CAMERA DEI DEPUTATI N. 1672-A

RELAZIONE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO - ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE - COOPERAZIONE)

(RELATORE **ZANIBELLI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 24 settembre 1964 (*Stampato n. 740*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(DELLE FAVE)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 25 settembre 1964

—

Conversione in legge del decreto-legge 31 agosto 1964, n. 706, concernente l'assunzione da parte dello Stato del finanziamento di alcune forme di assicurazioni sociali obbligatorie

Presentata alla Presidenza il 3 ottobre 1964

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La congiuntura che attraversa l'economia italiana – sul cui contenuto, portata e rimedi tuttora è aperta la discussione – ha reso acuto un problema sul quale il Parlamento italiano, in particolare la Commissione lavoro, nonché gli organismi sindacali e alcuni ambienti economici hanno manifestato la propria opinione: quello del finanziamento della previdenza sociale del nostro Paese.

Il periodo che tuttora stiamo attraversando è stato caratterizzato da un notevole disavan-

zo della bilancia commerciale, da una tendenza alla contrazione degli investimenti pubblici e privati, da un aumento dei prezzi, da un accrescimento del costo della vita: circostanze concomitanti e collegate con la crescente difficoltà dell'industria italiana sul mercato internazionale, causa non ultima – per il rallentarsi dell'esportazione dei prodotti – del *deficit* della bilancia dei pagamenti, ora in fase di riduzione, sia pure motivata questa da circostanze che non sono del tutto tranquillanti.

Queste difficoltà nella competizione sui mercati internazionali dei prodotti industriali italiani trae origine da cause recenti e remote che non è il caso né di ricercare né di illustrare in questa sede per la complessità e la varietà degli argomenti, alcuni dei quali (ad esempio il sistema creditizio vigente per le industrie esportatrici di alcuni Paesi della Comunità economica europea) hanno formato oggetto di segnalazione in alcuni interventi nel corso dell'esame di questo disegno di legge nella XIII Commissione Lavoro.

Alcune delle cause remote possono ravvisarsi, appunto, nel sistema di finanziamento della previdenza e della assistenza del nostro Paese. Infatti noi abbiamo constatato in questi ultimi due anni una espansione notevole del sistema di tutela dei lavoratori dipendenti ed autonomi. È aumentato considerevolmente il numero degli assicurati, sono migliorate le prestazioni, nuove categorie sono state ammesse ai benefici della previdenza e dell'assistenza. Molte lacune tuttavia esistono giacché si parla in continuità di riordino, di completamento, di miglioramento di sistemi e della legislazione vigente. Ma è del tutto evidente che, mentre ha trovato espansione ed è stato in alcuni casi veramente riformato il sistema delle prestazioni, al contrario il sistema di finanziamento della previdenza è rimasto pressoché inalterato. Non è mancata una innovazione che richiamerò più avanti, ma nella sostanza si può dire – senza tema di smentita – che il settore industriale ha largamente sopportato i nuovi oneri riguardanti in particolare il settore agricolo.

Senza stare a disquisire sulla validità, per il passato, di tale sistema in considerazione della assoluta necessità del momento di adottare via via provvedimenti che non potevano non fare capo al sistema vigente, appare evidente il contenuto di quanto detto all'inizio, e cioè che il problema del finanziamento della previdenza si pone ormai in tutta evidenza. Il Parlamento lo ha indicato al Governo; i vari Governi lo hanno approfondito e studiato, altrettanto hanno fatto le varie centrali sindacali, ma finché l'onda è stata favorevole, la situazione si è trascinata, quando il corso è cambiato, il problema si è fatto acuto sicché è stato bene porvi mano sia pure con mezzi d'urgenza che non sempre sono i più efficaci e radicali.

Infatti, se in passato la nostra industria poté competere sui mercati internazionali avendo determinate componenti di oneri salariali e riflessi e di costi complessivi, oggi il nuovo equilibrio ha reso più difficile la competizione. L'esigenza del rinnovo delle attrezzature, dei sistemi di lavorazione e di produzione rimane, però, totalmente o in parte; la spinta salariale non è pensabile contenerla entro limiti che non siano raffrontabili con quelli delle altre nazioni della Comunità; di conseguenza è la componente degli oneri assicurativi, che subì determinati aggravi, quella sulla quale è possibile operare con relativa urgenza e tempestività. È da respingersi però la tesi avanzata che alla riduzione degli oneri sociali, o « fiscalizzazione » degli oneri, si sia provveduto per accogliere le richieste del mondo industriale, tanto peggio dei monopoli. Questo problema è stato reso acuto dalla congiuntura e aggravato dalla stessa. All'avvio della riduzione degli oneri posti a carico della produzione per trasferirne una parte a carico della collettività, si è posto quindi mano ora, anziché attendere oltre, comunque si è posto mano perché era indilazionabile farlo se non si voleva aggravare la competitività dell'industria italiana sul mercato straniero, con la conseguenza di paralizzare anche l'auspicata espansione del sistema previdenziale, che finora è avvenuta soprattutto per la capacità di resistenza e di assorbimento del settore industriale.

Il provvedimento di cui stiamo discutendo s'inquadra in un complesso di interventi cosiddetti anticongiunturali che sono a conoscenza degli onorevoli colleghi e che rappresentano misure diverse tese a superare la situazione attuale evitando innanzitutto che si aggravi un fenomeno che, per i suoi aspetti umani e sociali nonché economici, è il più grave: quello della disoccupazione. In questa luce va visto il decreto di cui si chiede la conversione.

Se si volesse analizzare l'efficacia dello stesso relativamente al solo settore industriale quale esclusivo sostegno del medesimo, si potrebbe osservare, a smentita ulteriore delle considerazioni da qualche parte avanzate, che a queste riduzioni di oneri sociali avrebbero dovuto aggiungersi altri interventi per facilitare l'esportazione dei prodotti industriali, in

aggiunta a quelli in atto, come da più parti sollecitato. È vero infatti che noi ci troviamo in difficoltà rispetto ad altri Paesi per cause varie, ma ciò non riguarda pochi complessi monopolistici bensì larga parte delle medie ed anche piccole industrie italiane che vigorosamente competono sul mercato straniero. In altri Paesi della stessa Comunità economica europea la politica creditizia a favore delle aziende esportatrici di impianti e prodotti è notevole e si svolge con una assiduità e con sistemi che consentono alle industrie straniere di competere facilmente con quella italiana, che non ha pari possibilità di manovrare sul piano della dilazione dei pagamenti.

Nel quadro dei provvedimenti, cosiddetti anticongiunturali, questo decreto è la risposta del Governo alla richiesta da più parti avanzata di voler incoraggiare e favorire l'industria esportatrice per i benefici effetti che ne possono derivare sulla bilancia commerciale. Risposta che peraltro non si limita a ridurre gli oneri a carico degli imprenditori senza operare parallelamente a beneficio dei lavoratori. Se più modesto è lo sgravio per costoro (v. articolo 2 – secondo comma – lettera *b*) del decreto), occorre però tener conto che è rapportato alla tangente contributiva che grava direttamente su di essi.

Serve a tale scopo la misura adottata ? Da alcuni è stato risposto negativamente per l'esiguità della stessa. A parte il fatto che, se si vuole fare un rapporto percentuale tra questo sgravio e il complesso degli oneri previdenziali (1.900/2.000 miliardi annui per il solo settore industriale), occorre tener conto che esso è di 70 miliardi per il solo quadrimestre considerato dal decreto e quindi di 210 miliardi per un intero anno, non è da dimenticarsi che il provvedimento si inquadra in una serie di altri che tendono a procurare allo Stato i mezzi necessari per investimenti produttivi e che quindi deve essere contenuto entro limiti che il bilancio dello Stato può sopportare.

Si è pure richiesto il perché si sia effettuato questo intervento nei settori della tubercolosi, della assistenza malattia ai lavoratori agricoli (limitatamente al contributo di solidarietà facente carico ai settori non agricoli) e della disoccupazione. La risposta è semplicissima: è che si trattava di settori previdenziali, che si rivolgono a rischi che più propriamente dovrebbero essere collocati a carico della collettività.

Da questa ultima considerazione può partire il complesso delle valutazioni che rappresentano, ad avviso del sottoscritto, l'altro aspetto del disegno di legge.

* * *

Ho osservato all'inizio che questo è un provvedimento assunto per motivi congiunturali, evidenziati dalla necessità che ha reso acuto un problema esistente. Esso è quello del riordinamento del sistema di finanziamento della previdenza e della assistenza oggi, della sicurezza sociale domani. Sia chiaro comunque che tale problema non è stato qui affrontato. Non ha pensato certamente il Ministro del lavoro di risolvere con questo provvedimento una così grossa questione; di dare una soluzione adeguata e confacente la necessità.

Ovviamente è lecita la domanda se quanto fatto non ostacoli un processo di riordinamento del sistema di finanziamento della previdenza. E la domanda non può che trovare la risposta negativa. Nulla viene ostacolato. Anzi, si persegue un indirizzo noto e da più parti in modo diverso incoraggiato, di un intervento dello Stato perché la collettività assuma una parte degli oneri delle prestazioni che dovranno espandersi e che non interessano un solo settore produttivo, bensì la collettività stessa.

Questo sistema in vero non è nuovo, e già le leggi vigenti prevedono un concorso dello Stato alle assicurazioni sociali di misura non indifferente: circa 307 miliardi per l'esercizio 1963-64 (v. Quaderno 31 della Rassegna del Lavoro – tabella 2, pag. 47). Oggi si parla di fiscalizzazione ed in materia alcune teorie sono state recentemente ed in modo autorevole espresse. Nella pratica si può parlare di assunzione, a carico della collettività, di oneri che gravano su alcuni settori produttivi. Per questo si può incoraggiare il sistema adottato, anche se è giusto sottolineare che la congiuntura ha sollevato il problema all'attenzione del Governo, che per la gravità e l'urgenza che il momento comportava l'ha affrontato. Il tempo potrà consentire quella ponderazione e quello approfondimento necessari perché la soluzione sia idonea all'importanza dell'argomento.

Se rigorosamente questa mia impostazione viene accolta e si dà atto che questo è un provvedimento anticongiunturale e non di riforma del sistema di finanziamento della previdenza, cadono tutte le obiezioni da alcuni sollevate in ordine al citato secondo aspetto del decreto. Si deve comunque smentire che trattasi di un regalo ai monopoli; che ne beneficino i grandi complessi, anziché i piccoli ed altro. In vero le considerazioni negative che comunemente si fanno attorno al

sistema attuale di pagamento dei contributi in rapporto al carico salariale, conducono a giudicare che il beneficio va a maggior favore delle aziende che sono più danneggiate dal sistema vigente.

Altresì merita un rilievo la denunciata mancata riduzione degli oneri del settore agricolo. Di proposito, coerentemente con l'impostazione data a questa relazione, non ritengo di entrare nel merito del problema. Doverosamente deve essere espresso un rilievo. Oggi l'assistenza e la previdenza ai lavoratori agricoli dell'agricoltura grava in larga parte a carico degli altri settori. Quando si rivedrà il quadro completo del finanziamento della previdenza, ove si adottassero interventi specifici a beneficio del settore agricolo, oppure nel caso si operasse per rivedere l'intero quadro assicurativo a sostegno dell'agricoltura che abbisogna di nuovi interventi, sarebbe lecito rivedere il tutto; ma ora, nella logica del provvedimento, con le finalità che sono note, appare ragionevole quanto qui viene proposto alla integrale approvazione.

A documentazione di ciò ed a confronto di queste mie valutazioni, basta vedere il quadro degli introiti e delle prestazioni nel settore agricolo, in calce alla presente relazione (V. pag. 6). È illuminante di per se stesso e merita una riflessione. È una prova di come le assicurazioni sociali dei lavoratori agricoli hanno potuto espandersi, parzialmente a carico della comunità e in maggior parte a carico degli altri settori produttivi.

* * *

I particolari del decreto-legge, presentato per la conversione, sono i seguenti:

L'articolo 1 stabilisce l'intervento dello Stato, per il quadrimestre 1° settembre-31 dicembre 1964, nei seguenti settori delle assicurazioni sociali:

1) nel settore dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi con un contributo straordinario di lire 47,4 miliardi, pari all'intero contributo integrativo del 2 per cento, di cui le aziende sono totalmente sgravate;

2) nel settore dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, con un contributo straordinario di lire 6,1 miliardi, pari ad uno 0,30 per cento, per cui il contributo dovuto dalle aziende per tale assicurazione, passa dal 2,30 al 2 per cento.

3) nel settore dell'assicurazione contro le malattie dei lavoratori agricoli, con un contributo straordinario di lire 9,7 miliardi, pari all'intero contributo dello 0,58 per cento, che le aziende non agricole sono chiamate a pagare come « solidarietà » verso le aziende ed i lavoratori agricoli;

4) nel settore dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e vecchiaia, con un contributo straordinario di lire 6,8 miliardi pari ad uno 0,35 per cento, per cui il contributo dovuto dai lavoratori al Fondo adeguamento pensioni passa dal 6,35 al 6 per cento.

Rimangono fermi i concorsi dello Stato al finanziamento della gestione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e Fondo adeguamento pensioni, già previsti dalle norme vigenti.

L'articolo 2, in correlazione alle erogazioni di cui all'articolo 1, stabilisce, sempre per il quadrimestre 1° settembre-31 dicembre 1964, la esenzione o la modifica delle contribuzioni secondo percentuali già riportate nella illustrazione dell'articolo 1.

Rispetto al coacervo delle contribuzioni risulta pertanto uno sgravio complessivo per i lavoratori dello 0,35 per cento (lire 6.800 milioni) e per i datori di lavoro dell'industria e delle attività terziarie del 2,88 per cento (lire 63,200 milioni). Le aziende agricole sono interessate dallo sgravio del contributo dovuto alla gestione tubercolosi nella misura di lire 6,22 per giornata di lavoro in agricoltura.

Gli articoli 3 e 4 dispongono per la copertura dell'onere di 70 miliardi derivante dal decreto-legge, mediante riduzione delle disponibilità del Fondo per l'acquisto dei Buoni del Tesoro novennali, e sulla quale la V Commissione Bilancio ha espresso parere favorevole.

Segue all'articolo 5 la consueta autorizzazione al Ministero del Tesoro a provvedere alle variazioni di bilancio.

* * *

Non rimane che da concludere proponendo l'approvazione del disegno di legge con qualche raccomandazione.

Innanzitutto che non si intervenga in questo settore così delicato a solo scopo congiunturale, ma che si pensi alla vera ed attesa riforma. È nei propositi del Governo di affrontare questa riforma dell'intero sistema assicurativo. Si senta il Governo stesso incoraggiato dalla considerazione di questa realtà. Il nostro apparato produttivo non viene colpito da riforme nel sistema assicurativo, ne viene incoraggiato e stimolato; viene messo in condizione di maggiore competitività. E ne trae giovamento la classe lavoratrice e la col-

lettività che deve essere protetta di fronte ai gravi rischi naturali e sociali. L'intervento e più urgente di quanto non si creda e si mostri di comprendere, perché è uno stimolo notevole alla espansione del nostro sistema produttivo.

In un secondo luogo è da raccomandare, e lo faccio interpretando il voto dell'intera Commissione Lavoro, la puntualità del Tesoro nel versamento delle somme indicate dagli Enti assistenziali e mutualistici. In passato si manifestarono in merito alcune manchevolezze più volte deplorate ed alle quali si fece rimedio con apposite leggi. Più gli impegni crescono più è doverosa la puntualità ad evitare disfunzioni agli istituti previdenziali e spese inutili per interessi passivi per somme anticipate da altre gestioni assicurative. Una calda raccomandazione in tal senso venga accolta dal Ministro competente.

ZANIBELLI, *Relatore*.

QUADRO DI RAFFRONTO TRA CONTRIBUTI E PRESTAZIONI PREVIDENZIALI NEL SETTORE AGRICOLO

(valori nazionali espressi in milioni di lire)

CONTRIBUTI (1)	1962 (2)	1963 (2)	1964 (3)
1°) Agricoli unificati	24.737 (18.841)	14.035 (4.000)	22.000
2°) Invalidità e vecchiaia coloni e mezzadri	5.245 (4.865)	5.182 (1.951)	5.200
3°) Assistenza malattia coltivatori diretti	15.578 (16.202)	16.183 —	16.500
4°) Invalidità e vecchiaia coltivatori diretti	11.140 (12.175)	16.724 (6.166)	17.100
	52.700 (53.083)	52.124 (12.117)	60.800
5°) Assicurazione infortuni	8.900	10.576	11.000
6°) Impiegati aziende agricole e forestali	1.184	1.633	1.815
TOTALE GENERALE	66.784 (62.167)	64.333 (76.435)	73.615

COSTO DELLE PRESTAZIONI (4)	1962 (5)		1963 (5)		1964 (5)	
1°) Infortuni sul lavoro e malattie professionali	—	13.000	—	14.000	—	15.000
2°) Assicurazione invalidità e vecchiaia a:						
a) lavoratori subordinati	131.000	—	160.000	—	160.000	—
b) lavoratori indipendenti e associati	98.000	229.000	140.000	300.000	150.000	310.000
3°) Indennità disoccupazione	—	31.000	—	33.000	—	35.000
4°) Assicurazione tubercolosi	—	13.800	—	13.800	—	15.000
5°) Assicurazione malattie:						
a) lavoratori subordinati, coloni e mezzadri	37.300	—	60.800	—	74.000	—
b) lavoratori indipendenti	33.000	70.300	36.000	96.800	36.000	110.000
6°) Tutela maternità	—	1.100	—	1.100	—	1.500
7°) Assegni familiari	—	60.000	—	62.000	—	63.500
8°) Assistenza orfani lavoratori	—	1.500	—	1.800	—	2.000
	—	419.700	—	522.500	—	522.000
9°) Impiegati aziende agricole e forestali	—	963	—	1.317	—	1.524
	—	420.663	—	523.817	—	553.524

(1) I contributi qui indicati sono quelli relativi alle forme assicurative per le quali sono determinabili – sia pure con opportune valutazioni e stime – gli importi delle corrispettive prestazioni previdenziali erogate specificamente per i lavoratori del settore agricolo. Oltre le somme indicate – che non esauriscono il carico di oneri sulle imprese agricole – vanno considerate anche quelle dovute direttamente dagli agricoltori all'I. N. P. S. per gli impiegati (Fondo adeguamento pensioni; disoccupazione; assegni familiari; assicurazione tubercolosi; E.N.A.O.L.I.) in ragione di circa il 40 per cento delle retribuzioni; ed, inoltre, gli importi contributivi, dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dei lavoratori addetti ad attività agricole per le quali si applicano le norme industriali (uso di mezzi mossi da agenti inanimati; frantoi; cantine; ecc.).

(2) Gli importi contributivi indicati per le voci da 1) a 4) riguardano le somme iscritte a ruolo di competenza dell'anno relativo. Per il 1962, nella parentesi sono riportate le somme effettivamente riscosse, anche per annualità arretrate (dal 1957 al 1962). Per l'anno 1963, l'importo indicato tra parentesi in corrispondenza della voce 1) indica la previsione degli accertamenti da eseguire nelle province in cui vigeva il sistema ettaro-coltura; quelli indicati tra parentesi in corrispondenza delle voci 2) e 4) indicano le somme poste in riscossione a titolo di conguaglio per l'anno 1962. Il dato relativo ai contributi per l'assicurazione infortuni è quello del 1962 più la quota riscossa – per l'uso di motori agricoli – mediante la convenzione U. M. A.

(3) I dati indicano delle mere previsioni. Per i contributi unificati si è tenuto conto dell'aumento dell'aliquota contributiva per i coloni e mezzadri nell'assicurazione di malattia, per effetto della legge n. 329 del 1963 (decreto ministeriale 22 maggio 1964 in *Gazzetta Ufficiale* n. 134 del 3 giugno 1964).

(4) Per il 1962 e 1963 si è provveduto a qualche rettifica sulla base di elementi più recenti di valutazione. Trattasi, comunque, di dati stimati tenendo conto del naturale incremento delle prestazioni e degli aumenti derivanti dalle leggi intervenute nei vari anni. Per il 1964 i valori rispecchiano mere previsioni.

(5) I dati della seconda colonna sono comprensivi dei dati della prima.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ARTICOLO UNICO.

È convertito in legge il decreto-legge 31 agosto 1964, n. 706, concernente l'assunzione da parte dello Stato del finanziamento di alcune forme di assicurazioni sociali obbligatorie.

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

—

ARTICOLO UNICO.

Identico.