

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TORELLI, BETTONI, ZANE, ANGELINI Cesare, CELASCO, GUARNIERI, LOMBARDI, VALSECCHI Pasquale, SALARI, TIBERI, LIMONI, SPIGAROLI e PEZZINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° MARZO 1968

Delega al Governo per la modifica e l'integrazione dell'ordinamento degli Istituti previdenziali

ONOREVOLI SENATORI. — Il 21 luglio 1966 il Senato della Repubblica approvava la proposta di istituzione di una Commissione senatoriale d'inchiesta sull'attività e sul funzionamento dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

Tra i compiti affidati alla Commissione dalla deliberazione vi era quello di proporre « le eventuali misure atte ad ovviare alle irregolarità riscontrate » e di dare « le indicazioni che riterrà utili per la riorganizzazione dell'Istituto, e ciò senza pregiudizio dell'iniziativa governativa in materia ».

La relazione finale della Commissione di inchiesta fu comunicata alla Presidenza del Senato il 31 maggio 1967 e si articola in tre parti, in riferimento ai settori d'indagine con le rispettive conclusioni: « sulla gestione antitubercolare », « sull'attività patrimoniale » e « sulle prestazioni e sul contenzioso » oltre ad una serie di considerazioni finali.

Dalla lettura della relazione si evince che le conclusioni di settore e ancor più quelle finali pur scatenanti dai rilievi di fatto e dalle

valutazioni delle cause, sono precedute da un rilievo di fondo nel quale vengono poste in luce tutte le anomalie a carattere prevalentemente amministrativo inerenti alle attuali strutture organizzative e burocratiche dell'Istituto e ciò come conseguenza della regolamentazione vigente.

A tale proposito la relazione dice:

« Ogni attività organizzativa, specie se a carattere pubblico, deve necessariamente reggersi su tre momenti essenziali: la norma, l'applicazione e il controllo di questa. Si tratta di momenti connessi tra loro che vanno distinti, ma non separati, pena il determinarsi di uno squilibrio nei loro rapporti e la deformazione dello svolgimento organico della attività stessa »

« la Commissione ritiene dunque che la prima prospettiva di riforma debba essere quella di inquadrare in termini normativi, adeguati alla realtà e alle dimensioni dell'attività previdenziale demandata all'Istituto, le strutture di quest'ultimo e i criteri dell'attività amministrativa da espletare. In altre

parole, se si vuol ottenere da parte degli organi dell'Istituto una rigorosa e responsabile osservanza della legge, occorre quanto meno che questa legge vi sia e sia osservabile. Diversamente, pur prescindendo dalla impossibilità tecnica di pervenire alla formazione di un vero e proprio giudizio di illegittimità, si creano con ciò stesso le premesse e le giustificazioni per l'instaurarsi di una prassi suscettibile di abusi, pressioni, influenze esterne, la quale già allo stato potenziale costituisce un pregiudizio per la correttezza e serietà dell'amministrazione ».

Sembra pertanto necessario che, al di là della deplorazione dei fatti lamentati e della esigenza che la irregolarità costante siano al più presto, se già non lo fossero state, eliminate, si provveda a fornire all'INPS una inquadratura legislativa che consenta al nostro massimo Istituto previdenziale, ai suoi amministratori e ai suoi funzionari quella certezza del diritto che è la migliore garanzia di ogni corretta Amministrazione.

Si ritiene utile rilevare come anche la Corte dei conti nella sua relazione sulla gestione dell'INPS per gli anni 1961-1962-1963-1964 comunicata alla Presidenza del Senato il 5 agosto 1966 abbia sottolineato, tra l'altro, a premessa dei rilievi formulati sulla gestione dell'INPS che è da ritenersi « improrogabile il riordinamento legislativo dell'organizzazione dell'Istituto e delle sue attività » affermando che « attualmente, la struttura amministrativa dell'Istituto appare inadeguata ai nuovi compiti che esso è chiamato ad assolvere e macchinosi e di scarsa efficacia si presentano gli accorgimenti di volta in volta impiegati per adattare la primitiva struttura alle nuove esigenze ».

A ciò mira il disegno di legge che si ha l'onore di presentare e che contiene una delega al Governo per la modifica e la integrazione dell'ordinamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

I proponenti tuttavia ritengono che le condizioni essenziali per il riordinamento dell'INPS e precisamente l'organizzazione delle competenze e la responsabilizzazione degli amministratori e dei funzionari sono suscettibili di dilatarsi alla quasi totale superficie

di tutti i massimi Enti previdenziali italiani, sottoposti allo sforzo della rapida e tumultuosa evoluzione intervenuta nel dopoguerra, alla pressione delle nuove esigenze maturate dalla nostra società e dalla frammentarietà e settorialità di molteplici interventi legislativi.

D'altronde deve rilevarsi che se l'inchiesta senatoriale e i dolorosi episodi che l'hanno provocata hanno polarizzato l'attenzione dei legislatori sull'INPS, un provvedimento di legge che riguardasse soltanto tale Ente trascurando gli altri grandi Istituti previdenziali ed in particolare l'INAM e l'INAIL, i cui ordinamenti sono sostanzialmente analoghi a quelli dell'INPS, assumerebbe un sapore ingiustamente discriminatorio e soprattutto non gioverebbe alla razionalizzazione di un così delicato settore.

La relazione d'inchiesta, infatti, trattando l'argomento dei controlli in relazione all'INPS - INAM - INAIL afferma « non soltanto per ragioni di opportunità all'interno della vita dell'Istituto e in relazione al funzionamento di quest'ultimo, ma altresì ragioni di coordinamento con la struttura e le prerogative di controllo sugli enti chiamati ad operare nel medesimo campo e con finalità analoghe, consigliano una revisione coordinata e armonica dei poteri di vigilanza e di controllo, e l'elaborazione di una disciplina uniforme ».

Altrettanto possiamo dire per quanto riguarda la struttura organizzativa dei vari enti, ragion per cui il provvedimento delegato riguarda i tre massimi Enti e quelli ai quali il Parlamento deciderà di estendere una analoga disciplina.

I provvedimenti che si propongono riguardano innanzitutto la composizione, i compiti e le responsabilità dei vari Organi degli Istituti e cioè: Consiglio di Amministrazione, Comitato Esecutivo, Ufficio di Presidenza, Direzione generale, Collegio sindacale (punti 1, 2, 3, 4, 8, 10), in vista di una precisa responsabilizzazione degli adempimenti a ciascuno spettanti; riguardano poi l'attuazione di un razionale decentramento (punto 5), la regolamentazione dell'attività tecnica e finanziaria (punto 6), la impostazione dei

bilanci (punto 7), i poteri di vigilanza da parte dello Stato (punto 9).

L'articolo 2 del provvedimento stabilisce infine che sulle norme delegate dovrà essere sentita una apposita Commissione composta di rappresentanti delle due Camere, delle principali Organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro e di alcuni esperti in campo previdenziale e assicurativo.

Onorevoli Senatori, nella seduta del 21 luglio 1966 il Senato fu unanime nel chiedere alla Commissione d'inchiesta INPS « le indicazioni che riterrà utili per la riorganizzazione dell'Istituto ».

In sede di discussione della relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta il Senato fu unanime nel sollecitare la realizzazione delle proposte in essa contenute.

Poteva il Senato sentirsi confortato dalla già avvenuta nomina della Commissione di studio che il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale aveva istituito con decreto 2 agosto 1967; ma poichè i lavori di detta Commissione (dalla quale pare si siano ritirati i rappresentanti dei lavoratori) a nostro avviso procedono in modo da non garantire

una sollecita conclusione, i proponenti ritengono per questa via di offrire al Governo lo strumento idoneo per il conseguimento degli effetti sperati.

Non si ha la pretesa di aver esaurito e risolto tutti i problemi che, in subiecta materia, reclamano la nostra attenta considerazione, ma si ha la convinzione di aver contribuito concretamente al rinnovamento degli strumenti tecnico-amministrativi degli Enti previdenziali, nella fiducia che gli uomini chiamati ad usarli abbiano poi a vivificarli della propria consapevole responsabilità.

I proponenti si rendono ben conto dei tempi tecnici necessari per l'approvazione di quanto proposto, ma ritengono di non sfuggire al proprio senso di responsabilità concludendo, con questo testo, la difficile battaglia condotta per la ristrutturazione, la democratizzazione e la migliore efficienza degli organi direzionali e di controllo degli Istituti previdenziali. Ciò varrà anche se, per ora, il documento resterà solo affidato agli atti della nostra Assemblea.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare anche con provvedimenti separati, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con gli altri Ministri competenti, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme dirette a modificare e integrare il vigente ordinamento dei maggiori istituti previdenziali e mutualistici, ed in particolare dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie e dell'Istituto na-

zionale contro gli infortuni, conformemente ai seguenti criteri direttivi:

1) i Consigli di amministrazione degli enti saranno ristrutturati in modo da conferire loro funzioni di organi primari e responsabili delle rispettive amministrazioni. La composizione di tali consigli dovrà risultare formata dai rappresentanti dei lavoratori, in misura preminente, e dei datori di lavoro. Dovrà essere disciplinata con termini decadenziali la durata in carica dei componenti, le modalità della loro designazione, i compiti, le funzioni e le responsabilità dell'organo per quanto riguarda l'amministrazione finanziaria e tecnica;

2) l'ufficio di Presidenza degli enti, i cui componenti dovranno essere eletti dai membri del Consiglio di amministrazione, sarà disciplinato per quanto riguarda la durata in carica; i rapporti col Consiglio di amministrazione; i compiti e le funzioni nonché la distribuzione di questi tra il Presidente ed i Vicepresidenti; i poteri di rappresentanza, la responsabilità personale connessa con gli atti di ufficio;

3) i Comitati esecutivi saranno ristrutturati nei compiti e nelle caratteristiche onde assicurare la subordinazione ai Consigli di amministrazione ed i compiti d'organo esecutivo nella attuazione delle deliberazioni consiliari;

4) gli uffici della Direzione generale saranno disciplinati con precise indicazioni dei compiti e delle funzioni del direttore generale, coordinatore responsabile dell'amministrazione attiva, nonché di quelle dei vice direttori generali, cui saranno affidate le competenze di settori omogenei di attività in rapporto anche con gruppi di lavoro *ad hoc* da istituirsi in seno al Consiglio di amministrazione;

5) saranno definiti in coerenza con opportuno decentramento, i compiti degli organi periferici degli enti ed in primo luogo quelli degli istituti o istituendi Comitati provinciali la cui composizione dovrà risultare proporzionalmente analoga a quella del Consiglio di amministrazione ed il cui Presidente sarà eletto dai componenti il Comitato pro-

vinciale stesso al quale dovranno essere assicurati poteri istruttori e decisori in materia di contenzioso e di ricorsi;

6) i poteri discrezionali degli enti in materia finanziaria saranno disciplinati per quanto riguarda le modalità e le condizioni di formazione delle riserve e di impiego dei capitali disponibili per investimenti a lungo, medio e breve termine a seconda delle entità progressive delle quote di riserva. Per quanto riguarda fondi a breve termine di impiego dovranno essere stabilite le modalità di affidamento in deposito presso gli Istituti di credito di diritto pubblico con garanzia di uniformità e di imparzialità nelle convenzioni relative;

7) saranno dettate precise norme per la compilazione del bilancio preventivo, dei rendiconti consuntivi e delle note di variazioni sotto la vigilanza dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro secondo uno schema uniforme per tutti gli enti previdenziali ed assistenziali e nel rispetto delle finalità e degli obiettivi previsti per questi settori della legge 27 luglio 1967, numero 685;

8) nell'ambito dell'attività di controllo sarà regolata la composizione del Collegio sindacale, che dovrà risultare interamente composta dai rappresentanti dei Ministeri del lavoro, del tesoro e del bilancio, la durata in carica, le specifiche competenze con una particolare attribuzione di maggiori poteri di vigilanza e con specifico riferimento alle possibilità di provocare il riesame delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione;

9) verranno definiti i poteri di vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, quello di controllo in materia contabile del Ministero del tesoro, nonché il potere del Governo di annullare gli atti amministrativi viziati di illegittimità e di nominare un Commissario straordinario per un periodo limitato previo lo scioglimento del Consiglio di Amministrazione o del Collegio sindacale dell'ente nei casi di grave violazione di legge o di regolamento, di inerzia od omissione di atti dovuti, di con-

dotta pregiudizievole agli interessi dell'Ente o di perseguimento di fini diversi da quelli istituzionali;

10) verranno disciplinate le ipotesi ed i limiti delle responsabilità personali degli amministratori, dei sindaci e dei funzionari, per azioni od omissioni colpose nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. 2.

Le norme delegate previste dalla presente legge potranno essere emanate anche con separati provvedimenti previo parere di una commissione composta di:

sette senatori e sette deputati designati dai Presidenti delle rispettive Camere;

sette rappresentanti dei lavoratori, di cui uno in rappresentanza dei lavoratori autonomi, nominati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale su designazione delle Confederazioni nazionali più rappresentative;

quattro rappresentanti dei datori di lavoro nominati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale su designazione delle rispettive organizzazioni a carattere nazionale;

tre esperti in campo previdenziale ed assicurativo nominati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Il previsto parere deve essere espresso entro 90 giorni dalla nomina della Commissione suddetta.