

---

**X LEGISLATURA**

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER IL CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI  
GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA  
ED ASSISTENZA SOCIALE****AUDIZIONE DEL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE,  
SENATORE CARLO DONAT-CATTIN****7.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° FEBBRAIO 1990****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SERGIO COLONI****INDICE**

---

	PAG.
<b>Audizione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Carlo Donat-Cattin:</b>	
Coloni Sergio, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 10, 13, 14, 19
Angeloni Alcide .....	12
Barbalace Francesco .....	13
Donat-Cattin Carlo, <i>Ministro del lavoro e della previdenza sociale</i> .....	4, 6, 12 13, 14, 16
Perugini Pasquale .....	10
Poggiolini Danilo .....	11, 12

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Audizione del ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Carlo Donat-Cattin.**

PRESIDENTE. Avverto che nella seduta odierna sarà redatto un resoconto stenografico. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro del lavoro e della previdenza sociale, senatore Carlo Donat-Cattin, che ringrazio per la sua cortese disponibilità. Il ministro è accompagnato dal dottor Palmidoro, direttore generale del Ministero. Sono certo che il ministro, sia direttamente, attraverso i resoconti stenografici, sia per iniziativa dei suoi collaboratori, è a conoscenza dei compiti della nostra Commissione istituita con la legge n. 88 del 9 marzo 1989; pertanto, mi sembrerebbe pleonastico soffermarmi sull'argomento. Siamo interessati, invece, a conoscere il suo giudizio sulla prima fase di applicazione della legge di riforma dell'INPS e dell'INAIL, nonché i suoi suggerimenti e valutazioni in ordine al tipo di controllo di efficacia e di efficienza che effettueremo nei prossimi giorni. A tal fine, ci siamo incontrati con le parti so-

ciali e con i responsabili del Ministero del tesoro, anche se avremmo preferito iniziare le nostre audizioni con quella del ministro del lavoro; purtroppo, esigenze organizzative insopprimibili non ci hanno consentito di procedere come speravamo.

Il prossimo 6 febbraio la Commissione esaminerà lo schema di relazione che i presidenti degli enti vigilati dovranno esporre, ai sensi del terzo comma dell'articolo 56 della legge n. 88. Al momento, salvo errori ed omissioni, sono stati censiti 42 enti (probabilmente è stata trascurata qualche gestione marginale) e, per quanto possibile, ci proponiamo di non interferire nelle competenze proprie dei ministeri e dei revisori della Corte dei conti, rispettando il dettato della legge che ci impone di seguire la gestione degli enti di previdenza sotto il profilo del servizio reso all'utenza. A tal fine, prevediamo di effettuare, i prossimi 8 e 9 febbraio, una visita alle sedi dell'INPS e dell'INAIL della città di Catanzaro e, successivamente, di Perugia e di Milano; probabilmente, questa sarà l'ultima tappa, anche se abbiamo sentito affermare che i nostri sopralluoghi provocano reazioni, per così dire, tradizionali e non sempre negative. Inoltre, attraverso lo schema di relazione cui ho accennato, contiamo di acquisire una serie di dati sull'andamento del servizio reso da tutti gli enti di previdenza. È nostro intendimento organizzare il lavoro in stretta collaborazione con i Servizi studi e bilancio dello Stato della Camera, avvalendoci anche di consulenze esterne per predisporre, al termine delle audizioni che ci impegneranno per almeno tre o quattro mesi, una relazione da trasmettere alla Camera

ed al Senato sullo stato dei servizi prestati dagli enti di previdenza. Ovviamente ci interessa ascoltare le valutazioni del ministro anche in ordine alla normativa legislativa che regola l'attività contabile degli enti di previdenza ed assistenza del nostro paese.

Desidero, tuttavia, sottolineare con particolare forza l'importanza di una valutazione del ministro sul servizio reso dagli enti gestori - argomento affrontato più volte in questa Commissione -, affinché il compito che ci è stato conferito costituisca un contributo interessante e non ripetitivo per il settore previdenziale ed assistenziale.

Ringrazio nuovamente il ministro e gli do senz'altro la parola.

CARLO DONAT-CATTIN, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Anch'io ringrazio il presidente per avermi invitato e cercherò, nei limiti del possibile, di non riproporre problematiche che avete già ascoltato da altri responsabili sulle finalità della legge n. 88 del 1989 e, quindi, sulla riforma strutturale dell'INPS e dell'INAIL. Poiché il Parlamento ha approvato recentemente questa legge, presumo che essa sia nota agli onorevoli parlamentari; pertanto, non mi attarderò a descrivere le finalità dei nuovi organi previsti, i quali, peraltro, al momento non hanno nessuna possibilità di intervento.

Ritengo invece indispensabile accennare al problema della struttura che dovrebbe assumere l'ente di gestione; si tratterà pur sempre di un ente pubblico, che conserverà la sua origine statutale, con tendenza a trasformarsi, senza diventarlo effettivamente, in una *holding*. Infatti, i fondi per la ristrutturazione, per le pensioni dei lavoratori dipendenti, autonomi e così via, sono stati separati e ciascuno di essi dovrebbe avere un proprio assetto. Le funzioni riservate all'ente, che dovrebbero essere svolte dalla *holding*, una sorta di società non dotata di fondi autonomi, presentano aspetti tipici di questo tipo di impresa, senza averne però i relativi benefici.

Un altro dato degno di nota è rappresentato dall'inesistenza di una norma chiara che obblighi a destinare i contributi unicamente allo scopo per il quale sono stati raccolti. Alcuni contributi, infatti, vengono utilizzati per fini diversi da quelli originari e ciò crea una situazione di incertezza in merito a quanto potrà accadere nel futuro. Bisogna infatti considerare che uno dei principi fondamentali dell'ordinamento, per quanto riguarda la materia in questione, è che le imposte non possono essere vincolate ad uno scopo specifico, mentre i contributi, al contrario, debbono essere utilizzati esclusivamente per il fine per cui sono stati istituiti. Nonostante, quindi, la diversione dei fondi sia a volte stabilita da norme legislative, permane la possibilità che nel futuro vengano effettuati interventi di ordine costituzionale che obblighino al reintegro di quanto è stato speso in modo diverso.

Per quanto concerne l'attuazione delle disposizioni recate dalla legge 9 marzo 1989, n. 88, debbo constatare che non sono stati ancora emanati i regolamenti da questa previsti. Ho affrontato recentemente la questione con il presidente dell'INPS, il quale mi ha assicurato che è sua intenzione farli approvare entro la fine di febbraio: tale termine a me sembra un po' troppo breve, considerato che si tratta di regolamenti di grande rilievo. Uno dei regolamenti da emanare riguarda l'attività di controllo del collegio dei sindaci: mi sembra strano che esso debba essere varato dallo stesso istituto che viene controllato. Debbo dire che, rispetto a quanto avveniva in passato, quando ho ricoperto per la prima volta la carica di ministro del lavoro e della previdenza sociale (durante gli anni dal 1969 al 1972), l'ordinamento attuale sottrae in misura notevole l'INPS e l'INAIL al controllo del Governo. Lo Stato contribuisce alle spese dell'INPS con una somma superiore ai 40 mila miliardi, ma dispone di una rappresentanza nel consiglio d'amministrazione dell'istituto neanche lontanamente proporzionale a tale ingente partecipazione. La voce dei rappresentanti

del Ministero del lavoro e della previdenza sociale si aggiunge a quelle degli altri 40 componenti del consiglio di amministrazione, senza avere particolare peso o penetrazione.

Quando assunsi la carica di ministro del lavoro e della previdenza sociale, il 26 luglio del 1989, mi fu comunicato che per il giorno dopo era convocata una riunione del comitato esecutivo dell'istituto e, per il giorno immediatamente successivo, una riunione del consiglio di amministrazione. Chiesi allora qualche giorno di tempo per esaminare i documenti, in quanto l'ordine del giorno prevedeva una questione molto rilevante, ossia la discussione del riordinamento degli uffici. Mi fu eccepito che l'istituto dispone di autonomia in materia e non mi fu concesso neanche un giorno di tempo. Devo inoltre aggiungere che mi trovo ancora in attesa della comunicazione (non l'ho infatti mai ricevuta formalmente) relativa agli esiti della seduta del comitato esecutivo, nel corso della quale gli uffici sono stati riordinati istituendo anche una direzione finanziaria, fatto certamente di non scarso rilievo. Ebbene, il ministro, formalmente, di tutto ciò non sa nulla. In una riunione successiva fu poi avviato l'esame di uno schema, predisposto dal professor Rossi, riguardante l'associazione tra l'INPS e l'Unipol allo scopo di istituire una previdenza integrativa (di cui non conosco, tra l'altro, la definizione giuridica). Ebbene, anche su tale questione il ministro non ha ricevuto alcuna comunicazione. Ritengo che sia difficile conservare la definizione di Ministero del lavoro e della previdenza sociale, perché, riguardo a quest'ultimo aspetto, il dicastero dispone, in pratica, soltanto di una competenza *pro forma*.

Il sistema di formazione dei bilanci sarà, forse, ben definito, ma per la verità dà luogo a numerosi inconvenienti. Citerò come esempio una circostanza che ho rilevato prima ancora di assumere la carica di ministro nell'attuale Governo. Ho notato, dal momento in cui è stata esclusa, per decisione del Parlamento, una rappresentanza del Ministero della

sanità nella Commissione amministratrice dell'INPS, che l'andamento tendenziale in aumento dei contributi raccolti dall'istituto per le pensioni era nettamente più accentuato rispetto ai versamenti effettuati per i contributi di malattia. Ne è seguito un allineamento, cioè sono stati restituiti per due annualità complessivamente 4.000 miliardi al fondo istituito presso il Ministero del tesoro per l'assistenza malattia, poiché era abitudine dell'INPS elaborare un bilancio preventivo (in cui la previsione di riscossione dei contributi di malattia era piuttosto bassa), ma non stendere mai il consuntivo. Direi che è stata salutare l'esclusione del rappresentante: nel momento in cui il rappresentante, professor Paderni, ha cessato di far parte del consiglio d'amministrazione, mi sono preoccupato di andare a vedere come stessero le cose, e mi sono accorto di ciò che prima non era stato notato.

Ma c'è una seconda situazione singolare, che voglio rilevare. Il 31 agosto 1989 (credo che a me ciò sia pervenuto per conoscenza) gli organi dell'INPS comunicavano alla Commissione bilancio del Senato i dati provenienti dal Tesoro sul fabbisogno per il 1990, che si quantificavano (*rebus sic stantibus*, senza spostamenti di quella partita riguardante le voci assistenziali che dovrebbero gradualmente passare a carico dello Stato, la cui mobilità decorre dal 1° gennaio 1990 e che ammonta a circa 13.000 miliardi) in 43.000 miliardi ed alcune centinaia di milioni. Considerando varie modificazioni, tutte facilmente contenibili nella cifra che ho ora indicato, nella legge finanziaria abbiamo previsto il fabbisogno in 47.000 miliardi, cioè circa 4.000 miliardi in più.

Ho appreso la scorsa settimana dal presidente in una conversazione informale – non certamente perché sia stato adempiuto alcun obbligo che da parte dell'istituto attualmente non esiste, a termini di legge – che invece il fabbisogno, cioè la « scopertura », è oggi valutato nell'ordine di 51.000 miliardi; c'è quindi uno « sfondamento » di circa 8.000 miliardi rispetto alla cifra indicata il 31 agosto scorso

(cioè avendo dinanzi solo l'ultimo quadri-mestri 1989 da sostenere), ed un fabbisogno di circa 4.000 miliardi in più rispetto alla spesa stanziata nel bilancio preventivo del 1990, in base all'indicazione della legge finanziaria.

Mi è stato raccontato - sempre in via informale - che tutto ciò avrebbe due cause. La prima consisterebbe nell'ulteriore perfezionamento dei rapporti intercorrenti tra l'INPS e il fondo del servizio sanitario nazionale.

**PRESIDENTE.** Cioè, sembra che finalmente pagherebbero in termini più prossimi all'esazione.

**CARLO DONAT-CATTIN, Ministro del lavoro e della previdenza sociale.** Che però non sappiamo come sia regolata, perché è tutta un'esazione di stima; siamo cioè nel regno delle stime che, per bilanci di questa portata, costituiscono a consuntivo un dato molto discutibile.

L'altra causa, sostenuta particolarmente dal presidente uscito Militello, consiste nel fatto che, avendo abbreviato il termine di pagamento delle pensioni rispetto alle scadenze regolari, ed essendo stati quindi ridotti i ritardi, si è registrato un maggior onere; può darsi che questa seconda ragione sia reale: tuttavia, rilevo che l'onere conseguente avrebbe potuto essere quantificato in sede di previsione, essendo stati formulati da tempo i programmi di abbreviazione dei termini di ritardo.

La prima osservazione da compiere al riguardo è perciò d'ordine generale, e si riferisce al fatto che siamo ben lontani dall'equilibrio nella gestione dell'istituto nazionale della previdenza sociale, e che incontriamo una notevole difficoltà nel conoscere esattamente l'andamento dei conti. Esiste un organo di controllo, dal quale però finora riceviamo, attraverso il presidente, riferimenti solo verbali, che bisognerebbe invece regolamentare meglio. Mi si dice, tuttavia, che il regolamento deve essere formulato dall'istituto medesimo, e non da noi: ed io continuo a rilevare che mi pare che, disponendo di

quest'unica forma possibile di vigilanza, sia molto discutibile che lo strumento di vigilanza venga regolato dallo stesso istituto vigilato.

Ora, a prescindere dalla difficoltà di controllare puntualmente ed analiticamente la contabilità, devo osservare che la sperequazione deriva anche dalla larga banda di evasione e di erosione. Se si confrontano piccole « mappe » disponibili di certe aree, in periodi in cui i contributi erano riscossi da esattori esterni, ci si rende conto che il passaggio di tali aree all'esazione diretta, com'è ormai generalizzata da parte dell'istituto, ha causato un danno consistente. Mi diceva il presidente Colombo (sono dati che sto controllando) che negli ultimi tre-quattro anni, cioè dal 1985, gli ispettori destinati al recupero delle evasioni sono stati raddoppiati. Ora, mentre dal 1985 al 1988 si registra quasi un raddoppio della spesa (anche perché probabilmente il personale nuovo costa un po' di più di quello anziano), il ricavato è in numerario pari a quello di quattro anni prima; quindi, si è raddoppiato il numero degli ispettori per ottenere un risultato che è sostanzialmente inferiore a quello raggiunto in precedenza. Si pone, quindi, il grave problema di esaminare con attenzione i sistemi di esazione per capire se convenga mantenerli incorporati o se, considerati i risultati, non sia il caso di scorporarli dall'istituto gestore degli introiti.

Le rilevanti erogazioni prestate a favore dei numerosi avvocati dell'INPS dovrebbero essere valutate complessivamente, compito peraltro difficile, perché nel loro operato vengono incorporati a parte gli introiti derivanti da intermediazioni tra clienti morosi, ritardatari o altro; tali introiti vengono versati ad una cassa generale, in modo che gli avvocati al momento del collocamento a riposo ricevono una liquidazione supplementare di 100-200 o 300 milioni di lire. Tale stato di cose, a mio avviso, incentiva un minor rigore nella riscossione e facilita enormemente le transazioni; per questo, talvolta, sia pure e soltanto sul piano del giudizio politico, è consigliabile una certa

« morbidezza », valutando gli effetti complessivi di un comportamento che in altre circostanze potrebbe interpretarsi come una forma di lassismo. Si tratta, quindi, di un problema che andrebbe esaminato; ripeto, tuttavia, che da parte nostra non vi è nessuna possibilità di effettuare controlli, anche se rientra tra le funzioni di Governo quella di controllare gli enti che svolgono attività esecutive.

Si ritiene che una volta eliminata, prima teoricamente e poi materialmente, la gravissima situazione passiva delle gestioni agricole – determinata da ragioni demografico-sociali – adottando misure di assestamento del sistema, la vita dell'istituto, per quanto riguarda le assicurazioni obbligatorie, possa svolgersi positivamente nei decenni futuri. Per questo ritengo necessario individuare per tempo forme pensionistiche integrative. Su tale questione sono stati compiuti studi che abbracciano il ventennio successivo al 1990; da essi è emerso che attorno al 2040 (anno in cui il giovane di 18-20 anni, che oggi entra nel mondo del lavoro, andrà in pensione dopo aver maturato 45-50 anni di servizio) il rapporto tra occupati e pensionati sarà all'incirca di 1 ad 1; cioè, a fronte di un lavoratore attivo, che contribuirà al mantenimento del fondo di ripartizione, ve ne sarà un altro che usufruirà dei versamenti effettuati. Si creerà una situazione nella quale, pur cercando di contenere i contributi da destinare a questo scopo, le pensioni obbligatorie scenderanno ad un livello equiparabile a quello delle attuali pensioni sociali, contravvenendo al principio costituzionale secondo cui a tutti i lavoratori devono essere assicurati i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita.

Il risultato delle ricerche condotte dall'*équipe* del professor Gulini del CNR sullo sviluppo demografico in generale – risultati che possono essere estesi senza particolari difficoltà al nostro caso – dimostra che l'attuale sistema entrerà in crisi.

La constatazione che la vita dei governi in Italia è spesso breve non è un buon motivo per non affrontare questo

problema, perché qualsiasi ministro del lavoro che si rispetti – ed io voglio essere rispettato – deve preoccuparsi in tempo dell'andamento del sistema pensionistico; a mio avviso, quello attuale non potrà durare a lungo, neanche se si provvedesse a regolamentarlo con nuove norme, fissando, per esempio, a 65 anni l'età pensionabile per tutti i lavoratori. È evidente che il sistema attuale ha bisogno di essere « revisionato » prima che si faccia ricorso in massa alle pensioni integrative. In tal caso, si creerebbe una spaccatura tra gli italiani, determinata dalla diversità delle condizioni economiche, perché soltanto il 50-60 per cento dei lavoratori, in base al proprio reddito, alla continuità dei pagamenti e così via, potrebbe fruire delle pensioni integrative; tutti gli altri, ossia coloro che percepiscono la pensione obbligatoria, attestata sullo stesso livello di quella sociale, non potrebbero sostenere questa spesa.

La necessità di emanare norme legislative in materia di previdenza sociale, che seguono sin dal 1958, è stata fortemente condizionata dalle esigenze espresse non soltanto dagli interessati, ma anche dagli organi tecnici; mi riferisco, per esempio, all'istituto della previdenza sociale, che conosce le modalità tecniche per l'ottenimento della pensione. Quindi, nel momento in cui l'istituto deve operare con criteri di imprenditorialità, si pone in atto la tendenza a puntare soprattutto verso attività nuove, ritenute più redditizie. Lasciare tali scelte all'assoluta autonomia dell'ente può determinare una serie di rischi, il principale dei quali è quello che ci si occupi più intensamente (come è naturale, per un'impresa) delle attività redditizie (per esempio, le pensioni integrative) e molto meno delle altre (quali le pensioni obbligatorie).

Quanto alla regolarità dell'erogazione delle pensioni, gli onorevoli commissari sanno bene quanto me che alcune sentenze della Corte costituzionale sono rimaste inapplicate. Ciò anche perché (nonostante non occorra, in questo caso, il benessere del Ministero del tesoro) la loro attuazione risulterebbe onerosa per l'a-

zienda, nelle attuali condizioni di scarso equilibrio. Tuttavia, è chiaro che vi è una situazione irregolare, sotto questo aspetto. Quando, nel 1972, ho lasciato il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il ritardo nell'erogazione delle pensioni variava dai sei mesi e mezzo ai sette mesi (desidero ricordare che allora non esistevano i sistemi informatici e gli altri mezzi attualmente disponibili) ed il ritardo attuale non è molto inferiore. L'istituto sta ponendo in atto alcuni programmi attraverso i quali garantisce che entro un termine relativamente breve il pagamento avverrà in tempi reali, ossia al momento del pensionamento: voglio crederci, però si tratta di un atto di fiducia, in quanto, come ho già ricordato, il ministero non ha la possibilità di effettuare verifiche. Per il momento, il ritardo si aggira, in media, attorno ai cinque mesi e mezzo: in alcune sedi esso scende a due o tre mesi, mentre in altre è più elevato.

Non ho ancora una conoscenza dettagliata della situazione dell'INAIL; è, comunque, mia intenzione applicare rigidamente la legge n. 833 e quindi trasferire al Ministero della sanità le competenze in materia di previdenza e di sicurezza sul lavoro nonché, ovviamente, il relativo istituto. Ciò, tuttavia, non mi esime dall'osservare che si è verificata una inadempienza riguardante una questione forse non molto rilevante di per sé, ma importante dal punto di vista del costume. Gli emolumenti da corrispondere al presidente dell'istituto devono essere stabiliti, in base alla normativa attuale, tramite un decreto del Ministero del lavoro: ebbene, tale passaggio non è avvenuto, per cui ho richiesto l'annullamento del relativo provvedimento.

La situazione dell'INAIL è anomala sotto l'aspetto finanziario, perché nei confronti di tale istituto non sono state applicate le stesse norme di riequilibrio adottate per l'INPS. Il bilancio dell'INAIL è largamente in attivo per quanto riguarda la gestione del comparto industriale, tanto che potrebbe consentire un adeguamento delle rendite: tutto l'attivo

ottenuto in tale settore viene però utilizzato per coprire le fortissime passività della parte agricola. Tali passività hanno una loro giustificazione nelle modificazioni demografiche e sociali intervenute. Sull'istituto gravano gli oneri legati a malattie, infortuni e rendite varie sorti durante un lungo periodo, nel corso del quale l'agricoltura, che inizialmente interessava il 41 per cento della popolazione attiva, è arrivata ad impiegare il 12,5 o il 13 per cento di tale popolazione: i contribuenti, pertanto, sono diventati meno di un terzo rispetto al passato. D'altra parte, non è neanche pensabile gravare maggiormente tali contribuenti, soprattutto in un momento in cui vi è un fortissimo passivo della nostra bilancia in tale settore e tutti i paesi industrializzati seguono una politica di sostegno all'agricoltura. Tutto ciò, naturalmente, comporta una serie di distorsioni.

Desidero, in via incidentale, svolgere alcune osservazioni sulla normativa che ha liberato le aziende dall'obbligo di denunciare all'ispettorato del lavoro gli incidenti di una certa gravità. Per motivare tale provvedimento si è sostenuto che le statistiche in questa materia vengono effettuate dall'INAIL: voglio chiarire che tale istituto non si occupa di alcuna statistica infortunistica, ma soltanto di una statistica assicurativa, che è qualcosa di completamente diverso. Le cifre raccolte dall'INAIL rispecchiano, di anno in anno, i casi di incidenti mortali e di liquidazione delle rendite; dai casi di infortuni mortali vengono pertanto esclusi in partenza quelli in cui non vi sono eredi, nonché quelli in cui non si ha diritto all'erogazione, il che comporta che tutti gli incidenti legati a situazioni di lavoro nero non emergono. Sto cercando di organizzare un servizio che raccolga tutti i dati e vorrei anche ripristinare l'obbligo della denuncia agli ispettorati del lavoro. Allo stato attuale non siamo in grado di giudicare l'attendibilità delle affermazioni secondo cui gli incidenti mortali sarebbero aumentati del 50 per cento in un anno. Non dispongo, quindi, di una documentazione che mi consenta di fare affer-

mazioni certe, tuttavia per intuito ritengo che il dato citato non corrisponda al vero, in quanto i dati dell'INAIL, sia pure limitati, suggeriscono conclusioni piuttosto diverse.

L'istituto nazionale della previdenza sociale ha già adottato in passato, per quanto riguarda la dislocazione del personale, misure intese ad evitare la concentrazione degli assunti al sud; queste misure hanno avuto un qualche risultato, però anche a tale proposito non registriamo una situazione sempre proporzionata alle esigenze. Abbiamo riscontrato quindi qualche carenza al nord, poiché il personale una volta assunto ha diritto, ad un certo punto, a chiedere di tornare nei paesi di origine. Occorre giungere ad un punto di equilibrio in questo settore, se vogliamo ottenere una spesa di efficienza ed evitare una serie di disservizi, dovuti da un lato al diradarsi del personale e dall'altro al suo concentrarsi in certe zone, cosa anch'essa antiproduttiva.

Ho notato poi nell'ultima fase di attività, in particolare dell'INAIL, tendenze di decentramento e di scorporo di attività diverse; recentemente ho rilevato (cosa che a noi era stata presentata in un modo, e poi è stata attuata in un altro, per cui abbiamo chiesto di arrestare l'iniziativa) la tendenza a scorporare dall'INAIL la gestione e la manutenzione del patrimonio immobiliare, che è ingentissimo. Dal punto di vista dell'efficienza funzionale, comprendo una decisione del genere, perché mi rendo conto che è più faticoso per l'istituto in questione — che è pubblico — interessarsi anche solo di riscuotere il pagamento delle pigioni (ad esempio, se si verificano inadempienze, l'istituto è soggetto a pressioni, e così via); comprendo anche che le manutenzioni ordinarie e straordinarie, se affidate a ditte esterne, possono costare meno ed essere eseguite più rapidamente, provocando così degradi minori o più facilmente recuperabili. Capisco insomma tutto, se però queste attività continuano ad essere completamente controllate dall'istituto; non si può tuttavia cedere l'intero esercizio o la sua maggior parte a

privati: e che si chiamino Ligresti — come mi risulta — o in altro modo mi interessa poco.

Comprendo quindi benissimo le tendenze all'elasticità (ad esempio, il fatto che i servizi debbono essere modernizzati, per avere costi comparabili con altri del genere), nel senso che, specialmente in regime di equo canone, ma anche qualora questo venisse superato, i patrimoni devono produrre non oneri passivi, ma reddito per gli istituti. Tuttavia, le tendenze al trasferimento interno suscitano in me molti dubbi, non soltanto di natura funzionale. Ad esempio, all'INAIL si è verificato un incidente concernente, per così dire, una « nutrizione attraverso la carta »: ora, noi non abbiamo potuto far altro che far interrogare da funzionari delle commissioni ispettive il dirigente che avrebbe compiuto quest'atto (il quale ha però dichiarato a verbale di non averlo commesso), e quindi mettere a conoscenza l'autorità giudiziaria di questo fatto; ma, una volta iniziata una indagine e fatto un accertamento, noi non possiamo andare oltre, se il fatto viene negato in assoluto, come è avvenuto nel caso citato.

Un'altra questione su cui desidero richiamare l'attenzione della Commissione è quella concernente la classificazione delle aziende da parte dell'Istituto nazionale della previdenza sociale. La legge ha disposto una classificazione semplicistica (anche se è stata seguita da ordini del giorno un po' meno semplicistici), e perciò, a mio avviso, essa andrebbe modificata, per evitare problemi: diversamente, infatti, nascono controversie tra le stesse organizzazioni sindacali, mentre i dati funzionali relativi all'esercizio di attività economiche non devono essere danneggiati da una classificazione previdenziale.

Il dire che tutte le attività direttamente industriali appartengono al comparto industriale, mentre tutte le altre rientrano in quello commerciale costituisce un errore già in natura, e non facilita quell'articolazione — scorpori, concentrazioni, fusioni, eccetera — che è necessario sostenere in una fase di assestamento

della produzione, compresa quella bancaria. Ci troviamo, insomma, di fronte ad un dato pre-moderno, anzi direi antimoderno; perciò noi abbiamo fornito per ora un'interpretazione (che l'INPS tende a contestare) che ha fermato la tendenza a far rientrare nel comparto commerciale tutte le attività possibili, anche per evitare che perdano la possibilità di accedere ai fondi per la ricerca aziende che di ciò hanno invece bisogno, per sostenere le loro produzioni, magari di tipo non direttamente industriale.

Dovremmo studiare il problema - e ci apprestiamo a farlo - con maggiore attenzione, senza tener conto degli interessi dell'istituto e di quelli delle associazioni (che tendono sempre ad essere corporativi), ma considerandolo obiettivamente sotto il profilo delle produzioni, e facendo in modo che gli operatori dei vari settori non risultino danneggiati. Ad esempio, i dirigenti delle aziende che dovrebbero essere destinati al comparto commerciale sono molto irritati, poiché non vogliono perdere le condizioni, di cui fruiscono, a loro praticate dall'INPDAL.

La questione rimane dunque aperta, e su di essa la nostra possibilità di intervento è limitata, perché si tratta di applicare una certa direttiva, che, tra l'altro, finora è inosservata. Ritengo che dovremo predisporre un intervento di carattere esattivo, anche breve e rapido, pur se esso forse complicherà un po' la situazione, dato che l'istituto tende a semplificare le cose per stabilire solo due categorie: ma purtroppo vi sono moltissime cose in cielo ed in terra, con riguardo non soltanto ai principi supremi di cui discute Amleto, ma anche alle cose più banali, per così dire, quali le classificazioni previdenziali, contributive e produttive.

**PRESIDENTE.** Ringrazio, anche a nome dei colleghi, il ministro Donat-Cattin che non ci ha deluso, come del resto supponevamo, con la sua relazione impegnativa e non rituale.

Vorrei ribadire che non intendiamo, né possiamo, invadere - come altre Com-

missioni bicamerali - le competenze legislative delle Commissioni permanenti della Camera e del Senato, in quanto ci proponiamo di approfondire le questioni al nostro esame, soprattutto sotto il profilo del controllo delle situazioni di fatto per migliorare l'attività degli enti gestori, al di là delle soluzioni legislative adottabili. Inoltre, poiché la Commissione ha ascoltato i rappresentanti degli industriali e dei commercianti, peraltro in « rotta di collisione », sarà opportuno recepire nelle domande che rivolgeremo al ministro l'eco di questo recente incontro.

Desidero, infine, ringraziare il dottor Palmidoro per aver accolto il nostro invito e per la collaborazione costantemente prestata ai nostri uffici.

**PASQUALE PERUGINI.** Anch'io desidero esprimere il mio apprezzamento al ministro Donat-Cattin per la puntualità ed incisività del suo intervento, nonché per la serietà con cui affronta i problemi del suo ministero, mentre le sue illuminanti valutazioni sulla prima fase di applicazione della legge n. 88 pongono una serie di interrogativi.

I risultati delle precedenti audizioni, cui hanno partecipato le organizzazioni sindacali, la Confindustria e la Confcommercio, sono stati rilevati anche in questa occasione dal ministro del lavoro, che ha sottolineato l'opportunità di varare una norma interpretativa dell'articolo 49 della legge n. 88. Infatti, dalla lettura dei resoconti stenografici si rileva che, già nel corso dell'*iter* parlamentare, era stata prospettata l'opportunità di introdurre un'elencazione *ad escludendum*, oppure di menzionare i nuovi datori di lavoro, dal momento che oggi non esistono più soltanto le tradizionali categorie di imprenditori dell'industria, dell'agricoltura e del commercio. Oggi, specialmente nel settore dei servizi, si avverte la necessità di introdurre una nuova classificazione; tuttavia, ciò non deve far supporre che si potrebbero conseguire vantaggi economico-contabili. Anche tale ultima questione rientra in una problematica che è

stata posta ormai da molti anni, ma che non ha ancora trovato idonea soluzione.

I problemi derivanti dall'articolo 49 della legge n. 88 sono stati affrontati dal ministro sotto un aspetto diverso; tuttavia il manifestarsi di contrasti e, quindi, di un contenzioso, traspare anche dalla circolare ministeriale che tende ad evitare il superamento di determinati limiti, mentre le interpretazioni date da altri soggetti sono ben più ampie, come dimostrano le audizioni finora svolte.

A mio avviso, sarebbe opportuno affrettare i tempi e risolvere in modo definitivo il problema dell'interpretazione dell'articolo 49. Taluni dubbi interpretativi sono sorti anche sul contenuto dell'articolo 37, in cui appare netta la separazione delle gestioni tra il settore assistenziale e quello previdenziale, nell'ambito dell'INPS; questi problemi sono stati posti alla nostra attenzione e non possono essere trascurati, se non si vuole mortificare uno dei principi ispiratori della legge n. 88.

Il ministro ha accennato ai regolamenti previsti dalla legge n. 88, ma non credo sia sufficiente affermare che l'INPS, in modo persino più incisivo dell'INAIL, con delibera ha definito la propria ristrutturazione interna, se ad essa non segue la regolamentazione, chiara e precisa, di tutte le altre innovazioni introdotte dalla legge.

Con riferimento alla predisposizione dei bilanci, il ministro ha dichiarato che bisogna tentare di imprimere ad essi una certa uniformità; a questo proposito, preannuncio che il prossimo 6 febbraio la Commissione verrà convocata proprio per predisporre una linea di indirizzo da indicare agli enti preposti alla formazione dei bilanci.

Inoltre, vorrei ricordare che il 16 gennaio scorso la Commissione ha espresso il proprio parere sulle spese di gestione degli istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro, ma non ha potuto pronunciarsi anche sulle entrate, perché la legge tuttora vigente non lo consente; auspichiamo che questa normativa, ema-

nata molto tempo fa, venga presto modificata.

A mio avviso, mentre la Commissione porterà a termine le audizioni previste ed approfondirà le dichiarazioni del ministro, gli enti interessati dovranno essere posti in condizioni di dare effettivamente attuazione alla legge n. 88, che presenta aspetti rilevanti ed importanti, se si accetta lo spirito che l'ha animata.

DANILO POGGIOLINI. Mi associo al ringraziamento espresso dal presidente e all'apprezzamento del collega Perugini per la consueta sincerità di esposizione del ministro che offre numerosi spunti di riflessione, alcuni dei quali, tuttavia, mi lasciano alquanto perplesso.

Per quanto riguarda l'INAIL, mi preoccupa la constatazione di essere di fronte a fondi separati, ma non autonomi, senza che una norma ben definita destini quei contributi al solo fine per cui sono stati raccolti; ancora di più mi preoccupa la mancata approvazione dei regolamenti previsti dalla legge n. 88, i quali, mi risulta, verranno predisposti dagli stessi enti che dovrebbero usufruirne, ossia gli istituti assoggettati al controllo. La considerazione che i ministeri, pur versando migliaia di miliardi agli istituti in questione, non sono più in grado di effettuare un reale controllo, in quanto non dispongono di un sufficiente numero di rappresentanti nei consigli di amministrazione, pone numerosi interrogativi, soprattutto alla nostra Commissione, alla quale la legge istitutiva attribuisce compiti forse non chiarissimi, ma certamente molto ampi. Essa, infatti, deve non soltanto vigilare, ma anche controllare l'adeguatezza delle prestazioni in base alle aspettative degli interessati. Ci si chiede pertanto se il legislatore, sottraendo alcuni aspetti del controllo all'esecutivo, non abbia inteso attribuirli al Parlamento. La nostra Commissione, per la verità, sta cercando con fatica di dotarsi dei mezzi necessari per svolgere compiti tanto ampi. Mi chiedo se non sia possibile svolgere le nostre funzioni di controllo tramite un collegamento con i mi-

nisteri, sollecitando un aiuto da parte loro. Non credo, infatti, che la nostra Commissione possa operare con i soli mezzi che le vengono forniti dal Parlamento oppure con la benevola attenzione degli enti che devono essere controllati.

Ci troviamo di fronte ad una serie di grandi problemi che formano oggetto delle audizioni che la nostra Commissione sta svolgendo: mi riferisco in particolare al deficit dell'INAIL. Sappiamo che esso è in gran parte determinato dalla forte diminuzione dei lavoratori addetti al comparto agricolo ed alla circostanza che l'INAIL deve però occuparsi, come è naturale, delle situazioni di invalidità sorte in un periodo in cui gli addetti al settore erano moltissimi. Tutto ciò determina fortissime passività nel settore agricolo e, quindi, conseguenze che dovremo evidenziare e di cui lo Stato dovrà farsi carico.

Non ho compreso appieno la questione, cui è stato fatto cenno, relativa al patrimonio immobiliare dell'INAIL, che sembra avere una certa consistenza. Il ministro ha giustamente affermato che tali beni potrebbero essere affidati in gestione anche ad enti esterni, ma non alienati, in nessun caso. Mi chiedo perché.

CARLO DONAT-CATTIN, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ho parlato di gestione affidata ad una società distinta, ma sotto il totale controllo dell'istituto, non ad una società che appartenga in maggioranza ai privati.

DANILO POGGIOLINI. Questo per quanto riguarda la gestione, ma l'alienazione...

CARLO DONAT-CATTIN, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. No, l'alienazione non c'entra, si tratterebbe di gestione e manutenzione.

DANILO POGGIOLINI. Allora sono perfettamente d'accordo; non avevo compreso fino in fondo il discorso del ministro.

Per quanto riguarda il ritardo nel pagamento delle pensioni da parte del-

l'INPS, il ministro ha affermato che esso si aggira intorno ai cinque mesi e mezzo. Se non sbaglio, il presidente Militello affermò di fronte alla nostra Commissione che tale ritardo era stato ristretto a tre mesi, prima che egli lasciasse l'INPS. La differenza è notevole, fra tre mesi e cinque e mezzo.

CARLO DONAT-CATTIN, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Un periodo di cinque o sei mesi rappresenta la media, ma esistono casi eccezionali in cui esso è di molto inferiore.

DANILO POGGIOLINI. Il presidente Militello prevedeva, poi, di arrivare ad un ritardo di soli quindici giorni, con l'adozione dei nuovi sistemi.

CARLO DONAT-CATTIN, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ho già accennato all'affermazione dei vertici dell'INPS secondo cui entro un termine relativamente breve il pagamento avverrà in tempi reali.

ALCIDE ANGELONI. Ringrazio innanzitutto il ministro per l'utilissimo contributo che ha fornito alla nostra Commissione.

Ritengo di poter affermare che la nostra Commissione ha davanti a sé un compito veramente immane, tanto che, per poterlo affrontare, dovremmo abbandonare le Commissioni permanenti in cui ognuno di noi lavora, per dedicarci interamente a questa attività, che sta aprendo prospettive interessanti, ma che richiede un impegno enorme. Dovremo verificare in che modo gli istituti controllati intendano collaborare con noi, affinché la nostra opera di vigilanza sia davvero efficace.

Il ministro ha fatto riferimento alla riforma del sistema pensionistico (sebbene egli non abbia usato questo termine): sarebbe opportuno che il Parlamento avesse quanto prima la possibilità di affrontare questa materia, consentendo così anche alla nostra Commissione di disporre di importanti elementi di orientamento su

una problematica tanto rilevante. La vastità e la complessità della materia sono tali da costituire spesso un alibi per procrastinarne la soluzione, creando però gravi difficoltà per il paese.

Il ministro, con la franchezza che gli è propria e che lo spinge a rilevare sia gli aspetti positivi sia quelli negativi, ha denunciato il fatto che la recente legge di ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL ha sottratto, in pratica, tali enti al controllo del Governo, nonostante lo Stato sia chiamato a versare ad essi 51 mila miliardi all'anno. Si tratta di una questione di grande importanza, che deve essere affrontata.

Un altro tema importante, sollevato dai colleghi, è quello riguardante l'INAIL.

Non sono stato presente alle audizioni dei rappresentanti della Confindustria e della Confcommercio, ma ho letto i relativi verbali, ed ho quindi rilevato che, a proposito del *deficit* causato in larga misura dalla situazione del settore agricoltura, vi sono opinioni disparate. Eppure, se vogliamo porre a ciò rimedio – senza limitarci solo a denunciare questo stato di cose –, se intendiamo far sì che il male non si aggravi e diventi poi incurabile, dobbiamo pur assumere qualche decisione.

FRANCESCO BARBALACE. I colleghi che mi hanno preceduto hanno già svolto considerazioni che io stesso volevo fare, e quindi mi limiterò a porre solo una domanda. Intanto, desidero ringraziare il ministro per gli argomenti che ha trattato, che noi dovremo necessariamente approfondire; naturalmente, potremo compiere una valutazione più organica al termine di questa serie di audizioni, ma ritengo che già da martedì prossimo esporremo di un quadro di riferimento preciso.

L'onorevole Poggiolini ha prima sollevato il problema di una destinazione dei fondi diversa da quella per cui i medesimi sono stati raccolti; il ministro ha menzionato questioni connesse all'applicazione della legge n. 833 del 1978, relative alla restituzione al Ministero della sanità

di competenze specifiche, almeno in materia previdenziale; inoltre, si è parlato del modo con cui viene gestito un patrimonio immobiliare che è stato definito ingente. Vorrei quindi sapere, con riferimento a tali questioni, se sia opportuno – e come sia possibile – intraprendere un'iniziativa, sul piano legislativo, per risolvere i problemi qui richiamati, o ridurne la portata.

PRESIDENTE. Desidero fare anch'io qualche considerazione e porre delle domande al ministro, prima di dargli la parola per la replica.

Il giudizio del ministro sull'impostazione di fondo della legge è molto interessante...

CARLO DONAT-CATTIN, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Sono tornato, dopo 17 anni, « sul luogo del delitto » !

PRESIDENTE. Anche se non ho a suo tempo preso parte attivamente alla stesura di quel testo, necessariamente mi faccio oggi carico di un suo approfondimento. Mi sembra del tutto esatta la valutazione del ministro sulla tendenza alla *holding*, senza che il disegno si sia compiuto, il che provocherà dei problemi: ma per il momento possiamo lasciare sullo sfondo tale questione. Più interessante è quanto egli ci ha detto a proposito dei controlli, trattandosi di problema che in qualche misura ci coinvolge, come prima ha osservato il collega Poggiolini.

Abbiamo appreso, e poi anche letto in un documento della Confindustria (da considerarsi impegnativo, per la forma con cui è stato presentato) che, con la legge n. 88, l'INPS è stato trasformato in un ufficio non dico periferico, ma comunque totalmente dipendente dalle direzioni generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale: il giudizio del ministro è, invece, del tutto opposto. Ora, non chiedo certo al ministro di rivedere il suo punto di vista: cerchiamo piuttosto di comprendere meglio le difficoltà insorte e segnalate. Mi sembra che vi siano evi-

denti distorsioni, e noi non possiamo che auspicare che vi si ponga rimedio, essendo evidente che l'INPS non può dipendere che dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

L'articolo 9 della citata legge n. 88 parla del controllo sui bilanci, che finora non è stato di fatto esercitato per ragioni cronologiche. Tale articolo stabilisce che « Il ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il ministro del tesoro, formula motivati rilievi sui bilanci preventivi e su quelli consuntivi, nonché sulle note di variazione al bilancio di previsione, rinviando i bilanci medesimi e le note di variazione a nuovo esame da parte del consiglio di amministrazione, per le motivate decisioni definitive ». L'articolo 10, poi, stabilisce che il collegio dei sindaci sia costituito da sette componenti, di cui quattro del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e tre di quello del tesoro.

Richiamando quindi queste disposizioni, auspico che, nella concreta applicazione della legge n. 88 e nell'ambito dei rapporti tra Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed INPS, emerga che quest'ultimo non è un ufficio periferico di tale ministero – come afferma il documento della Confindustria – perché così non dev'essere.

CARLO DONAT-CATTIN, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Anch'io l'ho letto, ma non ho capito.

PRESIDENTE. Neanche io ho capito (al termine della seduta potrò fornirle il documento in questione): si tratta di una posizione estremamente bizzarra, a mio avviso.

Desidero anche auspicare, d'altra parte, che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, insieme con quello del tesoro, possa compiutamente svolgere le proprie funzioni di controllo sull'INPS. Si tratta di un obiettivo fondamentale, di cui questa Commissione (esprimo in proposito la mia opinione personale) non può che auspicare il raggiungimento. Ciò dico anche perché, pur avendo noi grande

volontà di affrontare con il massimo impegno i compiti affidatici dalla legge, questa non ci demanda certamente (in proposito la normativa è chiara) il controllo delle specifiche deliberazioni, né sotto il profilo della legittimità, né sotto quello della congruità finanziaria: a noi compete solo un controllo generale sul funzionamento e sugli indirizzi degli enti. Si tratta di una precisazione che occorre fare, non per scaricare le nostre responsabilità, ma per inquadrare esattamente la materia.

Altra questione da affrontare – e ripetutamente discussa – riguarda le pensioni integrative. L'argomento è emerso fin dalla prima audizione con il presidente Militello, giunto al termine del suo mandato, e lo abbiamo visto riproporsi in tutte le altre circostanze. Personalmente, aderisco alle preoccupazioni espresse dal ministro circa il fatto che l'INPS – e con esso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'intero sistema pubblico – ha prima di tutto di fronte a sé il problema di evitare che, in futuro, il comparto pubblico gestisca praticamente le pensioni al minimo: perché di questo si tratta, ed in ciò condivido perfettamente l'analisi del ministro. Tuttavia, nella discussione sull'argomento, oggi si parla non di questo punto, ma di chi debba gestire le pensioni integrative. Mi chiedo allora se tale rischio debba essere considerato inevitabile, anche sancendo che l'INPS non gestisce pensioni integrative – in difformità a quanto prevede, pur in una fase ancora iniziale, la legge n. 88 – e stabilendo di fatto, o con il supporto di argomentazioni giuridiche, che queste pensioni vengano gestite da altre organizzazioni: poiché le conseguenze sarebbero ugualmente disastrose.

Ritengo, quindi, che il problema delle pensioni integrative debba giustamente essere riportato innanzitutto alla salvaguardia del livello delle pensioni della previdenza pubblica. Mi permetto perciò a tale proposito di chiedere al ministro – ben ricordando il suo intervento alla Camera su talune mozioni – se possa dirci a che punto sia l'elaborazione di quella sua

affermazione, secondo cui è necessario affrontare il problema della capitalizzazione, pur graduale: il che implica necessariamente – al di là del contributo sul fisco per l'assistenza – un progressivo, maggior intervento da parte del bilancio, perché la capitalizzazione costituisca un dato reale.

Occorre dunque chiarire tale sostanziale questione, soprattutto con riguardo alla polemica interessata circa chi debba gestire le pensioni integrative; e devo dire con franchezza che abbiamo visto assumere una posizione molto decisa, da parte di ambienti dell'INPS e sindacali, e contemporaneamente abbiamo osservato questi ultimi dar vita ad altri organismi per gestire tali pensioni. Il problema vero mi sembra consista nel non ridurre la prestazione pubblica alla pensione al minimo, come potrebbe avvenire, dando per scontate le proiezioni demografiche di cui prima parlava il ministro, cioè che il rapporto tra natalità e mortalità diventi di 1 ad 1, all'incirca.

Per quanto riguarda la questione dell'erogazione delle pensioni, avremo modo di approfondirla ed anzi costituirà il fulcro del nostro controllo, che effettueremo attraverso la predisposizione di apposite « griglie ». Tuttavia, esso dovrà essere affrontato tenendo conto del maggior onere, in termini di cassa, conseguente all'accelerazione intervenuta nel 1990 nei tempi medi necessari per l'erogazione delle pensioni. Se una parte dei 4 mila miliardi in eccedenza – si tratta di dati che tutti conosciamo – sono attribuibili, com'è stato affermato, ad una riduzione dei tempi medi nel pagamento delle pensioni, non sarà difficile verificarlo; inoltre, se l'INPS prevede per il 1990 un termine di due mesi, tale scadenza dovrà essere tenuta presente nella stesura del bilancio di previsione, il quale deve essere il più veritiero possibile, soprattutto con riferimento all'articolo 37 della legge n. 88.

Il ministro Donat-Cattin ha accennato a questo problema, sostenendo che la sua risoluzione spetta al ministro del tesoro; personalmente, invece, ritengo che si tratti di una questione generale e che la

responsabilità di essa non possa essere attribuita soltanto al ministro del tesoro, il quale quest'anno, per circa 5 mila miliardi di lire, nel tentativo di contenere le previsioni di competenza è ricorso al sistema delle anticipazioni di cassa. Su questo punto, nel corso di precedenti audizioni, sono intervenuti con forza sia i sindacati dei lavoratori, sia i rappresentanti della Confindustria e della Confcommercio, considerando tale ricorso un modo negativo di procedere. Tuttavia, non è questo il problema più grave, in quanto ci auguriamo che il bilancio di previsione del 1990 dell'INPS, come di tutti gli altri enti di gestione, sia – ripeto – il più veritiero possibile. La Commissione è interessata, e intraprenderà un'azione forte in tal senso, affinché eventuali interventi a favore dell'assistenza siano più significativi nella legge finanziaria per il 1991, dando così concreta attuazione all'articolo 37 della legge n. 88. Quindi, eserciteremo le nostre funzioni in questa direzione con la trasparenza e l'assistenza necessarie.

Per quanto riguarda l'INAIL, vorrei segnalare all'attenzione del ministro il problema del *deficit* delle gestioni agricole e la possibilità che, a questo fine, vengano coinvolti per ragioni di solidarietà non soltanto gli accantonamenti previdenziali del settore dell'industria e del commercio, ma anche altre forme di previdenza obbligatorie. Al momento, non saprei dire se questo problema sia stato già affrontato in sede ministeriale; su di esso, comunque, abbiamo riflettuto anche noi, essendo un argomento di grande interesse.

Anch'io, come l'onorevole Poggiolini, vorrei comprendere se da un punto di vista di legittimità costituzionale sia ammissibile la costituzione di società private addette alla gestione del patrimonio immobiliare dell'INAIL ed anche dell'INPS, senza prevedere il controllo dell'ente proprietario dei beni. A mio avviso, tale eventualità può rappresentare una grande preoccupazione, per questo condivido le valutazioni del ministro e lo invito a vigilare, nell'ambito dei suoi precisi poteri diretti e indiretti, attraverso i revisori dei

conti, per impedire che l'enorme patrimonio dell'istituto sia affidato a società private, perché l'eventuale cessione non è questione di scarso rilievo, pur potendo, senza alcun dubbio, costituire un interessante snodo funzionale.

Per quanto riguarda la questione posta dall'articolo 49 della legge n. 88, la risoluzione del contenzioso è demandata al TAR, poiché lo scontro tra le organizzazioni, ormai, si è generalizzato. Prendo atto che il ministro intende proporre una modifica legislativa, presentando un disegno di legge che sani tale contrasto; nel frattempo, la nostra Commissione ha proposto ai rappresentanti della Confcommercio - i quali si sono espressi in termini polemici su tale ipotesi, nonostante il riconoscimento di grande significato previsto nei loro confronti - di procedere loro stessi ad una valutazione dei costi per giungere ad una soluzione equa e definitiva del problema.

Non credo che la distinzione tra il settore previdenziale dell'industria e quello del commercio debba essere interpretata in modo artificioso, perché le soluzioni devono svilupparsi rispettando determinate esigenze organizzative e di concentrazione. D'altro canto, si tratta di un processo che non può essere imbrigliato da vincoli addirittura contributivi, da incentivazioni a favore del Mezzogiorno o dall'ottenimento di provvidenze che rientrano nella logica, del tutto diversa, di favorire lo sviluppo di una zona o di un settore. A mio avviso, la via maestra da seguire per dare una soluzione equa al problema è quella della parificazione delle condizioni; tuttavia, bisognerebbe valutare il costo di questo tipo di intervento per consentire poi allo sviluppo economico, sociale ed organizzativo di un determinato settore, di procedere liberamente, come giustamente prevede la Costituzione.

CARLO DONAT-CATTIN, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Sulle questioni da ultimo affrontate dal presidente avrei molto da aggiungere; in particolare, egli ha sottolineato i problemi posti dal-

l'articolo 49 *sub judice*; a questo proposito, desidero precisare che è perlomeno difficile pensare di risolverli attraverso una diversa interpretazione di tale articolo, introducendo una modifica legislativa, perché è necessario innovare tenendo conto delle differenziazioni che, probabilmente, sono più numerose di quelle indicate dalla legge.

Per esempio, classificare il settore dell'intermediazione bancaria come commerciale è senz'altro improprio, come dimostra la profonda evoluzione subita dallo stesso regime retributivo. Infatti, non si può più parlare di un contratto riguardante i bancari, dal momento che i responsabili della stessa Banca d'Italia e del Ministero del tesoro hanno emanato una direttiva sottolineando che gli istituti bancari devono trasformarsi in centri polifunzionali. Di conseguenza, è difficile sostenere che essi non rientrano nel settore industriale, ma in quello commerciale; per questo, quindi, è indispensabile che l'intera materia sia resa più rispondente alla realtà. Il nostro non è uno Stato « dirigista », mi sembra che, anzi, nel periodo attuale trionfi il criterio dell'economia pianificata: bisogna tener conto dei dati della realtà e poi ordinarli, indirizzandoli in modo tale che i conflitti siano il più possibile ridotti e composti, anche se poi tendono a crearsi nuovamente.

Per quanto riguarda i bilanci dell'INPS, dopo l'approvazione della legge di ristrutturazione ne è stato sottoposto al Ministero soltanto uno preventivo, ma ciò è avvenuto prima che io assumessi la responsabilità di ministro. Durante il periodo della mia gestione non è stato presentato alcun bilancio di assestamento; il consuntivo del 1989, naturalmente, non ci è ancora arrivato, ma, un po' meno naturalmente, non è arrivato neanche il preventivo riferito allo stesso anno. Dobbiamo tener presente che i poteri ministeriali in materia sono abbastanza flebili. L'articolo 20, comma 6, stabilisce quanto segue: « I bilanci preventivi e consuntivi devono essere trasmessi al ministro del lavoro e della previdenza sociale e al ministro del tesoro entro dieci giorni dalla

deliberazione del consiglio di amministrazione ». Il comma 7 dello stesso articolo recita: « Fino a quando non sia scaduto il termine per la formulazione dei rilievi da parte del ministro del lavoro e della previdenza sociale e del ministro del tesoro, per gli stanziamenti che hanno formato oggetto di rilievo da parte di detti ministri prima delle motivate decisioni definitive del consiglio di amministrazione, per le sole spese non obbligatorie, l'istituto adotta la gestione provvisoria del bilancio deliberato dal consiglio di amministrazione, nei limiti di un dodicesimo per ogni mese, per la spesa prevista da ciascun capitolo, ovvero, nei limiti della maggiore spesa necessaria, ove si tratti di spese non frazionabili e non differibili (...) ». Ai ministeri non spetta, quindi, alcun potere di approvazione dei bilanci, ma l'istituto ha l'obbligo di esaminare i rilievi formulati dai ministri e di fornire risposte in proposito. L'articolo 9, inoltre, stabilisce che: « Il ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il ministro del tesoro, può formulare motivati rilievi sui bilanci preventivi e su quelli consuntivi nonché sulle note di variazione al bilancio di previsione, rinviando i bilanci medesimi e le note di variazione a nuovo esame da parte del consiglio di amministrazione per le motivate decisioni definitive. I suddetti rilievi devono essere formulati, per i bilanci, entro sessanta giorni e, per le note di variazione, entro trenta giorni dalla data di ricezione. Trascorsi detti termini il bilancio di previsione e le note di variazione diventano esecutivi ».

Non vi è traccia, quindi, di un'approvazione ministeriale dei bilanci, vi è soltanto la possibilità per i ministri di formulare motivati rilievi, nonché l'obbligo, da parte dell'istituto, di controdedurre accogliendo o meno le osservazioni.

La vigilanza, attribuita di concerto al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed a quello del tesoro, è regolata con norme che modificano tutte le procedure di controllo previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639. La generalità dei regola-

menti e delle delibere fondamentali sono immediatamente esecutivi (ho già ricordato in proposito la procedura riguardante l'approvazione dei bilanci); in pratica, sono stati eliminati tutti i controlli di merito, soltanto la dotazione organica è sottoposta ad approvazione ministeriale e, in ogni caso, le decisioni ad essa relative diventano esecutive qualora siano confermate dal consiglio di amministrazione, anche senza ottemperare alle osservazioni formulate dai ministri. È stata sancita, in sostanza, la piena autonomia dell'istituto e nonostante si siano attribuite ai Ministeri alcune funzioni di controllo, non vi è poi per l'ente alcun obbligo di attenersi alle indicazioni da questi espresse. Voglio aggiungere che la responsabilità dei membri degli organi di amministrazione è stata limitata ai soli casi di dolo e colpa grave, derogando rispetto alla disciplina generale che, nel settore pubblico, prevede la responsabilità anche per colpa lieve.

Per quanto riguarda i dati citati dal presidente Militello in merito al ritardo nell'erogazione delle pensioni, dobbiamo anche ricordare che lo stesso Militello ha affermato che il bilancio dell'istituto è in pareggio, mentre non lo è affatto, come ho già dichiarato in sede di esame della legge finanziaria. Vi sono, invece, nuove passività, che portano le uscite a 140 mila miliardi, dei quali 51 mila miliardi (quindi, quasi il 36 per cento) sono versati dallo Stato che, però, a fronte di una partecipazione finanziaria così ampia, dispone — come ho già ricordato — soltanto di quattro rappresentanti nel consiglio d'amministrazione, su un totale di trentanove membri. Le norme di diritto privato attribuiscono poteri notevoli a chi detenga il 20 per cento del capitale di una società per azioni: per esempio, potere di veto e via dicendo. In questo caso, invece, nonostante una partecipazione pari quasi al 35 per cento, si ha una presenza nel consiglio di amministrazione corrispondente al 10 per cento dei membri. È stato sottratto allo Stato il controllo di merito anche su delibere che comportano conseguenze finanziarie notevoli: basti

pensare alla potestà di stabilire il trattamento di fine servizio dei 40 mila dipendenti dell'INPS, che non è certo cosa da poco. Quindi si potrebbero creare fonti di spesa non governabili.

Anche a proposito del dato indicato dalla legge, cioè lo 0,10 per cento degli incassi da destinare ad incentivi, mi chiedo che rapporto vi sia tra efficienza e volume degli incassi; personalmente ritengo che non ve ne sia nessuno. Occorre tener conto che lo 0,10 per cento di 140 mila miliardi sono 140 miliardi, che vengono distribuiti in qualsiasi modo, con motivazioni « roboanti », ai dipendenti anche quando vediamo, ad esempio, che le evasioni aumentano, nonostante la crescita del personale. Però tutti sanno che esistono il programma « Arianna », il programma « Maddalena » o « Giuseppina »: giustificazioni per gli incentivi se ne trovano molte, ma questi dovrebbero essere mirati in termini di produttività, e non di programmi, che sono parole.

Per quanto riguarda le spese assistenziali e quelle che non lo sono, finora sono stati fatti rientrare nelle spese assistenziali 2.600 miliardi di assegni al nucleo familiare ed altri 2.000 sono stati posti a carico del CUA. Ora, non vedo il motivo per cui tutti i 4.600 miliardi non dovrebbero essere posti a carico del fondo per gli assegni familiari, dato che esso « butta » 12.000 miliardi che, prima della riforma degli assegni familiari, erano (per il volume meno vistoso, data la minore inflazione nonché il reddito nazionale minore, in termini reali) più o meno coperti dalla destinazione di scopo. A fronte di questi 12.000 miliardi, di cui 10.000 sono utilizzati in altro senso, abbiamo quindi 2.600 miliardi destinati al fondo per gli assegni familiari, che confluiscono nell'assistenza: il che mi sembra configuri un accorgimento contabile che rende più gravoso il necessario trasferimento allo Stato, senza che vi sia una reale consistenza di assistenza; è un gravame la trattenuta di più del 6 per cento, con questa destinazione, sul costo del lavoro, ma la destinazione è però di carattere

sociale ed economico preciso, e non assistenziale.

Per quanto riguarda l'INAIL, non disponiamo ancora della pianta organica, ma la dotazione organica è stata approvata, se non erro, nel giugno scorso; invece, non esiste ancora quella dell'INPS.

Direi che va meglio chiarita l'espressione secondo cui gli enti interessati devono essere posti in condizione di applicare la legge n. 88 del 1989; non credo infatti, per la verità, che né il ministro del lavoro e della previdenza sociale, né quello del tesoro abbiano fatto qualcosa per non mettere gli istituti in grado di procedere a tale applicazione.

All'onorevole Poggiolini devo far osservare che i ministeri non sono in grado di esplicitare il controllo non perché abbiano un basso numero di esponenti tra i sindaci, ma perché hanno di fatto poteri di controllo formali e non sostanziali.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio (il che vuol dire riscossione degli affitti e manutenzione ordinaria e straordinaria), ritengo che occorranne disposizioni di legge perché, a mio avviso, gli istituti compiono un atto illegittimo quando affidano lo svolgimento di tali funzioni a società non da loro controllate. Gli istituti invece agiscono positivamente se, tenendo presente il livello del personale parastatale e statale, affidano a società da loro controllate e di carattere privatistico l'espletamento di determinati compiti, poiché ottengono un'economia di alcune decine di miliardi, che possono essere meglio utilizzati (faccio il caso dell'INAIL) per la liquidazione delle rendite o per la prestazione dell'assistenza, nei confronti delle famiglie di coloro che sono caduti sul lavoro o in altro modo.

Per sottolineare ancora la diminuita influenza ministeriale, o comunque statale, sugli istituti, ricordo la delibera del 27 luglio 1989, con la quale l'INPS ha assunto, in relazione ai servizi, una logica di ampio decentramento. Ora, a me ciò sta bene, ma noi non abbiamo potuto esprimere il nostro parere, neppure in termini di rilievo: i rilievi, infatti, si possono fare solo sui bilanci.

Con riferimento a quanto detto dal presidente Coloni, credo di aver risposto per quanto riguarda i controlli; ritengo poi che vi siano preoccupazioni – condive – in relazione alle pensioni integrative. Nel concludere la mia replica, ringrazio la Commissione dell'attenzione prestatami.

PRESIDENTE. Ringrazio a mia volta ancora il ministro del lavoro e della previdenza sociale e il dottor Palmidoro che lo ha accompagnato.

Avverto che la prossima seduta della Commissione è prevista per martedì 6 febbraio, alle ore 14,30, per l'esame dello

schema di relazione da esporre alla Commissione da parte dei presidenti degli enti vigilati.

**La seduta termina alla 17,30.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
PREROGATIVE E IMMUNITÀ  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
PROF. MARIO PACELLI*

---

*Licenziato per la composizione e la stampa dal  
Servizio Stenografia delle Commissioni e degli  
Organi Collegiali il 1° marzo 1990.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO