetti, dobbiamo anche riconoscere che, molto probabilmente, con il personale già dipendente dall'INPS non si può far fronte a tutte le necessità. Per tale motivo abbiamo previsto l'articolo aggiuntivo (e in questo sta la differenza rispetto all'accordo raggiunto nella precedente legislatura) in base al quale si potrà addivenire all'assunzione di personale, anche a termine, soltanto per l'attuazione di determinati progetti.

Ho ritenuto che punti così importanti meritassero di essere sottolineati.

Vorrei, però, che nessuno si facesse illusioni: noi ci impegneremo fino alla fine per la realizzazione di questa proposta di legge e per vincere la « scommessa », come ha ricordato il presidente.

Affermo, comunque, che non siamo disposti ad accettare alcun progetto riduttivo. Anche quando avremo approvato questo provvedimento, non ci riterremo soddisfatti, perché rimarranno comunque aperti tutti gli altri aspetti. In altri termini, permane da parte nostra l'impegno di iscrivere al più presto all'ordine del giorno la proposta relativa alla previdenza per i lavoratori autonomi – artigiani, commercianti, contadini – sulla quale avevamo trovato un accordo in questa Commissione.

L'urgenza di affrontare la discussione di tale provvedimento è resa ancora maggiore dal fatto che sono stati parificati, con decorrenza dal 1° gennaio 1988, i minimi dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti; è quindi necessario evitare che si creino disparità, che d'altronde già esistono, in quanto tali lavoratori pagano contributi differenziati per avere, alla fine, uguali trattamenti.

Noi ci impegniamo in questo senso, nonché a portare avanti il riordino del sistema pensionistico, argomento del quale discuteremo probabilmente nelle prossime settimane. Su questo punto ci troviamo in dissenso con le organizzazioni sindacali ed anche con il ministro, come abbiamo già affermato pubblicamente; prima di esprimerci più nel dettaglio, desideriamo conoscere il disegno di legge che presenterà il Governo. Vi è la possibilità, infatti, che attraverso la strategia delle deleghe all'esecutivo si cerchi di ovviare alle difficoltà interne alla maggioranza che nel corso di questi anni hanno impedito di giungere al riordino generale del sistema pensionistico.

Il nostro è un impegno attivo, che dimostreremo nei fatti, per arrivare rapidamente all'approvazione del progetto di legge in questione, ma con l'impegno di portare avanti anche il resto della problematica, per avere un quadro generale, infatti sarebbe assurdo arrivare adesso alla ristrutturazione di un ente al quale vengono assegnati compiti vecchi. Vogliamo, al contrario, attribuire a questo ente compiti nuovi, con una riforma che deve essere quella degli anni duemila.

ANDREA BORRUSO. Desidero, innanzitutto, ringraziare il ministro per aver aderito alla richiesta, che la Commissione aveva rivolto al Governo, che questo provvedimento fosse assegnato in sede legislativa.

Ringrazio, inoltre, il relatore perché con la sua esperienza mi esime dall'intervenire di nuovo sulla questione che egli stesso ha illustrato con varie argomentazioni che io condivido. Vorrei, però, comprendere bene quale sia il punto di partenza.

Ho l'impressione che nella precedente legislatura, per la verità, si fosse pensato, sul piano della riforma generale del sistema previdenziale e degli strumenti operativi ad esso collegati, di procedere per stadi successivi. Tant'è che il Parlamento affrontò per prima la questione delle diverse modalità di attribuzione delle pensioni, poi approvò la riforma del sistema dell'invalidità e dell'inabilità e mosse un primo passo sulla via della perequazione delle pensioni pubbliche e private.

L'*impasse* si verificò nel momento in cui si volle delineare un disegno organico della riforma. A quel punto si svilupparono (com'era ovvio, data la complessità degli argomenti in gioco) tensioni diverse, non solo in sede di maggioranza, ma anche nello stesso Parlamento e, mi sia consentito ricordarlo, anche tra le forze sociali.

Se ho ben compreso, nella decima legislatura riprendiamo il percorso interrotto. Ci troviamo, cioè, di fronte ad un processo iterativo, avviando la riforma dal riordino dell'istituto previdenziale più importante nell'ambito del nostro sistema, ossia l'INPS.

Ripropongo a mia volta il quesito, che mi è sembrato fosse contenuto nella relazione, in base al quale si chiede se questa procedura vada sviluppata anche nel prosieguo. Il gruppo democristiano, da parte sua, è totalmente favorevole ad un processo iterativo su altri problemi, sui quali, tra l'altro, vi è largo consenso all'interno della Commissione.

Prendo atto del punto di partenza adottato, che mi sembra realistico, ed anche della diversa posizione dei gruppi rispetto a quelle assunte nella passata legislatura. Debbo, infatti, ricordare che tutti i gruppi dimostrarono uno scarso favore per la soluzione dello stralcio, perché si temeva che in tal modo non sarebbe mai stata raggiunta un'effettiva riforma.

È ovvio che si debba garantire l'attuazione della riforma, ma tale garanzia deve derivare anche dalla volontà attiva del Governo.

Ritengo sia preferibile partire da quello che, nella proposta formulata dalla Commissione speciale per le pensioni, rappresentava l'ultimo punto, ossia la riforma dell'INPS. Infatti l'INPS rappresenta lo snodo di una serie di questioni che rischierebbero di perdersi nella pratica diffusa di operare grandi riforme su obiettivi e sistemi, dimenticando sempre che obiettivi e procedure hanno bisogno di strumenti per la loro attuazione.

Quindi, sono favorevole a che si cominci con l'INPS, perché in tale modo si individua immediatamente un « contenitore » che rappresenta lo snodo di una serie di problemi.

Innanzitutto, la riorganizzazione dell'INPS dà, pur se parzialmente, risposta alla questione dell'erogazione delle prestazioni, poiché una delle lamentele che da anni sono espresse nel nostro paese riguarda proprio l'eccessiva lunghezza dei tempi di erogazione delle prestazioni, fenomeno dipendente in parte dalla farraginosa disciplina previdenziale ed in parte dalle gravose procedure che vengono pagate in termini di inefficienza dall'Istituto.

Mi auguro che anche l'altro versante venga posto « sotto fuoco » proprio con la ristrutturazione dell'INPS. Intendo riferirmi al versante delle entrate, facendo rilevare come, nel nostro paese, si possa realisticamente affermare che vi è un'area notevolissima di evasione dal punto di vista contributivo, sia parziale, sia totale, derivante da elementi che attengono all'organizzazione dell'Istituto.

Desidero ricordare che, circa un anno e mezzo fa, vi era, nella sede milanese, una situazione tale, dal punto di vista del caricamento degli M10 su supporti magnetici, per cui il calcolo dei crediti che l'INPS doveva esigere veniva fatto a stima, proprio a causa del notevole lasso di tempo che intercorreva tra il momento della dichiarazione e quello dell'accertamento della stessa, talché se ne è tratto motivo per l'emanazione di un decreto che ha posto una sanzione per il ritardato pagamento. Infatti, soprattutto in aree congestionate del sistema industriale, si verificava il fenomeno per cui l'azienda pagava i contributi a carico del lavoratore e ritardava di qualche anno il pagamento dei contributi a proprio carico, realizzando così una sorta di indebito finanziamento.

Dunque, vi è senza dubbio un problema di maggiore efficienza relativamente alle entrate.

Vi è, poi, una questione che è tuttora argomento di dibattito e di confronto presso questa Commissione. Essa riguarda la maniera di attrezzarsi dell'INPS nell'ipotesi dell'introduzione, anche nel nostro paese, del sistema della previdenza integrativa (attualmente non in vigore in Italia, a meno che non si voglia gabellare la pensione a vita a rendita annua come sistema previdenziale integrativo). È indubbio che anche l'INPS sarà chiamato a svolgere tale funzione e che, pertanto, la riforma dell'Istituto comporti la strutturazione di esso come « contenitore » capace di innovazioni.

Inoltre, ritengo – d'accordo su questo con la collega Lodi Faustini Fustini – che, nell'affrontare ogni anno il problema del contenimento del debito pubblico, la procedura sia sempre quella di agire su spese per la maggior parte attinenti all'erogazione dei servizi, dal momento che la gran parte della spesa pubblica è rigida, con il rischio di agire soltanto sul 10 per cento della spesa pubblica, mentre il restante 90 per cento di essa rimane sostanzialmente rigido.

Pertanto, ritengo che l'affrontare il problema della ristrutturazione della pubblica amministrazione (ancorché, nel nostro caso, rappresentata da un grande istituto come l'INPS) sia un fatto di grande rilievo, giacché la possibilità di aumentare l'efficienza e, quindi, la produttività dell'INPS ha come correlativo la speranza di una riduzione dei costi di gestione dell'Istituto medesimo. Non vi è dubbio, infatti, che, nei processi di trasformazione che si svolgeranno nei prossimi anni, il nostro paese potrebbe correre il rischio di sentire la pubblica amministrazione come una sorta di « palla al piede » per effetto delle diseconomie che potranno produrre elementi ostativi ai processi di sviluppo.

L'impegno da parte di tutti i gruppi parlamentari, compreso quello della democrazia cristiana, di procedere celermente alla riforma dell'INPS dovrà iscriversi in un contesto generale di riforma dell'intero apparato della pubblica amministrazione.

Desidero concludere questo mio intervento con un richiamo che mi auguro venga accolto anche in altri settori con l'attenzione che merita.

Tra cinque anni assisteremo a due grandi eventi: il cinquecentesimo anniversario della scoperta dell'America (in vista del quale, per la verità, si stanno organizzando manifestazioni e festeggiamenti in tutto il mondo, giacché quell'evento segnò il passaggio da un'epoca storica ad un'altra) e la « scoperta » del mercato unico europeo, che porrà problemi di adeguamento delle strutture amministrativa, normativa e regolamentare della pubblica amministrazione del nostro paese a quelle degli altri paesi, se non si vorrà che l'Italia si riduca ad essere, da quinta potenza industriale nel mondo, il paese più « meridionale » di quel mercato unico.

FERDINANDO FACCHIANO. Il mio intervento sarà breve, perché ritengo – avendo firmato una delle proposte di legge in discussione – che, in questa fase, ci si debba limitare a sottolineare alcuni aspetti della vicenda che ha fatto imboccare al provvedimento in esame una nuova strada, che definirei pragmatica e che – pur attraverso alcuni aggiustamenti del testo – condurrà alla soluzione di questo annoso problema.

Quello degli stralci è un metodo seguito ormai dal Parlamento anche in altri settori di attività. Stiamo procedendo in tale guisa, per esempio, anche nel campo della sanità, in cui all'ambizione di procedere ad una riforma generale (che non sia una « controriforma », ma che puntualizzi taluni aspetti, correggendo una normativa certamente non più in linea con i tempi) va sostituendosi l'intendimento di procedere alla stessa riforma mediante stralci.

Dunque, stiamo sperimentando una via nuova che potrebbe dare luogo a risultati che in passato non sono stati registrati.

Nella passata legislatura, quando ogni partito si fece carico dei problemi relativi al sistema pensionistico, anche quello al quale appartengo avanzò una proposta che abbracciava l'intero ordinamento pensionistico. Fummo contrari allo stralcio perché in esso scorgevamo una manovra strumentale finalizzata non a risolvere i problemi che si ponevano, ma a portare a soluzione questioni che interessavano questa o quella parte politica del Parlamento. Il pericolo consisteva nel fatto che, « prendendo il volo » verso la riforma, si lasciassero irrisolti i problemi più onerosi.

Le questioni relative all'intera sistemazione del comparto pensionistico, coinvolgendo l'avvenire di tutti i lavoratori, sono invece di grande momento, anche se non bisogna indulgere nelle propensioni « terroristiche » che, sulla base di alcuni studi, hanno addirittura previsto l'« apocalisse » per anni non lontani dal 1987.

È necessario che il problema venga affrontato nella sua globalità, sia dal lato delle entrate, sia da quello delle uscite, proprio per dare tranquillità ai lavoratori per quanto riguarda il loro avvenire. Ciò detto, accettiamo tale metodo di lavoro e lo stralcio proposto, procedendo per stadi successivi. Ritengo essenziale (e mi pare che tutta la Commissione concordi con me) che, subito dopo la proposta della ristrutturazione dell'INPS, si debba affrontare il problema relativo alla previdenza per i lavoratori autonomi. Anche se l'INPS, come strumento operativo, costituisce l'ultimo anello della riforma (ma senz'altro il più importante), non dobbiamo dimenticare che questa operazione va collegata alle sue funzioni. Lo stesso intento organizzativo che diamo al nostro modo di procedere non deve farci perdere di vista la finalità principale che ci proponiamo, quella cioè di creare lo strumento operativo atto a fornire prestazioni adeguate in tempi ragionevolissimi.

Non intendo qui analizzare, come hanno fatto altri colleghi, la proposta di stralcio che tutti abbiamo sottoscritto, né tanto meno discutere altri punti, da tutti condivisi nella passata legislatura. Vorrei solo affermare che l'aver firmato tale proposta non ci esime certamente dall'apportare eventuali modifiche al momento di esaminare alcuni articoli in particolare. Come sapete, ho sollevato il problema dei comitati provinciali dell'INPS, in quanto ritengo che essi non possano essere mantenuti, perlomeno nel modo in cui oggi operano (anche dopo che la legge li ha modificati), se vogliamo dare a quest'ente un'impronta manageriale. Risolleverò al momento opportuno la questione.

È, inoltre, affiorato il problema se il direttore debba o meno far parte del comitato esecutivo. La questione non è nominalistica e non riguarda l'aumento o la diminuzione di un'unità all'interno del comitato esecutivo, bensì attiene proprio alla funzione che deve svolgere l'organo manageriale dell'INPS. Se si considera il comitato un organo tecnico, allora effettivamente sono d'accordo con la collega Lodi nel ritenere che il direttore debba rimanerne fuori. Per la stessa ragione, non sono d'accordo sul fatto che nel consiglio di amministrazione entrino i sindacati interni.

Per quanto riguarda il problema relativo al personale assunto in via straordinaria, la collega Lodi si riferiva esplicitamente a « progetti speciali ». Mi auguro che sia così, perché potrei fare un'eccezione soltanto per questo tipo di progetti. Dalle mie informazioni, però, risulta che il personale assunto in tal modo rimane in pianta stabile nell'INPS, anche perché il comma stralciato nell'altro decreto-legge prevedeva addirittura un arco temporale più lungo, quindi, non si tratterebbe di assunzioni solo per progetti speciali. Ribadisco che è nostro compito dare all'INPS una struttura manageriale ad ogni livello, dal vertice all'ultimo anello dell'Istituto.

Desidero, infine, sottolineare l'importanza di una maggiore partecipazione del Governo (del resto testimoniata dal ministro Formica con la sua assidua presenza) ai nostri lavori, anche quando, in sede di comitato ristretto, affronteremo questa tematica, dato che vi sono alcune connessioni che non possono sfuggire ad alcuno. Il parere del Governo è importante non solo per l'esame della legge finanziaria, ma anche per poter dare impulso e carattere maggiormente operativo alle nostre discussioni, nonché per avere indicazioni su alcune materie importanti, quali gli assegni familiari e il tema della separazione tra previdenza ed assistenza, di cui tutti parliamo, ma che dovrà essere esplicitata nella normativa concreta e nella sede adeguata, considerando che è sempre più difficile distinguere tra i due termini. Taluni istituti fondamentali non vanno commisti con la previdenza, per cui, se attengono all'assistenza, devono rimanere distinti nell'interesse della collettività. Chiaramente queste normative vanno, poi, raccordate a quelle che riguardano anche altri lavoratori, magari con un'assistenza non obbligatoria ma sostitutiva ed esonerativa, alla luce delle iniziative parlamentari qui presentate.

RAFFAELE ROTIROTI. Il mio intervento sarà breve, in quanto ritengo che osservazioni più puntuali potranno essere formulate successivamente, dopo l'esame dei provvedimenti da parte del Comitato ristretto. Prendo atto con soddisfazione del fatto che, dopo anni di inutili tentativi, stiamo giungendo – almeno mi auguro – ad una definizione del provvedimento di ristrutturazione dell'INPS. Sono un neofita e quindi spero che questa Commissione non lavori a vuoto, bensì per ottenere risultati positivi. Spero, pertanto, si possano fornire all'ente gli strumenti operativi atti ad assicurargli un'efficiente gestione.

Conosciamo molto bene le critiche che sono state rivolte all'INPS, le deficienze che in alcuni campi sono state evidenziate, in particolare sulla questione delle invalidità. La ristrutturazione, a mio avviso, offre strumenti di snellimento delle procedure e quindi anche la possibilità di incidere in maniera molto più efficace e rapida sui provvedimenti che l'ente deve assumere tempestivamente per evitare di cadere in contraddizione, così come si è verificato fino ad oggi.

Non mi soffermo in modo particolare sulla questione relativa alla partecipazione del direttore generale nel comitato esecutivo, in quanto ritengo che questo non sia il momento opportuno per dibattere tale problema. Vorrei, invece, sottolineare che anche la questione delle assunzioni di personale per progetti speciali, a mio avviso, dovrebbe prevedere qualche limitazione, per evitare che gli stessi dipendenti dell'ente possano usufruire di questo vantaggio dimettendosi dall'ente, venendo quindi assorbiti dal progetto speciale, con conseguenze negative rappresentate non tanto da una diminuzione dell'efficienza dell'ente stesso, quanto da un depauperamento delle sue energie produttive.

Prendo atto con soddisfazione del lavoro sin qui compiuto e rinvio un eventuale ulteriore intervento al momento in cui il comitato ristretto che si dovrà costituire avrà elaborato un testo.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Tenuto conto della richiesta del relatore, propongo la costituzione di un Comitato ristretto per la redazione di un testo unificato delle proposte di legge in esame.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Invito, pertanto, i gruppi parlamentari ad indicare i loro rappresentanti nel Comitato ristretto che la Commissione ha deciso di costituire.

Quando il Comitato ristretto avrà terminato i propri lavori, si tornerà a discutere in Commissione al fine di consentire le opportune valutazioni e riflessioni sulle scelte che il Comitato stesso proporrà.

NINO CRISTOFORI, *Relatore*. Voglio ringraziare, innanzitutto, coloro che sono intervenuti nel dibattito. Mi sembra sia opinione diffusa che, soprattutto nella fase in cui si parla di riforme istituzionali, in anni nei quali almeno qualche ramo della pubblica amministrazione è stato riformato, occorra ristrutturare un istituto che ha un bilancio secondo solo a quello dello Stato.

Inoltre, dal dibattito è emersa la stessa volontà politica che ha condotto al testo unificato e all'adesione del Governo; ciò significa che l'intelaiatura del provvedimento deve essere lasciata intatta. Si tratterà di esaminare alcune questioni che hanno necessità di qualche approfondimento o alcuni adattamenti da apportare proprio per adeguare il testo ai provvedimenti approvati nel frattempo.

Mi sembra, infine, che tutti i gruppi siano concordi sulla necessità di continuare a seguire il metodo finora usato, almeno in relazione alle parti della riforma che, di fatto, hanno già trovato un'unanime espressione di convergenza politica.

L'aspetto su cui si è più insistito, nella dicussione della riforma, è stato quello dei lavoratori autonomi; infatti, tale capitolo ha ricevuto il consenso delle forze politiche, del Governo e delle Commissioni bilancio e affari costituzionali, nel corso della scorsa legislatura. Perciò, se si definisse rapidamente la questione, la nostra Commissione sarebbe in grado di varare in breve tempo un provvedimento che, ovviamente, non potrà entrare in vigore, per ragioni tecniche, prima della metà del 1988.

RINO FORMICA, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ringrazio il relatore, il presidente e tutti i commissari per il loro prezioso apporto al sollecito avvio dell'esame del provvedimento e, ritengo, del complessivo processo di riforma del sistema pensionistico.

Devo dire che l'adesione del Governo alla sede legislativa non rappresenta in alcun modo un *escamotage* per ottenere una rapida approvazione del decreto sulla fiscalizzazione degli oneri sociali. Poiché siamo convinti che il 1988 debba essere l'anno della definizione della riforma complessiva del sistema pensionistico, è necessario iniziare l'opera dai punti sui quali si era registrata un'ampia convergenza già nella passata legislatura.

Non sono una persona « affezionata » ad alcune precise idee, non lo sono mai stato; cerco di essere pragmatico e di risolvere i problemi come e quando si presentino « a maturazione ». Quindi, a differenza del collega ed amico Cristofori, che ha un atteggiamento quasi « materno » nei confronti della sua « creatura » (un atteggiamento del genere, qualche volta, si trasforma non dico in una irrazionalità, ma in una « partigianeria » – nei riguardi della materia – che è positiva, perché esprime grande intensità di passione), cercherò di essere più « freddo » e distaccato nei confronti delle questioni da risolvere.

Seguirò personalmente l'*iter* del provvedimento. L'assenso alla sede legislativa non rappresenta solo un atto formale, volto unicamente ad abbreviare i tempi di approvazione del testo, ma dimostra la piena adesione all'impianto generale. Comunque, è mia opinione che si debba procedere con grande sollecitudine. La partecipazione del Governo sarà costante

– mi impegno personalmente in questo senso – anche in sede di Comitato ristretto, affinché l'approvazione avvenga in tempi rapidi. Del resto, al momento della presentazione del decreto sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, che conteneva l'articolo 10, avevamo assunto l'impegno che i due provvedimenti andassero in parallelo – parallelo ideale – ovviamente tenuto conto delle sfasature tra i lavori della Camera e del Senato e delle interruzioni nella produzione legislativa previste dal regolamento (come, per esempio, la sessione di bilancio). Vogliamo assumere un atteggiamento di grande trasparenza nei confronti del testo al nostro esame, con il quale si intendono creare strutture che siano efficienti e funzionali (ed in questo ha ragione l'onorevole Lodi) alla riuscita della riforma del sistema pensionistico.

Ritengo, inoltre, che il nostro futuro rapporto di collaborazione in sede di Comitato ristretto sarà molto utile, perché rappresenterà il banco di prova per l'esame di altri provvedimenti.

Ricordo di aver insediato una commissione di esperti – in ossequio ad un impegno assunto in tal senso con voi – per la risistemazione della materia che era stata già affrontata e parzialmente risolta dalla Commissione speciale per la riforma del sistema pensionistico; forse per qualche aspetto della materia sarà necessario far ricorso alla delega legislativa. Comunque, l'importante è che si mantenga un sistema di coesione generale e che si affermi il principio della delegificazione dell'intera materia per un arco di tempo ragionevole, al fine di impedire che nei prossimi anni, con il presentarsi di nuove situazioni, intervengano « incursioni » legislative ad operare una frantumazione delle riforme.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Formica per le assicurazioni che ci ha fornito ed anche perché oggi ha testimoniato – se pure ce ne fosse stato bisogno – la propria disponibilità, fornendo un valido contributo all'odierna discussione.

Raccomando al relatore ed ai membri del Comitato ristretto di tener conto dell'esigenza di iniziare al più presto i lavori, procedendo, eventualmente, a riunioni informali anche durante la sessione di bilancio. Ciò al fine di utilizzare tutti gli spazi disponibili.

Ricordo, inoltre, che nell'esame dei vari provvedimenti occorre tener presente anche la proposta di legge n. 1176, che a tutti gli effetti deve ritenersi abbinata alle altre, anche se non si è potuto iscriverla all'ordine del giorno della seduta odierna per ragioni legate a problemi tecnici.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,05.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO