

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1500-A)

## RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE CUZARI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

di concerto col Ministro del Bilancio

e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 15 DICEMBRE 1965

Comunicata alla Presidenza il 9 aprile 1966

Proroga dell'efficacia delle norme sull'assunzione da parte dello Stato del finanziamento di alcune forme di assicurazioni sociali obbligatorie

ONOREVOLI SENATORI. — L'assunzione da parte dello Stato di oneri relativi al finanziamento in sostituzione dei privati (produttori e lavoratori) di alcune forme di assicurazioni sociali obbligatorie si ripropone con il presente disegno di legge, che prologa la legge 19 febbraio 1965, n. 27.

I motivi che hanno consigliato questo provvedimento possono essere brevemente riassunti nell'esigenza di non dar vita a elementi di squilibrio nei costi, in un momento in cui, se le prospettive anche a breve termine si manifestano migliori, non può considerarsi compiutamente invertita la precedente tendenza congiunturale.

Ciò è confermato dall'esame della tabella annessa all'inchiesta congiunturale dell'ISCO di fine gennaio che, nella sintesi di dati dei settori della produzione industriale uniformemente aggregati, pone in evidenza, accanto a una sensibile normalizzazione di livelli nel settore degli ordini, uno spiccato miglioramento della produzione dei beni di utilizzazione immediata per la produzione ed una moderazione per i beni di consumo; elementi tutti validamente confortanti.

Non è qui da approfondire, ma non può trascurarsi, il significato dei giudizi sul livello delle scorte che si va normalizzando « nel caso delle industrie produttive di beni di consumo » e che è giudicato « superiore al normale » nei settori delle imprese produttrici di beni di investimento e di utilizzazione immediata per la produzione.

Se dunque le previsioni sull'andamento dell'economia a breve termine (per quanto ciò si ponga in relazione ai cicli di produzione) appaiono confortanti anche in relazione all'andamento dei prezzi, non si può ancora affermare che sia avvenuto, o che sia imminente o facile, un superamento dei livelli degli anni 1962-63.

Va anche considerata la situazione italiana tenendo conto dei riflessi e dell'andamento della produzione dei maggiori Paesi che in qualche caso, come rilevano autorevoli organi di informazione specializzati, presentano segni di disarmonia nell'espansione e di ripresa di aumento nei prezzi.

In sede di Commissione è stato osservato che il contributo che la legge, nelle sue precedenti applicazioni, ha dato alla stabilizzazione e alla ripresa è stato assunto in modo notevole dai lavoratori, che non avrebbero fruito dell'aumentata produttività.

È stato infatti osservato che a un aumento di produttività non ha corrisposto un analogo aumento delle retribuzioni di fatto per unità di produzione.

Si deve dare atto di ciò, non dimenticando però che è imminente la scadenza di contratti interessanti vasti settori della produzione e che le prime impressioni — anche a livello di contrattazione aziendale — sono di uno sforzo per riprendere e superare — soprattutto da parte dei sindacati più forti e già in posizione primaria — l'area di divario tra i due termini e che, comunque, le indicazioni confermano una non completa utilizzazione del potenziale produttivo.

Nel dare quindi riconoscimento ai lavoratori del loro contributo, così come è stato prospettato in Commissione, all'inversione della tendenza, va parimenti rivolto agli operatori un invito di corrispondere allo sforzo dei pubblici poteri per una ripresa decisa degli investimenti produttivi.

Ciò soprattutto per il difficile settore della industrializzazione delle zone depresse, verso le quali deve essere rivolto un interesse primario — così come in qualche punto ha fatto l'Ente pubblico — fuori della statica considerazione di aree d'investimento secondario o aggregato.

In questo quadro molto sommariamente accennato, in cui giocano componenti psicologiche importanti ed influenti proprio sulla esigenza di maggiori investimenti, il rimettere bruscamente a carico della produzione il 2,88 per cento sulle retribuzioni per disoccupazione e assicurazione tbc, con un onere globale di circa 225 miliardi, e il 3 per cento sul fondo adeguamento pensioni ripartito per 106 miliardi a carico della produzione e per 22 a carico dei lavoratori, nei settori industria e artigianato, costituirebbe un modo di turbare l'equilibrio ritrovato dal sistema produttivo con conseguenze intuitivamente pesanti sulla fase di moderata ripresa in corso.

Non vanno sottaciute, del resto, le varie sottolineazioni avanzate da vari settori del Parlamento in relazione al fatto che « gli oneri sociali gravanti sulla produzione sono in Italia più elevati che in altri Paesi » (lo stesso onorevole Zanibelli, relatore alla Camera, ed altri) e che « ad una simile situazione non corrisponde tuttavia una adeguata protezione sociale ».

Come è stato detto nelle precedenti discussioni, appare indispensabile una organica riforma di tutto il settore previdenziale e assistenziale per quanto riguarda la struttura e gli oneri di amministrazione, per quanto riguarda il principio della ripartizione in rapporto a quello dell'accumulazione, per talune cautele e restrizioni intese ad evitare spese inutili e improduttive: tutto ciò in un quadro di continua espansione del numero degli assistiti, e per l'ingresso di nuove categorie e per la maggiore durata della vita umana.

I lavori per il raggiungimento di tale obiettivo sono da tempo in corso e alcune prime indicazioni se ne possono già trarre, anche se le conclusioni, su una materia così complessa e di così generale incidenza, soprattutto ove dovesse prevalere il principio della fiscalizzazione degli oneri sociali con il suo complesso meccanismo di riequilibrio interno di trasferimenti, fanno ritenere opportuno che all'esecuzione si pervenga dopo un approfondimento molto accurato dei problemi.

L'attuale provvedimento, soprattutto per essere afferente a forme assicurative che intuitivamente costituiscono più diretto obbligo per la collettività, può essere considerato preparatorio, sperimentale, ad una più generale nuova disciplina.

In questa visione delle cose non può trascurarsi ancora di affrontare alcune fondamentali esigenze del settore produttivo dell'agricoltura. Se è vero che questo attinge largamente alla solidarietà contributiva degli altri settori, è altrettanto vero che il malessere socio-economico dell'agricoltura è vivo.

Essa non ha potuto tener dietro alla crescita dei redditi dell'industria e delle attività terziarie.

La sperimentazione, il progresso tecnico, la mobilità del lavoro, l'adeguamento della dimensione aziendale, le agevolazioni statali, operano certamente come fattori di incremento della produttività ma soprattutto la influenzano nelle aree in cui è possibile l'economico aumento degli investimenti, sia per razionalizzazione di colture sia per una maggiore meccanizzazione, tali da consentire una visione prudentemente ottimistica.

Ma al di fuori di tali comprensori e nella maggior parte delle aziende collinari e montane, si verifica già la classica ipotesi della riduzione della messa a coltura di terreni che, in relazione ai costi di produzione, sono divenuti o sono ritenuti marginali e che tuttavia possono essere considerati, se non in termini di reddito attuale, in vista del processo di evoluzione dell'ampiezza in paragone del metodo di conduzione e della revisione della loro vocazione colturale, non assolutamente estraniabili dal generale complesso produttivo.

Se ciò dunque in termini di stretta correlazione attuale fra costi e ricavi può sembrare inesorabile, ne vanno identificati i limiti e va detto che è certo che le conseguenze, soprattutto in sede di previsione per il prossimo futuro, si appalesano dense di pericoli per squilibri intersettoriali.

L'esodo dai centri rurali e la diminuzione del carico di mano d'opera in agricoltura minaccia di superare e in alcune zone ha superato — con l'invecchiamento dei nuclei dei coltivatori, mezzadri e coloni — il limite fisiologico, anche in relazione alla situazione pedoagronomica e alla quota di giacitura di buona parte delle aziende.

Un intervento che possa servire a una modifica della tendenza e a contenere gli effetti negativi sui ricavi connessi a talune difficoltà incontrate nella commercializzazione — tuttora non superate e forse non superabili per vaste zone — va presa in seria considerazione.

Se anche può sembrare che la sede per la introduzione di nuove discipline erogatorie non sia — *stricto iure* — quella di una proroga di un provvedimento di sgravio, si deve sottolineare il ragionato convincimento che

l'accoglimento della richiesta delle categorie dei coltivatori diretti e dei mezzadri — che sono comprese da fattori naturali nella lievitazione dei redditi — per l'ottenimento degli assegni familiari, avrà un benefico effetto sull'economia del Paese in termini di incentivazione e per il rallentamento di un processo di depauperazione del contingente di lavoro e di esperienza agricola.

Ciò anche al di fuori dunque di considerazioni puramente socio-assistenziali che — tuttavia — in confronto alla disciplina di garanzia di salario e del livello dei redditi di altri settori, tra cui quello del pubblico impiego — meritano pure di essere tenute vivamente presenti.

Dopo queste accennate considerazioni afferenti alla situazione economica e ai riflessi che su di essa potrebbe avere una mancata proroga del provvedimento di alleggerimento degli oneri previdenziali resta da vedere in che misura il provvedimento incida sul bilancio dello Stato.

Negli esercizi passati il provvedimento trovò copertura, assieme con altri, in un gruppo di leggi di carattere finanziario intese ad aumentare la globale entrata corrente.

L'assorbimento di tali maggiori entrate nella dilatazione della spesa generale dello Stato ha fatto sì che al provvedimento occorra ricercare autonoma fonte di finanziamento.

Trattandosi di provvedimento straordinario e di spesa quindi tecnicamente non ricorrente, è parso alla Commissione finanze e tesoro congruo il sistema del ricorso al mercato finanziario, mediante l'emissione di buoni del tesoro.

È evidente che l'auspicio di una nuova e generale disciplina del finanziamento della sicurezza e previdenza sociale comporterà una diversa valutazione, nei tempi e nei termini in cui ciò si andrà avverando.

Nè può, in questa sede di limitata anche se finanziariamente sensibile portata, aprirsi un discorso sulla progressività, per i soggetti alla contribuzione, delle aliquote da ap-

plicarsi. Essa non sembra — malgrado alcune cifre esposte in sede di Commissione del lavoro — avere ingresso nell'attuale sistema.

In presenza delle imposte sulle società, della complementare e di altri particolari tributi, tale isolata prospettiva influirebbe negativamente anche sull'esigenza di concentrazione che, per alcuni settori almeno, non è allo stadio ottimale.

Il provvedimento alleggerisce i datori di lavoro delle seguenti aliquote per le varie forme assicurative:

assicurazione contro la tubercolosi (ripartita tra INPS e INAM in ragione del 70 e del 30 per cento) 2 per cento, con un onere prevedibile di milioni 148.000;

assicurazione malattie (INAM e mutue territoriali Trentino-Alto Adige) 0,58 per cento, con un onere prevedibile di milioni 35.552;

assicurazioni contro la disoccupazione 0,30 per cento, con un onere prevedibile di milioni 18.900;

fondo adeguamento pensioni (dal 1° aprile 1965) 3 per cento, con un onere prevedibile di milioni 106.200;

per un totale di 308.652 milioni.

Il provvedimento alleggerisce i lavoratori con conseguente trasferimento allo Stato dello 0,35 per cento sul fondo adeguamento pensioni per l'importo globale del 0,35 per cento, per milioni 22.050.

Il totale complessivo degli oneri trasferiti allo Stato è di lire 330.702 milioni, a fronte di lire 277.379 milioni del 1965.

La previsione tiene conto della cennata prevedibile lievitazione dei salari per effetto dei nuovi contratti di lavoro che si avranno nell'anno e per l'espansione dell'occupazione da inquadrarsi nel movimento di ripresa risultante dai dati brevemente esaminati e confermati dalla relazione dei Ministri del tesoro e del bilancio, svolta nel Consiglio dei ministri del 28 marzo 1966.

Per queste considerazioni e questi dati il disegno di legge merita l'approvazione.

CUZARI, relatore

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

A decorrere dal periodo di paga successivo alla data del 31 dicembre 1965 e fino alla scadenza del periodo di paga in corso alla data del 31 dicembre 1966 sono confermate le esenzioni contributive nonchè le riduzioni delle misure dei contributi disposte dall'articolo 2 del decreto-legge 31 agosto 1964, n. 706, convertito nella legge 21 ottobre 1964, n. 999.

**Art. 2.**

L'importo del minor gettito contributivo che si determina per le gestioni assicurative dall'applicazione del precedente articolo è posto a carico dello Stato che vi provvede con un contributo straordinario di lire 224.502,8 milioni da ripartirsi come segue:

lire 148.000 milioni, a favore dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, da suddividere fra l'Istituto nazionale della previdenza sociale e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, nella proporzione, rispettivamente, di sette decimi e tre decimi;

lire 18.900 milioni, a favore dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale;

lire 35.552,8 milioni, a titolo di concorso al finanziamento dell'assistenza di malattia per i lavoratori agricoli, di cui lire 34.800 milioni a favore dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie; lire 373,5 milioni a favore della Cassa mutua provinciale di malattia di Trento e lire 379,3 milioni a favore della Cassa mutua provinciale di malattia di Bolzano;

lire 22.050 milioni a favore del Fondo per l'adeguamento delle pensioni, gestito dall'Istituto nazionale della previdenza sociale.

I predetti importi sono versati dallo Stato in rate bimestrali anticipate.

**Art. 3.**

Le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito con modificazioni nella legge 13 maggio 1965, n. 431, sono prorogate sino alla scadenza del periodo di paga in corso alla data del 31 dicembre 1966.

L'importo del minore gettito contributivo che si determina per il Fondo per l'adeguamento delle pensioni è posto a carico dello Stato che vi provvede con un contributo straordinario di lire 106.200 milioni.

Il contributo predetto è versato dallo Stato al Fondo di cui ai precedenti comma, in rate bimestrali anticipate.

**Art. 4.**

Le disponibilità del Fondo costituito con l'articolo 7 del decreto-legge 23 gennaio 1958, n. 8, convertito nella legge 23 febbraio 1958, n. 84, sono utilizzate anche per effettuare versamenti al bilancio dello Stato in relazione ai contributi straordinari di cui ai precedenti articoli.

Le somme così versate allo stato di previsione delle entrate sono, correlativamente, iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

**Art. 5.**

È conferito al Fondo costituito con l'articolo 7 del decreto-legge 23 gennaio 1958, n. 8, convertito nella legge 23 febbraio 1958, n. 84, il ricavo della emissione di Buoni del Tesoro poliennali dell'importo complessivo netto di lire 330.702,8 milioni che il Ministro del tesoro è autorizzato ad emettere, anche in più riprese, nell'anno 1966, a scadenza non superiore a nove anni, con l'osservanza delle norme di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 941. Alle spese di emissione, agli oneri per il pagamento delle due

prime rate semestrali d'interessi e per eventuale conguaglio di interessi dovuti all'atto della sottoscrizione e ad ogni altra spesa per l'applicazione delle norme di cui al presente articolo, si fa fronte con un'aliquota dei proventi dell'emissione stessa.

Art. 6.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle occorrenti variazioni di bilancio.