COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

23.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 LUGLIO 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **VINCENZO MANCINI**

INDICE

PAG.

Proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):

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

Lodi Faustini Fustini ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (1176);

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

Rotiroti ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (2049) 3

Mancini Vincenzo, *Presidente, Relatore* 3, 18, 20

Borruso Andrea 15

Carlotto Natale, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* 19

Cavicchioli Andrea 18

Facchiano Ferdinando 16, 17

Lodi Faustini Fustini Adriana 12

Lucenti Giuseppe 16, 18

Rotiroti Raffaele 14

Sapienza Orazio 17

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,15.

ORAZIO SAPIENZA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione delle proposte di legge: Cristofori ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (672); Lodi Faustini Fustini ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (1176); Borruso ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (1725); Rotiroti ed altri: Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (2049).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Cristofori ed altri: « Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale »; Lodi Faustini Fustini: « Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale »; Borruso ed altri: « Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale »; Rotiroti: « Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale ».

Giunge finalmente all'esame di questa Commissione il testo, licenziato dal Comitato ristretto, relativo alla ristrutturazione dell'INPS, con norme riferentisi anche all'INAIL e, per aspetti limitati, con disposizioni estensibili alla generalità degli enti pubblici non economici destinatari della legge n. 70 del 1975.

Il Comitato ristretto fu costituito nel dicembre 1987, ma potè dare inizio ai propri lavori solo il 13 gennaio 1988, con successive necessarie sospensioni legate alla sessione di bilancio ed alla seguente crisi di Governo. Le sue riunioni sono state, complessivamente, quindici, comprese tre informali ed una destinata all'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli amministratori dell'INPS.

Il testo che oggi è sottoposto al nostro esame è stato licenziato definitivamente il 6 luglio scorso.

Relatore del provvedimento è stato l'onorevole Cristofori, fino a quando non ha cessato di fare parte di questa Commissione – e cioè sino alla fine dello scorso mese di aprile – per passare alla Commissione bilancio, alla cui presidenza è stato successivamente eletto. Per ragioni di continuità, mi è parso, a quella data, che come presidente di questa Commissione dovessi io assumere l'incarico di relatore.

La riforma dell'INPS e dell'INAIL, che ci accingiamo ad approvare, fa parte del pacchetto di riforme del sistema previdenziale che stiamo discutendo da molti anni. Credo che essi non siano passati inutilmente sia perché nel frattempo abbiamo, in modo disorganico, introdotto nel sistema molte novità (penso alla dinamica salariale, al collegamento reddito-integrazioni al minimo, all'invalidità pensionabile, alla prosecuzione volontaria, alla disciplina del massimale, al concetto di minimo vitale, alla delegificazione, eccetera), sia perché, certamente, il testo che ci proviene dal Comitato ristretto ha

fatto tesoro del lungo dibattito svoltosi particolarmente nella speciale Commissione presieduta, nella IX legislatura, dall'onorevole Cristofori ed è, almeno a mio parere, perfezionato rispetto alle originarie proposte dei diversi gruppi politici.

A questo riguardo credo di dover sottolineare il costruttivo contributo apportato da tutti i gruppi, sia della maggioranza, sia dell'opposizione: abbiamo sempre avuto in questa Commissione, anche nei momenti di più acceso dibattito, un clima di collaborazione e di reciproco rispetto e stima. Ebbene, nel dibattito sulla riforma dell'INPS, poi estesa all'INAIL, questo clima ha dato tutti i suoi frutti e, senza trionfalismi, credo che possiamo esserne soddisfatti.

Certamente, non su tutto vi è l'unanimità dei consensi; riserve su alcuni aspetti sono state avanzate; alcune richieste o aspettative non sono state soddisfatte. Quando forze politiche concordano un testo così complesso ed importante, l'opera di mediazione è indispensabile e comporta qualche autolimitazione. Però, credo che sui princìpi fondamentali ci siamo ritrovati tutti; li sintetizzerei in questi punti: ricerca per i due massimi enti previdenziali di un modello organizzativo che consenta l'adozione di criteri imprenditoriali nella conduzione del servizio; individuazione di un'area di autonomia maggiore di quella tradizionalmente riscontrabile nella pubblica amministrazione, ma compatibile con i necessari controlli interni ed esterni; mantenimento nell'ambito del parastato, ma con individuazione di specifici elementi di diversità rispetto alla legge n. 70 del 1975, che fanno dell'INPS e dell'INAIL « enti parastatali atipici », quasi una categoria a sè stante nell'ambito del parastato che può anche preludere ad un diverso approccio dal contratto di lavoro (settore separato nell'ambito del comparto o contrattazione integrativa più ampia); conferma, per l'INPS, della gestione da parte della categoria dei lavoratori e degli imprenditori e della maggioranza per le forze sindacali, con autonome responsabilità della categoria degli artigiani, dei coldiretti e dei commercianti per le rispettive gestioni; formalizzazione, per l'INPS, della separazione tra le componenti previdenziali ed assistenziali presenti nelle forme di protezione sociale ad esso affidate, attraverso una specifica articolazione della gestione finanziaria; accentuazione dei momenti di autonomia e responsabilità ed individuazione dei ruoli degli organi di amministrazione (bilanci, regolamentazione generale, programmazione, verifica) e della dirigenza (responsabilità della gestione operativa).

A questi princìpi abbiamo ispirato le singole norme del lungo testo che ora discuteremo in Commissione e mi sembra di poter rilevare una soddisfacente coerenza tra fini e strumenti; spetterà al Governo ed agli enti trarne tutte le conseguenze.

Prima di illustrare il testo vorrei soffermarmi ancora sulla scelta di fondo dell'ente parastatale atipico. Vi sono stati, infatti, due ordini di critiche: da un lato, è stata eccepita l'eccessiva autonomia ed autarchia (controlli, autoregolamentazione, atti degli organi) conferita ad INPS ed INAIL; dall'altro lato, è stato criticato il fatto che non si sia scelta la strada della privatizzazione. A parte la considerazione che le due opposte critiche si elidono a vicenda, confermando la bontà della nostra scelta, credo che ai primi si possa rispondere agevolmente facendo rilevare i nuovi compiti e la nuova composizione del collegio dei sindaci, il più significativo ruolo del Ministero del lavoro, l'istituzione della Commissione parlamentare di vigilanza, la disciplina della delegificazione, il mantenimento nell'ambito degli enti pubblici non economici. Elementi tutti di garanzia e di coordinamento.

Circa la mancata privatizzazione, direi che il servizio prestato dagli enti previdenziali (e specialmente l'INPS) è ben diverso da quello dell'Ente ferrovie dello Stato, che ha un'oggettiva natura industriale. La protezione sociale è compito essenziale dello Stato; la responsabilità

verso il benessere generale è collettiva; il finanziamento è complessivamente sull'ordine dei 200 mila miliardi di lire l'anno: tutto ciò avalla la scelta pubblica da noi operata.

Certamente avremmo anche potuto adottare diversi strumenti di regolamentazione del rapporto di lavoro: ma tra il definire nominalmente privato questo rapporto, salvo poi mantenere connotati essenziali pubblici, (assunzioni, licenziamenti, quiescenza) come si è fatto per le ferrovie, ed il confermarne la pubblicità inserendo elementi privatistici (incentivi, selezione), abbiamo ritenuto più corretta e trasparente quest'ultima scelta. Ciò non toglie che, nell'ambito della revisione delle procedure di attuazione della legge quadro del pubblico impiego, non si possano trovare strumenti più adeguati alle necessità di ciascun ente: penso soprattutto, e non credo che occorrerebbero modifiche legislative, ad un piu ampio ricorso alla contrattazione aziendale integrativa. Gli accordi di comparto dovrebbero avere contenuti generali, fungendo da accordo-cornice; per settori particolari o per enti di maggiore dimensione si dovrebbero poi avere contratti integrativi. Sono soluzioni possibili che prospettiamo al ministro per la funzione pubblica perché ne valuti opportunità ed effetti.

Fatte queste premesse, affronto ora il testo unificato, esponendone prima i contenuti e svolgendo poi alcune considerazioni per gruppi di argomenti: organi, gestione finanziaria e patrimoniale, dirigenza e personale, organizzazione periferica.

L'ampia revisione delle competenze degli organi dell'INPS, attraverso la separazione tra attività di programmazione e d'indirizzo delle linee politiche, attribuita al consiglio di amministrazione, e attività di attuazione, realizzata attraverso il decentramento di poteri gestionali al comitato esecutivo dei poteri decisionali alla dirigenza dell'ente, mira ad introdurre logiche aziendalistiche in quegli enti pubblici che, come l'INPS e l'INAIL, sono gestori di servizi il cui esercizio deve avere un alto contenuto di imprenditorialità.

Un esempio significativo di tale disegno sono gli ampi poteri di regolamentazione attribuiti al consiglio di amministrazione, non solo nelle materie delegificate ai sensi dell' articolo 10 del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 586, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1988, n. 48, ma anche nelle materie concernenti il regolamento organico e di fine servizio del personale, l'amministrazione e la contabilità, comprese le procedure di appalto e forniture, con ampia deroga alle disposizioni della legge 20 marzo 1975, n. 70.

I riflessi di tale normativa sulla situazione dell'interno degli istituti si prospettano di indubbio rilievo: sono, infatti, superate tutte le disposizioni dell'articolo 30 della legge n. 70 in materia di controlli sui bilanci di previsione e sulle norme di amministrazione e contabilità degli enti pubblici ed è ora possibile all'INPS ed all'INAIL darsi l'organizzazione e la struttura ritenute più idonee senza dover ottenere l'approvazione ministeriale.

Ne deriva che le delibere adottate dal consiglio di amministrazione in materia regolamentare sono tutte immediatamente esecutive; solo quelle relative ai bilanci ed all'organico del personale e dei dirigenti sono soggette ad approvazione da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

In conclusione, gli atti regolamentari deliberati dal consiglio di amministrazione sono, in via generale, immediatamente esecutivi; se riferiti ai bilanci (articolo 9), soggetti ad osservazioni motivate da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; se riferiti al processo di delegificazione, soggetti ad approvazione del ministro del lavoro e della previdenza sociale, al quale vengono trasmesse, per l'approvazione, le delibere con cui il consiglio di amministrazione definisce o modifica la dotazione organica del personale o quella dei dirigenti. Si dà così attuazione alle conclusioni dell'indagine compiuta nel corso della VII legislatura dalla Commissione lavoro del Senato.

I regolamenti e le delibere concernenti i criteri direttivi generali sono invece immeditamente esecutivi, mentre le regolamentazioni inerenti al processo di delegificazione, ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge n. 536 del 1987, convertito nella legge n. 48 del 1988, restano sottoposte alla speciale procedura di approvazione prevista dal secondo comma dell'articolo in questione (ministro del lavoro e della previdenza sociale; Consiglio dei ministri).

Sono in tal modo abrogate le procedure di controllo di cui all'articolo 29 della legge n. 70 del 1975 e successive modificazioni e integrazioni.

La Corte dei conti esercita il controllo continuativo sulla gestione dell'ente, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, e riferisce al Parlamento sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta nell'esercizio esaminato.

Si tratta del medesimo tipo di controllo previsto dalla legge 17 maggio 1985, n. 210, di riforma dell'Ente ferrovie dello Stato. In base a tali controlli (disciplinati dagli articoli dal 5 al 9 della legge 21 marzo 1958, n. 259, relativa alla Corte dei conti) i rappresentanti dei Ministeri in seno al collegio sindacale « sono tenuti a fornire alla Corte dei conti, su richiesta della medesima, informazioni e notizie che essi abbiano facoltà di ottenere, a norma delle leggi o degli statuti ». La Corte potrà richiedere ulteriori chiarimenti e notizie in merito.

Il controllo sui bilanci preventivo e consultivo, nonché sulle note di variazione al bilancio di previsione, è esercitato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Profondamente trasformati risultano i controlli interni, che sono esercitati da un nuovo collegio sindacale, composto da un magistrato della Corte dei conti in funzione di presidente, due rappresentanti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e due del Ministero del tesoro. Per una migliore funzionalità sarebbe opportuno prevedere un vicepresidente (da nominarsi tra i rappresentanti del Ministero del lavoro) che sostituisca il presidente nei casi di assenza o impedimento.

Il collegio sindacale esercita il controllo amministrativo-contabile sugli atti di amministrazione dell'ente, vigilando sulla regolarità contabile delle gestioni; redige la relazione sui bilanci di previsione, sui conti consuntivi e sui dati patrimoniali, riferendone al consiglio di amministrazione. È abolito il controllo concomitante, che è stato spesso causa di ritardi nell'approvazione ed esecuzione delle delibere. Gli organi collegiali sono così resi più autonomi ed a tale maggiore impegno manageriale fa riscontro una diversa disciplina della responsabilità, limitata ai casi di dolo o colpa grave.

Nell'ambito dei controlli, anche se in senso lato, può essere fatta rientrare anche la Commissione parlamentare che sostituirà l'analoga commissione già prevista dalla legge n. 327 del 1973 sugli istituti di previdenza del Ministero del tesoro.

La nuova Commissione vigila sull'efficienza del servizio, sull'equilibrio delle gestioni e sull'utilizzo dei fondi disponibili; sulla programmazione dell'attività e sui risultati della gestione; sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo economico.

Annualmente, i presidenti debbono esporre la situazione dei rispettivi enti, anche al fine di correlare l'attività gestionale degli stessi con le linee di tendenza degli interventi legislativi.

Vorrei svolgere ora alcune considerazioni in riferimento agli organi di amministrazione ed ai controlli.

Il testo attua una radicale revisione delle norme che, in epoche e condizioni diverse, hanno regolamentato la materia dei controlli sull'attività dell'INPS e dell'INAIL, operando sulla normativa esistente con modifiche delle procedure di controllo previste dall'articolo 29 della legge 70 del 1975, di cui si limita fortemente l'incidenza.

Con queste connotazioni, ci sembra che il testo varato dal Comitato ristretto consenta sia all'INPS, sia all'INAIL, di

recuperare ampi spazi di autonomia e di capacità progettuale. Concorre a questo fine anche l'abolizione delle misure di « concerto », che attualmente attribuiscono, nella prassi, al Ministero del tesoro anche un ruolo di vigilanza di carattere amministrativo, che dovrebbe invece essere attribuito al Ministero del lavoro e della previdenza sociale che, nell'ordinamento istituzionale, è il solo a ciò deputato per le materie di competenza dell'ente.

Nello stesso senso, come ho già illustrato, vanno anche le disposizioni concernenti il controllo continuativo sulla gestione dell'ente da parte della Corte dei conti che specificano le modalità del controllo da parte di detto organismo, attualmente disciplinate dall'ultimo comma dell'articolo 30 della legge 20 marzo 1975, n. 70, che contiene un generico rinvio alla legge n, 259 del 1958.

L'abolizione del controllo concomitante di legittimità sugli atti dell'ente da parte del collegio dei sindaci risulta in linea con l'indirizzo politico tendente all'eliminazione delle duplicazioni di controlli della stessa natura da riunificare nell'unica sede del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Ne conseguono un rafforzamento dell'autonomia gestionale dell'ente ed una maggiore correntezza dell'azione amministrativa, che contribuiscono a connotare la responsabilità degli organi nel senso della responsabilità per i risultati della gestione. Corollari importanti di tale indirizzo sono la limitazione della responsabilità dei componenti degli organi ai soli casi di dolo o colpa grave, e la precisazione dei termini di inizio della prescrizione (attualmente decorrenti dal momento in cui la Corte dei conti ha notizie del fatto), che valgono per tutti i giudizi della Corte, tanto che riguardino i soli amministratori (cui è invece diretto il primo comma dell'articolo 11), tanto che riguardino anche i funzionari (secondo comma dello stesso articolo).

L'insieme delle disposizioni concernenti la materia dei controlli risulta complessivamente idonea ad attribuire ai due maggiori enti previdenziali autonomia decisionale e una gestione normativa improntata a criteri di maggiore flessibilità, anche se non raggiunge completamente l'obiettivo di una responsabilità a carattere imprenditoriale sui risultati della gestione.

La nuova disciplina dei controlli si colloca, infatti, all'interno della configurazione di ente pubblico; in tale collocazione essa realizza, a mio parere, il massimo di autonomia normativa e decisionale e di semplificazione pubblica; diverso è invece il discorso – che si colloca su altro piano – relativo agli spazi di autonomia gestionale nei confronti del personale, su cui tornerò in seguito.

Altro punto fondamentale della legge è l'impostazione della gestione finanziaria e patrimoniale dell'INPS, unica per tutte le attività istituzionali, come unico è il relativo bilancio, anche se in tale ambito le singole gestioni hanno propria autonomia economico-patrimoniale.

Per ogni esercizio finanziario l'Istituto deve compilare il bilancio preventivo finanziario generale di competenza e di cassa ed il conto consuntivo generale, secondo criteri di classificazione che, anche in deroga all'articolo 30 della legge n. 70 del 1975, tengano conto delle esigenze funzionali dell'ente. Per ciascuna delle gestioni deve compilare il bilancio preventivo economico ed il conto consuntivo.

L'INPS è autorizzato a costituire o partecipare a società per la gestione del patrimonio immobiliare con criteri di economicità ed efficienza. La costituzione o la partecipazione a società non rientrano nell'ambito degli impieghi dei fondi disponibili ai sensi dell'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153.

Il costo dei servizi non rientranti nelle competenze istituzionali dell'ente, ma ad esso affidati per disposizione di legge o di regolamento, è a carico del bilancio delle amministrazioni committenti.

Nell'ambito della gestione finanziaria e patrimoniale complessiva sono istituite cinque gestioni, con propria autonomia economico-patrimoniale e di bilancio, che si riferiscono ai lavoratori dipendenti, ai

lavoratori autonomi, ai trattamenti a carico dello Stato.

Gli interventi previdenziali in favore dei lavoratori dipendenti sono raggruppati in due gestioni: il Fondo pensioni lavoratori dipendenti e la Gestione delle prestazioni temporanee, che assorbe le assicurazioni per la disoccupazione e la tubercolosi, le integrazioni salariali (industria, edilizia, agricoltura), le indennita di richiamo alle armi, i trattamenti economici di malattia, i trattamenti familiari. A quest'ultimo proposito debbo, però, responsabilmente ricordare la posizione della democrazia cristiana, che è favorevole al mantenimento dell'autonomia della gestione dei trattamenti di famiglia, quale punto di forza per una diversa politica della famiglia da perseguire attraverso un coordinato impegno nel campo fiscale, dei servizi socio-assistenziali e previdenziale.

Nel settore del lavoro autonomo viene dato risalto ed autonomia alle tre gestioni per i « contributi e le prestazioni previdenziali » rispettivamente dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri; degli artigiani; dei commercianti. Tali gestioni vengono lasciate alla responsabilità ed autonomia delle categorie, che hanno la presidenza e l'assoluta maggioranza degli organi di gestione, la cui competenza è molto ampia: consuntivi, preventivi e bilanci tecnici; deliberazione delle modalità di erogazione delle prestazioni e di riscossione dei contributi; proposte in materia di contributi e prestazioni; decisione, in unica istanza, dei ricorsi in materia di contributi dovuti alla gestione; vigilanza sull'andamento dei contributi e delle prestazioni, proponendo i provvedimenti necessari per assicurarne l'equilibrio; bilanci della gestione per i trattamenti integrativi.

Infine, la maggiore novità del nuovo ordinamento gestionale dell'INPS è rappresentata dall'istituzione di un'apposita gestione dei trattamenti assistenziali, in cui rientrano tutti gli interventi di carattere non strettamente previdenziale: le pensioni sociali; una quota (lire 106.700 per il 1989), annualmente adeguata, per ciascuna mensilità di pensione erogata a carico di tutte le gestioni dell'INPS; gli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive in favore di particolari categorie e per i trattamenti per i quali è previsto il concorso dello Stato o comunque posti per legge a carico dello Stato; gli oneri per i pensionamenti anticipati e quelli per le pensioni liquidate dalle gestioni speciali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1985; l'onere dei trattamenti pensionistici dei cittadini rimpatriati dalla Libia.

Significativa è la scelta delle modalità del concorso dello Stato al finanziamento del FPLD e delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi: non una quota del costo delle integrazioni al minimo, ma un importo fisso per ogni pensione in pagamento. Si è cioè confermata l'impostazione originaria del nostro ordinamento pensionistico, che vede lo Stato contribuire per una quota parte del costo delle pensioni, prescindendo da ogni considerazione sull'esistenza di una componente di assistenzialismo, del resto difficile da quantificare: individuare per quale quota del costo dell'integrazione al minimo si debba coinvolgere la solidarietà nazionale, e per quale la solidarietà intercategoriale, sarebbe infatti estremamente problematico. Più corretto mi sembra riconoscere che al sistema pensionistico generale è interessata l'intera collettività e che in esso esistono componenti che per vari motivi non possono rientrare in un rapporto strettamente previdenziale (cause di ridotta contribuzione; periodi figurativi, quali, per esempio, il servizio militare; fenomeni collettivi, come l'esodo dalle campagne e così via). In corrispondenza con tali fattori, lo Stato interviene con un contributo il cui importo si aggirerà mediamente intorno al 20-25 per cento (analogo alla media CEE), ma che potrà essere variato in relazione alle compatibilità complessive della spesa pubblica allargata.

Alcuni aspetti mi preme segnalare in materia di gestione finanziaria.

Innanzitutto, e con riferimento anche alle competenze in materia regolamentare, la grande autonomia dell'ente nell'individuazione dei criteri di classificazione ai fini del bilancio: viene meno l'obbligo di adeguamento allo schema rigido (decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979) adottato in base all'articolo 30 della legge n. 70 del 1975, mentre si afferma un generale obbligo di omogeneità dei criteri di classificazione al fine del consolidamento delle gestioni interessanti il settore pubblico.

Fortemente innovativa, anche sotto il profilo della qualificazione dell'ente in senso economico, è la norma che autorizza l'Istituto a costituire o a partecipare a società per la gestione del proprio patrimonio immobiliare secondo criteri di economicità ed efficienza: attraverso l'uso dello strumento societario viene consentita una gestione del patrimonio improntata a criteri di redditività che comporta, tra l'altro, per i lavoratori occupati nel settore, l'uscita dalla legge-quadro sul pubblico impiego e dalla legge n. 70 del 1975 e l'ingresso nell'area del rapporto di diritto privato.

Analogo strumento, almeno a mio parere, dovrebbe essere passato per la gestione dei fondi integrativi: ma la sede più opportuna della relativa disciplina sarà la legge sulla previdenza complementare, per la quale è già stato elaborato dal ministro del lavoro Formica un apposito progetto.

Significativa anche la disposizione che pone a carico dello Stato o delle altre amministrazioni competenti il costo dei servizi non rientranti nella competenza istituzionale dell'ente: è un elemento che contribuisce a dare concreti contenuti all'articolo 1 del testo, che configura l'INPS come azienda pubblica di servizi, e dà chiarezza ai costi di amministrazione.

Ancora da notare il potere-dovere di proposta di tutti gli organi collegiali al fine di assicurare l'equilibrio delle gestioni che è indispensabile per l'enucleazione degli interventi di natura non strettamente previdenziale. Sono elementi omogenei finalizzati ad una più intensa responsabilizzazione delle parti sociali e ad una maggiore trasparenza della gestione finanziaria, pur restando in un quadro normativo tradizionale in tema di responsabilità normativa e decisionale sui livelli delle contribuzioni e delle prestazioni.

Occorre, infine, qualche approfondimento in tema di gestioni per le prestazioni dei lavoratori autonomi, non essendo specificato se debbano riferirsi a tutte le prestazioni previdenziali ad essi destinate o alle sole pensioni: nel primo caso, occorrerà ampliarne le competenze (maggiorazioni delle pensioni per trattamenti di famiglia, indennità di maternità, eccetera); nel secondo caso, occorrerà, invece, prevedere una specifica gestione delle prestazioni temporanee (sempre che non le si voglia includere nell'analoga gestione dei lavoratori dipendenti). Sono comunque evidenti le conseguenze sul piano finanziario. Sempre nell'ambito dei lavoratori autonomi è da considerare l'area dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni: per la situazione normativa sarebbe bene parlare solo di coltivatori diretti, essendo le altre categorie di fatto e di diritto in via di soppressione.

La dirigenza dell'ente rappresenta, nello schema individuato dal Comitato ristretto, il punto di raccordo tra le linee di indirizzo politico-programmatico deliberate dagli organi di amministrazione e la realizzazione degli obiettivi, ed ha la responsabilità della conduzione dell'ente.

Il direttore generale mantiene la configurazione di organo burocratico, ma assume una connotazione più incisiva quale centro di propulsione e di coordinamento dell'attività operativa dell'ente con la funzione di sovraintendere all'organizzazione e all'attività dell'Istituto, assicurandone l'unità operativa e d'indirizzo tecnico-amministrativo.

Alla nuova configurazione del direttore generale corrisponde un trattamento economico che, in deroga all'articolo 20 della legge n. 70 del 1975, viene determinato con decreto interministeriale su proposta del consiglio di amministrazione.

I dirigenti assicurano il conseguimento degli obiettivi fissati nei programmi ap-

provati dal consiglio di amministrazione ed hanno una competenza generale in quanto, oltre ad esercitare le attribuzioni loro conferite da leggi o regolamenti e dagli organi, esercitano anche quelle che non siano dalla legge attribuite agli organi o al direttore generale.

L'accesso, lo stato giuridico e il trattamento economico della dirigenza dell'ente sono disciplinati dalle norme in vigore per la dirigenza pubblica, mentre l'attività di formazione e quella di perfezionamento ed aggiornamento professionale sono svolte da apposite strutture dell'ente. Per i dirigenti generali restano così confermate sia la nomina da parte del Consiglio dei ministri su proposta del consiglio di amministrazione, come previsto dalla legge n. 72, sia il conferimento delle attribuzioni, come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 552, norma di attuazione della legge n. 72 che è confermata in tutte le parti in cui non si sia diversamente legiferato.

In deroga alle anzidette disposizioni, le promozioni a dirigente superiore sono deliberate dal comitato esecutivo sulla base di criteri, stabiliti dal consiglio di amministrazione, che tengano conto delle capacità professionali, della cultura e delle attitudini individuali del dirigente. Sono norme che ripetono i contenuti del disegno di legge sulla dirigenza pubblica presentato dal Governo nella passata legislatura.

È stata anche approvata l'estensione, a tutto il personale degli enti di cui alla legge n. 70 del 1975, in possesso delle qualifiche della preesistente categoria direttiva, del trattamento giuridico ed economico degli ispettori generali e dei direttori di divisione dello Stato a suo tempo inquadrati in un apposito ruolo ad esaurimento.

La norma prevede altresì l'individuazione, da parte degli organi degli enti predetti, di posizioni funzionali e connesse responsabilità da attribuire al personale direttivo: è un passo significativo verso il concreto riconoscimento della funzione dei « quadri » nella pubblica amministrazione.

In analogia con l'indirizzo assunto nei confronti dei quadri direttivi, sono stati anche risolti i problemi relativi al ramo legale ed agli altri rami professionali. Per i primi si è ritenuto opportuno adottare una disciplina analoga a quella da tempo in vigore per l'avvocatura dello Stato: abbiamo cercato, in questa struttura, un modello collaudato di servizio professionale nell'ambito della pubblica amministrazione, che contemperasse l'autonomia dei professionisti con l'inserimento negli enti alla pari degli altri dipendenti e con la necessità di coordinamento gerarchico-funzionale all'interno dell'avvocatura ed al suo esterno in rapporto con gli organi di amministrazione e con la dirigenza.

Per gli altri professionisti, il riferimento più utile ci è sembrato quello alla dirigenza, non solo per gli aspetti economici, ma anche per i criteri di organizzazione interna. Anche qui vi è analogia con i professionali dello Stato, che sono compresi nella dirigenza.

In questa materia abbiamo avuto al nostro interno diverse posizioni, tese a risolvere il problema di queste categorie in ambito contrattuale: l'esperienza degli ultimi contratti ha dimostrato la difficile percorribilità di questa strada, per cui siamo di fronte ad una scelta in qualche modo necessitata, che è coerente con il mantenimento di INPS ed INAIL nel settore pubblico. Diverse soluzioni, che, del resto, potrebbero anche riguardare tutto il personale, presuppongono una diversa collocazione di diritto di questi enti previdenziali nel nostro ordinamento: è un tema aperto che proprio le esperienze dei prossimi anni del nuovo INPS e del nuovo INAIL potranno consentirci di approfondire.

Il Comitato ristretto non ha invece raggiunto l'accordo in merito ad un emendamento concernente un esodo « mirato » dei dirigenti dell'INPS che abbiano compiuto 60 anni di età o possano far valere una certa anzianità di servizio. Pur comprendendo le esigenze dell'INPS, in cui hanno confluito dirigenti provenienti da numerosi enti, è prevalso il timore che

il prepensionamento avrebbe agevolato l'esodo del personale più qualificato.

Profonde innovazioni sono state apportate anche nell'organizzazione periferica dell'INPS, al duplice scopo di attribuire un ruolo di coordinamento ai comitati regionali e di riorganizzare il sistema del contenzioso intorno alla scelta fondamentale dell'unico grado di giudizio.

Le nuove competenze dei comitati regionali prevedono essenzialmente il coordinamento dell'attività dei comitati provinciali, il collegamento con l'ente regione per uniformare gli indirizzi e gli orientamenti nei settori della previdenza ed assistenza, il contatto periodico con gli organismi sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro con gli enti di patronato e con gli altri enti similari per il coordinamento delle informazioni sull'attività dell'INPS nell'ambito regionale, nonché la decisione, in via definitiva, dei ricorsi relativi alla sussistenza del rapporto di lavoro, esclusi quelli relativi ai fondi speciali di previdenza.

Ai comitati provinciali spettano invece le competenze in materia di decisione dei ricorsi; di problemi relativi all'applicazione delle norme concernenti i trattamenti gestiti dall'Istituto nella provincia; di coordinamento dell'attività della sede dell'Istituto con gli altri enti pubblici, gli uffici periferici dello Stato, le organizzazioni sindacali, gli istituti di patronato, eccetera; di parere sui salari medi, attività stagionali, eccetera; di studio e proposta di iniziative in materia di prevenzione e cura dell'invalidità, attività assistenziale della sede, rispondenza dei servizi alle contingenze locali, diffusione delle assicurazioni sociali, promozione delle assicurazioni facoltative; di proposte del consiglio di amministrazione intese a migliorare l'efficienza organizzativa e funzionale della sede, nonché di ulteriori compiti affidati dal consiglio di amministrazione.

Nell'articolazione degli organi collegiali periferici il fatto innovativo è costituito dalla trasformazione dei comitati regionali da organismi a competenza meramente decisoria dei ricorsi in seconda istanza a punto di raccordo, a livello periferico, con gli organi centrali. Infatti, l'attribuzione agli stessi comitati di funzioni di coordinamento dell'attività dei comitati provinciali e di collegamento con gli organismi operanti nella regione ai fini degli obiettivi da perseguire nell'ambito della comunità regionale, consente, tra l'altro, al consiglio di amministrazione una migliore conoscenza circa i contenuti ed i tempi dei piani operativi ed una tempestiva verifica della loro rispondenza alle esigenze locali.

L'attribuzione ai comitati regionali della competenza in materia di ricorsi sulla sussistenza dei rapporti di lavoro è dettata dalla necessità di garantire omogeneità di indirizzo e di decisioni nell'ambito regionale in una materia particolarmente delicata.

Nell'ambito delle competenze dei comitati provinciali, particolare attenzione merita il nuovo contenzioso che verrà, complessivamente, ad articolarsi nel modo seguente.

Per quanto riguarda il contenzioso in materia di prestazioni, i ricorsi avverso i provvedimenti concernenti le prestazioni dell'AGO e delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi (compresi i trattamenti familiari), le prestazioni temporanee, le prestazioni economiche di malattia comprese la tubercolosi e la maternità e la pensione sociale, sono decisi dal comitato provinciale nella seguente articolazione: i ricorsi in materia di prestazioni dei lavoratori dipendenti sono decisi da una commissione composta di tutti i membri del comitato con esclusione dei rappresentanti dei lavoratori autonomi; i ricorsi concernenti i lavoratori autonomi sono decisi da speciali commissioni, presiedute rispettivamente da un rappresentante delle relative categorie in seno al comitato provinciale, e composte dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro, dal dirigente della sede e da quattro membri in rappresentanza delle categorie interessate, nominati con decreto del direttore dell'ufficio provinciale del lavoro; i ricorsi in

materia di pensione sociale sono decisi dal comitato nella sua interezza.

Quanto al contenzioso in materia di contributi delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, i ricorsi avverso i provvedimenti in materia di contributi dovuti alla gestione degli artigiani e a quella degli esercenti attività commerciali sono decisi dai rispettivi comitati amministrativi; i ricorsi in materia di contributi dovuti alla gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, che esulano dalla competenza delle commissioni provinciali di cui all'articolo 12 della legge 9 gennaio 1963, n. 9, sono decisi dal relativo comitato amministratore.

Per ciò che concerne il contenzioso in materia di classificazione dei datori di lavoro, i ricorsi avverso i provvedimenti relativi alla classificazione dei datori di lavoro ai fini dell'applicazione delle norme in materia di previdenza e assistenza sociale sono decisi dal comitato esecutivo.

Si tratta di norme che 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. Sotto questo aspetto è di indubbio rilievo l'eliminazione del secondo grado di giudizio e la competenza dei comitati provinciali su tutti i ricorsi in materia di prestazioni.

La particolare articolazione di tale organo in speciali sottocommissioni per ciascuna delle categorie di lavoratori, corrisponde alla necessità di mantenere anche in materia di prestazioni la stessa linea d'indirizzo adottata in materia di contributi, il cui contenzioso è attribuito alla competenza dei comitati amministratori delle singole gestioni, e completa quel momento di responsabilizzazione delle categorie che, a livello di « gestione » dei contributi e delle prestazioni, sono direttamente impegnate ad assicurarne l'equilibrio.

L'attribuzione al comitato esecutivo del contenzioso in materia di classificazione dei datori di lavoro, oltre ad assicurare in proposito uniformità d'indirizzo su tutto il territorio nazionale, si pone nella logica di affidare alla competenza dell'ente la regolamentazione della materia concernente l'inquadramento delle aziende, ai fini dell'applicazione delle norme di previdenza ed assistenza, nell'ambito dei criteri generali fissati dalla legge.

La norma sarebbe peraltro incompleta se non fosse affiancata da una nuova disciplina della classificazione delle aziende che contenga questi criteri generali; è bene, infatti, tenere presente che i due punti di caduta (incertezze, contenzioso, giurisprudenza contrastante, eccetera) del sistema di accertamento e riscossione dei contributi sono rappresentati dall'incertezza della disciplina dell'inquadramento delle aziende e della disciplina della retribuzione imponibile. Quest'ultima sarà trattata insieme alla riforma delle pensioni, ma sulla prima dobbiamo decidere ora, fissando norme chiare che delimitino, con precisione e tenendo conto dello sviluppo tecnologico degli ultimi anni, i settori di appartenenza delle aziende ai fini previdenziali.

Questi i contenuti ed alcune considerazioni di massima. Per taluni aspetti, peraltro secondari, sottoporrò al vostro esame, nel prosieguo dei lavori, alcuni emendamenti di perfezionamento del testo, limitandomi responsabilmente rispetto ad altre esigenze emendative, al fine di consentire una rapida approvazione del testo dopo l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni affari costituzionali e bilancio. Considerato che in sede di Comitato ristretto abbiamo già discusso numerosissimi emendamenti di tutti i gruppi politici, spero e mi auguro che la medesima discrezione sia usata da tutti, anche in relazione all'ampiezza dei consensi registrata sulla quasi totalità del testo.

ADRIANA LODI FAUSTINI FUSTINI. Il testo elaborato dal Comitato ristretto risponde a quelle esigenze di snellezza e sburocratizzazione che gli utenti chiedono. In un momento in cui si parla molto di grandi riforme istituzionali forse a qualcuno sfugge che una delle riforme istituzionali che più interessa i cittadini è

quella relativa al funzionamento della pubblica amministrazione. C'è l'esigenza ormai non più rinviabile che lo Stato risponda in modo più efficiente, rapido e meno burocratico ai bisogni dei cittadini; e l'INPS è un ente pubblico che più di ogni altro può offrire un segnale di cambiamento nei rapporti fra Stato e cittadini. Siamo di fronte, infatti, non solo ad un ente che ha un bilancio che è secondo solo a quello dello Stato, ma a una dimensione e ad una qualità tali di bisogni da soddisfare da far ritenere che ci troviamo veramente di fronte al cuore della pubblica amministrazione: all'INPS, infatti, fanno riferimento per bisogni diversi più di 40 milioni di italiani fra contribuenti e titolari di erogazioni previdenziali o assistenziali.

È vero che questo rapporto cittadini-Stato andrebbe rivisto forse in modo anche più radicale in altri enti pubblici, nei Ministeri, ma a noi pare che un segnale positivo che può venire dal più grande ente pubblico italiano potrà costituire un'ottima premessa per sollecitare riforme di altri importanti settori pubblici.

Il testo, coma ha ricordato il relatore, onorevole Vincenzo Mancini, è stato approvato a stragrande maggioranza dal Comitato ristretto, con il contributo anche del gruppo comunista. Il gruppo comunista infatti mantiene alcune riserve solo su una parte del provvedimento, ma mi auguro che anche queste possano essere superate nel corso della discussione in Commissione.

Mi soffermo, quindi, su tre aspetti di carattere generale che qualificano positivamente la legge che andiamo a discutere.

Il primo riguarda la conferma della gestione a maggioranza sindacale dell'INPS. Sottolineo subito questo punto poiché è noto che per anni si sono appuntate sull'INPS critiche molto aspre tendenti a 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. Queste critiche sono state rafforzate con l'aiuto della stampa richiamando il *deficit* previdenziale, la sua progressiva ingovernabilità, il fatto che questo stato di cose avrebbe potuto mettere in discussione addirittura i diritti attuali dei pensionati e quelli futuri dei lavoratori. È stata condotta una vera e propria campagna di terrorismo sulla vulnerabilità dei diritti previdenziali dei lavoratori e dei pensionati. Poi l'INPS con il suo bilancio parallelo, con pacatezza, ma con fermezza, ha dimostrato che la causa maggiore del suo *deficit* era data dal fatto che dietro il bilancio dell'INPS si nascondevano le cifre del reale *deficit* del bilancio dello Stato e nel contempo ha offerto anche al Parlamento una serie di suggerimenti preziosi per trasformare l'istituto in una moderna azienda pubblica di servizi.

È così apparso chiaro, specie in questi ultimi anni, che quella che era stata presentata come un'anomalia negativa – la gestione a maggioranza sindacale del nostro più grande istituto previdenziale – era ed è, invece, un'anomalia positiva tuttora in grado di esprimere valori di garanzia, di trasparenza e di democrazia.

Il secondo punto che desidero sottolineare è che con il testo al nostro esame prende corpo e sostanza la separazione fra assistenza e previdenza.

Il gruppo comunista sta conducendo questa battaglia da anni. I primi risultati li registrammo nella legge finanziaria 1984; risultati significativi sono stati raggiunti nella legge finanziaria 1988 e, finalmente, con questo testo si arriva ad una definizione precisa di previdenza e assistenza con le relative distinzioni contabili delle rispettive competenze tra Stato e INPS. Questa distinzione non significa affatto deresponsabilizzare l'INPS. Tutt'altro. Infatti, il testo prevede un bilancio unico dell'INPS, ma una articolazione del medesimo in cinque gestioni e ciò allo scopo di rendere possibile, anno per anno, la verifica anche critica degli interventi delle varie gestioni, onde assicurare l'indispensabile pareggio alle relative gestioni. L'articolazione in gestioni separate del bilancio dell'INPS tende a recuperare chiarezza contabile e certezza

finanziaria che valutiamo condizioni essenziali per la sussistenza di un sistema pubblico di previdenza.

La struttura dei cinque fondi (lavoratori dipendenti, coltivatori diretti, artigiani, esercenti attività commerciali e interventi a carico dello Stato), prevede l'istituzione di comitati snelli di gestione che hanno come compito principale quello di ricercare l'equilibrio interno a ciascun fondo e quindi di operare in questa direzione; si tratta, quindi, di un'accentuazione della responsabilizzazione dei lavoratori dipendenti e autonomi e non del contrario.

Il terzo punto di carattere generale che ritengo alquanto qualificante è che con il testo al nostro esame lo *slogán* « azienda di servizio », può trasformarsi da propaganda a realtà concreta. Si è, infatti, proceduto sulla linea della delegificazione; gli organi sono ora più snelli; il trasferimento di competenze dal consiglio di amministrazione all'esecutivo e la delimitazione delle competenze tra organi politici e direzione tecnica sono le condizioni per mettere in grado l'INPS di fornire servizi più efficienti, con procedure più snelle.

Debbo ricordare però, in questa occasione, la fatica (che a volte appare persino fisica), ad ottenere cambiamenti in questa direzione. Infatti, non ho ben capito se si tratta di gelosie di burocrati o di qualcosa di peggio. Il fatto è che una recente circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri va proprio in senso contrario rispetto al progetto che stiamo discutendo.

Mi auguro che si arrivi ad una riflessione politica più attenta da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Governo, poiché non avrebbe veramente senso discutere per un decennio in Parlamento dell'autonomia dell'INPS e poi, quando si arriva al dunque, proporre di cancellare tutto con una circolare che vieta la mobilità del personale e la definizione dei compiti dei dirigenti, se prima la stessa Presidenza del Consiglio dei ministri non ha concesso l'autorizzazione.

Per concludere, arrivo ad una questione sulla quale il nostro gruppo ha espresso delle riserve, quella relativa al problema del personale. Preciso, però, che il gruppo comunista non ha mai proposto di demandare alla contrattazione tutte le questioni relative al personale. A nostro parere, su una legge come questa – insieme ad una diversa distribuzione dei compiti fra gli organi – vanno viste anche alcune questioni normative che riguardano categorie di personale particolarmente collegate al funzionamento dell'ente.

Ciò che non ci convince è l'insistenza ad affrontare in questa sede, nei particolari lo stato giuridico e il trattamento economico delle qualifiche più alte (dall'VIII livello in su), lasciando eventualmente al sindacato un ritaglio di competenza contrattuale da valersi soltanto per le qualifiche inferiori.

Mi auguro che in sede di esame degli articoli questa diversità di posizioni con la maggioranza possa trovare un momento di sintesi e di accordo. In ogni caso noi non rinunceremo a presentare emendamenti su questo e su altri argomenti, restando chiaro che è nostro intendimento procedere rapidamente per poter concludere l'esame del provvedimento in questo ramo del Parlamento prima dell'estate.

RAFFAELE ROTIROTI. Desidero svolgere poche considerazioni sul provvedimento in discussione, giacché le riflessioni del gruppo socialista sono state espresse per intero nella relazione scritta che accompagna la proposta di legge n. 2049.

Dobbiamo dare atto al Comitato ristretto di avere lavorato con assiduità ed impegno su un progetto certo difficile ma indubbiamente assai utile: quello tendente ad introdurre un nuovo modello organizzativo di servizio pubblico, più funzionale, più trasparente e meno anacronistico rispetto alla normale organizzazione dei pubblici uffici.

Proprio ieri, in occasione del dibattito sulla relazione presentata dal ministro Cirino Pomicino, è stato più volte sottoli-

neato dai membri di questa Commissione come sia importante, per il pubblico impiego, realizzare quanto prima criteri di maggiore economia, efficienza e funzionalità, per potere superare quei vincoli e quelle limitazioni che sono contenuti nella vigente legislazione ed, in particolare, nella legge n. 70 del 1975.

Lungo tale linea si colloca, a mio avviso, la revisione – prevista nel testo unificato ora in discussione – della competenza degli organi amministrativi dell'INPS.

Non intendo dilungarmi – poiché lo ha già fatto in maniera concisa e completa il presidente – sulle innovazioni contenute nel testo in esame; tengo semplicemente a sottolineare quanto sia importante dare all'INPS la possibilità di partecipare a società od enti nella gestione di forme di previdenza integrative.

Desidero, infine, sottolineare la validità di questo provvedimento, considerato nel suo insieme, nel contesto globale di un progetto complesso ed armonico tendente a dare soluzione alla più ampia problematica relativa alla riforma della pubblica amministrazione e ad affrontare la questione dell'istituzione di un nuovo metodo di intervento nelle strutture pubbliche per l'introduzione di nuovi criteri di efficienza e di concorrenzialità, nell'interesse dei cittadini.

ANDREA BORRUSO. Mi limiterò a svolgere alcune considerazioni di carattere generale, riservandomi di intervenire successivamente, nel corso dell'esame degli articoli.

La prima osservazione che mi sembra opportuno fare è che non è insignificante il fatto che si dia inizio alla discussione del testo unificato sulla riforma dell'INPS all'indomani dell'audizione del ministro della funzione pubblica.

Durante la seduta di ieri, infatti, abbiamo affrontato in termini generali l'esigenza di una riforma complessiva della pubblica amministrazione, ritenendo tale riforma centrale nel processo di ammodernamento della nostra struttura pubblica, soprattutto in previsione dell'istituzione del mercato unico europeo, a partire dal 1992.

Ritengo che il Parlamento dia, con questo provvedimento, una prima risposta in tale direzione, tentando di formulare un testo che ponga l'Istituto nazionale della previdenza sociale e gli altri enti ad esso assimilati in una condizione di operatività fondata sul criterio dell'efficacia dell'azione amministrativa e dell'efficienza organizzativa.

Va rilevato, del resto, come sul testo oggi al nostro esame si sia registrato un ampio consenso in sede di Comitato ristretto, ancorché su taluni singoli punti siano state fomulate osservazioni di merito che hanno distinto le posizioni delle varie componenti quel Comitato e, quindi, questa Commissione. Ritengo – per esprimere un mio parere personale sulla struttura normativa formulata in sede di comitato ristretto – che questo provvedimento innovi nel sistema organizzativo delle procedure dell'INPS e rappresenti, attualmente, il punto massimo di maturazione della consapevolezza delle modifiche che si sarebbe potuto apportare.

Mi auguro che, in futuro, maturino altre consapevolezze, affinché sia possibile compiere ulteriori passi in avanti.

Resto, tuttavia, ancora perplesso – ben sapendo di sollevare in tale modo una questione che può suscitare polemiche – circa la piena validità di un istituto che abbia una struttura periferica troppo articolata. Mi riferisco, in modo particolare, alle competenze attribuite ai comitati provinciali dell'INPS ed al rapporto tra questi e quelli dell'INAIL, che presenta qualche distonia, avendo i primi un potere attivo nell'amministrazione ed i secondi soltanto una funzione consultiva rispetto all'Istituto.

So per certo che processi di modifica da questo punto di vista non sono, al momento, maturi perché non vi è ancora piena coscienza della necessità di un ulteriore passaggio in avanti.

Vorrei, inoltre, ricordare, soprattutto a me stesso, come sia opportuno tenere pre-

senti, nell'esaminare il testo unificato, anche le ipotesi di riforma, attualmente *in itinere*, relative alla funzione dirigenziale (che il Governo considera – come proprio ieri ci ha rappresentato il ministro della funzione pubblica – uno dei pilastri dell'intera riforma della pubblica amministrazione).

Mi sia consentito anche di far rilevare un dato su cui il gruppo della democrazia cristiana ha espresso, in sede di Comitato ristretto, alcune osservazioni. Siamo favorevoli alla distinzione fra competenze di direzione politica e competenze di gestione: il testo al nostro esame su questo punto è ancora alquanto equivoco. Durante il dibattito sui singoli articoli la Commissione avrà modo, sicuramente, di riflettere sulla questione.

Va sottolineato con forza che il provvedimento al nostro esame è il primo di un ciclo di reali riforme del sistema previdenziale.

Se non interverranno motivazioni diverse da quelle che la Commissione aveva individuato per procedere alla riforma del sistema previdenziale, dovremo attuare, alla ripresa dei lavori dopo le ferie estive, la riforma del settore dei lavoratori autonomi; a conclusione di tale *iter*, dovremo iniziare quello relativo ai fondi integrativi, per affrontare poi il problema della razionalizzazione ed omogeneizzazione del sistema assicurativo generale obbigatorio.

Faccio questo richiamo per ragioni di natura politica, poiché mi era sembrato, all'inizio della legislatura, che vi fosse consenso da parte dei vari gruppi politici ad avviare riforme per aree omogenee, nel senso di affrontare singoli gruppi di problemi piuttosto che una sola riforma complessiva. È questa la ragione per cui abbiamo iniziato partendo con la riforma dell'INPS; non mi sembra vi siano motivi sufficienti per cambiare direzione. Pertanto riconfermo, a nome del gruppo della democrazia cristiana, l'adesione a questo *iter* procedurale, proprio perché – e lo sottolineo ancora una volta – è necessario arrivare al più presto alla riforma pensionistica per i lavoratori autonomi.

FERDINANDO FACCHIANO. Desidero ringraziarla, signor presidente, per la competenza e lo spirito realistico con i quali ha diretto i lavori del Comitato ristretto, assumendo l'onere di riferire davanti alla Commissione. A mio avviso, si e trattato di un lavoro concreto e significativo.

Un ringraziamento particolare desidero rivolgere all'onorevole Cristofori, per la parte importante che ha svolto nella stesura del testo oggi al nostro esame.

Si tratta di un provvedimento al quale la mia parte politica ha dato un notevole contributo: del progetto di legge che nel passato era stato da noi presentato, una gran parte si è trasfusa nel provvedimento oggi al nostro esame. Quest,ultimo rappresenta un modo nuovo di affrontare la problematica della previdenza: non si predispongono più provvedimenti tesi ad affrontare un complesso di problemi quanto mai vasto, ma si affrontano invece i singoli problemi per arrivare – a tappe – al risultato finale di un riassetto generale del settore previdenziale. Proprio nei giorni scorsi abbiamo avuto notizia che il ministro del lavoro si sta accingendo a varare il famoso riordino pensionistico di cui questo provvedimento rappresenta una parte importante.

GIUSEPPE LUCENTI. Purtroppo, si tratta di cose già dette molte volte.

FERDINANDO FACCHIANO. Forse non mi sono spiegato bene: stavo dicendo che, a mio avviso, lavorare per tappe è un modo concreto per arrivare a risultati significativi. Sono d'accordo con i colleghi che hanno affermato che questo provvedimento rappresenta un segnale di un certo rilievo verso la riforma della pubblica amministrazione, non solo perché l'INPS e l'INAIL svolgono un ruolo importante nel settore previdenziale italiano, ma proprio perché, attraverso la riorganizzazione di questi istituti, si inizia il cammino di una vera e propria riforma della pubblica amministrazione.

Il testo elaborato dal Comitato ristretto registra la convergenza – anzi, la quasi unanimità – di tutte le forze politiche. I punti fondamentali della localizza-

zione e del controllo della gestione finanziaria degli organi periferici e del contenzioso registrano un largo accordo; netta è già la distinzione dei ruoli fra la dirigenza politica e il consiglio di amministrazione dell'INPS, soprattutto per quanto riguarda la parte burocratica svolta dall'ente a livello di gestione.

Ugualmente importante è la parte dedicata all'INAIL e a tutti gli altri enti indicati dalla legge n. 70 del 1975. A tale riguardo, sono state accolte modifiche da me suggerite (altre ne ho ritirate, in omaggio allo sforzo unitario che l'intera Commissione deve compiere). Desidero, però, sottolineare che un punto debole del provvedimento resta quello che si riferisce ai comitati provinciali che, a mio avviso, non conferiscono snellezza all'Istituto nel suo complesso. Diversamente da quelli dell'INAIL, questi comitati provinciali hanno un potere significativo.

ORAZIO SAPIENZA. All'INAIL questi comitati non hanno mai operato.

FERDINANDO FACCHIANO. Su tale punto mi riservo, comunque, di presentare emendamenti specifici.

Per quanto riguarda l'urgenza del provvedimento, concordo con quanto ha affermato il presidente, nella sua veste di relatore, circa la necessità di arrivare al più presto alla dirittura di arrivo, dal momento che si tratta di una normativa largamente attesa dall'utenza e dagli stessi operatori previdenziali.

ORAZIO SAPIENZA. Desidero dare atto al presidente e ai membri del Comitato ristretto di avere svolto un buon lavoro in condizioni oggettivamente difficili, sia per le pressioni ed i condizionamenti esterni, sia per la complessità dei problemi che la riforma che stiamo esaminando intende affrontare.

Le innovazioni, come è stato rilevato anche dai colleghi che mi hanno preceduto, sono notevoli e si muovono tutte in direzione di una maggiore qualificazione ed efficienza di uno strumento che riveste molta importanza per la gestione della previdenza e dell'assistenza, finalmente separate, di una parte considerevole – direi maggioritaria – dei lavoratori italiani.

Vi è qua e là, come ha detto il collega Borruso – è inutile nasconderselo – qualche timidezza nell'affrontare determinate questioni. Mi permetto di aggiungere che si intravede qualche concessione, non secondaria, a pressioni corporative, sia in riferimento all'assetto degli organismi di gestione (come la presenza del dirigente nel comitato esecutivo, se non erro; ciò è assurdo, considerato che i dirigenti assistiti dall'INPS sono 20 mila, cioè una parte assolutamente minoritaria, e potrebbero essere soddisfatti della presenza nel consiglio d'amministrazione), sia per quanto riguarda il soddisfacimento di istanze, non del tutto immotivate – come ha rilevato l'onorevole Lodi – di una parte dei funzionari. Tuttavia, si tratta di problemi che potranno essere affrontati nel momento in cui avremo modo di discutere articolo per articolo, in maniera tale da correggere eventuali errori, sviste o forzature verificatisi in sede di Comitato ristretto, che in qualche momento ha avuto fasi piuttosto convulse.

È inutile nascondersi dietro un dito: siamo d'accordo; tuttavia, queste osservazioni non possono mettere in discussione quanto ho detto prima, cioè il buon lavoro svolto dal Comitato ristretto, soprattutto per la parte che riguarda le innovazioni introdotte nella gestione dell'INPS e, come sappiamo, non soltanto di tale Istituto (infatti, alcune norme sono state estese ad altri enti).

Comunque, « le idee camminano con le gambe degli uomini »; si dovrà verificare se gli uomini che gestiscono l'Istituto – non soltanto gli amministratori, ma anche e soprattutto i dirigenti, i funzionari e i dipendenti tutti – sapranno fare tesoro degli strumenti che, attraverso la riforma che stiamo attuando, saranno messi a loro disposizione per migliorare la qualità dell'azione svolta a favore dei lavoratori e, quindi, del nostro paese.

In conclusione, sono fiducioso che, una volta imboccata questa strada, finalmente si potrà parlare, per un settore così delicato, di « un'alba nuova », che potrebbe

rappresentare un punto di riferimento per altre riforme che presto, come ha detto ieri il ministro Cirino Pomicino, dovranno essere affrontate.

ANDREA CAVICCHIOLI. Anch'io do atto al Comitato ristretto e ai relatori del buon lavoro svolto. Tuttavia, dichiaro di non concordare sul giudizio espresso in merito alle pressioni corporative. Il Comitato ristretto ha compiuto una scelta dolorosa – in quanto ha deliberato la rottura di un fronte unitario – ma logica, dal momento che sono stati inseriti nel testo princìpi di contrattazione, mentre si è provveduto a regolare con legge alcuni rapporti di lavoro. Si tratta di una scelta contestabile – per carità – ma che ha al suo interno una logica.

GIUSEPPE LUCENTI. Si tratta di una scelta che regola tutto per legge. Perché fare una scelta e poi nascondersi ?

ANDREA CAVICCHIOLI. Non nascondo nulla: in sede di Comitato ristretto, recependo alcune indicazioni provenienti dalla tua parte politica, sono stati introdotti alcuni correttivi in relazione alla contrattazione. Certamente, non ci siamo trovati d'accordo sulla filosofia di fondo; si tratta di scelte contestabili, come ho già detto, ma ognuno ha propri punti di vista. Non ci nascondiamo affatto dietro un dito, non sono d'accordo con questa affermazione. Sosterremo questa linea fino in fondo, ce ne assumiamo la responsabilità, coscienti che si tratta di scelte non sottoposte a particolari vincoli di clientela e di *lobbies*, come qualcuno ha detto o ha immaginato.

Chiaramente, il provvedimento, che spero approveremo, in tempi molto brevi, si allaccia al processo innovatore che questa Commissione, con un apporto piuttosto consistente delle varie forze politiche – che hanno scelto il metodo del dialogo – ha iniziato in sede di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge sulla fiscalizzazione degli oneri sociali.

Abbiamo introdotto un grande elemento di novità, con il principio della delegificazione: dobbiamo continuare quest'opera ed essere coscienti del fatto che, nel momento in cui si approva questo provvedimento, vengono altresì affrontati alcuni problemi di notevole rilevanza e spessore in riferimento anche all'INAIL.

Sono state mosse critiche al funzionamento faragginoso della struttura dei comitati regionali e provinciali dell'INPS; forse, più che su quelli provinciali, qualcosa si potrebbe dire sui comitati regionali. Si è costruita una struttura fondata su una logica che potrà anche essere rivista quando sarà messa alla prova dall'effettivo funzionamento.

Da ultimo, come ha detto la collega Lodi, grande novità riveste la previsione della separazione tra previdenza ed assistenza, già anticipata dall'Istituto, ma che oggi trova la sua formale codificazione. Credo che questo sia il vero grande messaggio politico e legislativo da più parti richiesto.

Dobbiamo insistere, dunque, lungo questa linea riformatrice, cercando di interpretare in tal senso anche la volontà della maggioranza, e trovare un terreno comune di confronto, giacché su una materia di tale rilevanza e di tale impatto sociale è bene fornire il massimo contributo possibile.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare tutti i colleghi intervenuti in questo dibattito, sottolineando – non già per dare riconoscimenti particolari, bensì per evitare equivoci o confusioni – come la stringatezza di esso non abbia rappresentato un modo per non prestare ossequio allo spessore del provvedimento oggi al nostro esame, ma abbia corrisposto all'intendimento delle forze politiche qui rappresentate di dare un chiaro segno della loro volontà di non continuare a svolgere analisi ed approfondimenti e di portare a termine, invece, l'*iter* del testo in discussione.

La seduta odierna costituisce – come ha rilevato anche l'onorevole Lodi Faustini Fustini – la fase conclusiva di un

lungo lavoro che, a non volere scavare nel corso dei tempi, risale quanto meno alla precedente legislatura, durante la quale una speciale Commissione ha recato un importante contributo sul piano degli approfondimenti della materia.

Tengo a far osservare come non vi siano state sortite improvvisate sulla base di spinte particolari.

Tutto quello di cui si è discusso, per i tipi di conclusioni cui si è approdati ed in cui permangono punti residui di diversificazione – che spero possano essere, strada facendo, se non superati, almeno attenuati – ha sempre fatto parte dell'insieme dei problemi al nostro esame, anche per ciò che riguarda il personale.

Ringrazio il collega Sapienza, che ha voluto ricordare le difficoltà che il provvedimento in discussione presenta. A lui voglio replicare che il Comitato ristretto non ha avuto, sotto tale aspetto, alcuna condizione di particolare difficoltà nell'affrontare una problematica, peraltro da sempre esistente, che da sempre fa parte della materia in esame.

Ho inteso rimarcare gli aspetti positivi del lavoro compiuto dal Comitato ristretto, così come hanno voluto ricordarli, in maniera egregia, gli onorevoli Lodi Faustini Fustini, Rotiroti, Borruso, Facchiano, Sapienza e Cavicchioli.

Il testo unificato che stiamo esaminando rappresenta un avvio significativo di riforma in un settore – quello pubblico – che attende di essere riveduto nel suo complesso.

Questo provvedimento, del resto, è destinato non solo ad incidere nell'economia, ma anche a condizionare la stessa vita di milioni di cittadini italiani.

Non è per accedere a forme di populismo deteriore, ma è per dare prova di consapevolezza di compiti e di ruoli ben precisi che si è voluto dare il primato a questa scelta di campo.

Per parte mia, chiederò oggi stesso all'ufficio di presidenza l'iscrizione all'ordine del giorno dei progetti di riforma previdenziale per i lavoratori autonomi, per i quali è stato nominato relatore l'onorevole Fortunato Bianchi, che ha assicurato la sua disponibilità a svolgere la relazione fin dalla prossima settimana.

Come ho già detto nel corso dell'illustrazione del testo unificato approvato dal Comitato ristretto, mi adopererò al massimo – sia come presidente di questa Commissione, sia come relatore del provvedimento in discussione – affinché anche relativamente ai punti di residua divergenza di opinioni sia compiuto uno sforzo di attenuazione degli elementi di contrasto o di diversità. Pur sapendo che nessuno è disposto a fare regali o concessioni di sorta, tuttavia ritengo che debba essere prestata la doverosa attenzione al problema del personale, da considerarsi come essenziale e condizionante la vita stessa della struttura organizzativa alla cui riforma stiamo ponendo mano, in termini di efficienza, funzionalità e razionalità.

Dunque, si è pronti a recare ogni utile contributo affinché il testo in esame risulti completo in ogni sua parte e non finisca per trasformarsi in una sorta di salvacondotto per l'ottenimento di benefici particolari.

Farò di tutto, come presidente e come relatore, per non danneggiare il clima di collaborazione e di rispetto reciproco che caratterizza lo svolgimento di questa discussione.

Di questo intendo dare atto a tutti coloro che significativamente si sono adoperati per arrivare al traguardo. Ripeto che quando si affronta una riforma così importante ognuno di noi deve sentirsi impegnato a raggiungere un'intesa, la più globale possibile, abbandonando – se necessario – una parte delle proprie idee: solo questa è la strada da percorrere per un cammino comune, che approdi a risultati concreti.

Chiedo scusa per lo spazio che ho occupato e per gli sfoghi ai quali mi sono lasciato andare; credo, però, di aver giovato al risultato finale.

NATALE CARLOTTO, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Gli interventi che sono stati svolti oggi in questa sede hanno evidenziato in modo

inequivocabile l'importanza e la qualità di un provvedimento che ha radici lontane.

Il Governo auspica che in tempi brevi il Parlamento approvi una disciplina che rappresenta un traguardo necessario per arrivare al risultato di una riforma complessiva del settore previdenziale e prende atto con soddisfazione della disponibilità – anzi, quasi unanimità – dimostrata dai diversi componenti la Commissione, che si sono espressi questa mattina sui lavori del Comitato ristretto. Il Governo apprezza e condivide il testo che lo stesso Comitato ristretto ha elaborato, dichiarandosi fin d'ora pronto ad accogliere le osservazioni che saranno avanzate nel corso del dibattito.

Come rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, mi associo ai ringraziamenti che sono stati espressi al presidente e li estendo a tutti i componenti il Comitato ristretto.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta; auspico che per la prossima settimana siano stati espressi i pareri dalle Commissioni I e V, in modo da poter passare all'esame degli articoli.

La seduta termina alle 10,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO