

Il «caso Aliotta» e la Commissione d'inchiesta sull'attività e sul funzionamento dell'Inps

La *Commissione senatoriale d'inchiesta sull'attività e sul funzionamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale* fu istituita con deliberazione del 21 luglio 1966 del Senato della Repubblica, pubblicata nella [«Gazzetta Ufficiale» n. 184 del 26 luglio 1966](#). La Commissione si costituì il 22 settembre con l'elezione dell'ufficio di Presidenza e del senatore Giovanni Giraudo a suo presidente; la sua attività, inizialmente stabilita dalla delibera istitutiva in sei mesi, venne successivamente prorogata¹ e si concluse il 30 maggio 1967 con l'approvazione della *Relazione finale* che venne trasmessa alla Presidenza del Senato il giorno seguente². Tale relazione mise in evidenza la complessa realtà dell'Istituto, esaminandone l'aspetto storico, le attività, la tipologia delle prestazioni erogate, come pure la gestione finanziaria e patrimoniale, che presentavano una serie di criticità che si erano andate aggravando nel corso degli anni e che, con il «caso Aliotta», si erano palesate in tutta la loro gravità. Tale scandalo, punta di iceberg della cattiva gestione dell'Inps, costituì l'impulso ad affrontare i noti problemi dell'Istituto e a istituire la Commissione d'inchiesta.

Cenni sulla storia dell'Inps e sulla sua funzione - Nella *Relazione finale* prodotta dalla Commissione si legge che l'Istituto nazionale della previdenza sociale traeva inizialmente le sue origini dalla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai, istituita con la legge 17 luglio 1898, n. 350³:

«Con questa denominazione rimase fino a quando il decreto-legge luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603, la trasformò in Cassa nazionale per le assicurazioni sociali. Fu il regio decreto-legge 27 marzo 1933, n. 371, ad elevare la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali in Istituto nazionale della previdenza sociale. Sono tre tappe che traggono la loro importanza, più che dalla trasformazione delle sigle, dalla trasformazione della natura e dell'estensione delle varie forme assicurative, in origine a carattere essenzialmente facoltativo e trasformatesi via via in forme obbligatorie,

¹ La richiesta di proroga, proposta dal presidente Giraudo ([Doc. n. 99-bis](#)), venne presentata alla Presidenza del Senato l'8 marzo 1967 e approvata con deliberazione del 15 marzo 1967 ([G.U. n. 71 del 20 marzo 1967](#)).

² Senato della Repubblica, Commissione senatoriale d'inchiesta sull'attività e sul funzionamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, *Relazione finale* ([Doc. n. 133, IV leg.](#)), in seguito *Relazione finale*.

³ L'originale del decreto è conservato nel fondo dell'[Archivio centrale dello Stato, Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, Parte ordinaria, «L. 1898, luglio 17, n. 350»](#) consultabile sul sito Patrimonio dell'Archivio storico, nella pagina dedicata ai Fondi federati (di seguito ACS, Ruld, PO).

destinate inizialmente a settori strettamente circoscritti e gradualmente allargatesi fino a coprire non solo tutti i lavoratori dipendenti ma oggi anche quelli autonomi, e non solo i soggetti attivi, ma anche i loro familiari e superstiti»⁴.

Con l'approvazione del decreto-legge 27 ottobre 1927, n. 2055⁵, poi convertito nella legge 20 maggio 1928, n. 1132⁶, all'Inps fu affidata in gestione l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi. Tale decreto assegnò ai Consorzi provinciali antitubercolari, enti pubblici esistenti dal 1918, l'attività profilattica e all'Inps l'assistenza curativa della popolazione assicurata. Anche se il dettato della legge dava diritto a tale popolazione e ai suoi familiari al ricovero in luogo di cura quando fossero «riconosciuti affetti da tubercolosi in fase attiva»⁷, una lunga interpretazione giurisprudenziale aveva consolidato il principio che la cura rientrasse nelle competenze dell'Inps, qualunque fosse il grado di attività della malattia⁸.

Per la cura di tutte le forme di tubercolosi si resero necessarie terapie diverse e l'individuazione di luoghi di cura idonei per ogni ambiente climatico (pianura, collina, montagna, mare): venne così costituita una rete assistenziale di case di cura, comprendente preventori e sanatori dislocati sul territorio nazionale:

«Siffatta varietà di esigenze terapeutiche e sociali non poteva essere coperta, per tutto il territorio nazionale e nell'altissima proporzione inizialmente richiesta (un letto per ogni morto per tbc, e cioè, nel 1929, 60.000 circa), con le sole possibilità dell'INPS. Pertanto, sia la legge istitutiva, sia l'articolo 67 del decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, hanno previsto espressamente che, in caso di mancanza di disponibilità di posti nei luoghi di cura dell'Istituto, si potesse procedere al ricovero presso istituzioni ospedaliere debitamente autorizzate, con le quali l'Istituto avesse stipulato speciali convenzioni. Alle case di cura di terzi l'INPS dovette quindi far ricorso, ed in larga misura fin dall'inizio della sua gestione, ma tale utilizzazione andò man mano diminuendo in relazione al progressivo estendersi della rete sanatoriale di sua proprietà, fino a stabilizzarsi, negli anni dal 1941 al 1962, intorno a percentuali di poco superiori al 50 per cento degli assistiti»⁹.

I preventori utilizzati dall'Inps erano destinati essenzialmente alla cura dei bambini, sia colpiti dall'infezione sia guariti, per prevenire il ripresentarsi della malattia. Tali preventori appartenevano, quindi,

«alla categoria di quelli “vigilati” che, contrariamente ai preventori “semplici” (destinati soltanto ai bambini deboli o distrofici o deperiti a causa di malattie generali non tubercolari), [erano] luoghi di cura ove si provvede[va] alla terapia delle infezioni primarie tubercolari dell'apparato respiratorio ed alla prevenzione del successivo

⁴ Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit. p. 15.

⁵ ACS, Ruld, PO, [“R.d.l. 1927, ottobre 27, n. 2055”](#).

⁶ ACS, Ruld, PO, [“L. 1928, maggio 20, n. 1132”](#).

⁷ Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit., p. 21.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ivi*, pp. 21-22.

evolversi dell'infezione; compiti questi che rigorosamente si inquadra[va]no nelle attribuzioni affidate dalla legge all'INPS»¹⁰.

La vicenda Aliotta - Nel febbraio del 1963, il ministro provinciale dei padri trinitari di Roma presentava alla Direzione generale dell'Inps un esposto con il quale rendeva noto che tra l'Ordine della santissima Trinità e la società a responsabilità limitata Sicep (Società istituti climatici e preventoriali)

«era stato stipulato un accordo, sottoscritto per la SICEP dal dottor Nicola Aliotta, medico di ruolo dell'INPS, in base al quale l'Ordine dei padri trinitari si impegnava a trasformare in preventorio l'edificio di sua proprietà, sito a Gagliano del Capo, ad arredarlo e attrezzarlo per il ricovero dei minori predisposti od affetti da forme specifiche chiuse, e ad assumere a proprio carico il ricovero ed il mantenimento dei bambini affidati per l'assistenza alla SICEP. Accordi analoghi erano stati stipulati per un secondo preventorio in Alessano e per un terzo in Lecce. Dal tenore di tali accordi risultava che la SICEP garantiva all'Ordine una retta giornaliera di lire 600 *pro capite*, assumendo a proprio carico i soli oneri dell'assistenza sanitaria e dei medicinali. L'Ordine con il suo esposto informava altresì che la retta giornaliera, successivamente elevata a lire 800 *pro capite*, era assolutamente insufficiente e che si rendeva necessario, ad avviso dell'Ordine, che l'INPS concordasse con la SICEP una retta che desse la possibilità di corrispondere all'Ordine quanto era giusto attribuirgli, per assicurare la migliore assistenza ai minori, senza che ciò comportasse per l'Ordine stesso perdite ulteriori oltre quelle già subite, ammontanti a parecchi milioni»¹¹.



«l'Unità», 15 luglio 1964, p. 10

L'Istituto, venuto in questo modo a conoscenza dei fatti, promosse immediatamente una serie di indagini per accertare la reale situazione, in seguito alle quali adottò vari provvedimenti, dei quali, in questa sede, ricordiamo solo alcuni.

¹⁰ *Ivi*, p. 21.

¹¹ Intervento del ministro del Lavoro e della previdenza sociale Umberto Delle Fave, svoltosi il 23 giugno 1965 in Senato, in risposta alle interpellanze n. 324 (Roda) e nn. 325 e 328 (Spezzano) all'indomani delle notizie di stampa sullo scandalo Inps, in [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta antimeridiana del 23 giugno 1965](#), p. 16545. Per una contestualizzazione dell'intervento, vedi *infra*.

Innanzitutto venne disdetta la convenzione con la Sicep e vennero bloccate le stipule di nuove convenzioni; il dottor Aliotta venne trasferito da Lecce a Galliera Veneta e fu avviato un procedimento disciplinare a suo carico; fu aperta un'indagine su tutti i preventori in convenzione

«allo scopo di accertare l'ampiezza della situazione rilevata ed in particolare per appurare se il dottor Aliotta fosse interessato nella gestione di altri preventori. Venne così alla luce l'interesse che il dottor Aliotta aveva nelle seguenti altre Società: So.GE.CA. (clinica Villa dei Pini di Anzio); SOGIP (case di cura «Villa S. Antonio» di Ariccia); SIC (preventorio «Don Orione» di Anzio); SAMA (preventorio di «Villa Laurentina» di Senigallia); SIAS (istituto climatico preventoriale per l'infanzia «Divina Provvidenza» di Agazzi - Arezzo)»¹².

Il Consiglio di amministrazione dell'Istituto, subito dopo la denuncia dei padri trinitari, provvide all'istituzione della *Commissione consultiva per l'esame dei maggiori problemi attinenti alla gestione sanatoriale*, nominata nel maggio 1963¹³ e presieduta da Roberto Cuzzaniti, già deputato nella prima legislatura per la Democrazia cristiana e consigliere d'amministrazione dell'Inps, affinché esaminasse «tutte le convenzioni in atto con le case di cura e di esaminare per l'avvenire le nuove convenzioni»¹⁴.

Come primo atto, la Commissione procedette a una selezione delle convenzioni con le case di cura private, adottando nel suo lavoro due criteri fondamentali: in primo luogo si attivò per la

«cessazione dei rapporti con le case di cura alla cui gestione figurassero direttamente o indirettamente interessate persone legate all'INPS in un modo qualsiasi, nonché con quelle che si avvalevano di sanitari in servizio presso le istituzioni sanitarie dell'INPS»¹⁵;

poi asserì la necessità della

«cessazione dei rapporti con le case di cura il cui livello amministrativo, assistenziale e sanitario risultasse inficiato da precise manchevolezze o la cui utilizzazione fosse, per qualsiasi motivo, di scarsa consistenza da parte dell'INPS»¹⁶.

I lavori della "Commissione Cuzzaniti" terminarono nel luglio del 1965, con il risultato di un sostanziale sfoltimento del numero delle case di cura private che risultavano convenzionate con l'Inps e la presentazione di un rapporto per il Consiglio d'amministrazione relativo agli interessi del dottor Nicola Aliotta in case di cura convenzionate con l'Inps.

¹² *Ivi*, pp. 16545-16546.

¹³ Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit., p. 28.

¹⁴ Intervento del ministro Delle Fave, cit., in Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta antimeridiana del 23 giugno 1965, p. 16546.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

MENTRE COVA SI DIFENDE SULL'AFFARE DEI MONOPOLI

Altro scandalo: 1 miliardo "truffato,, a bimbi malati

«Corriere d'informazione»,
29-30 maggio 1965, p. 1

Fin dai primi esiti dell'indagine e ben prima che fossero terminati i lavori della Commissione, il Ministero del lavoro aveva deciso di intervenire:

«In data 19 dicembre 1963, il Ministro del tempo, senatore Bosco, interessò il Presidente dell'Istituto perché fornisse gli opportuni chiarimenti, pervenuti i quali, con successiva lettera del 4 febbraio 1964, incaricò il Presidente del collegio sindacale dell'Istituto di condurre accertamenti sulle situazioni relative ai rapporti fra l'Istituto e le case private "anche per quanto riguarda l'accertamento di eventuali responsabilità"»¹⁷.

Il lavoro del Collegio sindacale dell'Inps, presieduto dall'avvocato Luigi Medugno, consistette principalmente nella valutazione dell'attività di Nicola Aliotta nonché dei mezzi di cui si era avvalso per attuarla:

«egli aveva costituito delle società di comodo, in cui figuravano dei prestanome, spesso parenti o affini dell'Aliotta medesimo. Particolare cura era stata da lui impiegata nell'occultare la posizione preminente che, in realtà, egli occupava in queste società nelle quali nominalmente figurava presente nelle vesti ora di direttore sanitario ora di consulente, ma in realtà quale unica mente direttiva e principale interessato. È risultato anche che il dottor Aliotta aveva sfruttato [...] il prestigio derivatogli dalla sua apprezzata qualità di fisiologo del "Forlanini" e soprattutto di figlio di un autorevole consigliere di amministrazione. In particolare, quest'ultimo elemento gli aveva permesso di venire a conoscenza di informazioni di ogni specie ampiamente utilizzate nella conduzione delle società che a lui facevano capo»¹⁸.

La relazione del Collegio sindacale, datata 9 giugno 1964¹⁹, riportando tutta una serie di elementi accertati, concludeva ravvisando nel comportamento di Aliotta

«gli estremi di un fatto perseguibile penalmente e, cioè, del reato di interesse privato in atti di ufficio, ai sensi dell'articolo 324 del codice penale, essendo palese che il

¹⁷ *Ivi*, p. 16547.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit., p. 156.

dottor Aliotta si è ingerito a scopo personale di lucro in un affare riguardante la propria Amministrazione»²⁰.

Il Collegio sindacale calcolò l'ammontare complessivo degli illeciti in un miliardo e trecento milioni di lire²¹. Parallelamente la relazione non mancò di sottolineare

«lo scrupolo con cui l'Istituto ha utilizzato [...] tutti i mezzi a disposizione per acclarare la esistenza di eventuali irregolarità in uno spirito di assoluto, doveroso distacco. Tale atteggiamento è tanto più apprezzabile ove si consideri che la denuncia dei Padri trinitari [...] ha indotto l'Istituto a disporre una severa indagine a carico di uno dei propri più stimati sanitari»²².

Nella relazione non mancarono, comunque, critiche sulla mancata accuratezza dell'operato degli ispettori inviati nelle case di cura gestite dalle società di Aliotta. Ancora più severe le osservazioni espresse dal Collegio sindacale nei confronti delle

«interferenze spiegate dal padre dell'Aliotta nella sua qualità di consigliere di amministrazione dell'Istituto, nonché al criterio adottato dall'INPS per la valutazione della situazione determinata dalla circostanza che propri sanitari rivestissero qualità di soci nelle società che gestivano case di cura convenzionate o fossero dalle società medesime utilizzati come consulenti sanitari in tale gestione; problema questo che avrebbe dovuto essere affrontato sotto il profilo dei conflitti di interesse che simili situazioni avrebbero potuto creare, oltre che sul piano delle incompatibilità sancite nel regolamento del personale»²³.

Mentre l'indagine del Collegio sindacale era in via di conclusione, nella primavera del 1964 venne presentato alla Procura della Repubblica di Roma un esposto a firma di Antonio Panzali, un ex dipendente dell'Inps, nel quale venivano indicate irregolarità di rilevanza penale che coinvolgevano l'Istituto, nel quale veniva riferito che

«la soc. S.i.c.e.p. speculava sulle convenzioni di cura dell'I.n.p.s. facendo credere ai frati Trinitari - i quali gestivano di fatto un preventivo - che la retta pagata dall'I.n.p.s. fosse di 800 lire giornaliere per presenza letto mentre in realtà la retta che l'I.n.p.s. versava alla S.i.c.e.p. era di circa 2.000 lire giornaliere. Si aggiungeva nell'esposto che la S.i.c.e.p. era costituita da persone, e prestanomi di esse, strettamente legate a personalità dell'I.n.p.s. e che analoghe lucrose e speculative attività erano state poste in essere dalla S.i.c.e.p. con altri ordini religiosi e cliniche»²⁴.

²⁰ Intervento del ministro Delle Fave, cit., in Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta antimeridiana del 23 giugno 1965, p. 16547.

²¹ Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit., p. 25.

²² Intervento del ministro Delle Fave, cit., in Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta antimeridiana del 23 giugno 1965, p. 16547.

²³ *Ibidem*.

²⁴ [Motivazione della sentenza del Tribunale di Roma contro l'imputato Nicola Aliotta](#), in «Il Foro italiano», Vol. 90, n. 4 (aprile 1967), pp. 293-294. Nella motivazione della sentenza si afferma che l'esposto venne presentato alla Procura di Roma il 1° giugno 1964, mentre il ministro Delle Fave, nella seduta antimeridiana del 23 giugno 1965, aveva indicato la data del 13 maggio.

Il 4 giugno 1964 il procuratore della Repubblica di Roma notificò al ministro del Lavoro e della previdenza sociale Giacinto Bosco la ricezione della denuncia presentata da Panzali e richiese copia della relazione sull'inchiesta condotta dal Collegio sindacale, che venne inviata il 17 giugno 1964; il giorno seguente l'Autorità giudiziaria richiese atti e documenti all'Amministrazione dell'Istituto per promuovere l'azione penale nei confronti di Aliotta e altri: furono quindi rinviati a giudizio tre medici (tra cui Aliotta stesso, principale imputato) e un libero professionista; a eccezione del dottor Aliotta, che doveva rispondere anche di concorso di interessi privati in atti di ufficio, «queste quattro persone [furono] accusate di concorso in truffa aggravata e continuata ai danni dell'INPS»²⁵.

Durante le indagini, finirono sotto accusa anche alti funzionari dell'Inps. Dalle indagini emerse una speculazione molto ampia ai danni dell'Istituto, sulla quale indagò la Procura: intere aree edificabili di proprietà dell'Istituto erano state vendute a prezzi molto inferiori di quelli del mercato dell'epoca a cooperative i cui soci erano in massima parte funzionari dello stesso ente e dello Stato o loro stretti parenti.

A fine maggio del 1965 gli organi di stampa riportarono la notizia dello scandalo che coinvolgeva Aliotta e l'Inps. Non era la prima volta che l'Istituto era stato oggetto di feroci critiche²⁶, ma questa volta le vittime erano l'Inps stessa e i bambini tubercolotici affidati dall'Istituto alle case di cura convenzionate: venne reso noto al grande pubblico

«che, dal 1956 al 1963, il periodo in cui queste convenzioni sono restate in vigore, le società private titolari delle convenzioni con l'INPS hanno indebitamente “truffato” all'istituto oltre un miliardo di lire»²⁷.



«Corriere della Sera», 5 giugno 1965, p. 2

Il processo Aliotta iniziò il 1° luglio 1965 e si basò su precise responsabilità in capo al principale imputato:

«Il primo addebito, in sostanza, è quello di avere stipulato una convenzione di appalto di questi servizi [di cura] e di averli subappaltati, ancor prima della stipula della

²⁵ «La nuova denuncia. Truffati per 1 miliardo i bambini malati», in «Corriere d'informazione», 29-30 maggio 1965, p. 2.

²⁶ Domenico Preti, «[La previdenza nella logica del 'governo per enti'. La crisi dell'Inps 1948-1969](#)», in «Italia contemporanea», giugno 1994, n. 195, pp. 245-272.

²⁷ «La nuova denuncia», cit., p. 2.

convenzione, con un profitto rappresentato dalla differenza tra le due rette (salve, naturalmente, le spese sociali). Questo è il congegno precisato nel capo di imputazione; [...] infine, vi è la seconda imputazione mossa ad Aliotta in quanto funzionario dell'Istituto: quella di aver preso un interesse privato in atti di ufficio. Aliotta, infatti, quale medico di ruolo dell'Inps è stato imputato di avere, in concorso con il padre [poi] defunto e, all'epoca, consigliere di amministrazione, provocato l'intervento di questi presso gli uffici competenti "con autorevoli e reiterate raccomandazioni" a favore delle società SOGE-CA, SOGIP, SIC, SICEP, SAMA e SIAS»²⁸.



«Corriere della Sera», 11 gennaio 1966, p. 4

Probabilmente fu anche la grande risonanza che lo scandalo ebbe sui giornali che spinse il pubblico ministero Arnaldo Bracci, nella sua requisitoria, a usare toni e parole particolarmente forti, definendo il «caso Aliotta» una «pagina vergognosa [...] della nostra società»²⁹, facendo riferimento a un «turpe e ignobile baratto che ha avuto come merce di scambio i bambini tubercolotici, [...] affidati alle cure di uomini senza scrupoli»³⁰. Nella requisitoria si sottolineava

«l'insensibilità morale dimostrata dal professor Aliotta (il maggiore imputato), [e] le gravissime deficienze funzionali riscontrate in alcuni settori assistenziali dell'INPS»³¹.



«Corriere della Sera»,
23 gennaio 1966, p. 4

²⁸ Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit., p. 24.

²⁹ «I bimbi dei preventori oggetto di turpe traffico», in «Corriere della Sera», 23 gennaio 1966, p. 4.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

La richiesta avanzata dal pubblico ministero, al termine del suo durissimo intervento, fu di otto anni di reclusione e 400 mila lire di multa per il principale imputato e pene di poco inferiori per gli altri imputati³².



«Corriere d'informazione», 24-25 gennaio 1966, p. 12

La vicenda Aliotta e lo scandalo che ne seguì e che presto coinvolse l'intera gestione dell'Istituto scossero profondamente l'opinione pubblica, soprattutto dopo che fu emessa, il 14 febbraio del 1966, la sentenza di condanna del Tribunale di Roma che confermò i capi di imputazione, condannando Aliotta a 4 anni e 9 mesi di reclusione e a 15 mesi di interdizione dai pubblici uffici³³.



«Corriere della Sera», 15 febbraio 1966, p. 2

Pochi giorni dopo la pronuncia della sentenza il presidente dell'Inps Angelo Corsi fu sostituito dal consigliere di Stato Gaetano Fanelli³⁴. La sostituzione di Corsi era motivata

³² “Otto anni di carcere per Aliotta chiesti dal Pubblico ministero”, in «Corriere d'informazione», 24-25 gennaio 1966, p. 12.

³³ “Nicola Aliotta condannato a 4 anni e 9 mesi di reclusione”, in «Corriere della sera», 15 febbraio 1966, p. 2. Per le motivazioni della sentenza, vedi «Il Foro italiano», Vol. 90, n. 4 (aprile 1967), cit., pp. 293-307.

³⁴ “Corsi sostituito all'INPS dal consigliere di Stato Fanelli”, in «Corriere della sera», 17 marzo 1966, p. 1.

dalla scadenza del suo mandato che non venne rinnovato, con tutta probabilità, anche a causa delle polemiche sorte sulla gestione dell'Istituto.

Lo scandalo Inps in Senato: l'istituzione della Commissione d'inchiesta - Le vicende del «caso Aliotta» e dell'Inps ebbero una grande risonanza sugli organi di stampa fin dal maggio 1965, quando fu chiusa la fase istruttoria che portò all'incriminazione del medico. Lo scandalo arrivò in breve all'attenzione dell'Aula del Senato dove il 15 giugno furono annunciate tre interpellanze sull'argomento (nn. 324, 325 e 328), che furono svolte nella seduta antimeridiana del 23 dello stesso mese³⁵: le prime due mettevano l'accento sullo scandalo Aliotta e il subappalto della cura dei bambini tubercolotici; la terza chiedeva di avere dettagli sulla svendita dei terreni di proprietà dell'Inps a propri funzionari.

In particolare, l'interpellanza n. 324 chiedeva ai ministri a cui si indirizzava come fosse stato possibile che l'Inps non si fosse accorto delle speculazioni di Aliotta che ne aveva ricavato «un lucro di oltre un miliardo e cento milioni»³⁶. Il presentatore interpellava i ministri anche sulla

«necessità di farsi promotori [...] di una Commissione parlamentare d'inchiesta che, indipendentemente dall'azione della Magistratura (necessariamente limitata ai casi di illecito penale [...]) riveda tutta quanta la gestione ed i metodi amministrativi dell'INPS»³⁷.



«Corriere della Sera», 15 marzo 1966, p. 2

³⁵ L'interpellanza n. 324 era stata presentata dal senatore Giuseppe Roda, del Gruppo del Partito socialista italiano di unità proletaria ed era indirizzata al presidente del Consiglio dei ministri Aldo Moro, al ministro del Lavoro e della previdenza sociale Umberto Delle Fave e al ministro della Sanità Luigi Mariotti. Le interpellanze nn. 325 e 328 erano state invece presentate dal senatore Francesco Spezzano, del Gruppo del Partito comunista italiano, indirizzate al ministro del Lavoro e della previdenza sociale. A tali atti di sindacato ispettivo, nella stessa seduta, fu fornita una lunga e dettagliata risposta dal ministro Delle Fave, sulla quale vedi *supra*. Per il testo e per lo svolgimento di queste interpellanze, vedi l'intera già citata Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta antimeridiana del 23 giugno 1965.

³⁶ Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta antimeridiana del 23 giugno 1965, p. 16534.

³⁷ *Ibidem*.

La stessa seduta antimeridiana del 23 giugno 1965 vide la presentazione anche dell'interrogazione orale n. 906 da parte di alcuni senatori del Partito socialista italiano³⁸; l'interrogazione, rivolta al ministro del Lavoro e della previdenza sociale, era stata presentata

«per conoscere, in riferimento ai fatti portati a conoscenza della pubblica opinione circa irregolarità di funzionamento degli organi sia sanitari che amministrativi dell'Inps, quali iniziative sono state assunte e quali provvedimenti sono stati presi dal Ministero a cui spetta la vigilanza sull'Istituto e quali sono state le risultanze delle inchieste che si afferma sono state promosse al riguardo»³⁹.

Gli interroganti ribadivano anche il diritto del Parlamento di essere messo a conoscenza delle irregolarità nel settore della previdenza sociale che risultavano agli organi di tutela e di vigilanza.

A questi atti di sindacato ispettivo il ministro Delle Fave fornì, nella stessa seduta, una lunga e dettagliata risposta: prima di ripercorrere tutta la vicenda Aliotta e le implicazioni sui rapporti dell'Inps con le case di cura convenzionate, richiamò l'attenzione sulla natura dei rapporti tra gli organi vigilanti e l'Inps e «i poteri di cui il ministro del Lavoro [poteva] avvalersi per indirizzare l'azione dell'Istituto»⁴⁰.

Replicando al ministro, i senatori interpellanti Roda e Spezzano si dichiararono insoddisfatti, il primo sottolineando che il Parlamento non aveva interesse ad «aprire uno scandalo su Tizio o su Caio»⁴¹ ma aveva il dovere di affrontare il sistema della corruzione più insana:

«Ma c'è il rapporto sottostante, quel rapporto per cui per anni ed anni è stata possibile una cosa leccia di questo tipo, che non ha nessun precedente in nessun Paese del mondo e che purtroppo merita al nostro Paese l'“Oscar” degli scandali più vergognosi[...] ed è il sistema per cui non è possibile un controllo decente, è il sistema per cui, anche quando c'è un controllo[...] (Corte dei conti, Collegio sindacale), il Governo non si chiede: ma questo Istituto è stato fondato e retto da leggi fasciste, dove la volontà era soltanto di quattro galeotti che comandavano allora [...]; che cosa possiamo fare con questi istituti retti da leggi fasciste se non intervenire almeno quando c'è una possibilità? I fascisti avevano lasciato qualche possibilità di intervento al Governo. Voi non vi siete valse neanche di questa possibilità di una legge fascista, il che è tutto dire. Ma, onorevole Ministro, [...] io la imploro [...] per il bene che noi vogliamo alla democrazia, di andare fino in fondo a questi scandali, di nominare una Commissione parlamentare di inchiesta. Ma intanto inviti questi indegni amministratori dell'Inps, questo clero amministrativo che non ha il pudore di dimettersi, ad andarsene oggi»⁴².

³⁸ L'interrogazione n. 906 era stata presentata nella seduta antimeridiana del 23 giugno 1965 dai senatori Domenico Macaggi, Alessandro Bermanni, Simone Gatto e Giusto Tolloy.

³⁹ Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta antimeridiana del 23 giugno 1965, p. 16560.

⁴⁰ *Ivi*, p. 16543.

⁴¹ *Ivi*, p. 16558.

⁴² *Ibidem*.

La situazione dell'INPS sarà discussa al Senato

Deve essere chiarita tutta l'attività dell'importante istituto previdenziale, su cui la polemica fra l'onorevole Corsi e alcuni alti funzionari ha gettato ombre sconcertanti

«Corriere della Sera», 18 marzo 1966, p. 11

Nei loro interventi, Roda e Spezzano preannunciarono la presentazione di mozioni da parte dei loro Gruppi: nella seduta pomeridiana del 23 giugno venne annunciata la mozione n. 13 a firma del senatore Schiavetti e altri⁴³. Tale mozione oltre a sostenere che gli

«scandalosi episodi di speculazione per opera dei dirigenti dell'INPS ed ai danni di migliaia di bambini tubercolotici [aveva] posto in evidenza che detto caso, per quanto odioso, non [era] né isolato né circoscritto»⁴⁴,

sottolineava che il Consiglio di amministrazione dell'Ente aveva dovuto procedere alla disdetta di circa la metà delle convenzioni date in appalto dall'Inps a case di cura private «perché o gestite dagli stessi funzionari dell'INPS oppure condotte con metodi rivelatisi comunque gravemente censurabili»⁴⁵; che erano

«troppi [...] gli episodi di cattiva gestione dell'Istituto, quali, ad esempio, la svendita ad alti funzionari dell'Ente di terreni di proprietà a prezzi di gran lunga inferiori al loro reale valore»⁴⁶; «che la mancanza di seri controlli interni e di oculata amministrazione è soprattutto dovuta al fatto che l'Ente è retto ancora da statuti e regolamenti di marca fascista (1935) che, come tali, non consentono un'Amministrazione aperta e democratica»⁴⁷.

Per questi motivi la mozione chiedeva l'impegno del Governo affinché portasse

«a conoscenza del Parlamento il testo integrale della relazione della Commissione di inchiesta presieduta dall'onorevole Cuzzaniti nonché di quella del Collegio sindacale dell'INPS relative alle gestioni delle case di cura [e a] sciogliere l'attuale Consiglio di amministrazione nominando, a titolo provvisorio, un Commissario straordinario» [per una] «radicale riorganizzazione democratica dell'Istituto»⁴⁸.

Gli atti di sindacato ispettivo sulla situazione dell'Inps continuarono a giungere alla Presidenza del Senato dai Gruppi di vari schieramenti politici per tutto il periodo successivo: tra il 24

⁴³ La mozione n. 13 era stata presentata dai senatori del Gruppo Psiup Fernando Schiavetti, Vincenzo Milillo, Adelfo Albarello, Giuseppe Di Prisco, Emilio Lussu, Angelo C. Masciale, Pier Luigi Passoni, Giacomo Picchiotti, Costantino Preziosi, Giuseppe Roda, Ettore Tibaldi e Angelo Tomassini.

⁴⁴ [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta pomeridiana del 23 giugno 1965](#), p. 16612.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ivi*, pp. 16612-16613.

⁴⁸ *Ivi*, p. 16613.

giugno 1965 e il 22 marzo 1966 nell'Aula di Palazzo Madama furono annunciate un'altra mozione e altre sei interpellanze sull'argomento, tutte indirizzate al ministro del Lavoro e della previdenza sociale: la mozione n. 14 era stata presentata da un gruppo di senatori comunisti ed era stata annunciata nella seduta pomeridiana del 24 giugno 1965⁴⁹; l'interpellanza n. 363 fu presentata dal Gruppo del Movimento sociale italiano il 30 settembre 1965⁵⁰, seguita poi dall'interpellanza n. 415, annunciata l'8 febbraio 1966, presentata dal senatore Roda⁵¹. Il 3 marzo dello stesso anno fu presentata l'interpellanza n. 419 a firma del liberale Cesare Rotta e altri⁵².

Il 22 dello stesso mese vennero annunciate altre tre interpellanze da parte dei Gruppi socialista, democristiano e socialdemocratico. La prima (n. 432) era stata presentata dai senatori socialisti Domenico Macaggi, Alessandro Bermani e Paolo Battino Vittorelli: i senatori chiedevano, oltre al ripristino della correttezza amministrativa dell'Inps e del suo personale ispettivo, di conoscere quale fosse lo stato dell'arte in merito alle inchieste promosse dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale cui spettava la vigilanza sull'Istituto stesso e chiedevano la pubblicazione degli atti delle inchieste ministeriali già svolte per permettere al Senato «una più esatta e circostanziata conoscenza degli atti» e della situazione dell'Istituto⁵³.

⁴⁹ I presentatori erano Antonino Maccarrone, Umberto Terracini, Francesco Spezzano, Giovanni Brambilla, Renato Bitossi, Nicolò Rosaro Cipolla, Umberto Fiore, Carlo Francavilla. Anche questa mozione evidenziava che «tali gravi episodi di malcostume non possono dipendere soltanto da responsabilità di singoli ma da ragioni ben più profonde, risalenti al carattere antidemocratico degli enti assistenziali e della Previdenza sociale e al modo di condurre le gestioni». Per il testo integrale, vedi [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta pomeridiana del 24 giugno 1965](#), pp. 16709-16710.

⁵⁰ L'interpellanza missina era indirizzata al presidente del Consiglio dei ministri e al ministro del Lavoro e della previdenza sociale, ai quali si chiedeva «di conoscere se non ritengono ormai indispensabile ed urgente mettere a disposizione del Parlamento tutti gli atti delle inchieste amministrative compiute negli ultimi anni tendenti ad accertare le responsabilità e gli indirizzi della gestione nonché [...] ristrutturare l'Istituto secondo i criteri di una moderna concezione amministrativa e di controllo». I presentatori erano i senatori Gastone Nencioni, Enea Franza, Alessandro Lessona, Luigi Picardo, Araldo Crollanza, Antonio Cremisini, Michele Basile, Lando Ferretti, Gaetano Fiorentino, Enzo Maria Gray, Luigi Grimaldi, Domenico Latanza, Giuseppe Maggio, Nicola Tommaso Pace, Gavino Pinna, Salvatore Ponte, Francesco Turchi. Per il testo completo dell'interpellanza, vedi [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta del 30 settembre 1965](#), p. 17952.

⁵¹ L'interpellanza del senatore Roda era stata presentata «per conoscere [...] i nomi di quei funzionari [dell'Inps] che il Pubblico ministero dottor Bracci, nella sua recente requisitoria, non ha esitato a definire “altamente qualificati” ma “servili e con gli occhi bendati” [...]» e per sapere «quali provvedimenti abbia preso nei loro confronti (o intenda prendere) il Consiglio di amministrazione dell'Istituto», nonché per conoscere quanto fossero retribuiti e «quanto venne ad essi corrisposto cumulativamente negli anni 1963-64 e 1965 per qualsiasi titolo, ragione o causa». Per il testo completo dell'interpellanza, vedi [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta dell'8 febbraio 1966](#), p. 20909.

⁵² I firmatari, oltre a Cesare Rotta, erano Michelangelo Pasquato, Perpetuo B. Massobrio e Enzo Veronesi, tutti senatori liberali. L'interpellanza era stata presentata «al fine di conoscere la reale consistenza dei gravi episodi di irregolarità, sia in campo amministrativo sia in campo sanitario, verificatisi nell'Istituto nazionale della previdenza sociale; e quali provvedimenti si intendano prendere per ristrutturare con criteri moderni detto Istituto». Vedi [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta del 3 marzo 1966](#), p. 21005.

⁵³ Per il testo completo dell'interpellanza n. 432, vedi [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta del 22 marzo 1966](#), p. 21468.

Il Gruppo democristiano, con l'interpellanza n. 433, chiese al ministro del Lavoro di far luce sui provvedimenti adottati in merito ai fatti riguardanti l'Inps, agli abusi verificatisi e sulle sanzioni da infliggere ai responsabili nonché sui provvedimenti che il governo intendesse adottare

«in sede amministrativa e promuovere in sede legislativa per garantire una moderna funzionalità degli organi di amministrazione e di direzione degli enti previdenziali e l'esigenza di realizzare un efficiente sistema di controlli amministrativi e finanziari»⁵⁴.

Gli interpellanti chiedevano che il ministro presentasse al Senato una relazione sulla situazione generale sul funzionamento e sulla regolarità dei servizi dell'Inps e anche che fossero depositati al Senato «gli atti relativi all'inchiesta amministrativa sul caso Aliotta, per cui non esiste più segreto istruttorio e, via via che cessi il detto segreto, gli atti relativi alle altre inchieste»⁵⁵.

Anche il Gruppo socialdemocratico presentò un'interpellanza (n. 434) il 22 marzo 1966, a firma dei senatori Francesco Paolo Mongelli e Alessandro Morino, il cui tono e i contenuti erano simili alle altre interpellanze già citate⁵⁶.

Questi atti di sindacato ispettivo - le mozioni nn. 13 e 14 e le interpellanze nn. 363, 415, 419, 432, 433, 434 - furono tutti ampiamente discussi nelle sedute del 23 e del 24 marzo 1966⁵⁷. La discussione non si incentrò sul «caso Aliotta», considerato come esempio di un problema più ampio di malfunzionamento dell'Istituto, ma si polarizzò piuttosto sulla cattiva gestione economica di quest'ultimo e sul clientelismo e politicizzazione delle sue cariche più alte. L'esigenza di predisporre un'inchiesta parlamentare per verificare la fondatezza dei fatti, studiarne le cause e le prospettive di una riorganizzazione e riforma dell'Istituto fu concordemente sottolineata da quasi tutti i Gruppi parlamentari, in particolare da quelli comunista, socialista e missino.

Nella seduta pomeridiana del 24 marzo 1966 furono quindi presentati un documento (Doc. n. 99)⁵⁸ e due disegni di legge (nn. 1590 e 1591)⁵⁹.

⁵⁴ I firmatari dell'interpellanza n. 433 erano i senatori democristiani Giuseppe Salari, Cristoforo Pezzini, Dionigi Coppo, Angelo De Luca, Carlo Torelli e Francesco Zane. Per il testo completo dell'interpellanza n. 433, vedi Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta del 22 marzo 1966, p. 21468.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Per il testo completo dell'interpellanza n. 434, vedi Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta del 22 marzo 1966, p. 21468.

⁵⁷ Per la discussione delle mozioni e per lo svolgimento delle interpellanze, vedi le intere sedute [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta del 23 marzo 1966, seduta antimeridiana del 24 marzo 1966, seduta pomeridiana del 24 marzo 1966](#).

⁵⁸ Il [Doc. n. 99, Inchiesta parlamentare sull'ordinamento e il funzionamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale](#), era stato presentato da un gruppo di senatori appartenenti a partiti diversi. I firmatari erano i senatori Ferruccio Parri (Misto), Umberto Terracini (Pci), Fernando Schiavetti (Psi), Antonino Maccarrone (Pci), Giovanni Brambilla (Pci), Giuseppe Roda (Psiup), Francesco Spezzano (Pci), Adelio Albarello (Psi), Angelo C. Masciale (Psiup) e Umberto Fiore (Pci).

⁵⁹ Il disegno di legge [Istituzione di una Commissione d'inchiesta parlamentare sull'attività e sul funzionamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale \(Inps\) \(n. 1590\)](#) era stato presentato da un folto gruppo di senatori

SENATO DELLA REPUBBLICA
IV LEGISLATURA

Documento N. 99

PROPOSTA D'INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa dei senatori PARRI, TERRACINI, SCHIAVETTI, MACCARRONE,
BRAMBILLA, RODA, SPEZZANO, ALBARELLO, MASCIALE e FIORE

Comunicata alla Presidenza il 24 marzo 1966

Inchiesta parlamentare sull'ordinamento e sul funzionamento dell'Istituto
nazionale della previdenza sociale

ONOREVOLI SENATORI. — Le risultanze del
dibattito tenutosi avvenuto nel Senato rendono,
a nostro parere, necessaria e indilazionabi-
le una Commissione parlamentare d'inchie-
sta, composta dai membri del Senato, ai
sensi dell'articolo 115 del nostro Regola-
mento, sulla gestione dell'INPS.
La piega che hanno preso gli avvenimenti
recenti a proposito del nostro massimo

Istituto assicurativo e previdenziale, le rea-
zioni dell'opinione pubblica, la gravità dei
carteggi epistolari ultimamente apparsi sul-
la stampa a proposito della gestione INPS,
il tutto confluisce a rendere indispensabile
l'intervento chiarificatore del Parlamento,
attraverso la qui presente richiesta di Com-
missione parlamentare d'inchiesta.

Proposta di inchiesta parlamentare di
iniziativa dei senatori Parri e altri
Senato della Repubblica, IV leg., Doc.
n. 99, Frontespizio

I due disegni di legge chiedevano l'istituzione di una Commissione d'inchiesta⁶⁰ e vennero assegnati, per il loro esame in sede referente, alla 10^a Commissione permanente (Lavoro, emigrazione e previdenza sociale), che li esaminò congiuntamente tra maggio e giugno di quell'anno per poi trasmettere, il 15 luglio, una relazione ([Doc. n. 99-A](#)) all'Assemblea la quale, il 21 dello stesso mese, decise per l'assorbimento dei due disegni di legge da parte del Doc. n. 99 che venne emendato e approvato con il nuovo titolo *Inchiesta parlamentare sulle attività e sul funzionamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale*, dando così vita alla deliberazione istitutiva⁶¹.

del Partito liberale italiano: Giorgio Bergamasco, Vincenzo M. Trimarchi, Enzo Veronesi, Lea Alcidi Rezza, Eugenio Artom, Edoardo Battaglia, Umberto Bonaldi, Giacomo Bosso, Francesco Cataldo, Alfonso Chiariello, Ugo D'Andrea, Giovanni D'Errico, Luigi Grassi, Perpetuo B. Massobrio, Michelangelo Nicoletti, Vincenzo Palumbo, Michelangelo Pasquato, Cesare Rotta e Giuseppe Rovere; il disegno di legge [Istituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sulla gestione amministrativa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale \(n. 1591\)](#) era stato presentato dai senatori Gastone Nencioni, Antonio Cremisini, Michele Basile, Araldo Crollalanza, Lando Ferretti, Enea Franza, Gaetano Fiorentino, Enzo Maria Gray, Luigi Grimaldi, Domenico Latanza, Alessandro Lessona, Giuseppe Maggio, Luigi Picardo, Nicola Tommaso Pace, Gavino Pinna, Salvatore Ponte e Francesco Turchi: tutti senatori del Movimento sociale italiano erano gli stessi firmatari dell'interpellanza n. 363 già presentata nel settembre del 1965.

⁶⁰ Al contrario del Doc. n. 99, che chiedeva l'istituzione di una commissione d'inchiesta monocamerale, i due disegni di legge invocavano l'istituzione di una Commissione d'inchiesta bicamerale, composta da 15 deputati e da 15 senatori.

⁶¹ Per la votazione del Doc. n. 99, ossia della deliberazione istitutiva della Commissione d'inchiesta, vedi [Senato della Repubblica, Atti parlamentari, Assemblea, seduta pomeridiana del 21 luglio 1966](#), pp. 25620-25630.

SENATO DELLA REPUBBLICA
UFFICIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

N. 1590

COMMISSIONE 10^a

previo parere ☒

**DISEGNO DI LEGGE
IN SEDE REFERENTE**

d'iniziativa dei senatori BERGAMASCO, TRIMARCHI, VERONESI, ALCIDE REZZA
LAS, ARIZZI, BATTAGLIA, DONALDI, BOSCO, CATALDO, CHIARELLO, D'ANDREA,
D'ERRICO, GRASSI, MASSORRO, NICOLETTI, PALUMBO, PASQUATO, ROTTI
e ROVERE

Istituzione di una Commissione d'inchiesta parlamentare sull'attività
e sul funzionamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Torrelli (30.3.66)

SEDEUTA COMMISSIONE	DECISIONI
21-7-66	Approvato dal D.C. 99

N. 1590

SENATO DELLA REPUBBLICA
UFFICIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

N. 1591

COMMISSIONE 10^a

previo parere ☒

**DISEGNO DI LEGGE
IN SEDE REFERENTE**

d'iniziativa dei senatori NENCIONI, CREMINESI, BASILE, CROLLALANZA, FER-
RETTI, FRANZA, FIORENTINO, GRAY, GRIMALDI, LATANZA, LESSONA, MAGGIO,
PICARDO, PACE, PINNA, PONTE e TURCHI

Istituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare
sulla gestione amministrativa dell'INPS

Torrelli (30.3.66)

SEDEUTA COMMISSIONE	DECISIONI
21-7-66	Approvato dal D.C. 99

N. 1591

ASSR, Senato della Repubblica, Servizio dell'Assemblea, Disegni di legge, IV leg., camicie dei disegni di legge assegnati in sede referente alla 10^a Commissione permanente, nn. 1590 e 1591

Il testo della deliberazione istitutiva approvato definitivamente era il seguente:

«Articolo 1. - È istituita una Commissione senatoriale di inchiesta, a norma dell'articolo 115 del Regolamento, sulla situazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e sulle cause che hanno determinato i fatti discussi nelle sedute del Senato del 23 e 24 marzo 1966.

Articolo 2. - La Commissione si avvarrà delle relazioni di inchiesta già acquisite agli atti parlamentari, nonché di ogni altro mezzo di accertamento, sia diretto che indiretto, che riterrà di utilizzare per l'espletamento dei suoi compiti.

Articolo 3. - La Commissione è nominata dal Presidente del Senato su designazione dei Gruppi parlamentari.

Articolo 4. - La Commissione riferirà al Senato sulle risultanze delle indagini e degli esami di cui all'articolo 1, proporrà le eventuali misure atte ad ovviare alle irregolarità riscontrate e darà le indicazioni che riterrà utili per la riorganizzazione dell'Istituto, e ciò senza pregiudizio dell'iniziativa governativa in materia.

Articolo 5. - La Commissione presenterà la sua relazione al Senato entro il termine di sei mesi dalla sua nomina.

Articolo 6. - Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio del Senato della Repubblica»⁶².

L'articolo 1, indicando l'oggetto dell'inchiesta, faceva esplicito riferimento ai «fatti discussi nelle sedute del Senato del 23 e 24 marzo 1966», rimandando direttamente all'argomento delle mozioni e delle interpellanze citate. L'oggetto dell'indagine della Commissione d'inchiesta non consisteva nell'accertamento «di specifiche e concrete responsabilità di ordine civile, penale e amministrativo»⁶³ in capo a singoli soggetti:

«I fatti di cui all'articolo primo andavano considerati nel loro aspetto di sintomi o meno di una disfunzione che è il reale oggetto dell'inchiesta, ed entro tali limiti andavano esaminati. Questa considerazione ha ispirato la Commissione nell'analisi, nella valutazione, nell'approfondimento dei diversi illeciti denunciati, ad eccezione di quelli che rivestivano un ben preciso carattere di responsabilità personale di singoli individui e, se pur gravi e meritevoli di biasimo o conseguenze in altra sede, non servivano ad illuminare e chiarire alcuno degli aspetti della crisi esistente nell'Istituto»⁶⁴.

SENATO DELLA REPUBBLICA
IV LEGISLATURA

(Documento N. 99-A)
(Disegni di legge Nn. 1590 e 1591-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE TORELLI)

SULLA

PROPOSTA D'INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa dei senatori PARRI, TERRACINI, SCHIAVETTI, MACCARRONE,
BRAMBILLA, RODA, SPEZZANO, ALBARELLO, MASCIALE e FIORE

Comunicata alla Presidenza il 24 marzo 1966

Inchiesta parlamentare sull'ordinamento e sul funzionamento dell'Istituto
nazionale della previdenza sociale

E SUI

DISEGNI DI LEGGE

Istituzione di una Commissione d'inchiesta parlamentare sull'attività
e sul funzionamento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)
(n. 1590)

d'iniziativa dei senatori BERGAMASCO, TRIMARCHI, VERONESI, ALCIDI REZZA
Lea, ARTOM, BATTAGLIA, BONALDI, BOSSO, CATALDO, CHIARIELLO, D'ANDREA,
D'ERRICO, GRASSI, MASSOBRIO, NICOLETTI, PALUMBO, PASQUATO, ROTTA
e ROVERE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MARZO 1966

Istituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare
sulla gestione amministrativa dell'INPS (n. 1591)

d'iniziativa dei senatori NENCIONI, CREMISINI, BASILE, CROLLALANZA, FER-
RETTI, FRANZA, FIORENTINO, GRAY, GRIMALDI, LATANZA, LESSONA, MAGGIO,
PICARDO, PACE, PINNA, PONTE e TURCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MARZO 1966

Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 1966

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1780) - 2/3/4

*Relazione della Commissione lavoro, emigrazione
e previdenza sociale*

Senato della Repubblica, IV leg., Doc. n. 99-A,
Frontespizio

⁶² Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit., p. 7.

⁶³ *Ivi*, p. 10.

⁶⁴ *Ibidem*.

L'attività della Commissione di inchiesta - La Commissione era composta da diciotto senatori che furono nominati dal presidente del Senato Cesare Merzagora il 20 settembre 1966.

I commissari inizialmente furono Alessandro Bermanni, Giovanni Brambilla, Renato Chabod, Francesco Deriu, Alfio Di Grazia, Giuseppe Di Prisco, Giovanni Giraudo, Antonino Maccarrone, Mario Martinelli, Nicola Tommaso Pace, Vitantonio Perrino, Ignazio Petrone, Cesare Rotta, Aristide Sellitti, Franco Tedeschi, Attilio Trebbi, Franco Varaldo, Francesco Zane. Nei due giorni successivi alla nomina, Mario Martinelli fu sostituito da Carlo Torelli e Franco Tedeschi da Francesco Mongelli.

La Commissione tenne la sua prima seduta il 22 settembre 1966, nel corso della quale elesse il suo ufficio di presidenza: il senatore Giraudo ne divenne il presidente, vice presidenti i senatori Bermanni e Brambilla, segretari i senatori Deriu e Di Prisco.

L'attività della Commissione si concentrò essenzialmente su tre linee di inchiesta ognuna delle quali fu assegnata a un diverso gruppo di lavoro⁶⁵: il primo trattò fatti e problemi relativi all'assistenza antitubercolare; il secondo indagò sulla gestione del patrimonio dell'Istituto; il terzo si concentrò sulla struttura dell'Ente, con particolare riferimento alle prestazioni assicurative e al contenzioso⁶⁶. La valutazione e l'elaborazione degli elementi così raccolti fu riservata alla discussione in sede plenaria.

L'indagine prese avvio esaminando la «situazione dell'INPS, con particolare riferimento alle cause determinanti i fatti richiamati» dalla cronaca⁶⁷ per poter elaborare «delle misure necessarie ad ovviare alle irregolarità riscontrate»⁶⁸, nonché per ricercare criteri e indicazioni al fine di «consentire, sotto un profilo più generale, una riorganizzazione dell'Istituto»⁶⁹. Tale lavoro si ispirò

«a principi di carattere generale. La Commissione non poteva, logicamente, addentrarsi in analisi minute di carattere tecnico ed organizzativo, che devono essere demandate in un secondo momento ai competenti organi amministrativi»⁷⁰.

L'articolo 2 della deliberazione istitutiva individuava nelle relazioni di inchiesta già acquisite agli atti parlamentari gli strumenti principali di indagine della Commissione:

«La Commissione ha pertanto preso in esame le relazioni del Collegio sindacale, presentate al Senato dal Ministro del lavoro rispettivamente il 24 marzo 1966, il 18

⁶⁵ Il primo Gruppo era composto dai senatori Chabod, Di Grazia, Perrino, Petrone, Rotta e Sellitti; il secondo Gruppo da Maccarrone, Torelli, Pace, Mongelli, Trebbi, Varaldo; il terzo Gruppo da Bermanni, Giovanni Brambilla, Deriu, Di Prisco, Zane.

⁶⁶ Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit., p. 7.

⁶⁷ *Ivi*, p. 9.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ivi*, p. 10.

giugno ed il 21 luglio 1966, nonché una serie di atti presentati dal senatore Nencioni il 24 marzo 1966»⁷¹.

La Commissione, inoltre, acquisì successivamente una cospicua documentazione relativa alle tre linee di inchiesta sopra citate: vennero raccolti prospetti, relazioni, appunti, lettere, rapporti, accertamenti ispettivi, pareri, verbali e altra documentazione in merito all'attività antitubercolare, all'organizzazione dell'Istituto relativamente alla sua gestione finanziaria e patrimoniale nonché alle prestazioni e al contenzioso facenti capo all'Inps⁷².

Relativamente al «caso Aliotta», trattato dal primo Gruppo di lavoro, la Commissione d'inchiesta esaminò le deposizioni e le relazioni presentate da importanti dirigenti dell'Inps: da Luigi Medugno, presidente del collegio sindacale, da Roberto Cuzzaniti, consigliere di amministrazione, da Mario Giua, direttore centrale e da Claudio Cruciani, vicepresidente. Tali relazioni sottolinearono le gravi carenze di controllo e di vigilanza che vi furono nei riguardi dell'operato dell'Aliotta, sia da parte degli organi centrali sia da parte degli ispettori centrali e periferici dell'Istituto, pur escludendo che vi potesse essere stata una complicità di quest'ultimo con l'Aliotta. In particolare, il rapporto Cruciani descrisse analiticamente la strategia fraudolenta di Aliotta⁷³.

La Commissione lavorò dal 22 settembre 1966 al 30 maggio 1967: nel complesso tenne 46 sedute plenarie; numerose furono le audizioni svolte e i sopralluoghi effettuati presso sanatori⁷⁴.

I lavori della Commissione terminarono con la pubblicazione della *Relazione finale* che venne trasmessa alla Presidenza del Senato il 31 maggio 1967; nelle sue conclusioni, venivano ribadite importanti «considerazioni di principio» con il monito a non disattenderle:

«Ogni attività organizzativa, specie se a carattere pubblico, deve necessariamente reggersi su tre momenti essenziali: la norma, l'applicazione e il controllo di questa. [...] Alla luce di queste considerazioni di principio, le vicende e la situazione dell'INPS, a giudizio della Commissione, debbono vedersi in sostanza come sintomi e conseguenze dello squilibrio creatosi nel funzionamento dell'Istituto, all'origine per l'insufficienza di norme e quindi per l'instaurarsi di una prassi che, nella pretesa di sopperire alla carenza di leggi, ha indotto a violare anche quelle esistenti, senza un controllo idoneo a denunziare tempestivamente questa disfunzione di fondo»⁷⁵.

⁷¹ *Ivi*, p. 10. Sugli atti presentati dal senatore Nencioni, vedi Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Assemblea*, seduta pomeridiana del 24 marzo 1966, pp. 21640-21646.

⁷² Le carte prodotte dalla Commissione d'inchiesta sono consultabili presso la Sala studio dell'Archivio storico del Senato della Repubblica e sono parzialmente accessibili online, ai sensi del Decreto del presidente del Senato n. 12785 del 22 luglio 2020, sul sito [Patrimonio dell'Archivio storico](#). Per un elenco completo della documentazione acquisita dalla Commissione, vedi Senato della Repubblica, *Relazione finale*, cit., pp. 153-171.

⁷³ *Ivi*, pp. 24-25.

⁷⁴ *Ivi*, p. 8.

⁷⁵ *Ivi*, p. 139.

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(Documento N. 133)

COMMISSIONE SENATORIALE D'INCHIESTA SULL'ATTIVITÀ E SUL FUNZIONAMENTO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(DELIBERAZIONE DEL SENATO DEL 21 LUGLIO 1966)

Presidente: GIRAUDO Giovanni

Commissari: BERMANI Alessandro; BRAMBILLA Giovanni; CHABOD Renato; DERIU Francesco; DI GRAZIA Alfio; DI PRISCO Giuseppe; MACCARRONE Antonino; MONGELLI Francesco; PACE Nicola Tommaso; PERRINO Vitantonio; PETRONE Ignazio; ROTA Cesare; SELLITI Aristide; TORELLI Carlo; TREBBI Attilio; VARALDO Franco; ZANE Francesco.

RELAZIONE FINALE

Comunicata alla Presidenza del Senato il 31 maggio 1967

Relazione finale

Senato della Repubblica,
IV leg., Doc. n. 133,
Frontespizio

La Commissione sottolineò che l'unico testo legislativo organico che disciplinava l'Istituto era il regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155 e successivamente modificato con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 maggio 1947, n. 436⁷⁶. A partire da questo dato, la Commissione denunciava

«la mancanza nell'Istituto di una struttura e di una base normativa adeguata alle dimensioni e all'ambito di attività da esso raggiunti [...]. Sarebbe superfluo richiamare in questa sede le incongruenze e le disfunzioni cui ha dato luogo la mancanza di un adeguamento della legge ai nuovi compiti che l'Istituto, nella sua quasi trentennale evoluzione, doveva porsi e si è in effetti posto. [...] Per ogni specifica irregolarità, la carenza di una legge adeguata ha svolto un ruolo diretto o indiretto, ma sempre determinante»⁷⁷.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

In sostanza, la Commissione ritenne che la prima riforma da fare fosse

«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»⁷⁸.

La *Relazione* non mancò di mettere in rilievo

«l'inadeguatezza delle strutture amministrative alle nuove dimensioni e l'eccessivo margine di discrezionalità riconosciuto ad esso, in relazione all'attività finanziaria e amministrativa»⁷⁹,

riportando il giudizio della Corte dei conti - organo di controllo sull'attività dell'Istituto - espresso nella sua relazione sulla gestione dell'Inps per gli anni 1961-64⁸⁰. In una situazione così descritta, caratterizzata dalla

«mancanza di norme, e [...] dall'inosservanza di quelle esistenti, per la loro inadeguatezza e incapacità a disciplinare una situazione diversa da quella per cui, in origine, erano state emanate [...] i personalismi, gli abusi, le interferenze e pressioni politiche e le irregolarità di ordine amministrativo si ponevano quasi come dei corollari inevitabili che il difetto di controllo agevolava ulteriormente»⁸¹.

Una causa di disfunzioni della struttura amministrativa dell'Inps veniva ravvisata «nei poteri eccessivamente ampi riconosciuti al Presidente»⁸² dell'Istituto, in base all'articolo 9 del decreto legislativo n. 436 del 1947. In particolare, si sottolineava il problema della concentrazione di poteri in tale carica, problema che generava personalismi e sollevava ulteriori questioni in termini politici:

«La logica conseguenza di questa situazione è rappresentata non soltanto da un nocivo clima di personalismi che si riverbera su tutto l'andamento della gestione, come dimostrano, ad esempio, il caso del consigliere Vincenzo Aliotta in ordine all'attribuzione di incarichi di particolare fiducia e gli investimenti di San Giovanni Suergiu in ordine alle attività dell'Istituto, ma anche soprattutto dal pericolo di una politicizzazione dell'ente, a tutto discapito dell'imparzialità e correttezza amministrativa. È evidente che la concentrazione di pressoché tutti i poteri in mano ad una unica persona, nel clima di autonomia proprio di un ente parastatale e in assenza di controlli validi ed efficienti, poteva consentire con grande facilità il verificarsi di pressioni politiche esterne»⁸³.

⁷⁸ *Ivi*, p. 140.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ivi*, p. 141.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ivi*, p. 142.

La Commissione, considerando la situazione così descritta dell'Inps, non mancò di sottolineare la

«necessità di un efficiente sistema di controlli, esterni ed interni, a garanzia del funzionamento e della stessa esistenza dell'Istituto»⁸⁴.

A giudizio della Commissione, i controlli sarebbero dovuti essere effettuati in merito alla effettiva applicazione della legge

«non solo per individuare e impedire tempestivamente il compimento di irregolarità o di abusi, ma anche e soprattutto per saggiare la validità di esse, la possibilità di applicarle, la loro rispondenza alle reali esigenze e l'opportunità di eventuali riforme»⁸⁵.

Il problema successivo, si evidenziava, era il rapporto tra controlli e autonomia dell'Ente:

«Le esigenze del controllo assumono, d'altronde, un significato ed una portata particolare in rapporto alla figura degli enti pubblici ed alle prerogative di autonomia di questi ultimi. Ove, formalmente o di fatto, si escluda la possibilità di un controllo effettivo, nonché di un indirizzo e coordinamento nella gestione, l'esperienza dimostra come la vita di un ente, quale è l'INPS, per le possibilità di larga autonomia e le prospettive tipicamente sociali che ne caratterizzano l'attività, può facilmente degenerare nell'arbitrio e nella strumentalizzazione politica. [...] Un significato ancora più deteriore riveste poi il fenomeno della politicizzazione quando [...] le posizioni personali e gli interessi di partito contano più dei problemi e gli stessi enti vengono ad essere, di fatto, feudi e strumenti di manovra politica»⁸⁶.

L'esigenza di controlli più incisivi sull'Istituto, fece sostenere alla Commissione la necessità di cambiamenti in merito al ruolo degli organi dell'Inps e, quindi,

«di attribuire al Collegio sindacale maggiori poteri [...]. A titolo di esempio va richiamata la proposta, contenuta nella relazione del Ministero del lavoro, di conferire ai sindaci un potere di veto nei confronti delle deliberazioni illegittime eventualmente adottate dal Consiglio d'amministrazione»⁸⁷.

Per ciò che concerneva i controlli esterni, la

«forma di controllo sulla vita dell'Istituto è rappresentata dalla vigilanza dei Ministeri del lavoro e del tesoro che, si è detto, solo per il settore del personale assume il carattere di una più determinante tutela. [...] La Commissione auspica che, con adeguate disposizioni normative, venga meglio assicurato il coordinamento tra le funzioni ispettive del Ministero del tesoro e quelle più generali di vigilanza spettanti al Ministero del lavoro»⁸⁸.

⁸⁴ *Ivi*, p. 147.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ivi*, p. 149.

⁸⁸ *Ivi*, pp. 149-150.

In conclusione, la *Relazione* affermava

«la necessità che qualsiasi riforma abbia di mira non solo elaborazioni di strumenti tecnici e amministrativi, pur perfezionati e completi, ma anche e soprattutto gli uomini chiamati, nelle diverse e ben definite competenze, ad usarli e vivificarli della propria consapevole responsabilità. L'organizzazione delle competenze e la responsabilizzazione degli amministratori e dei funzionari che le esercitano, sono infatti le due condizioni essenziali da tenersi presenti nel riordinamento dell'INPS, come di ogni altro ente pubblico e della stessa amministrazione dello Stato. [...]. In altre parole, le irregolarità, al di là del carattere dell'illecito assunto per l'iniziativa di alcuni singoli, sono anche la conseguenza di una situazione complessa dovuta, ad un tempo, alla rapida evoluzione in questo dopo guerra delle esigenze della società italiana ed alla estrema lentezza nell'adeguare ad esse le leggi e le strutture organizzative degli organi chiamati a soddisfarle. L'INPS, nell'ambito dell'amministrazione pubblica, non costituisce pertanto, e sotto questo aspetto, un'eccezione ma rappresenta semmai uno dei settori su cui più forte è venuta esercitandosi la pressione delle istanze sociali enormemente accresciute. Questa constatazione, se non va interpretata come una attenuazione del giudizio espresso nel corso dell'indagine sulle irregolarità e negligenze riscontrate, vuol significare che non si può neppure pervenire ad una semplicistica, indiscriminata condanna dell'Istituto, senza tener conto delle difficoltà che esso ha superato e supera ogni giorno nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali. La Commissione anzi, nel concludere la sua relazione, sente il dovere di esprimere la propria fiducia al personale dell'Istituto, alla cui sensibilità ed impegno si affidano le ansie e le attese di milioni di italiani»⁸⁹.

⁸⁹ *Ivi*, p. 152.