

COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

(n. 9)

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 OTTOBRE 1995

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEI MINISTRI PER LA FUNZIONE PUBBLICA E GLI AFFARI REGIONALI, DOTTOR FRANCO FRATTINI, E DELL'INTERNO, DOTTOR GIOVANNI RINALDO CORONAS, SUI RECENTI EPISODI RIGUARDANTI ASSUNZIONI DI FALSI INVALIDI PRESSO LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARCO FABIO SARTORI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione dei ministri per la funzione pubblica e gli affari regionali, dottor Franco Frattini, e dell'interno, dottor Giovanni Rinaldo Coronas, sui recenti episodi riguardanti assunzioni di falsi invalidi presso le pubbliche amministrazioni:		Fratini Franco, <i>Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali</i>	187, 194 195, 196, 203
Sartori Marco Fabio, <i>Presidente</i>	187, 194, 200, 203, 204	Grugnetti Roberto (gruppo lega nord)	200, 201
Bizzarri Vincenzo (gruppo alleanza nazionale)	200	Innocenti Renzo (gruppo progressisti-federativo)	195, 197
Caccavale Michele (gruppo forza Italia)	202	Pampo Fedele (gruppo alleanza nazionale)	200
Calabretta Manzara Maria Anna (gruppo PPI)	195	Pecoraro Scanio Alfonso (gruppo progressisti-federativo)	197
Caramazza Ignazio Francesco, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	194	Porcu Carmelo (gruppo alleanza nazionale)	199, 200
		Sulla pubblicità dei lavori:	
		Sartori Marco Fabio, <i>Presidente</i>	187

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori venga assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione dei ministri per la funzione pubblica e gli affari regionali, dottor Franco Frattini e, dell'interno, dottor Giovanni Rinaldo Coronas, sui recenti episodi riguardanti assunzioni di falsi invalidi presso le pubbliche amministrazioni.

PRESIDENTE L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione dei ministri per funzione pubblica e gli affari regionali, dottor Franco Frattini, e dell'interno, dottor Giovanni Rinaldo Coronas, sui recenti episodi riguardanti assunzioni di falsi invalidi presso le pubbliche amministrazioni.

Con questa audizione si intende ovviamente acquisire informazioni, riservandosi la Commissione di percorrere tutte le vie previste dal regolamento della Camera per dare seguito ad eventuali azioni tecniche e politiche sull'argomento.

Rivolgo il mio saluto al ministro Frattini ed al sottosegretario Caramazza che interviene in sostituzione del ministro Coronas, il quale per concomitanti e sopravvenuti impegni non ha potuto partecipare a questa audizione.

Do senz'altro la parola al ministro Frattini.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali.* Signori deputati, condurrei questa comunicazione che sono chiamato a svolgere davanti a voi seguendo una linea di questo tipo: individuazione della situazione normativa che disciplina le assunzioni di invalidi nelle pubbliche amministrazioni e, quindi, evidenziazione dei limiti a nostro avviso rinvenibili nella disciplina esistente; illustrazione delle riflessioni che il Governo ha fatto e delle iniziative che ha assunto in questi giorni per cercare di conoscere prima ed affrontare poi il fenomeno nella dimensione che sta assumendo.

Come voi tutti sapete, tale fenomeno interessa nell'ambito dell'amministrazione centrale dello Stato non meno di 25 mila persone. Fatto un rapido conto — proprio rapido ed assolutamente grossolano — sui 350 mila dipendenti ministeriali, presa a base la percentuale media del 15 per cento di quota riservata, una cifra prudente si attesta sui 25-28 mila casi di invalidi o assunti come tali nelle pubbliche amministrazioni. È chiaro che, se il fenomeno si dovesse estendere quanto all'analisi ed all'indagine al di là delle amministrazioni centrali dello Stato, essendovi nel pubblico impiego circa 4 milioni 400 mila dipendenti, il numero degli interessati alla vicenda sarebbe assai più ampio.

Partendo dall'assetto normativo, si prospettano due sistemi molto diversi tra loro.

Il primo, fondato sulla legge n. 482 del 1968, come sapete, prevede in modo abbastanza preciso le amministrazioni destinatarie dell'obbligo di assunzione degli invalidi, i casi e le condizioni al cui ve-

rificarsi scatta tale obbligo, le percentuali e le aliquote dei riservatari.

Tale sistema prevede sostanzialmente tutte le amministrazioni pubbliche, quindi l'amministrazione centrale, le amministrazioni degli enti territoriali, le amministrazioni vigilate (i cosiddetti enti del parastato).

Il fenomeno riguarda essenzialmente assunzione di personale delle qualifiche in passato classificate come carriera operaia, ausiliaria ed esecutiva, oggi rientranti nell'ambito delle prime quattro qualifiche funzionali dei livelli di carriera nel pubblico impiego. Come è noto, l'obbligo riguarda il 40 per cento dei posti nell'organico del personale ausiliario, il 15 per cento nelle altre due categorie o fasce di personale esecutivo ed operaio.

Il meccanismo esistente in base all'articolo 16 della legge del 1968 prevedeva una discrezionalità dell'amministrazione che, evidenziata una carenza di organico, si accingeva a coprire la quota o le quote riservate agli invalidi (riservate, ovviamente, per categorie di invalidità, perché amministrazione per amministrazione vi è anche l'individuazione delle percentuali riservate alle varie tipologie).

Le condizioni a cui il sistema della legge del 1968 subordinava l'assunzione erano esclusivamente l'iscrizione nelle liste di collocamento e l'esibizione — questo è un primo dato molto significativo — di un certificato formato altrove, cioè presso organi medici non dislocati nell'amministrazione che assumeva, attestante un'invalidità superiore ai limiti previsti dalla legge.

Un piccolo e ancora sommario riscontro della prassi applicativa di questa norma — prassi che è uno degli elementi centrali dell'indagine che la funzione pubblica ha avviato a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri di venerdì scorso — evidenzia un'ampia discrezionalità e alcune procedure in uso presso le amministrazioni dello Stato che, di volta in volta ma senza previsioni normative, si sono autolimitate. Quindi, la prassi conosce ipotesi — che sono la maggioranza — di puro esercizio della discrezionalità ai fini

dell'assunzione e ipotesi — che sono la minoranza — di procedimentalizzazione del reclutamento, nel senso della formazione di una sorta di graduatorie informali senza rilevanza, perciò senza giustiziabilità e quindi senza la possibilità (attualmente, non a caso, non c'è contenzioso), mai riconosciuta, di sollevare una questione di interesse all'assunzione da parte di un aspirante postergato ad un altro in una graduatoria; proprio perché interna, questa non è stata mai ritenuta giuridicamente vincolante all'esterno e quindi superabile in giudizio. Stiamo parlando di prassi applicativa della legislazione del 1968.

Il terzo tipo di applicazione della normativa riguarda l'assunzione a domanda di un aspirante, nel modo più informale possibile: costui presenta una domanda, dichiara di essere disoccupato ed invalido e allega un certificato avviando con informalità il meccanismo, che voi probabilmente conoscete, dei cosiddetti « dispongo ». Esiste, cioè, una nota del ministro che, senza istruttoria sul merito dei requisiti — questo è un altro aspetto sul quale poi svolgerò qualche riflessione — dispone, alla stregua degli atti allegati, l'assunzione in servizio in una delle quote riservate.

Come vi è noto, il sistema è cambiato in parte nel 1992, nel senso che, prima con legge delega n. 421 del 1992, poi con il notissimo DPR n. 29 del 1993 che ha attuato la delega stessa, sostanzialmente per l'assunzione di invalidi nelle amministrazioni si è passati dal meccanismo preesistente che vi ho rapidamente descritto alla chiamata numerica tra gli iscritti nelle liste di collocamento. L'obiettivo era quello di rendere procedimentale e più trasparente la scelta tra più aspiranti; la norma, infatti, dice esplicitamente che la chiamata avviene sulla base delle graduatorie stabilite dagli uffici provinciali del lavoro. Il DPR n. 29 del 1993, con due disposizioni contenute negli articoli 36 e 42, condiziona la chiamata al rispetto della posizione in graduatoria presso ciascun ufficio provinciale del lavoro e alla verifica della compatibilità dell'invalidità

con il tipo di mansioni da svolgere una volta assunti nel pubblico impiego.

La normativa, alla quale è stata data una spiegazione ai fini dell'applicazione con direttiva della funzione pubblica n. 7 del 5 marzo 1993, delinea un nuovo sistema che indubbiamente ha il pregio, rispetto a quello precedente, di aver attenuato l'ambito della discrezionalità.

A questa ricognizione della normativa che disciplina la materia prima secondo le regole del 1968 e poi secondo quelle del 1992 e del 1993, occorre aggiungere qualche riflessione su un altro aspetto. Ho cercato di evidenziare quanto, almeno fino al 1993, l'esercizio della discrezionalità amministrativa abbia dominato nella materia; in proposito cercherò di sottoporre alla Commissione alcune valutazioni che potrebbero tradursi in proposte modificative del Governo.

Quanto poi al secondo aspetto, cioè all'accertamento dell'invalidità, qui effettivamente tocchiamo materia disciplinata da altre leggi: non si tratta né della legge del 1968 né di quella del 1992, perché l'una e l'altra si riferiscono — come ho accennato e come è noto — ad un accertamento dell'invalidità che si compie altrove.

La prima considerazione da svolgere è che il sistema prevede una sola visita ovvero, in mancanza di contestazioni che diano luogo ad un reclamo e successivamente ad un eventuale ricorso, qualora l'esito dell'esame dia una risposta positiva all'aspirante, affermandone l'invalidità nei limiti che giustificano l'assunzione in deroga nelle quote riservate, quell'accertamento medico è il solo effettuato e non viene più rimesso né è rimettibile in discussione (salvo i casi particolari in cui sia lo stesso interessato a chiedere un'ulteriore visita per far constatare l'aggravamento dell'infermità).

Il sistema non individua quindi un meccanismo ordinario di riscontri e verifiche della certificazione attualmente disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 509 del 1988, che prevede l'effettuazione di una visita medica da parte di commissioni che operano presso le USL al fine di individuare sia i limiti di

invalidità sia l'idoneità a determinate mansioni e quindi l'avviamento, nell'ambito delle liste di collocamento, all'assunzione obbligatoria.

Le percentuali di invalidità sono pertanto stabilite da commissioni mediche collegiali che operano in unico grado e che, salvo che non sia l'interessato a chiedere la revisione della visita, esprimono un giudizio definitivo.

Dalle norme del 1988 si è passati a quelle contenute nella legge n. 295 del 1990, che è l'ultimo provvedimento a disciplinare la materia: si è prevista una integrazione delle commissioni con rappresentanti delle associazioni delle varie categorie di invalidi (l'Associazione mutilati e invalidi civili, l'Unione italiana ciechi, l'Ente per la protezione assistenza sordomuti e l'Associazione nazionale per l'assistenza dei fanciulli e adulti subnormali).

Nel panorama dell'evoluzione legislativa in materia si è altresì innestata la legge n. 537 del 1993 (finanziaria per il 1994), che ha demandato ad un apposito regolamento, adottato nel 1994. Il nuovo meccanismo procedurale per gli accertamenti conferma oggi le competenze delle commissioni mediche, mentre per quanto riguarda le provvidenze — di cui parlerà successivamente il sottosegretario Caramazza — la competenza procedimentale è stata devoluta alle prefetture.

L'insieme del fenomeno evidenzia, ad avviso del Governo, alcune gravi lacune. È innanzi tutto impossibile un riscontro costante della permanenza dello stato di invalidità in capo all'assunto. Tale verifica assumerebbe particolare rilevanza in presenza di una procedura assolutamente derogatoria rispetto alle regole ordinarie del reclutamento nel pubblico impiego. Tanto più strano appare il fenomeno se si considera che persino per le procedure di attribuzione di un beneficio economico all'invalido si prevede una periodica certificazione e verifica al fine di accertare se l'assegno debba o meno essere mantenuto. Questa verifica manca invece, come ho già rilevato, ai fini dell'accertamento di eventuali modificazioni, in senso migliorativo o peggiorativo, dello

stato di invalidità che ha giustificato l'assunzione.

In relazione a ciò desidero sottoporre alla Commissione una valutazione che, ove trovasse consenso, potrebbe portare ad una iniziativa del Governo. Mi riferisco alla possibilità di prevedere un meccanismo periodico di riscontro delle condizioni degli invalidi, considerato che il numero dei soggetti da verificare non è tale da creare sgomento, trattandosi di 20-25 mila unità nell'ambito del pubblico impiego e non del milione di persone titolari della pensione di invalidità. Tale riscontro periodico comporterebbe, ad avviso del Governo, un duplice effetto benefico: assoggettare chi viene assunto con procedura derogatoria all'impegno di sottoporsi periodicamente ad un riscontro che per chi è realmente invalido comporterebbe il piccolo fastidio di una visita medica ogni tre o ogni cinque anni, ma che creerebbe *ab origine* un deterrente molto forte in caso di invalidità inesistente sia per l'assumendo sia per il medico.

Il fenomeno dei medici compiacenti troverebbe un forte deterrente nella certezza che di lì a tre o cinque anni un giudizio di favore subirebbe la verifica di altri medici e di altre commissioni. In tal caso ben difficilmente la certezza di una verifica periodica lascerebbe tranquillo il medico compiacente nel sottoscrivere un falso ideologico.

Relativamente ai tipi di falso che stanno emergendo dalle indagini, è insorto il problema di distinguerne la natura perché spesso essi attengono al merito dell'analisi medica e quindi al punteggio percentuale riconosciuto, che spesso supera appena di uno o due punti il limite della percentuale di invalidità insufficiente.

Vi è inoltre l'esigenza di contrastare un altro fenomeno che sta emergendo dalle indagini, quello dei falsi materiali. Stanno cioè emergendo situazioni in cui alla certificazione esibita e non riscontrata dall'amministrazione non corrisponde affatto una visita della commissione medica. È il classico caso in cui nel fascicolo d'ufficio esiste un certificato contraffatto, mentre esso non esiste agli atti della commissione me-

dica, perché la persona non è stata visitata. Anche in questo caso è opportuno ricorrere ai principi generali per contrastare il fenomeno. Nel pubblico impiego l'amministrazione compie in carico a tutti i vincitori di concorso — a maggior ragione quindi per procedure derogatorie come questa — quella che comunemente viene chiamata la verifica titoli. Si dichiara di essere laureati, di non avere in corso procedimenti penali, si esibisce un certificato; ebbene, l'amministrazione ha l'obbligo di riscontrare la veridicità sostanziale e quindi la corrispondenza tra il titolo esibito e la realtà. In questi casi, in cui siamo in presenza di una procedura derogatoria, nulla di tutto questo è stato fatto, anche — diciamo la verità — per *culpa in vigilando*, perché le amministrazioni ben avrebbero potuto e forse dovuto verificare almeno la corrispondenza materiale tra l'atto esibito e la documentazione nelle commissioni. La verità è che un obbligo giuridico in senso proprio non esiste, per cui almeno per il futuro bisognerebbe assolutamente introdurlo, quanto meno estendere la verifica titoli che avviene a favore o a carico degli assunti per concorso — direi, a maggior ragione — a chi viene immesso con procedura totalmente derogatoria. Questo eliminerebbe il fenomeno — che, strano a dirsi, sta emergendo in termini significativi — dei veri e propri falsi materiali, ossia dei documenti che non esistono agli atti della commissione medica e che la semplice verifica documentale avrebbe consentito di eliminare alla radice, non immettendo nel pubblico impiego una persona la quale esibiva un certificato assolutamente contraffatto.

Per cercare in qualche modo di affrontare da parte del Governo questo fenomeno su cui la magistratura sta indagando, il Consiglio dei ministri ha deliberato la costituzione di una commissione di indagine amministrativa. L'iniziativa trae spunto da disposizioni che nel nostro ordinamento — faccio riferimento al comma 2 dell'articolo 5 della legge n. 400 del 1988 — attribuiscono al Presidente del Consiglio dei ministri, e per sua delega al ministro per la funzione pubblica, il potere di pro-

muovere verifiche necessarie ad assicurare il buon andamento degli uffici pubblici, richiedendo anche a singoli ministri relazioni e verifiche amministrative. Nell'esercizio di questi poteri il Consiglio dei ministri mi ha affidato il compito di promuovere una commissione.

Quali scopi avrà questa commissione e che cosa ritengo di dover fare da subito nell'esercizio di una funzione la quale ovviamente ha riferimento esclusivo al buon andamento delle pubbliche amministrazioni e non al compito di perseguire reati (fermo restando che, se nell'esercizio di quest'indagine emergeranno fatti che possano rivestire gli estremi del reato, farò ovviamente rapporto alla procura)?

Questa commissione sarà composta da due elementi portanti, l'ispettorato della funzione pubblica e l'ispettorato della Ragioneria generale dello Stato, che è l'ispettorato generale di finanza. Gli uni e gli altri costituiranno una *task force* che in base a normative esistenti — mi riferisco alla legge, antica ma in vigore, n. 1037 del 1939 — acquisirà anche coattivamente la documentazione contenuta negli atti di ufficio; altrimenti, come voi capite, sarebbe assolutamente inutile disporre indagini amministrative.

La commissione si avvarrà — questo è un altro aspetto essenziale — degli ispettorati esistenti presso le singole amministrazioni centrali. Non mi illudo affatto di poter nemmeno conoscere a fondo il fenomeno se non disponendo che i ministeri con le loro strutture di controllo interno raccolgano dati ed informazioni per poi fornirli alla commissione ispettiva centrale.

Tutto questo dovrebbe portare nell'arco di circa tre mesi — ho parlato prudenzialmente della fine dell'anno — a conseguire due risultati. Occorre anzitutto conoscere le dimensioni quantitative del fenomeno, sapere quali e quante siano le irregolarità amministrative emergenti dalla documentazione, perché, come vi accennavo, vi è una casistica che emerge *ictu oculi* dalle carte. Essa riguarda l'uso di certificati medici non esistenti come modulistica al momento in cui la visita me-

dica risulta essere compiuta, per cui evidentemente sono stati formati in epoca successiva; esistono provvedimenti amministrativi di assunzione dell'invalido siglati e firmati dall'autorità ministeriale in data anteriore a quella di protocollo della domanda dell'aspirante o di svolgimento della visita medica collegiale. Sono questi i casi di contraffazione emergenti dalle carte.

La verifica riguardante il numero è da queste ore in corso amministrazione per amministrazione perché, come sapete, le quote di riserva delle varie categorie di invalidi sono diverse ministero per ministero. Conto di avere uno specchio riepilogativo generale che dia le dimensioni del fenomeno, l'analisi dei falsi materiali e grossolani (così si debbono definire casi in cui l'assunzione risulta avvenuta prima della data della visita medica o della data della domanda dell'aspirante), nonché l'indicazione dei casi sospetti di falso ideologico.

Questo è l'aspetto più delicato perché — ferma restando la valutazione del Governo e spero anche del Parlamento sulla praticabilità dell'introduzione di verifiche costanti sulla permanenza dello stato di invalidità (ma qui siamo *de iure condendo*, è chiaro che le verifiche riguarderebbero le situazioni in atto) — allo stato della normativa potremmo soltanto selezionare, oltre ai falsi materiali, i casi in cui nasca il sospetto che ad un giudizio clinico formalmente regolare possa non corrispondere una reale condizione di invalidità. Voi tutti avrete letto sui giornali la notizia — purtroppo corrisponde a verità — riguardante l'invalido per scoliosi gravissima che lavora come istruttore in una palestra di ginnastica; questi sono i classici casi di falso ideologico, in cui il certificato è formalmente corretto, ma la sostanza dell'accertamento medico lascia indubbiamente perplessi. Qui i miracoli non ci sono, è inutile pensare che l'invalido, assunto in deroga in quanto tale, possa guarire, perché chiaramente il presupposto giuridico per l'assunzione è l'invalidità permanente: o neghiamo tale presupposto giuridico o dobbiamo postulare che l'accertamento

medico sia inesatto, avendo riconosciuto l'invalidità permanente — e per di più oltre certe percentuali — ad una persona che poi è guarita del tutto.

Quando questo tipo di accertamento sarà in corso, mi propongo di chiedere — mi sono già rivolto al ministro delle poste, che è più avanti perché l'indagine della magistratura ha aperto il terreno — agli altri ministri di procedere ad una verifica a tappeto dei casi sospetti, avvalendosi delle strutture mediche di verifica e di riscontro esistenti presso USL diverse da quelle che hanno fatto la visita o delle strutture mediche militari.

Il percorso dovrebbe quindi procedere per gradi: selezione dei casi di falso materiale, evidenziazione dei casi sospetti di falso ideologico ed invito ad una verifica medica accertativa di tali casi ministero per ministero; ricognizione, quindi, del dato numerico sui casi sospetti rivelatisi poi, purtroppo, illeciti.

A prescindere dalla comunicazione all'autorità giudiziaria competente, la proposta al Consiglio dei ministri riguarderà le azioni amministrative da adottare nelle more del procedimento penale. Come potete immaginare, si tratta di una questione di estrema delicatezza perché, indubbiamente, alla stregua delle norme vigenti, possiamo parlare non di provvedimenti disciplinari, come ho sentito dire inesattamente, ma di una risoluzione di diritto del rapporto di impiego per inesistenza del titolo giuridico all'assunzione. Come dicevo, non vi sono questioni disciplinari e di contestazione di addebiti; vi è soltanto la carenza dell'unico titolo che giustificava l'assunzione, carenza che dà luogo alla risoluzione del rapporto.

Altra questione riguarda le iniziative da assumere fino a quando non intervenga l'accertamento penale della falsità del titolo, sempre che il Parlamento non ritenga di suggerire, proporre o definire norme che modificano l'ordinamento, perché è chiaro che fino a quel momento solo la sentenza definitiva certifica l'inesistenza del titolo all'assunzione. Cosa si può fare prima della conclusione del processo penale? È chiaro che se questo è avviato,

l'autorità amministrativa ha lo strumento della sospensione cautelare. Però qui si pongono alcune questioni assai delicate dal punto di vista del diritto: una giurisprudenza tanto costante da non poter essere quasi messa in discussione afferma che, una volta affermata l'illegittimità della sospensione cautelare, all'impiegato è dovuta la reintegrazione economica per tutto il periodo nel quale è stato sospeso; inoltre, la sospensione cautelare dall'impiego non libera il posto, quindi, l'obiettivo primario che il Governo vuole perseguire, che è quello di restituire presto quelle quote ai veri invalidi, non verrebbe perseguito con la sospensione cautelare che non crea la vacanza. Infine, la sospensione cautelare richiede un interesse pubblico che nel caso di specie è quello di liberare il posto, interesse che esisterebbe se tale posto potesse essere assegnato contestualmente al vero invalido; in tal modo emergerebbe un'esigenza funzionale, per cui l'autorità amministrativa potrebbe operare serenamente di fronte ad un falso eclatante.

Fermo restando che non si libera il posto, ci si può ritenere ugualmente soddisfatti dall'allontanamento dall'impiego di chi ha occupato indebitamente il posto del vero invalido nel caso in cui la falsità sia talmente evidente da rendere minima la probabilità che il successivo accertamento faccia emergere la regolarità del procedimento. In casi particolarmente eclatanti io, come amministratore, mi sentirei tranquillo nel proporre un uso rigoroso e massiccio dell'allontanamento dal servizio. Come voi sapete, la sospensione cautelare in pendenza di processo richiede che la permanenza nel posto leda l'immagine dell'amministrazione. Ebbene, è chiaro che la permanenza di un numero consistente di falsi invalidi nei posti riservati agli invalidi rappresenta una disfunzione tale da giustificare la sospensione cautelare.

Quanto all'effetto finale che il Governo, e credo anche il Parlamento, intendono perseguire ci si domanda come restituire in fretta quei posti ai veri invalidi. Occorre intervenire con una modifica legislativa

che si innesta sul processo penale e che quindi ne subisce i tempi. Soltanto immaginando un patteggiamento in tempi molto rapidi potremmo avere, in tempi altrettanto rapidi, un accertamento definitivo sul falso che liberi il posto; altrimenti è difficile attualmente immaginare una soluzione.

L'utilità di un accertamento ispettivo a tappeto è intanto quella di capire l'entità del fenomeno. Infatti, se esso riguardasse qualche decina di migliaia di persone (nel pubblico impiego statale un po' meno), o anche qualche migliaio di persone, ipotizzare una rimozione anticipata in pendenza del processo penale creerebbe il rischio che l'esito favorevole per l'imputato dello stesso processo produca immediatamente un sovrannumero pari al numero di coloro che nel giudizio penale verranno assolti. Intendo dire che, mancando la prova della falsità dei presupposti per l'assunzione, un certo numero di persone non potrebbe essere mantenuto fuori dall'amministrazione. Al contrario, la previsione — come forse nel giudizio penale è ipotizzabile per facilitare la collaborazione — di un premio o di qualche beneficio, per quanto riguarda le sanzioni o gli effetti amministrativi, è difficilmente proponibile proprio perché ci troviamo di fronte non ad un processo disciplinare ma ad una risoluzione di diritto. Quindi, allo stato, l'effetto previsto è quello della decadenza dall'impiego.

Vi è poi la questione connessa del concorso di persone nel reato. Su questo versante si apre un altro scenario che, ad avviso del Governo, è, nella gravità, ancor più grave: mi riferisco al mercato delle assunzioni di invalidi. La questione riguarda non solo quei pochi o tanti furbi colti nella rete, ma un fenomeno organizzativo che vede la collusione — come ho detto e confermo — di apparati amministrativi deviati che hanno favorito gli illeciti. Credo nessuno di voi possa pensare che falsi così evidenti in un numero tanto rilevante di casi si siano potuti verificare in presenza di un controllo serio e rigoroso da parte di chi doveva controllare e di chi doveva disporre l'assunzione. Certamente esisteva la

collusione tra aspirante e strutture o apparati — che io ancora non sono in grado di dire quali fossero, ma che dobbiamo approfonditamente ricercare — che hanno alimentato la vicenda.

Le voci dei pochi che cominciano a collaborare e segnalano questi eventi e le lettere, non anonime ma tutte sottoscritte con nome e cognome — che affluiscono al mio ministero e che io giro alla procura della Repubblica, lettere in cui si denunciano quotidianamente singoli casi, dando prova circostanziata del canale di pagamento di somme come corrispettivo per l'assunzione — fanno emergere questo triste fenomeno.

È chiaro che questo fenomeno riguarda ancora poche centinaia di persone, perché la procura della Repubblica — come avete appreso dalle dichiarazioni dei magistrati — ha a disposizione pochi agenti di polizia giudiziaria e non ottiene alcuna collaborazione diffusa all'interno delle strutture, in quanto i massimi responsabili non sono certamente disponibili a collaborare per aiutare a svelare il fenomeno. Si è soltanto in presenza di una timida collaborazione di alcuni dei soggetti rimasti coinvolti. Molto più frequentemente si registra la disponibilità degli aspiranti insoddisfatti, che dicono: « Avevo presentato domanda da anni, ma Tizio, che è amico, protetto, marito, parente di Caio, è stato assunto in ventiquattro ore ».

L'indagine amministrativa mira ad una esplorazione del fenomeno alla radice; il percorso sarà tuttavia difficile, perché non mi illudo che gli ispettori ottengano la collaborazione degli apparati che gestivano l'operazione.

Il Governo è pronto a cogliere indicazioni, richieste o proposte del Parlamento volte a modifiche normative intese a ridurre ancor più gli ambiti di discrezionalità e ad introdurre una seria regola procedimentale per le assunzioni in oggetto, nonché ad introdurre un sistema ordinario di riscontro medico, che renda periodico il controllo e che rappresenti per il medico compiacente, ove esso esista, un deterrente fortissimo (nessun medico sarà più disposto quando saprà che dopo uno,

tre o cinque anni il suo giudizio sarà sottoposto a verifica da un altro collega e che dopo cinque anni vi sarà un ulteriore controllo da parte di un terzo medico). Questo comporterà un piccolo fastidio per gli invalidi ma consentirà di stringere le maglie attraverso le quali qualcuno è scappato. Il discorso vale in particolare per i falsi ideologici, nei casi in cui venga riscontrato un limite percentuale di invalidità appena superiore al minimo necessario all'assunzione (valga in particolare l'esempio della scoliosi, per la quale mezzo punto determina l'acquisizione del diritto).

Occorrerebbe altresì introdurre un obbligo di verifica dei titoli almeno pari a quello applicato ai vincitori di concorso pubblico.

Per quanto riguarda gli interventi da assumere nelle more dello svolgimento dei processi, è opportuno far ricorso al meccanismo della sospensione cautelare immediata, praticabile da subito (inviterò l'amministrazione ad applicarla nei casi di falso evidente), ma essa non libera il posto e non consente di attribuire immediatamente — come io vorrei — i posti agli invalidi veri, stante il rischio di sei o sette mila soprannumeri qualora una parte degli imputati sia riconosciuta innocente.

Ebbene, si potrebbe forse pensare ad una mobilità straordinaria. L'esigenza di mobilità è infatti oggi molto forte nella pubblica amministrazione ed una tale ipotesi potrebbe essere presa in considerazione.

Ringrazio i commissari per l'attenzione e mi dichiaro disponibile ad ogni chiarimento che mi venisse richiesto.

IGNAZIO FRANCESCO CARAMAZZA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Dopo l'esposizione del ministro Frattini mi resta ben poco da aggiungere sulle assunzioni dei soggetti appartenenti alle categorie protette. Peraltro il Ministero dell'interno non vanta nessuna specificità in materia, in quanto le assunzioni di invalidi costituiscono per esso un'entità numericamente poco importante.

Fornisco qualche cifra che costituisce un'anticipazione dei dati che verranno tra-

smessi alla commissione: dal 1988 ad oggi sono stati assunti presso il ministero circa 250 invalidi e ad una prima ricognizione, a giudicare dall'intervallo intercorso tra la data della domanda e quella dell'assunzione, non emergono *ictu oculi* irregolarità. Aggiungo che 12 degli invalidi assunti sono attualmente assoggettati a procedimento penale in relazione a quel classico caso di falso ideologico di cui parlava il ministro Frattini.

Posso altresì esporre alla Commissione qualche notizia su un argomento collaterale ma per molti versi analogo a quello dell'assunzione degli invalidi, quello delle provvidenze economiche ai minorati civili. Una complessa e stratificata normativa riconosce infatti a tutta una serie di minorati civili tali provvidenze, che vanno da un assegno mensile per gli invalidi parziali con invalidità superiore al 74 per cento alla pensione di inabilità per i soggetti invalidi al 100 per cento. Sono altresì riconosciute un'indennità di accompagnamento per chi abbia un problema totale di deambulazione, indennità mensili di frequenza per la partecipazione a cicli di cura, assegni particolari per i sordomuti, per i ciechi parziali e per quelli denominati decimisti e ventesimisti.

Tutto ciò si basa su una certificazione medica analoga a quella descritta dal ministro Frattini in relazione all'assunzione degli invalidi. I benefici erogati per le minorazioni riconosciute ammontano inoltre ad un totale di circa 15 mila miliardi l'anno. La cifra è molto elevata e sarebbe quindi opportuno fare chiarezza anche in questo campo.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei chiedere al ministro Frattini se ritenga che il Governo sarebbe disponibile, in presenza di un preciso orientamento politico della Commissione, ad emanare un decreto-legge per modificare la normativa vigente.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Non posso che aderire a questa indicazione. Se l'orientamento delle forze politiche do-

vesse concentrarsi sui tre o quattro punti essenziali che ho indicato, il Governo non avrebbe difficoltà ad agire nel modo da lei indicato, presidente. Se vi fosse accordo, il Governo potrebbe in alternativa presentare un disegno di legge a corsia preferenziale che, essendo suscettibile di rapidissima approvazione, consentirebbe di conseguire il medesimo effetto. Mi dichiaro tuttavia disponibile alla massima collaborazione per un'iniziativa legislativa da definire in tempi rapidi.

MARIA ANNA CALABRETTA MANZARA. Intendo congratularmi con il ministro Frattini per aver esposto così chiaramente la situazione relativa ad una materia assai difficile.

Ritengo che per i falsi materiali vi sia veramente poco da fare. Si scelga la strada della decadenza immediata dall'impiego o quella della sospensione: non mi pare esistano altre soluzioni.

Ministro, le dico le cose come sono: mi preoccuperei poco degli invalidi che oggi non siamo in condizione di immettere in servizio. Le spiego perché: con l'attuale normativa rischiamo di creare invalidi che siano invalidi come quelli di prima! La delega che abbiamo previsto al comma 3 dell'articolo 3 della legge di riforma pensionistica persegue una finalità ben precisa: evitare quanto è successo fino ad oggi, ossia la disparità di punti decisionali, che ha consentito di avere pronunciamenti diversi anche sullo stesso soggetto. Se si incrociano gli archivi degli invalidi civili con quelli dell'INAIL e dell'INPS, si riscontrano nominativi che sono beneficiari delle tre provvidenze!

La legge che abbiamo voluto tende anche ad evitare questi cumuli, ma prima ancora, gli abusi. Parliamo di 55 mila miliardi l'anno, non di quisquilie! Quindi, ministro, prima ancora di preoccuparmi di chi immettere in servizio, mi attiverei affinché per l'avvenire quanti verranno assunti non siano in alcun modo paragonabili a quelli assunti fino ad oggi, affinché la dichiarazione di invalidità non avvenga sulla base dei criteri finora seguiti.

Perché allora questa commissione presso la USL? Perché non pensare ad una commissione, certamente presieduta da un membro dell'unità sanitaria locale specialista in medicina legale, nella quale siano però presenti i rappresentanti degli altri due enti? Perché non prevedere che gli organi di polizia esistenti presso i ministeri svolgano accertamenti sulla base di un *budget* prefissato ogni anno che ne indichi preventivamente il numero (100 mila, 200 mila)?

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. D'accordissimo!

ANNA MARIA CALABRETTA MANZARA. Spero che il Governo accolga questa raccomandazione nella delega conferitagli dal Parlamento.

RENZO INNOCENTI. Do atto al ministro Frattini ed al Governo di essere intervenuti tempestivamente sulla materia. Ritengo sia anche necessario cogliere questa audizione per vedere se, come Parlamento, riusciamo a mettere una parola chiara intorno al tema dell'invalidità civile. Molto impropriamente l'argomento viene sommato alle altre questioni dell'invalidità facendo, come si suol dire, di tutta l'erba un fascio e non distinguendo laddove c'è da distinguere, mentre occorre dare risposte positive a chi aspetta di vedere riconosciuti i propri diritti sul collocamento di alcune categorie, così com'è previsto dalla legge.

Altro discorso riguarda la riflessione che potremmo fare, e trasformare subito in proposizione, sull'inadeguatezza della normativa e della legislazione esistente. Chiederò in proposito al ministro alcuni chiarimenti in merito agli intendimenti del Governo sulla riforma della legge n. 482 del 1965.

Ci troviamo di fronte — spesso accade in casi come questi — ad abusi ed illeciti rispetto alla legislazione esistente, ma anche ad una inadeguatezza e ad una carenza della legislazione medesima. Occorre quindi intervenire sui due ambiti.

Certo, i tempi possono essere diversi, ma, laddove è possibile, è bene intrecciare le due questioni: dare risposte anche in termini sanzionatori e cercare di innovare la normativa, in modo tale da rimuovere le cause che hanno originato le disfunzioni.

Questi fenomeni si possono collocare nel famoso mercato clientelare su cui si basava anche il consenso elettorale. Credo che questa affermazione non stupirà nessuno, ma è bene avere chiaro che esiste la volontà di fare illeciti, esistono connivenze all'interno della pubblica amministrazione.

Bisogna allora colpire l'uno e l'altro versante. Mi sembra invece che si faccia un po' troppo il punto sulla necessità di innovare la normativa per quanto riguarda l'accertamento dell'invalidità — ed è giusto — mentre non parimenti viene recepita l'esigenza di reprimere e sanzionare i comportamenti tenuti all'interno della pubblica amministrazione da parte dei funzionari compiacenti, dei medici e del personale politico che si è prestato — come qualche nostro collega ha denunciato — a coprire questo tipo di operazione.

Vorrei allora chiederle che questo aspetto venga affrontato all'interno di una normativa che ridefinisca il collocamento obbligatorio attualmente disciplinato dalla legge n. 482; ogni altra misura sarebbe parziale.

Tra l'altro, come Parlamento ci troviamo già in fase avanzata nell'analisi di questo problema. Il Senato ha già varato un testo, sul quale si può essere più o meno d'accordo, certamente migliorabile, ma comunque tale da rappresentare la strada maestra attraverso cui rimuovere la situazione esistente. Non sono infatti sufficienti le modificazioni intervenute anche di recente, come il passaggio dalla richiesta nominativa — dalla discrezionalità e dal clientelismo ad essa connessi — alla richiesta numerica. Occorre riformare il collocamento.

Considero anche l'opportunità di ragionare su cifre e quantità più realistiche, che diano però certezza del diritto; altrimenti ci troviamo di fronte, come è accaduto, ad una inadempienza rispetto ai numeri da collocare.

Vorrei conoscere l'opinione del Governo circa l'esigenza di fare della proposta riformatrice l'asse centrale del suo intervento in materia di collocamento obbligatorio, prevedendo metodi trasparenti di controllo, lo sviluppo della programmazione — lo ricordava la collega Calabretta —, un iter affidato ad un percorso più partecipato, verificabile, dove non vi sia il rapporto tra chi si fa falsificare il certificato ed un funzionario o un'organizzazione compiacente. Dobbiamo batterci per rendere trasparenti le procedure attraverso la revisione (ormai i tempi sono maturi) e, all'interno di questo discorso, inserire le norme sanzionatorie; uno dei brutti vizi del legislatore consiste nel non prevedere in modo adeguato tali tipi di norme. Su questo dobbiamo essere molto duri, perché essere rigorosi in questo campo vuol dire essere equi, rispettare i diritti di chi è rimasto mortificato. Non abbiamo quindi alcun problema ad intraprendere la strada — laddove si verificano falsi materiali — della decadenza immediata dal rapporto di lavoro. Diverso è trovarsi di fronte a casi che possono essere contestati per il punteggio che è frutto di un giudizio clinico, casi nei quali, finché non si sia concluso un percorso di verifica ed accertamento, sarei cauto nel dichiarare la decadenza. Credo che in queste ipotesi si potrebbero utilizzare forme di sospensione che danno diritto ad un assegno minimo, previsto all'interno della pubblica amministrazione. Potrebbero essere prese in considerazione sanzioni diverse rispetto non tanto alla dimensione quanto al tipo del reato, perché laddove vi è il dolo, laddove vi sono certificati che non corrispondono neppure ad una visita, credo occorra intervenire subito con un'azione esemplare di grande equità.

Signor ministro, questo tipo di operazione deve essere portata avanti anche nei confronti di medici e funzionari compiacenti. Lei parlava di una possibile prescrizione dei reati...

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. No.

RENZO INNOCENTI. Credo che, comunque, dobbiamo essere rigorosi e severi nel giudizio da dare e nelle misure da assumere.

Concordo sui criteri che lei ha proposto di inserire in una nuova norma (la verifica periodica e la verifica dei titoli). A questo proposito, però, riterrei opportuno anticipare la norma, che è oggetto della delega prevista dalla legge di riforma pensionistica, la quale al comma 3 dell'articolo 3 prevede la possibilità di individuare, entro due anni, l'unica istituzione cui affidare l'accertamento dell'invalidità. Al di là della specificità (invalidità civile, del lavoro o di servizio), ciò porterebbe ad una maggiore certezza e all'unicità dei criteri con cui viene individuato l'invalido. Credo che, su questo piano, sarebbe anche più facile verificare i titoli e monitorarli nel tempo in modo più tempestivo. Chiedo, per accelerare i tempi, che ci si avvalga della facoltà prevista dalla norma.

ALFONSO PECORARO SCANIO. Temo che i fatti di cui stiamo trattando abbiano molto a che vedere con le problematiche di cui abitualmente mi occupo presso la Commissione giustizia della quale faccio parte. Per questo ho voluto assistere all'audizione odierna, alla quale desidero dare due brevissimi contributi, scusandomi perché, per lo stesso motivo della collega Calabretta, non potrò ascoltare la replica del ministro, che comunque apprendereò dal resoconto stenografico della seduta.

A causa della battaglia che sto conducendo da molto tempo per avere leggi anticorruzione, sono riuscito ad ottenere il tabulato delle assunzioni fatte all'epoca dal ministro Vizzini; tabulato che ho trasmesso immediatamente alla procura della Repubblica di Roma. Esso riguarda 2.500 assunzioni fatte in pochi mesi alla vigilia delle elezioni politiche del 1992. Da una rapidissima scorsa appare evidente la presenza di moltissimi giovani tra i 18 e i 22 anni (un terzo degli assunti come invalidi) e il fatto che alcuni di essi sono stati assunti in tempi record, cioè cinque giorni dopo la domanda di assunzione (presentata il 10 febbraio 1992, mentre l'assun-

zione decorre dal 15 febbraio 1992: tra le due date vi sono anche un sabato ed una domenica). Appare evidente la difficoltà di accertare l'invalidità in un così breve lasso di tempo. Altra stranezza riguarda la destinazione degli assunti: sotto casa i più giovani che avevano fatto domanda da poco tempo, mentre alcuni, quarantenni che avevano presentato domanda otto anni prima, sono stati mandati dalla Sicilia a Bolzano, da Roma in Sicilia, e così via. È chiaro che senza dover svolgere un'indagine approfondita, una persona con una media attenzione alle vicende, leggendo un tabulato di questo tipo avrebbe potuto facilmente — come ho fatto io — ricavarne quanto meno forti sospetti. Ciò significa che né funzionari, né ministri, né sottosegretari hanno dato una scorsa al tabulato.

Ritengo fondamentale esprimere la grossa perplessità dell'opinione pubblica e mia, come parlamentare (non a caso ho sollecitato al Presidente Pivetti la risposta in aula — che credo vi avverrà venerdì — ad una mia interrogazione), per il fatto paradossale che di fronte agli annunci di *task force*, che ritengo positivi, non si riesca ad avere, non dico chissà quale dato ministero per ministero o i nomi degli interessati, ma almeno il numero delle assunzioni fatte anche soltanto alle poste da Gava durante la sua gestione del ministero, o da Gaspari, o da Mammi, o da Pagani. È inaudito che un parlamentare per poter disporre di questi dati debba rivolgersi alla magistratura e chiedere un'inchiesta giudiziaria, perché attraverso i normali atti non riesce ad avere notizie, neanche oggi, a due settimane dallo scoppio di questo ennesimo scandalo peraltro conosciutissimo. Non ci vuole una zingara per scoprire che, nella zona di Napoli, un'infinità di persone, magari invalide, assunte nel periodo di Gava sono di Castellammare di Stabia! L'attività che dovremmo svolgere come parlamentari è resa ridicola dal fatto che non riusciamo ad ottenere dati notori prima che intervenga il solito magistrato. Poi ci lamentiamo del ruolo di supplenza dei giudici: è normale che questi lo assumano, se il

parlamentare non riesce a svolgere il proprio ruolo ispettivo!

Ritengo fondamentale, nel frattempo, ottenere alcuni dati che dovrebbero essere facilmente reperibili presso il ministero (si dovrà discutere poi sulle categorie e sulle qualifiche); dobbiamo conoscere il numero dei soggetti assunti come invalidi, falsi o veri, nei vari periodi dai ministeri. Ho parlato delle poste perché è un caso eclatante, ma anche le ferrovie dello Stato, le scuole italiane e gli enti pubblici territoriali (comuni, province e regioni) hanno moltissimi dipendenti invalidi, non so se falsi o veri. Di questo ovviamente non si può occupare il Ministero della funzione pubblica, deve farlo il Parlamento; non so se la Commissione lavoro possa da sola avviare un'indagine, ovvero se questo sia un classico esempio in cui forse un Parlamento « normale » potrebbe istituire una Commissione d'inchiesta (purché i suoi lavori abbiano un esito, altrimenti meglio sarebbe non istituirli).

Un'altra preoccupazione concerne le graduatorie e le liste di invalidi presso gli uffici provinciali del lavoro. È giusto lavorare per individuare i falsi invalidi tra gli assunti, ma se non disponiamo subito una verifica delle graduatorie, rischiamo che un privato o un ente pubblico ricorra, per procedere alle assunzioni, agli elenchi che si trovano presso gli uffici provinciali del lavoro, nei quali probabilmente sono inseriti anche falsi invalidi. Questa è una misura di ordine cautelare che dobbiamo prendere immediatamente per non essere poi accusati di procedere ad assunzioni dello stesso tipo di quelle rispetto alle quali stiamo svolgendo gli accertamenti.

Signor ministro, vorrei sollecitarla a compiere un'altra verifica, questa volta sulla Corte dei conti, che in questi giorni sostiene si debbano ottenere indietro i soldi. Ebbene, la Corte dei conti dispone di una sezione distaccata presso le poste italiane, a via della Mercede; cosa faceva in questi anni, quando registrava, considerandole totalmente normali, tutte queste assunzioni?

Oggi la Corte dei conti ritiene doveroso sollevare il problema del risarcimento, ma lo pone in modo sbagliato nei confronti

dei lavoratori. Ho già ricevuto lettere di lavoratori pentiti che dicono: « Io ho avuto l'assunzione, ma l'ho ottenuta prima del 1993, quando tutti lo facevano. Ho guadagnato 1 milione e 300 mila lire al mese: leggo sul giornale che dovrei andare dieci anni in carcere e restituire i soldi, ma tutti i miei risparmi ammontano a 3 milioni e 800 mila lire. Come farò a risarcire? ».

Opportunamente il ministro ha sostenuto che le situazioni vanno differenziate per ragioni di equità. Infatti, una persona che abbia avuto illecitamente il posto di lavoro ma abbia effettivamente lavorato per dieci o venti anni alle poste, dopo aver pagato l'assunzione 30 o 40 milioni, essendo magari costretta a chiedere un prestito agli usurai (anche questo è avvenuto nel nostro paese), oggi può essere disponibile a collaborare per farci scoprire l'associazione a delinquere che sta alla base delle assunzioni e che si compone di coloro che hanno intascato certe somme (questi si dispongono di un patrimonio sul quale la Corte dei conti e lo Stato si potranno rivalere). Abbiamo però bisogno di rompere l'omertà, senza creare un giro di decine di migliaia di persone (questa è l'entità del fenomeno) destinate a ricadere nelle mani dei padrini sindacali e politici e interni alle amministrazioni che hanno coperto e gestito questo mercato. È inoltre interesse dello Stato evitare decine di migliaia di processi che bloccherebbero la giustizia penale, la quale non sarebbe in grado di affrontarli, essendo fatta per affrontare l'emergenza e non situazioni di così larga entità.

Dobbiamo dare un messaggio chiaro e rassicurante. Ricevo lettere e telefonate di poveri disgraziati, che sono preoccupati, mentre i grandi padrini, quelli che si sono arricchiti, lo sono meno perché si sentono esposti in misura minore in presenza di un generico attacco a decine di migliaia di persone, senza una differenziazione delle responsabilità degli imboscanti, quelli che non hanno mai lavorato ma sono finiti presso i sindacati o i partiti. Sono questi ultimi a dover essere licenziati subito, se si riuscirà ad individuare le necessarie procedure per farlo. Altre persone che veramente hanno lavorato perché non hanno

altra occupazione devono certamente essere punite, ma devono essere trattate diversamente; deve essere permesso loro di spostarsi in un posto di lavoro diverso da quelli spettanti agli invalidi. A costoro deve essere offerta la possibilità di collaborare perché l'interesse dello Stato è smascherare l'associazione a delinquere. Altrimenti, per anni persone che occupano anche posti delicati della struttura pubblica rischieranno di essere ricattate o ricattabili da coloro che le hanno fatte assumere. Questa è una preoccupazione fortissima.

Circa la sospensione dal posto di lavoro, ritengo, signor ministro, che essa vada inflitta a coloro che occupano posti delicati e potrebbero occultare le prove. Mi riferisco soprattutto ai funzionari, anche sindacalisti; secondo una lettera che ho ricevuto, infatti, il canale degli illeciti era un patronato del sindacato. Va condotta con urgenza un'indagine in ordine ad alcune categorie di sindacalisti che hanno utilizzato questi meccanismi; lasceremo altrimenti aperto il canale attraverso il quale si è verificato questo fenomeno di malcostume.

CARMELO PORCU. Signor ministro, vorrei esternare a lei ed ai colleghi della Commissione due stati d'animo che mi sembra siano importanti alla luce di questa vicenda.

La prima considerazione che voglio fare è che il fenomeno delle false invalidità è tipicamente italiano e che per esso ci ride dietro mezzo mondo. Non soltanto si tratta di un fenomeno tipicamente italiano ma anche di uno dei più grandi scandali che possano colpire la nostra società, perché, in fin dei conti, vengono penalizzati i veri invalidi, cioè una categoria che fino adesso ha avuto poca voce anche all'interno delle istituzioni e delle aule parlamentari.

La seconda considerazione è che periodicamente (ormai troppo periodicamente), in maniera abbastanza banale, hanno luogo queste grandi campagne di moralizzazione in materia di invalidità: quando non si tratta delle pensioni, si tratta delle assunzioni. Ci troviamo ciclicamente ad

affrontare dibattiti di tal genere: volano gli stracci ed a farne le spese sono quasi sempre i veri invalidi. Da quando lo Stato ha deciso di rendere più severe le tabelle per la concessione dei benefici economici agli invalidi (anche nei casi di una certa gravità) assistiamo a casi come quelli recentemente denunciati dalla stampa di persone prive di entrambe le gambe, che vivono in carrozzella, ma che la commissione medica ha dichiarato abili a camminare, negando loro l'assegno di accompagnamento. Sono inoltre a conoscenza di decine e decine di casi di bambini down (una invalidità grave e non modificabile nel corso degli anni) cui viene sistematicamente negato l'assegno di accompagnamento. Ebbene, sfido qualunque commissione medica a dire che questi invalidi possano condurre un'esistenza completamente autonoma ed autosufficiente nel corso di una lunga vita (anche se quasi sempre tale non è).

Questo è il tipico modo di procedere all'italiana, un modo assolutamente intollerabile per una nazione civile. Signor ministro, cerchiamo almeno in questa occasione di non far volare gli stracci e di non far subire le conseguenze di una giusta indignazione popolare a chi invalido lo è veramente. Altrimenti si scateneranno le guerre tra i poveri, tra i polli di Renzo e purtroppo a finire sulla graticola saranno sempre i più deboli.

Queste considerazioni non vogliono dire che non ci sia la mia più totale indignazione per il fenomeno che si è manifestato. Quei cittadini, infatti, che, pur vivendo l'ansia di avere un posto di lavoro, truffando lo Stato, hanno truffato i loro fratelli invalidi, devono essere cacciati dalla pubblica amministrazione. Non è tollerabile che continuino ad occupare un posto di lavoro che non gli spetta e che compete a coloro che sono vittima di una sofferenza fisica e qualche volta anche sensoriale e psichica.

Sostengo questo perché per il vero invalido il lavoro ha una valenza sociale ancor maggiore che per le altre categorie di cittadini; rispetto ad alcune invalidità ha anche una funzione terapeutica. Sono frequenti le sollecitazioni che psichiatri e psicologi rivolgono alle famiglie di loro gio-

vani pazienti in condizioni di patologia affinché essi possono essere assistiti anche attraverso l'acquisizione di un posto di lavoro.

PRESIDENTE. Onorevole Porcu, mi perdoni, devo chiederle di non prolungare troppo oltre il suo intervento essendovi ancora quattro iscritti a parlare.

CARMELO PORCU. Presidente, spero non voglia cominciare da me a porre limiti temporali. Anche perché si tratta...

PRESIDENTE. Non intendo certamente fare discriminazioni, onorevole Porcu.

CARMELO PORCU. Si tratterebbe di una discriminazione ai danni di un invalido vero!

VINCENZO BIZZARRI. Proprio adesso che sta parlando il collega Porcu vogliamo limitare la durata degli interventi!

PRESIDENTE. Non era certo questa la mia intenzione, onorevole Bizzarri.

CARMELO PORCU. Signor ministro, ho fatto queste considerazioni perché voglio trasmettere alla Commissione un'altra notizia circa un fatto che mi è stato comunicato da Sassari pochi minuti fa. Sembra che un'azienda privata — lo accerterò domani stesso — abbia licenziato in tronco un lavoratore assunto con il collocamento ordinario perché nel frattempo costui era diventato invalido civile e non aveva comunicato questa variazione, aveva tenuto nascosto il certificato di invalidità; una volta scoperto, l'azienda lo avrebbe licenziato. Riporto questo episodio incredibile per dire che si sta scatenando negli ambienti di lavoro un atteggiamento assolutamente non confacente ad una situazione di diritto.

Sono d'accordo con il collega Innocenti quando afferma che alla base di tutto deve essere posta la riforma del collocamento obbligatorio. Bisogna chiedere al Senato di accelerare la trasmissione alla Camera del testo unificato che è stato elaborato; tra l'altro, sull'argomento dall'inizio della legislatura giacciono presso questo ramo del

Parlamento alcune proposte di legge, tra cui qualcuna presentata su mia iniziativa.

La filosofia che sottende tale istituto va riesaminata. Nel 1968, anno della sua introduzione, le condizioni sociali erano molto diverse dalle attuali; oggi esso serve ad assicurare l'inserimento nel mondo del lavoro in condizioni di dignità a categorie di persone molto più colpite nel fisico, nella psiche e nei sensi di quanto fosse prevedibile allora. Mentre prima si giustificava l'avviamento al lavoro protetto di una persona con una invalidità ridotta perché la società non si curava dei casi gravi e gravissimi, oggi possono essere inserite nell'attività lavorativa categorie di cittadini molto colpite. In tutti, qualunque sia la loro patologia, c'è sempre un briciolo, una sia pur minima capacità di miglioramento, di lavoro. Dobbiamo produrre leggi che vadano incontro a questo tipo di cittadini; solo per loro è giustificata una protezione nella ricerca del posto di lavoro; bisogna favorire gli invalidi gravi, che veramente hanno bisogno di essere aiutati dallo Stato. L'intera filosofia del collocamento obbligatorio va dunque rivista sulla base di questi grandi mutamenti sociali.

FEDELE PAMPO. Signor presidente, onorevoli colleghi, senza dubbio ci troviamo di fronte all'ennesimo scandalo regalatoci dalla prima Repubblica, uno scandalo che crescerà enormemente nel tempo, nelle settimane che verranno.

Mi meraviglia l'analisi svolta dal ministro, che, pur considerando attentamente e scrupolosamente il quadro legislativo, finisce per porre alla nostra attenzione due questioni: la costituzione di un'eventuale commissione di indagine e il licenziamento da parte di questa classe politica, che non ha responsabilità alcuna rispetto a certi misfatti, dei corrotti e non dei corruttori.

Il ministro ha fatto un *excursus* dei misfatti commessi in questi anni dalla classe dirigente, ma non ha citato le zone in cui tali episodi si sono verificati. Ha fatto riferimento alle poste, ma ha taciuto le vicende riguardanti le ferrovie dello Stato, quando un ministro ha assunto

centinaia di migliaia di cosiddetti invalidi ricorrendo alla chiamata diretta.

Vi è indubbiamente un vizio congenito alla legge n. 482 ed in proposito possiamo ravvisare la responsabilità di un Governo che non ha intravisto, non ha visto, non ha toccato con mano, non ha letto proposte di legge di modifica presentate in questa legislatura che comunque non sono state prese in considerazione. Quella normativa richiedeva esclusivamente un certificato medico per il riconoscimento di una determinata qualifica, attribuendo all'ente una totale discrezionalità nell'assumere; l'unico adempimento a suo carico consisteva nel comunicare l'assunzione dell'invalido civile iscritto nell'elenco speciale depositato presso l'ufficio provinciale del lavoro, per cui non si doveva dimostrare nulla.

Mai il Governo ha fatto valere il diritto dell'autotutela. Quando conferiva l'incarico di assumere, la pubblica amministrazione avrebbe potuto accertare l'esistenza dei requisiti previsti. Tutto questo non è stato fatto ed oggi si pensa di costituire una commissione di indagine (mi meraviglia che il ministro non abbia parlato di una commissione di inchiesta).

In una situazione del genere, se esistono i corrotti esistono i corruttori. Sappiamo benissimo che cosa facevano: chiedevano, ottenevano, per cui venivano assunte persone che non avevano diritto magari a danno di chi tale diritto aveva ed ancora conserva.

Mi meraviglia anche che il ministro non abbia avuto la sensibilità di introdurre una differenziazione tra quello che è accaduto prima del 1993 e quello che si sta verificando adesso: quell'anno sono state effettuate centinaia di migliaia di assunzioni non controllate; ora si intende perseguire quelli che — poveracci — oltre alla beffa avranno anche il danno, senza identificare i responsabili di gravi delitti nei confronti di questa gente e della pubblica amministrazione.

Dal 1993 gli elenchi degli uffici provinciali del lavoro sono bloccati; non c'è un'assunzione, perché non è consentita la chiamata diretta, l'ente che assume deve dimostrare che Tizio o Caio non solo è incluso nella graduatoria ma occupa al suo

interno il primo posto. Dal 1993 ad oggi, almeno nel Mezzogiorno d'Italia, non si è dato corso ad una assunzione nella pubblica amministrazione nell'ambito delle categorie privilegiate, nemmeno ad una!

Allora, è evidente che c'è una responsabilità, non certamente a carico del poveraccio che, magari parzialmente disabile, ha pagato ed oggi vede affermato un diritto in base al quale si intende togliere il posto di lavoro a chi comunque ha prestatato la sua attività.

Non è questa la soluzione da individuare. Auspichiamo che il ministro costituisca una commissione di inchiesta, si incarichi di individuare e punire i responsabili di queste situazioni, nonché di sanare, attraverso la normativa vigente in materia di autotutela, la situazione delle persone assunte come invalidi civili (solo in tal caso si configura il reato, perché gli orfani di guerra, gli invalidi per servizio, i cechi, i sordomuti, tali erano e tali rimangono).

Mi meraviglia che il ministro non si sia accorto che giacciono in Parlamento proposte di legge tendenti a superare questa situazione, e che le commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile — se non lo sa, glielo dico io — erano gestite totalmente dalla democrazia cristiana; successivamente, le commissioni di controllo del primo grado (le commissioni provinciali) sono state appannaggio dell'amministrazione locale. Non sono queste le situazioni che possono purificare il paese dal nuovo abnorme scandalo di cui parliamo; è necessaria, invece, un'azione forte del Governo che faccia pesare sui responsabili la mannaia della restituzione del maltolto al povero che non è stato assunto o della legittimazione della qualifica di invalido civile e quindi, ove questa si riscontri, della consacrazione del posto di lavoro. In tal modo il Governo potrà dare un segnale forte, senza il quale questo sarà l'ennesimo scandalo di una repubblica che tarda a morire.

ROBERTO GRUGNETTI. Ci troviamo di fronte a due problemi importanti riguardanti le modifiche per il futuro e la chiusura del passato. Nelle sue proposte, signor ministro, non ho riscontrato alcun

accenno o riferimento a quello che potrebbe essere un inquadramento generale in termini federalistici. Qualcuno ha ricordato che l'indagine riguarda non solo i ministeri ma anche i comuni, le aziende municipalizzate, le ferrovie, dove magari vengono assunti come invalidi coloro che non lo sono solo evitando che la quota riservata non sia occupata da veri invalidi. Qualche giorno fa i sindaci del mio collegio mi hanno detto che non possiedono l'elenco degli invalidi o comunque di chi percepisce in un modo o nell'altro una pensione di invalidità. Allora, poiché è facile controllare i piccoli comuni, se i sindaci, che oggi sono eletti dal popolo (non vi sono più le coalizioni), fossero interessati ad avere l'elenco degli invalidi dei rispettivi comuni (il problema è diverso per le grandi città come Milano, Roma, Torino), sarebbe più facile individuare le false invalidità più eclatanti come quella del cieco che corre. Suggestirei, quindi, di coinvolgere nell'operazione i sindaci e di costringere i direttori delle grandi aziende pubbliche a controfirmare le dichiarazioni di coloro che figurano nelle liste come invalidi. Si dovrà poi fare la distinzione tra coloro che sono evidentemente invalidi e coloro che invece lo sono in modo non palese, come, ad esempio, il malato di ulcera.

Inoltre, sarebbe opportuno utilizzare una *task force* di medici, magari con l'ausilio di commissioni particolari presiedute da responsabili di USL o da medici militari (ci sono tanti medici che lavorano poco: facciamoli lavorare).

Credo che il mio movimento sia nato per tagliare la testa agli inetti e a chi ha procurato danni enormi, però oggi ho il timore che di fronte a questo « casino », vengano avviati processi che magari dureranno cinque o sei anni, cioè fino a quando vi sarà un nuovo Parlamento che forse non avrà la stessa volontà di quello attuale. Per questo ritengo che dobbiamo approfittare del fatto che oggi in Parlamento vi sono 450 persone nuove che forse hanno la volontà di cambiare.

Personalmente non andrei a punire duramente chi è stato assunto magari truffaldinamente. Ricordo che abbiamo pre-

sentato un emendamento alla legge finanziaria del passato esercizio, il quale prevedeva la sospensione delle pensioni di invalidità percepite da chi entro il 30 aprile successivo non avesse fatto esplicita domanda. Si è detto che la sospensione avrebbe riguardato un terzo delle pensioni di invalidità per un ammontare, sui 55 mila miliardi indicati dalla collega Calabretta o sui 63 mila di cui si parlava l'anno scorso, rispettivamente di 18 mila e di 21 mila miliardi.

Dobbiamo anche cercare di individuare una sorta di condono (questa parola non mi piace, troviamone un'altra) per chi confessa, non in termini delatori, ma mettendo in risalto chi ha truffato, chi ha chiesto tangenti o mazzette, chi ha modificato le graduatorie.

MICHELE CACCAVALE. Desidero innanzitutto complimentarmi con il ministro per la sua esposizione chiara ed esauritiva.

Se non vado errato oggi l'accertamento delle invalidità è demandato alle USL e agli ospedali militari. Perché non affiancarli o sostituirli con i medici dell'INPS e dell'INAIL ?

Per quanto riguarda poi gli invalidi « pentiti », se ad essi non è attribuibile un reato più grave, come la truffa, non sarebbe il caso di garantire loro un altro posto di lavoro, certamente non privilegiato, per avere quell'impulso e quell'accelerazione, cui lei faceva cenno, necessari per svolgere un'indagine così complicata ?

Signor ministro, nella sua esposizione ha parlato anche dell'effetto finale e cioè della restituzione dei posti ai veri invalidi. Vorrei non fosse trascurato il danno economico arrecato all'erario da chi indebitamente ha percepito un corrispettivo senza averne titolo.

Sugli « invalidi » pensionati, il ministero sta svolgendo indagini ? È vero che il numero dei pensionati è molto alto (un milione), però se tra questi fossero individuati falsi invalidi sarebbe possibile interrompere subito il flusso di denaro concesso senza titolo.

Inoltre le chiedo se sia in grado di farci avere dati in materia, a quale periodo ri-

salga il maggior numero di assunzioni di falsi invalidi e in quale ente o ministero siano maggiormente concentrati. Sarebbe infatti opportuno, signor presidente, una volta ottenute tali indicazioni dal ministro per la funzione pubblica, effettuare un'audizione dei titolari del ministero o dell'ente che abbia il maggior numero di falsi invalidi da gestire.

PRESIDENTE. Onorevole Caccavale, decideremo in sede di ufficio di presidenza della Commissione un programma di lavoro per gli argomenti riguardanti la materia oggetto di questa audizione, anche al fine di fornire al Governo opportuni suggerimenti.

Passiamo alla replica del ministro Frattini.

FRANCO FRATTINI, Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali. Cercherò di affrontare raggruppandoli i vari temi sollevati, benché essi siano complessi. Vi è però un punto generale da tener presente, cioè quello dell'opportunità di modificare la normativa sul collocamento obbligatorio. Raccolgo senz'altro l'invito rivoltomi in tal senso e solleciterò il ministro del lavoro perché sostenga questa esigenza in seno al Comitato ristretto costituito in Senato dalla Commissione competente in materia.

Condivido pienamente l'osservazione dell'onorevole Innocenti: spesso alle violazioni si associa la mancanza di una legislazione in linea con i tempi che, come ha accennato l'onorevole Porcu, sia anche di effettiva tutela per gli invalidi, che non devono correre il rischio di essere vittime della giusta repressione dei falsi invalidi.

Il tema della difficoltà di acquisire i dati e di venire a capo della parte sommersa dell'*iceberg* è quello più delicato ed è stato giustamente toccato da molti dei commissari intervenuti. Da quanto ha detto l'onorevole Pampo mi accorgo di non essere stato sufficientemente chiaro in merito: affermo pertanto che la preoccupazione principale del ministro per la funzione pubblica non può che essere quella di colpire, innanzi tutto, più duramente e prima, coloro che hanno organizzato il

mercato delle assunzioni. Se non mi ero espresso con chiarezza, lo dico adesso.

La mia preoccupazione principale è fare emergere quanto si trova sotto la punta dell'*iceberg*. È evidente però che mi troverò certamente, all'atto dello svolgimento delle indagini e delle inchieste ispettive che dovremo compiere, di fronte ad un muro di omertà. L'onorevole Pecoraro Scanio ha giustamente notato come giungano lettere — ne sono pervenute anche al mio ministero — di persone che dicono di essere pronte ad affrontare il processo penale ma non la perdita del posto di lavoro e che quindi non collaboreranno. Vi è quindi l'esigenza di trovare una soluzione, senza fare una sanatoria.

La procura di Roma si pone il problema della difficoltà di perseguire l'illecito penale se qualcuno non collabora e non consente di approfondire le responsabilità dei correi. Qui sta infatti la questione; nei patronati, nei sindacati, negli apparati amministrativi deviati sta il vero fulcro dello scandalo, non nelle centinaia o migliaia di falsi invalidi che pure vanno colpiti.

Opportunamente il Parlamento potrebbe allora sollecitare il Governo ad approfondire il tema di come sia possibile diversificare le reazioni e le sanzioni. Condivido infatti la riflessione che uguaglianza vuol dire colpire in modo diverso situazioni diverse. Non vi è dubbio che la parità di trattamento sia anzitutto questo. È chiaro che chi ha incassato la tangente per far assumere un falso invalido deve essere punito di più, perché si è arricchito ed ha concorso nella truffa. Non possiamo tuttavia dire *tout court* che il falso invalido, che coscientemente ha concorso nel reato ed ha preso il posto all'invalido vero, debba conservare il posto: tale soluzione sarebbe altrettanto non condivisibile.

Altra questione sarebbe — ho fatto una riflessione in merito — se, per i falsi invalidi che davvero collaborino alla scoperta del fenomeno, ed ai quali nessuno potrà assicurare di continuare ad occupare quel posto riservato agli invalidi, non si possa pensare ad una soluzione alternativa (ho ascoltato quanto affermava l'onorevole Caccavale).

Potremmo pensare ad una mobilità straordinaria per coloro che aiutino a scoprire la trama organizzata nella pubblica amministrazione. Costoro non potrebbero conservare il proprio posto, ma, qualora esistessero posti vacanti corrispondenti alla medesima qualifica, anche presso sedi periferiche, potrebbe essere loro offerto di beneficiare di una sorta di mobilità straordinaria per conservare il posto di lavoro.

Evidentemente non penso di poter proporre tale soluzione se essa non corrispondesse ad un orientamento fortemente condiviso dalle forze politiche. Non vi è infatti dubbio che esista un forte margine di *vulnus* dei principi che vogliono non si premi affatto chi abbia comunque commesso un reato. Ma se costui ci facesse smascherare il traffico che altrimenti — non ci facciamo illusioni — non verrebbe fuori, questa ipotesi potrebbe essere presa in considerazione. La mia commissione d'inchiesta potrà infatti vestirsi come vuole ma non interrogherà nessuno degli apparati deviati ottenendone una confessione. Non mi faccio illusioni: la percentuale di coloro che parleranno sarà minima se non si farà perno sulla ribellione degli stessi falsi invalidi, ai quali non fa piacere aver pagato dieci, venti o trenta milioni.

Il giudice penale ha stimolato questa collaborazione e comprendo perfettamente il suo punto di vista. Il Governo non può farlo, ma è chiaro che, se dal Parlamento venisse un suggerimento ad esercitare da subito l'autotutela e la sospensione immediata di coloro che, oltre ad aver concorso nell'illecito, oppongono il muro di omertà, considerando invece l'ipotesi di una rimessa in circolo di coloro che, dimostrando una sorta di pentimento, di ravvedimento operoso, ci aiutino a far emergere l'*iceberg*, esso potrebbe valutare una soluzione differenziata.

Vi è un ulteriore aspetto, quello ricordato dall'onorevole Grugnetti: perché non pensare — sottopongo a voi tale valutazione emersa dal dibattito — ad una norma che imponga in tempi brevi ad ognuno degli invalidi una dichiarazione di assunzione di responsabilità analoga a

quella che si era tentata di prevedere per la permanenza del diritto a pensione? In tale dichiarazione, coscientemente, oggi, a scandalo aperto, ogni invalido in servizio perché invalido dovrebbe certificare il proprio permanente stato di invalidità. È chiaro che allo stato degli atti avremmo di certo una percentuale degli interessati che non sottoscriverebbe questo documento, perché una sottoscrizione consapevolmente falsa configurerebbe oggi un ulteriore reato.

È un'idea che sottopongo alla Commissione e che, se condivisa, potrebbe consentire una scrematura immediata dei casi più evidenti. Chi infatti sa che il suo certificato non esiste non può sottoscrivere, a scandalo aperto, una dichiarazione confermativa. Chi sa di aver pagato non farebbe meglio a parlare e confessare prima di sottoscrivere una dichiarazione che aggiunga al precedente un nuovo reato?

Ribadisco inoltre il mio impegno per una differenziazione dei trattamenti a seconda della gravità delle responsabilità. Do conferma fin da ora della mia piena disponibilità ad esaminare normative che affrontino in tempi brevi sul piano legislativo lo snodo del che fare fino a quando non intervenga la riforma del collocamento. In attesa di essa, in attesa che vi siano centri medici unificati, esiste il problema di far emergere quanto fino ad ora avvenuto: per questo si richiede un intervento normativo d'urgenza.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Frattini ed il sottosegretario Caramazza. Spetterà poi alla Commissione decidere quali iniziative assumere in ordine alla materia trattata.

La seduta termina alle 19.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 5 ottobre 1995.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO