

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 173 e 173-bis-A)

## RELAZIONE DELLA 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE RUBINACCI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 3 ottobre 1963*

*(V. Stampati nn. 136 e 136-bis)*

**presentato dal Ministro del Tesoro**

**di concerto col Ministro del Bilancio**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 4 ottobre 1963*

---

**Comunicata alla Presidenza il 19 ottobre 1963**

---

Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964

---

**INDICE**

PREMESSA . . . . . Pag. 3

**PARTE I**

LA PREVISIONE DI SPESA . . . . . » 3

**PARTE II**

Cap. I — RAPPORTI DI LAVORO . . . . . » 5

Cap. II — L'OCCUPAZIONE . . . . . » 17

Cap. III — LA FORMAZIONE PROFESSIONALE . . . . . » 20

Cap. IV — LA COOPERAZIONE . . . . . » 28

Cap. V — LA PREVIDENZA SOCIALE . . . . . » 29

CONCLUSIONE . . . . . » 46

DISEGNO DI LEGGE . . . . . » 47

ONOREVOLI SENATORI. — L'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale deve essere, innanzitutto, volto a considerare i dati contabili in relazione sia alle spese previste per il funzionamento del Ministero (personale e servizi), sia agli interventi finanziari dello Stato, previdenziali e assistenziali ed economici. Un tale esame, peraltro, porta naturalmente a fare un consuntivo dell'opera svolta e dei risultati conseguiti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che può definirsi l'organo attivo di intervento in campo sociale dello Stato, che percepisce i fenomeni complessi e mutevoli e spesso contraddittori della vita sociale, promuove la soluzione dei conflitti, interviene per stimolare l'occupazione, organizza e regola il collocamento della mano d'opera, cura l'addestramento professionale, assiste i disoccupati, garantisce la sicurezza sociale attraverso il sistema della Previdenza.

In definitiva, può ben dirsi che il Ministero del lavoro è chiamato essenzialmente ad attuare un fine fondamentale dello Stato democratico: assicurare, nel lavoro e col lavoro, la tutela dell'uomo nella sua individualità e nella sua dignità umana, nelle sue necessità, nelle sue ansie e sofferenze, nella sua aspirazione al progresso.

I compiti del Ministero del lavoro, anche se sul piano amministrativo sono limitati dai mezzi finanziari messi a sua disposizione, hanno un vasto raggio d'azione e possono beneficamente influenzare tutta la situazione sociale del nostro Paese. Per realizzare la sua attività il Ministero del lavoro ha, al centro, una struttura snella, mentre alla periferia la sua organizzazione è quanto mai capillare (è l'unico Ministero economico-sociale che ha un ufficio in ogni Comune del nostro Paese). A ciò si aggiunga che esso opera non soltanto direttamente con i suoi servizi, ma anche attraverso il gran numero di Enti, che agiscono sotto la sua vigilanza e secondo le sue direttive.

Adempiuto al dovere di illustrare la impostazione contabile della previsione di spesa, e fermata brevemente l'attenzione sugli aspetti amministrativi, la presente relazione

dedicherà la sua particolare attenzione al vasto campo di attività sociale del Ministero del lavoro.

## PARTE I

### LA PREVISIONE DI SPESA

Lo stato di previsione del Ministero del lavoro, per l'esercizio finanziario 1963-64, presenta una spesa per milioni 334.288, con un aumento di milioni 95.154,6 nei confronti dello stato di previsione dell'esercizio 1962-63 che prevedeva una spesa di lire 238.773,4 milioni.

Va, peraltro, tenuto presente che negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro sono stati accantonati 18.600 milioni, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, onde complessivamente le spese previste ammontano a milioni 352.888.

Le spese previste possono raggrupparsi come segue:

	<i>milioni</i>
Spese per il funzionamento del Ministero . . . . .	16.749,6
Interventi previdenziali ed assistenziali dello Stato . . . . .	307.390,1
Interventi economici dello Stato . . . . .	10.115,5
Spese diverse . . . . .	32,6
totale . . . . .	334.288

L'incremento della spesa, rispetto alle previsioni del precedente esercizio finanziario, è dovuto:

	<i>milioni</i>
a) all'applicazione di intervenuti provvedimenti legislativi ed incidenza di leggi preesistenti . . . . .	85.650,9
b) alle necessità di adeguare le dotazioni di bilancio alle occorrenze della gestione . . . . .	9.863,7
totale . . . . .	95.514,6

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra le variazioni causate da provvedimenti legislativi meritano particolare citazione quelle relative:

per milioni 73.500, all'applicazione della legge 12 agosto 1962, n. 1338, concernente disposizioni per il miglioramento dei trattamenti di pensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti;

per milioni 8.000, all'applicazione della legge 23 agosto 1962, n. 1335, concernente modalità per il versamento del contributo dello Stato al Fondo per l'adeguamento delle pensioni;

per milioni 2.000, all'applicazione della legge 26 ottobre 1957, n. 1047, concernente la estensione dell'assicurazione invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

Le variazioni causate dal maggior fabbisogno della gestione sono relative al Fondo per l'adeguamento delle pensioni.

#### 1) SPESE PER IL FUNZIONAMENTO

Le spese per il funzionamento nell'indicato importo di milioni 16.749,6 (pari al 5 per cento della spesa complessiva) comprendono le spese per il personale in attività di servizio per milioni 14.761,2 e quelle per il debito vitalizio ed i trattamenti simili per milioni 413,5. Il personale attualmente in servizio ammonta a 13.273 unità, compresi 223 militari addetti all'Ispettorato del lavoro. Il personale addetto all'Amministrazione centrale, compreso il personale comandato da altre amministrazioni dello Stato e quello dei ruoli aggiunti, è di 630 unità a fronte dei 739 previsti dalle tabelle organiche. Il personale addetto agli Uffici del lavoro e della massima occupazione, compreso quello dei ruoli aggiunti e comandato da altre Amministrazioni, è di 3.350 unità, a fronte dei 4.269 previsti dalle tabelle organiche. I collocatori in servizio sono 6.583 a fronte di 9.000 previsti dalle tabelle organiche. Il personale addetto all'Ispettorato del lavoro è di 1.995 unità, a fronte dei 3.265 previsti

dalle tabelle organiche. Ad essi vanno aggiunti 223 militari dell'Arma dei Carabinieri che prestano servizio nell'interesse dell'Ispettorato.

Va subito notata la carenza di personale in servizio in rapporto alle tabelle organiche, carenza che è particolarmente sensibile, incidendo negativamente sui servizi, per quanto riguarda l'Ispettorato del lavoro. E da formulare il voto che attraverso i concorsi si provveda ad integrare i ruoli di personale, non dissimulandosi le difficoltà per quanto riguarda il personale tecnico.

È doveroso, tenendo conto della vastità dei compiti, della varietà delle materie, della prontezza che necessariamente gli interventi debbono avere, tenuto conto, altresì, dei limitati mezzi disponibili, manifestare un convinto apprezzamento a quanti — dal Ministro, dai Sottosegretari, dai Direttori generali, dai Dirigenti dei vari Uffici fino ai più umili collaboratori — con ammirevole dedizione, con buona preparazione tecnica, con sensibilità sociale, assicurano l'efficiente funzionamento del Ministero.

Le spese per i servizi ammontano complessivamente a milioni 1574,9 ed esse riguardano le spese di fitto, riscaldamento, illuminazione degli uffici, le spese postali, telegrafiche e telefoniche; le spese di manutenzione; la spesa per il servizio automobilistico e dei mezzi di locomozione; le spese per cancelleria, acquisto di libri, pubblicazioni, giornali, eccetera.

#### 2) SPESE PER INTERVENTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI

Questa partita rappresenta la più importante nel bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Essa ammonta infatti a milioni 307.390. Essa si articola in una serie di contributi posti dalle leggi speciali a carico dello Stato, che riguardano il vasto settore della Previdenza sociale. Si tratta delle quote a carico dello Stato per pensioni agli assicurati contro l'invalidità e la vecchiaia in base al decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, del concorso al Fondo per

l'adeguamento delle pensioni, istituito con la legge 4 aprile 1952, n. 218 e in conseguenza della legge 20 aprile 1958, n. 55, del rateo per il versamento del contributo arretrato al Fondo per l'adeguamento delle pensioni in virtù della legge 23 agosto 1962, n. 1335. Si tratta ancora del contributo dello Stato all'assicurazione d'invalidità e vecchiaia ed all'assicurazione di malattia dei coltivatori diretti e degli artigiani, del contributo per la assicurazione di malattia agli esercenti attività commerciali, alle assicurazioni di invalidità e vecchiaia, tubercolosi e malattia a favore dei pescatori della piccola pesca marittima e delle acque interne nonché al fondo per l'assicurazione invalidità e vecchiaia del clero e dei ministri di culti diversi dalla religione cattolica.

Si tratta infine del contributo dello Stato alla gestione dell'agricoltura della Cassa unica per gli assegni familiari. Non è il caso di intrattenersi partitamente sulle varie voci, in quanto un apposito capitolo sarà in prosieguo dedicato alla Previdenza sociale.

### 3) SPESE DI INVESTIMENTO

Nel bilancio sono previste spese per milioni 8015,2, classificate come spese di investimento. Si tratta in realtà di spese aventi caratteristiche molto diverse. In effetti vi è da una parte la previsione di spesa di 15 milioni per l'acquisto e riparazione di mezzi di trasporto per gli uffici del lavoro e della massima occupazione e per i Centri di emigrazione, che in realtà sono spese attinenti al funzionamento dei servizi del Ministero (e la cui insufficienza va segnalata), mentre dall'altra lire 8 miliardi sono costituiti dal contributo a carico dello Stato al Fondo di addestramento professionale. Quest'ultima spesa, in effetti, può essere classificata come intervento economico dello Stato.

Si deve notare che è considerata spesa per intervento economico dello Stato quella di lire milioni 20.100 per i servizi di collocamento, che più propriamente può essere ritenuta spesa relativa al funzionamento.

## PARTE II

### CAP. I.

#### RAPPORTI DI LAVORO

##### 1) PROBLEMI ECONOMICI

Il mondo del lavoro è strettamente legato alla struttura, all'espansione, agli indirizzi, allo sviluppo e, purtroppo, alle battute d'arresto ed alle crisi dell'economia del nostro Paese. I relativi problemi, pertanto, attengono alla politica generale economica e soltanto di scorcio possono essere evocati nell'ambito della sfera di competenza del Ministero del lavoro. Ciò posto è appena il caso di sottolineare come dall'espansione economica dipenda la dilatazione dell'occupazione, come dalla produttività dipenda la possibilità degli aumenti retributivi, come dallo sviluppo delle aree depresse dipenda sia l'occupazione sia il miglioramento delle condizioni di vita di vasti strati di lavoratori, come dalla stabilità monetaria dipenda il valore reale delle retribuzioni, la loro utilizzazione in soddisfacenti consumi, la possibilità del risparmio.

L'anno decorso è stato caratterizzato da un aumento della produzione industriale, da una ulteriore dilatazione della occupazione e da una spinta in avanti nel settore retributivo. A questi elementi positivi si sono negli ultimi tempi accompagnati una notevole lievitazione dei prezzi, con conseguente aumento del costo della vita, uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti, una certa stasi nel mercato finanziario. Sarebbe grossolano errore volere attribuire questi elementi negativi esclusivamente agli aumenti delle retribuzioni, soprattutto in certi settori. Varie e complesse sono state invece le cause, alcune delle quali dovute a ragioni obiettive ed altre conseguenza di non sempre idonei e a volte non pronti interventi nel quadro della politica economica generale. Quello che si può qui affermare è che, in stretta collaborazione tra Governo, mondo imprenditoriale — sia pubblico, sia a partecipazione statale e sia privato — ed il mondo del lavoro, si deve concordemente operare perchè le minacce infla-

zionistiche siano eliminate e perchè l'economia del nostro Paese possa continuare nella sua fase di espansione sul piano del mercato interno e sul piano internazionale, nel quale è essenziale che le nostre imprese operino in regime di competitività. Occorre soprattutto che sia ristabilita e rafforzata la stabilità monetaria, che sia creato un clima di fiducia che possa dare nuovo impulso al mercato finanziario, da cui dipende il finanziamento di nuove imprese, l'ammodernamento degli impianti per tener dietro al progresso tecnologico, la politica di sviluppo delle aree depresse. Non bisogna dimenticare che non solo le imprese private ma anche le imprese a partecipazione statale e quelle pubbliche (fra queste l'Enel) traggono i loro mezzi finanziari dal riparmio. Questo deve essere incoraggiato a formarsi ed a orientarsi verso gli investimenti, così come la deplorabile fuga di capitali deve essere arrestata e gradualmente corretta con incentivi al rientro. La politica economica del nostro Paese deve essere ancorata alla realtà, non può perseguire utopie derivanti da astratte impostazioni ideologiche, deve avere come obiettivo il più largo ed equilibrato benessere possibile. Deve con ogni mezzo tendere a correggere squilibri ed a promuovere una armonica distribuzione di attività economiche sull'intero territorio del nostro Paese.

Non è qui il caso di indicare le vie ed i mezzi per realizzare tali obiettivi, nè tanto meno è il caso di affrontare il delicato tema dei limiti e dei fini dell'intervento statale nell'economia. Si può peraltro affermare che la situazione del nostro Paese, caratterizzata da squilibri zonal e di settore, consiglia di orientare gli interventi dello Stato e la privata iniziativa secondo una programmazione economica che possa far confluire verso le zone ed i settori più disagiati i mezzi necessari a promuoverne lo sviluppo, incoraggiando, sostenendo, facilitando tutte le iniziative che si svolgono nel quadro del programma. Correlativamente deve essere perseguita dallo Stato, dagli operatori economici e dagli organizzatori sindacali dei lavoratori una politica del reddito, che tenda all'incremento del reddito nazionale e mantenga nei limiti di questo sia i redditi imprenditoriali che gli au-

menti retributivi. Molto opportunamente una delle organizzazioni sindacali a carattere nazionale ebbe già a sostenere che gli aumenti di retribuzione dovessero essere legati agli incrementi della produttività: le cose in questi ultimi tempi non sono andate così, ma a questa impostazione di massima bisogna ritornare. Di grande rilievo potrà essere nel prossimo avvenire il ruolo del Ministero del lavoro, che non può limitarsi ad una mera attività di mediazione, ma deve, attraverso gli stretti contatti con le organizzazioni sindacali degli imprenditori e dei lavoratori, tendere alla definizione di una organica politica retributiva nel quadro della generale politica economica del Paese, e cercare di svolgere la propria azione seguendo una illuminata visione delle possibilità per evitare che gli aumenti delle retribuzioni siano soltanto nominali, e per cercare di evitare l'aggravamento di squilibri.

## 2) CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Per quanto riguarda la disciplina *erga omnes*, è il caso di ricordare che la produzione normativa delegata si è conclusa con l'emanazione di 949 decreti legislativi con i quali sono state trasposte in legge 4595 pattuizioni collettive.

Devesi però precisare che a seguito della nota decisione della Corte costituzionale — sentenza 106 dell'11 dicembre 1962 che ha dichiarato conformi alla Carta costituzionale norme di cui alla legge 14 luglio 1959, numero 741, ma ha giudicato viziato di illegittimità sotto lo stesso profilo il disposto dell'articolo 1 della successiva legge 1° ottobre 1960, n. 1027, con il quale veniva conferito al legislatore delegato il potere di emanare provvedimenti anche in riferimento alle pattuizioni collettive stipulate entro i 10 mesi successivi alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 741 — 155 provvedimenti hanno cessato di avere efficacia nella totalità delle disposizioni che ne formavano il contenuto, mentre 88 seguitano ad operare nell'ordinamento pubblico amministrativo del lavoro, unicamente nelle disposizioni che si uniformano a patti collettivi stipulati entro il

2 ottobre 1959 e cioè prima dell'entrata in vigore della stessa legge n. 741, avvenuta il giorno successivo. In totale 243 su complessivi 949 decreti emanati.

Per una migliore comprensione della portata della pronuncia in diretto rapporto agli atti negoziali ai decreti, si precisa che 145 strumenti collettivi di efficacia provinciale hanno riacquisito la loro peculiare natura ed il loro circoscritto effetto di negozio di diritto privato. Perciò, 471 delle 4.595 patruzioni conosciute dal Governo e trasposte in norme di legge hanno riacquisito la natura e l'effetto predetti.

Ultimata la produzione normativa, permane naturalmente un'intensa attività che si rende necessaria per la soluzione dei numerosi e complessi problemi inerenti alla pratica applicazione della disciplina di che trattasi.

I quesiti posti e le questioni prospettate dagli Ispettorati e dagli Uffici del lavoro, dai Sindacati, dalle imprese e da lavoratori singoli sono stati anch'essi particolarmente numerosi.

In particolare, sono da ricordare i seguenti:

la natura e le funzioni degli organismi di conciliazione e di arbitrato previsti da alcune contrattazioni collettive ed in specie dagli accordi interconfederali;

i limiti di efficacia delle norme concernenti la costituzione ed il funzionamento delle Casse edili;

l'applicazione dei decreti nei confronti:

- a) delle imprese;
- b) delle cooperative di produzione e lavoro;
- c) degli enti pubblici economici e delle aziende municipalizzate;

l'applicazione dell'accordo interconfederale sui licenziamenti per riduzione di personale dei dipendenti da imprese industriali ad imprese associate a sindacati che non hanno partecipato alla formazione e stipulazione dell'accordo stesso.

Invero, non tutti i problemi di applicazione sono stati completamente definiti.

Tanto per fare un esempio, quello relativo all'applicabilità della disciplina delegata nei confronti degli enti pubblici economici è stato sottoposto da tempo all'Ufficio legislativo, cui è stato chiesto il parere se tali enti debbano considerarsi o meno diretti ed immediati destinatari della disciplina stessa, indipendentemente dal fatto che i decreti legislativi non si indirizzino a loro *expressis verbis*.

Tra essi va segnalato l'importante problema dell'estensione della efficacia al settore artigiano dei decreti che trasformano in provvedimenti di legge contratti dell'industria, che ha trovato la sua definizione ultima nella sentenza n. 70 dell'8 maggio 1963 della Corte costituzionale.

Secondo la Corte, infatti, tale efficacia non può intendersi estesa ad imprese di tipo diverso da quello che ricorre nei contratti e perciò a lavoratori dipendenti di imprese diverse da quelle rappresentate dalle associazioni che li hanno stipulati.

Peraltro, è appena il caso di dire che la suprema decisione è sostanzialmente analoga al parere a suo tempo espresso sullo stesso problema dal Consiglio di Stato, il quale ebbe a precisare che nei confronti delle categorie che non sono rappresentate nella formazione del contratto collettivo, come accade per le contrattazioni del settore industriale per quanto concerne le aziende artigiane, l'applicabilità della normazione delegata deve essere esclusa.

Continua inoltre la raccolta e l'esame delle contrattazioni collettive stipulate successivamente alla scadenza dei termini della legge di delega. Il che consentirà lo studio dell'evoluzione dei particolari istituti contrattuali in relazione alle norme divenute obbligatorie per via dell'emanazione dei decreti legislativi.

La situazione che si è venuta a determinare è caratterizzata ancora una volta dalla carenza di una disciplina legislativa che garantisca la efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. Tale efficacia è limitata soltanto alle norme contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 741, ma essa è esclusa per i contratti collettivi stipulati successivamente, con il solo correttivo

vo che tali contratti non possano contenere norme peggiorative. Il contratto collettivo di lavoro è di nuovo respinto nel campo dei contratti di diritto privato, con le limitazioni di obbligatorietà che ne derivano. Tale situazione non può non essere prontamente corretta, perchè essa è in contraddizione con la politica economica e sociale di equilibrato sviluppo. Gli effetti negativi della obbligatorietà limitata dei nuovi contratti collettivi si riscontrano, infatti, soprattutto nelle zone arretrate e nei settori depressi, aumentando gli squilibri, che per altra via si intenderebbe eliminare. Si pone, pertanto, con urgenza il problema di dare una disciplina legislativa alla contrattazione collettiva, disciplina che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, non può essere realizzata con misure provvisorie, ma deve necessariamente attuarsi sulle linee stabilite dall'articolo 39 della Costituzione. È da auspicare che soluzioni pratiche possano essere concordate, tali da promuovere il Sindacato a fonte primaria di produzione normativa avente efficacia generale, tali da regolare il processo di formazione del contratto collettivo, tali da introdurre idonee procedure per quanto attiene alla risoluzione delle controversie nella fase formativa e nella fase applicativa del contratto, e ciò nel pieno rispetto della libertà e dell'autonomia dei sindacati e dell'azione sindacale nell'ambito della legge.

### 3) LE VERTENZE DI LAVORO

#### a) *Controversie collettive*

L'azione del Ministero nel campo dei conflitti di lavoro si svolge sulle ormai tradizionali direttrici, rappresentate da interventi volti, da una parte, a prestare assistenza e collaborazione alle contrapposte organizzazioni sindacali per la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro e, dall'altra, a conciliare le controversie di carattere collettivo derivanti dall'applicazione di tali contratti e da problemi economici di vario ordine, ovvero da provvedimenti di licenziamento che le aziende adottano per far fronte a particolari situazioni economico-produttive.

L'intervento conciliativo, come è noto, si svolge sia su iniziativa del Ministero e dell'organo periferico sia su richiesta delle organizzazioni sindacali.

In ogni caso esso tende, in mancanza di un qualsiasi carattere arbitrale dell'intervento della pubblica Amministrazione, ad una vera e propria mediazione fra le parti nella ricerca di quelle soluzioni che possono costituire il punto di equilibrio fra le opposte posizioni delle parti stesse.

La quasi totalità dei contratti collettivi ha comportato per i lavoratori un sensibile aumento del trattamento salariale, oltre ad interessanti modifiche migliorative di taluni istituti contrattuali riguardanti diversi aspetti della disciplina del rapporto di lavoro.

Nell'anno amministrativo testè decorso il Ministero è intervenuto, tra l'altro, per il rinnovo di due importanti contratti collettivi di lavoro e precisamente quelli riguardanti i settori della metalmeccanica privata e dell'industria mineraria privata e a partecipazione statale.

Numerosissime e talvolta lunghissime sono state le riunioni delle parti prima di pervenire agli accordi di massima che hanno posto fine ad agitazioni e scioperi dilungatisi, con varie interruzioni e riprese, per molti mesi.

Non sembra qui necessario riportare, sia pure per sommi capi, i termini dei due accordi; ma per comprenderne la portata pare opportuno ricordare solo che nel settore metalmeccanico trovano occupazione oltre un milione di lavoratori e in quello minerario circa centomila.

Quanto alle controversie collettive di lavoro, le più importanti tra quelle composte in sede ministeriale sono:

conciliazione della vertenza insorta tra i lavoratori delle ferrovie del Sud-Est (in concessione) il cui accordo prevede, tra l'altro, la riduzione dell'orario effettivo di lavoro, a favore di tutte le categorie, di trenta minuti giornalieri;

composizione della controversia insorta presso gli stabilimenti « Piaggio » di Pisa e Pontedera. L'accordo, raggiunto dopo ben quattro convocazioni in sede ministeriale, prevede, tra l'altro, la istituzione di un pre-



mio mensile di produttività a far data dal 1° settembre 1962;

vertenza riguardante i lavoratori sacca-riferi e conclusasi con la erogazione straordinaria della somma di lire 27.000 a tutti i lavoratori con rapporto a tempo indeterminato e di lire 8.000 ai lavoratori assunti per il periodo di campagna;

conciliazione della controversia insorta presso le aziende cinematografiche di sviluppo e stampa; l'accordo prevede, tra l'altro, la istituzione di una indennità giornaliera di lire 200 a favore di tutti i dipendenti;

composizione della controversia riguardante i dipendenti della Società autori ed editori i quali hanno ottenuto un aumento salariale del 6,25 per cento ed un aumento del 10 per cento sul compenso per lavoro straordinario;

composizione della controversia riguardante il personale ospedaliero che ha conseguito un aumento minimo *pro capite*, per i gradi più bassi di lire 14.000 mensili;

conciliazione della vertenza S.I.P.R.A. (Società italiana pubblicità radiofonica) i cui dipendenti hanno ottenuto un aumento salariale del 13 per cento ed una somma *una tantum* di lire 50.000 *pro capite*;

composizione della vertenza riguardante i dipendenti della Circumvesuviana di Napoli: i lavoratori hanno ottenuto un aumento della misura complessiva delle competenze accessorie (circa 5 milioni) e, *una tantum*, una somma di lire 18.500 *pro capite*;

vertenza Roma-Nord: i lavoratori hanno ottenuto l'aumento delle percentuali di incentivo, un'indennità giornaliera di mensa

di lire 100, la riduzione dell'orario di lavoro; e, infine, l'indennità chilometrica di percorrenza è stata portata a lire 1,24 per i macchinisti, lire 0,99 per i capotreno e lire 0,76 per i conduttori e frenatori;

Società Spiritus di Cecina (Livorno): è stato ottenuto dai lavoratori un aumento di lire 200 giornaliera, l'indennità di mensa e *una tantum* la somma di lire 15.000 *pro capite*.

#### b) Controversie individuali

L'attività svolta dal Ministero del lavoro per il tramite dei suoi organi periferici (Uffici del lavoro e della massima occupazione) nel campo delle controversie di lavoro si è dimostrata piuttosto intensa anche durante il 1962.

Nel corso dell'anno sono giunte richieste di intervento per 44.790 controversie individuali e plurime e per 516 collettive. Gli Uffici ne hanno trattate 45.161 individuali e 569 collettive per cui la giacenza a fine anno (5.539) è diminuita rispetto a quella iniziale (5.963).

Le controversie conciliate assommano a circa 20.000 e rappresentano circa il 40 per cento delle esaminate.

I lavoratori hanno, così, potuto recuperare circa 15 miliardi, cifra molto superiore a quella dell'anno precedente (3,6 miliardi), pari all'82 per cento delle somme richieste.

Nella tabella che segue è indicata più specificamente la valida azione esplicata dagli Uffici periferici.

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONTROVERSIE INDIVIDUALI E COLLETTIVE DI LAVORO	SETTORI							Totale settori
	Agricoltura	Industria	Commercio	Credito assicurazioni	Varie			
Esistenti all'inizio dell'anno . . . . .	814 15	3.334 68	1.174 9	10	525 14			5.857 106
Denunciate nell'anno . . . . .	5.256 16	24.856 404	9.721 54	144 4	4.813 38			44.790 516
TOTALI . . . . .	6.101	28.662	10.958	158	5.390			51.269
TRATTATE NEL CORSO DELL'ANNO								
Conciliate . . . . .	2.260 15	10.300 259	4.263 32	70 1	2.154 19			19.047 326
Non conciliate . . . . .	2.182 2	9.673 65	3.932 8	43	1.723 17			17.553 92
Abbandonate . . . . .	902 9	4.549 115	1.491 13	18 1	829 6			7.789 144
Demandate ad altri organi . . . . .	57 1	588 4	74 1	4	49 1			772 7
TOTALI . . . . .	5.401 27	25.110 443	9.760 54	135 2	4.755 43			45.161 569
In corso a fine anno . . . . .	669 4	3.080 29	1.135 9	19 2	583 9			5.486 53
Somme richieste nelle controversie considerate (in migliaia di lire) . . . . .	461.437 9.677	2.702.300 12.033.278	1.156.771	126.941	1.581.860 2.659			6.029.309 12.045.614
Somme liquidate in esito alle controversie conciliate (in migliaia di lire) . . . . .	330.669 9.677	1.937.020 10.814.793	816.833	96.828	862.523 2.139			4.043.873 10.826.609

## 4) TUTELA LEGISLATIVA DEL LAVORO

a) *Orario di lavoro*

La predisposizione di una nuova disciplina dell'orario di lavoro che favorisca la soluzione dei problemi connessi all'incremento dell'occupazione operaia e conseguentemente all'eliminazione del fenomeno della sottoccupazione, realizzabile mediante la riduzione dell'attuale durata massima settimanale del lavoro, ha costituito in questi ultimi anni oggetto della costante attenzione del Ministero del lavoro.

Il problema, pertanto, è stato messo allo studio anche in sede di conferenza internazionale del lavoro, che, lo scorso anno, ha adottato una Raccomandazione concernente una riduzione graduale della durata del lavoro fino al limite di 40 ore settimanali.

In particolare, nell'attesa che il problema di carattere generale relativo alla riduzione della durata del lavoro possa trovare la sua più idonea soluzione, è stata emanata la legge 23 ottobre 1962, n. 1544, sulla riduzione dell'orario di lavoro per i lavoratori delle miniere nel senso che detto orario non potrà eccedere le 40 ore settimanali di lavoro effettivo a partire dal 1° gennaio 1964, a parità di retribuzione.

Nel frattempo la legge predetta stabilisce l'obbligo per le aziende di ridurre l'orario di lavoro di 3 ore fino alla concorrenza delle 40 ore settimanali di lavoro effettivo. Al riguardo la competente Direzione generale ha provveduto con circolare n. 2 dell'8 gennaio 1963, diretta agli Ispettorati del lavoro, ad illustrare i criteri ispiratori della legge nonché a fornire le direttive di massima per l'azione di vigilanza che gli stessi sono chiamati a svolgere.

b) *Orario di lavoro del personale addetto al trasporto di merci su strada.*

Con legge del 14 febbraio 1958, n. 138, venne disciplinato l'orario di lavoro del personale degli automezzi pubblici di linea ex-

tra-urbani adibiti al trasporto dei viaggiatori.

È rimasto invece in sospeso il problema della disciplina dell'orario di lavoro del personale addetto al trasporto di merci su strada. Esso è stato affrontato in collaborazione con il Ministero dei trasporti e con le Associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate.

È stato predisposto al riguardo un disegno di legge che, approvato dal Consiglio dei ministri, non è stato trasformato in legge a causa dell'intervenuta fine della legislatura.

c) *Contratto di lavoro a tempo determinato.*

Tale materia è stata regolamentata in modo completo dalla legge 18 aprile 1962, n. 230, la quale ha dettato una nuova disciplina rispetto e in sostituzione a quella prevista precedentemente dall'articolo 2097 del Codice civile, allo scopo principalmente di infrenare gli abusi che in pratica si riscontravano col frequente ricorso a tale istituto da parte dei datori di lavoro.

Sono stati, a seguito dell'emanazione della nuova disciplina, presi in esame i diversi problemi e le questioni ad essa connesse, provvedendo per taluni di essi ad adottare le opportune determinazioni. In particolare, per quanto concerne l'obbligo stabilito dall'articolo 1 lettera a) della legge predetta, si è provveduto a predisporre una apposita tabella indicante le attività a carattere stagionale per le quali è ammessa l'apposizione di un termine al contratto di lavoro, e che dovendo essere emanata con decreto presidenziale è stata inviata per il prescritto parere al Consiglio di Stato.

In tale occasione è stato anche chiesto al Consiglio di Stato il parere in merito alla possibilità per talune lavorazioni che presentano punte di più intensa attività produttiva derivanti da maggiore richiesta del prodotto, nelle quali non è presente pertanto il carattere della stagionalità, di essere ricomprese nella lettera c) dell'articolo 1 della legge, la quale ammette l'assunzione di lavoratori con contratto a termine quando essa abbia luogo per l'esecu-

zione di un'opera o di un servizio definiti o predeterminati nel tempo, aventi carattere straordinario od occasionale.

d) *Ferie.*

Una questione di particolare importanza, sulla quale recentemente è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale, è quella relativa alla maturazione del diritto alle ferie da parte del lavoratore in relazione al disposto dell'articolo 2109 del Codice civile, il quale la condizionava al compimento di un anno di ininterrotto servizio, e dell'articolo 36 della Costituzione, il quale stabilisce che il lavoratore ha diritto a ferie annuali retribuite e non può rinziarvi.

La Corte costituzionale con sentenza numero 66 del 10 aprile 1963 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del sopracitato articolo 2109 — secondo comma — del Codice civile limitatamente all'inciso: « dopo un anno di ininterrotto servizio », in riferimento al menzionato articolo 36 della Costituzione.

e) *Tenuta e regolarizzazione dei documenti di lavoro.*

Nel corso dell'esercizio 1962-63 sono state ultimate le operazioni di revisione delle autorizzazioni rilasciate anteriormente all'entrata in vigore del regolamento 26 agosto 1959, n. 921, di attuazione della legge 23 novembre 1939, n. 1815.

In accoglimento delle istanze della categoria è stato studiato e predisposto uno schema di disegno di legge per l'istituzione e la disciplina dell'Albo dei consulenti del lavoro, attribuendo a questi autonomia organizzativa sotto la vigilanza del Ministero del lavoro.

Il provvedimento non ha potuto avere tuttavia l'approvazione per la sopravvenuta fine della legislatura.

f) *Divieto di lavoro notturno nei panifici.*

Al fine di meglio garantire l'applicazione della legge 22 marzo 1908, n. 105, sul divieto del lavoro notturno nei panifici è sta-

ta emanata la legge 16 ottobre 1962, n. 1498 che prevede un inasprimento delle sanzioni pecuniarie e che attribuisce anche al Prefetto, oltre che al giudice (indipendentemente cioè dell'esistenza della recidiva) il potere di disporre la sospensione dell'esercizio dell'industria con l'obbligo per l'esercente di corrispondere in tale periodo la retribuzione ai lavoratori dipendenti.

In relazione alla possibilità di deroga per ragioni di pubblica necessità prevista dall'articolo 5 della citata legge n. 105, sono state diramate dal Ministero due circolari, rispettivamente in data 12 gennaio 1963 e 22 marzo 1963, dirette agli Ispettorati del lavoro ed ai prefetti, con le quali sono state impartite direttive perchè gli Ispettorati, sentite le organizzazioni sindacali, valutino la possibilità di consentire alle aziende di panificazione operanti nelle province nelle quali è disposta la chiusura dei panifici e delle rivendite di pane nei giorni di domenica o di altre ricorrenze festive, di anticipare di due ore nel giorno precedente dette festività l'inizio dell'attività lavorativa.

g) *Lavoro a domicilio.*

La Commissione centrale di cui all'articolo 5 della legge 13 marzo 1958, n. 264, durante l'anno in esame, ha continuato nella sua complessa attività d'istituto.

Sono stati presi in esame vari ed importanti quesiti riguardanti il libretto personale di controllo, la determinazione delle tariffe di cottimo, l'assistenza alle lavoratrici a domicilio in caso di maternità.

Sono stati infine forniti chiarimenti e direttive in base ai diversi quesiti sull'applicazione della legge 13 marzo 1958, n. 264, posti dai dipendenti Ispettorati ed Uffici del lavoro.

h) *La tutela delle lavoratrici che contraggono matrimonio.*

Nel quadro dell'azione svolta dal Ministero per la tutela delle lavoratrici assume particolare rilievo quella intesa a risolvere il problema dei licenziamenti delle lavoratrici per causa di matrimonio, che tanto

ha interessato l'opinione pubblica, e che si è conclusa con l'approvazione della legge 9 gennaio 1963, n. 7.

Tale legge, che ha per oggetto « il divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche della legge 26 agosto 1950, n. 860: tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri » stabilisce, nei suoi punti essenziali:

— la nullità delle clausole di qualsiasi genere nei contratti e nei regolamenti che prevedono la risoluzione del rapporto di lavoro delle lavoratrici in conseguenza del matrimonio e parimenti dei licenziamenti attuati per detta causa;

— la presunzione che il licenziamento avvenuto nel periodo intercorrente dal giorno della richiesta delle pubblicazioni a un anno dopo la celebrazione delle nozze sia stato disposto per causa di matrimonio;

— la nullità delle dimissioni presentate dalla lavoratrice nel periodo predetto e non confermate dalla medesima entro un mese al competente Ufficio del lavoro;

— il diritto al trattamento previsto per le dimissioni per giusta causa per la lavoratrice licenziata nel periodo suddetto che, invitata a riassumere servizio, dichiara di voler recedere dal contratto;

— la mutualizzazione dell'onere della maternità per le categorie per le quali in precedenza tale onere gravava sul datore di lavoro.

È attualmente allo studio del Ministero l'opportunità di diramare direttive di carattere generale per l'esatta ed univoca applicazione della norma legislativa; a tal fine gli Ispettorati e gli Uffici del lavoro sono stati invitati a riferire sui problemi pratici e di interpretazione che hanno dovuto affrontare, e a fornire ogni altro elemento ritenuto utile allo scopo.

Cominciano a pervenire notizie e dati in proposito; dagli elementi finora in possesso sembra che la prima applicazione della legge non abbia dato luogo ad inconvenienti.

#### i) *Problemi familiari.*

Con decreto ministeriale 5 maggio 1962 è stata istituita la divisione « Protezione della famiglia del lavoratore », la quale durante l'esercizio finanziario 1962-63, ha gradualmente sviluppato la propria attività imprimendo ad essa un impulso sempre più continuo ed intenso sia sul piano interno che su quello internazionale.

Dei vari problemi — relativi alle attuali esigenze della vita familiare del lavoratore ed ai suoi rapporti di convivenza nell'ambiente economico o sociale di lavoro — si citano i seguenti:

1) Coordinamento e potenziamento delle attività assistenziali svolte localmente a favore delle famiglie dei lavoratori;

2) Vacanze per le famiglie dei lavoratori con particolare riguardo a quelle numerose e più povere. L'iniziativa tende ad assicurare al lavoratore l'opportunità di trascorrere con la propria famiglia le ferie annuali in località diverse dall'ambiente abituale di soggiorno e di lavoro. Il problema in vari Paesi europei già da tempo è stato fatto oggetto di studio ed ha trovato varie soluzioni; esso inoltre ha costituito oggetto di un Congresso tenuto a Parigi nello scorso 1962, in cui venne esaminata la possibilità di uno scambio di famiglie di lavoratori fra i vari Paesi europei interessati;

3) Edilizia economica e popolare. La Direzione generale dei rapporti di lavoro svolge in proposito la propria attività su due distinte direttrici: da una parte collabora con la Direzione generale della previdenza ed assistenza sociale nello studio dei bisogni familiari del lavoratore in relazione all'attuazione del programma decennale di costruzione di alloggi economici di cui alla legge 14 febbraio 1963, n. 60; dall'altra svolge il proprio interessamento ad incoraggiare e stimolare ogni possibile utile iniziativa, sia pubblica che aziendale, diretta comunque a venire incontro ai bisogni familiari del lavoratore in relazione all'alloggio.

4) Istituzione di cooperative di consumo nelle località in cui, con l'espansione dei settori produttivi ed in particolare di quello industriale, più intenso è l'afflusso di lavoratori, in modo da consentire alle famiglie meno abbienti l'acquisto a prezzi accessibili alle loro limitate possibilità economiche di quanto possa loro occorrere.

5) Oculata utilizzazione del tempo libero in modo da:

— consentire a tutti i lavoratori ed ai loro familiari svaghi rispondenti all'età, sesso e condizioni di vita di ciascuno;

— perseguire idonee iniziative tendenti all'elevazione morale, culturale e professionale di essi;

— favorire la reciproca conoscenza in modo da facilitare la formazione di una società omogenea ed armonica.

Anche sul piano internazionale, cospicua è stata l'attività svolta.

È stata infatti curata la preparazione della prossima Conferenza dei ministri responsabili delle questioni sociali e della famiglia che avrà luogo a Bruxelles nel prossimo ottobre; alla stessa parteciperanno, oltre i rappresentanti dei Paesi della C.E.E., anche quelli dell'Austria, della Svizzera e della Gran Bretagna.

Inoltre si è attivamente partecipato a varie riunioni internazionali aventi per oggetto questioni familiari, quali quella di esperti tenuta a Bruxelles nei giorni 14 e 15 marzo scorsi, a cura della Commissione C.E.E.; l'incontro europeo dei Movimenti familiari, tenuto pure a Bruxelles nei giorni 18 e 19 maggio scorsi, a cura del Comitato d'azione europea dell'unione internazionale degli organismi familiari; ed infine il Convegno delle commissioni *des conseils matrimoniaux*, tenuto a Milano il 21 e 22 giugno scorsi.

#### 5) I PROBLEMI INTERNAZIONALI DEL LAVORO

La Direzione generale dei rapporti di lavoro, cui è attribuito il compito di tenere i collegamenti con l'Organizzazione interna-

zionale del lavoro e con gli altri organismi internazionali per quanto concerne le questioni sociali e di assicurare la partecipazione del Ministero all'attività degli organismi anzidetti, ha svolto, anche nel periodo cui si riferisce la presente relazione, un notevole lavoro sia nel settore degli accordi e delle convenzioni bilaterali e multilaterali sia nell'ambito dei vari organismi internazionali.

Nel quadro delle iniziative bilaterali e multilaterali sono da segnalare:

— la ratifica della Convenzione sulle assicurazioni sociali tra l'Italia e l'Argentina (legge 3 dicembre 1962, n. 1759);

— la ratifica della Convenzione sulla sicurezza sociale tra l'Italia ed il Principato di Monaco (legge 2 marzo 1963, n. 623).

Per ciò che concerne le iniziative che fanno capo alle Organizzazioni internazionali è da porre in rilievo quanto segue:

#### a) Comunità economica europea

Nell'ambito della Comunità economica europea il contributo italiano alla definizione dei vari problemi è stato, come in passato, tempestivo ed apprezzato.

Tra le questioni di particolare interesse meritano di essere ricordate l'esame del nuovo testo del regolamento n. 15 (libera circolazione dei lavoratori), la proposta di modifica del regolamento n. 9 (Fondo sociale europeo), il regolamento relativo alla sicurezza sociale dei frontalieri ed altre questioni cui brevemente si accenna qui di seguito.

#### Regolamento n. 15

È proseguita l'attuazione del regolamento n. 15, concernente la libera circolazione dei lavoratori, nonchè le « direttive in materia di procedure e pratiche amministrative ».

Detto regolamento, entrato in vigore, com'è noto, il 1° settembre 1961, ha dettato i primi provvedimenti per l'attuazione della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità con riferimento agli articoli 48 e 49 del Trattato.

Il Ministero del lavoro, tenuto conto delle esperienze acquisite nel corso della prima applicazione del regolamento in parola, ha dato il suo contributo all'elaborazione del nuovo testo dello stesso regolamento e della relativa direttiva contenenti le misure di liberalizzazione della circolazione della manodopera durante la seconda tappa.

Le principali innovazioni contenute nella nuova proposta prevedono, tra l'altro, l'abolizione della priorità dei mercati nazionali del lavoro, il diritto alla eleggibilità dei lavoratori non nazionali negli organi di rappresentanza delle imprese ed una migliore e più impegnativa affermazione del principio del mercato comunitario del lavoro.

Il nuovo regolamento includerà anche le disposizioni per i frontalieri e gli stagionali.

#### *Fondo sociale europeo*

Per quanto concerne il Fondo sociale europeo, si deve ricordare che gli esperti italiani hanno partecipato alle riunioni predisposte per la modifica di alcune disposizioni del regolamento n. 9, volte ad assicurare un migliore funzionamento del Fondo, ed hanno dato il loro contributo non solo all'esame delle questioni di carattere amministrativo connesse all'applicazione del regolamento, ma anche all'esame delle opportune modifiche da proporre per rendere talune norme più aderenti alle esigenze economiche dei vari Paesi della Comunità.

#### *Parità salariale*

Nel quadro degli impegni e delle scadenze contenute nella risoluzione del 30 dicembre 1961, si è continuato, da parte italiana, ad operare per l'osservanza degli impegni assunti. In relazione a ciò una particolare azione è stata svolta nei confronti delle organizzazioni sindacali per stimolarle ad apportare ai contratti le necessarie modifiche, onde assicurare il pieno rispetto del principio della parità salariale (art. 37 della Costituzione, Convenzione n. 7 dell'O.I.L., articolo 119 del Trattato di Roma).

#### *Sicurezza sociale*

Per quanto concerne i problemi della sicurezza sociale è da ricordare l'approvazione del regolamento relativo alla sicurezza sociale dei lavoratori frontalieri e le modifiche apportate ai regolamenti 3 e 4 in materia di assegni familiari spettanti per i propri figli al lavoratore destinato all'estero.

#### *Formazione professionale*

Un valido contributo è stato altresì dato dagli esperti italiani alla predisposizione di un progetto di « Principi generali » per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale.

Tali principi — che sono stati già esaminati dal Consiglio dei ministri della Comunità — prevedono, tra l'altro, la possibilità di un finanziamento comune per la realizzazione di una tale politica.

Il Governo italiano, e per esso il Ministero del lavoro, ha preso parte ad iniziative di notevole rilievo nel campo sociale, derivanti dagli impegni del Trattato di Roma, che hanno fatto capo alla Commissione della C.E.E. e per le quali si avranno decisivi sviluppi nel prossimo avvenire.

Oltre ai problemi cui si è già accennato, si devono ricordare quelli relativi allo scambio dei giovani lavoratori, all'armonizzazione in materia di sicurezza e d'igiene del lavoro, agli alloggi, all'orientamento professionale, ai problemi della famiglia, al servizio sociale per i lavoratori migranti.

#### *b) Comunità europea del carbone e dell'acciaio.*

Per quanto concerne la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nessun particolare problema si è posto in ordine all'applicazione degli accordi stipulati in applicazione del paragrafo 23 della Convenzione annessa al Trattato di Parigi.

Gli adempimenti di carattere amministrativo relativi alle operazioni di pagamento ed ai conguagli sono stati regolarmente compiuti. Talune questioni connesse ad un grup-

po di 103 lavoratori delle acciaierie e ferriere pugliesi di Giovinazzo (Bari), per i quali le indennità non erano state a suo tempo corrisposte, hanno potuto essere favorevolmente definite con l'accordo dell'Alta Autorità.

Da parte italiana si sta ora predisponendo uno schema di provvedimento — più volte richiesto dall'Alta Autorità — per facilitare gli stanziamenti a carico del Governo italiano, in base all'articolo 56 del Trattato. Detto schema — che prevede la possibilità di evitare il ricorso ad un provvedimento legislativo per ogni stanziamento e che quindi renderà più tempestivi ed efficaci i vari interventi — è stato elaborato dal Ministero del lavoro ed è attualmente all'esame della Ragioneria generale dello Stato.

#### *c) Organizzazione internazionale del lavoro*

Nel quadro dell'O.I.L. il Ministero del lavoro svolge un'intensa attività sia con la sua partecipazione ai lavori della Organizzazione sia per la predisposizione degli strumenti necessari all'adeguamento della legislazione nazionale alle conclusioni cui, a vario livello, pervengono i diversi organi tripartiti dell'Organizzazione stessa.

In particolare è da ricordare l'impegno del Ministero per la partecipazione alla Conferenza internazionale del lavoro (47<sup>a</sup> sessione) che ha avuto luogo a Ginevra dal 5 al 26 giugno 1963, nonché la partecipazione alle varie Commissioni dell'O.I.L. e precisamente:

alla VIII sessione della Commissione delle industrie meccaniche (Ginevra, 17-28 settembre 1962);

alla VII sessione della Commissione delle industrie tessili (Ginevra, 6-17 maggio 1963);

alla riunione tecnica tripartita per le industrie grafiche (Ginevra, 12-23 novembre 1962).

Menzione particolare merita l'azione svolta per pervenire ad una sempre maggiore armonizzazione dei metodi di rilevazione del-

le statistiche del lavoro sul piano mondiale e sul piano europeo, al fine di rendere possibile la comparabilità dei dati statistici nazionali.

Il Ministero del lavoro è inoltre presente ai Consigli di amministrazione del B.I.T. (Bureau international du travail), organo esecutivo ed amministrativo dell'O.I.L.

L'Italia è tra i membri di diritto del Consiglio, ed ha quindi particolare interesse a partecipare alle singole Sessioni nelle quali si dibattono problemi strutturali ed organizzativi di preminente importanza per l'Organizzazione.

Tra le questioni di maggiore rilievo trattate nelle ultime Sessioni del Consiglio di amministrazione del B.I.T. è da ricordare quella relativa alla creazione del Centro internazionale di Torino di perfezionamento professionale e tecnico, la cui attività sarà destinata soprattutto ai Paesi in via di sviluppo. L'iniziativa, approvata all'unanimità, ha destato il massimo interesse: il Governo italiano si è impegnato a concedere in uso le attrezzature dell'Esposizione Italia '61 di Torino, nonché a versare un contributo finanziario.

#### *d) Consiglio d'Europa*

a) Nell'ambito dell'attività svolta per il Consiglio d'Europa, particolare rilievo ha assunto ancora una volta la « Carta sociale europea » che, sottoscritta a Torino il 18 ottobre 1961, è stata oggetto di attento esame da parte delle Amministrazioni statali interessate e ovviamente del Ministero del lavoro, nonché da parte delle organizzazioni sindacali, al fine della ratifica parziale o totale dello strumento.

Considerato lo scopo altamente sociale della « Carta », lo stato della nostra legislazione (già sufficientemente avanzato per consentire l'assunzione degli obblighi ivi previsti), nonché l'azione di propulsione e di stimolo che lo strumento in parola potrà ancora dare all'ordinamento giuridico italiano nel campo della tutela del lavoro, è stato espresso, pressochè unanimemente, l'avviso di procedere ad una ratifica totale.



b) È nota l'esistenza di un Accordo parziale fra Italia, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Gran Bretagna, con il quale è stata trasferita al Consiglio d'Europa la maggior parte delle attività sociali già attribuite all'U.E.O. Tale Accordo ha istituito, tra l'altro, un Comitato sociale ed un Comitato misto per il riadattamento ed il reimpiego degli invalidi le cui Sezioni di collegamento italiane fanno capo al Ministero del lavoro.

I due Comitati ed i diversi Sottocomitati per lo studio dei problemi specifici si sono riuniti più volte negli ultimi dodici mesi, realizzando una notevole attività sia per il numero delle questioni affrontate sia, e soprattutto, per la profondità degli esami condotti.

In particolare, occorre ricordare le riunioni del Comitato sociale e del Sottocomitato delle statistiche del lavoro svoltesi a Roma nel corrente anno, rispettivamente dal 7 al 10 maggio e dal 12 al 14 marzo. Notevole è stato il contributo che anche in tali occasioni ha dato il Ministero del lavoro alla realizzazione di importanti conclusioni (quale, ad esempio, la Raccomandazione sull'età minima di ammissione al lavoro) e nelle discussioni di varie questioni di interesse sociale (dal lavoro notturno degli adolescenti all'impiego dei giovani, allo studio metodologico delle statistiche sui salari, i redditi, la occupazione e la disoccupazione).

e) *O.C.S.E.*

Per quanto concerne l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (O.C.S.E.), che ha sostituito l'Organizzazione europea di cooperazione economica (O.E.C.E.), è da mettere in rilievo il contributo dato dal Ministero del lavoro in occasione delle varie sessioni del Comitato manodopera ed affari sociali.

Tale Comitato, come è noto, provvede all'elaborazione di studi e consente lo scambio di esperienze nazionali nei settori di competenza, con la partecipazione delle categorie professionali dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Il Comitato manodopera ed affari sociali esplica altresì una funzione importante e de-

licata per la realizzazione del programma decennale destinato all'accrescimento del 50 per cento del reddito globale dei paesi membri.

Nel quadro di questo obiettivo è stato già realizzato il programma per il secondo semestre del 1962 e del 1963. Inoltre hanno avuto inizio i lavori per la predisposizione di un programma triennale.

Particolarmente efficace è stata, anche in questa fase, la partecipazione degli esperti italiani. Il Ministero, anche per l'anno corrente, ha elaborato un dettagliato rapporto sulla manodopera e sulle condizioni del lavoro in generale.

È da tenere presente, infine, l'attività svolta dal Ministero del lavoro nel quadro delle iniziative concernenti la « Cooperazione tecnica internazionale », mediante il coordinamento delle missioni dei tecnici nelle discipline del lavoro e sociali in genere, da inviare all'estero e da ricevere in Italia in convenienza dai vari Paesi stranieri.

## CAP. II.

### L'OCCUPAZIONE

Il problema sociale di maggior rilievo nel nostro Paese è stato per molti anni, ed in parte continua ad essere, quello di eliminare la piaga della disoccupazione, promuovendo il più largo impiego possibile della manodopera. La guerra, con le sue nefaste conseguenze sull'apparato produttivo, creò una situazione veramente drammatica nel nostro Paese, e si deve dare atto che la politica economica e sociale, seguita dalla Liberazione in poi, ha avuto come suo principale obiettivo quello di promuovere gradualmente l'assorbimento della disoccupazione nonchè il collocamento delle nuove leve di lavoro. L'espansione economica, la politica di sviluppo delle aree depresse, l'inserimento del nostro Paese nella Comunità economica europea hanno dato, in questo settore, risultati che hanno superato le previsioni. E l'occupazione operaia ha continuato, sia pure più moderatamente, ad incrementarsi anche nell'ultimo periodo che pure è

caratterizzato da qualche difficoltà economica.

È evidente che non è qui il caso, nella sede di esame dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di delineare le linee direttrici di una politica economica e sociale volta al pieno impiego, perchè si tratta di un problema che investe tutta la politica economica del nostro Paese. Valgano in proposito alcune considerazioni fatte nella introduzione al capitolo sui Rapporti di lavoro. Quello che qui bisogna decisamente affermare è che la disoccupazione ancora persistente, concentrata in alcune zone del nostro Paese, ed i fenomeni di sottoccupazione debbono formare oggetto di particolare considerazione nella impostazione della politica economica, soprattutto nel quadro della programmazione. Alla eliminazione della disoccupazione è legato l'equilibrato sviluppo del nostro Paese, l'arginamento dell'imponente fenomeno di migrazioni interne, che tanti problemi di ordine sociale solleva, la creazione di un più vasto mercato interno di consumo.

\* \* \*

Quello che specialmente deve formare oggetto di esame in questa sede sono i compiti specifici assegnati al Ministero del lavoro in materia di occupazione.

Il più importante compito è quello dell'esercizio della funzione del collocamento della manodopera. Si tratta di un compito quanto mai delicato, e, nonostante lacune e insufficienze, si deve dare atto che il sistema istituito con la legge del 1949 ha dato risultati apprezzabili, cui ha concorso anche la organizzazione degli uffici comunali di collocamento e la sistemazione amministrativa dei collocatori comunali. La funzione del collocamento ha un aspetto tecnico ma ha anche un aspetto sociale di giustizia. Esso si deve svolgere in modo assolutamente obiettivo secondo i principi che sono stati fissati dalla legge.

A proposito del collocamento della manodopera si deve tener conto del grande esodo che si è verificato negli ultimi anni dal Sud verso il Nord per effetto della legge che ha

abolito le restrizioni contro l'urbanesimo, così come rilevante è stato anche il fenomeno dell'impiego della manodopera nell'ambito della Comunità economica europea per effetto delle prime norme applicative della libera circolazione prevista dal Trattato di Roma.

Questa mobilità della manodopera è certamente un elemento positivo e sarebbe erroneo volerlo contenere con disposizioni di carattere restrittivo. L'unica misura possibile, per evitare l'impoverimento umano di vaste zone del nostro Paese, è quello di attuare una seria, organica, efficiente politica per lo sviluppo economico delle zone depresse, con la industrializzazione, l'espansione delle attività terziarie e la creazione di nuovi posti di lavoro.

\* \* \*

Altro compito essenziale assegnato al Ministero del lavoro in materia di occupazione è quello della formazione professionale, ma di esso si parlerà a parte.

È bene a questo proposito ricordare che un intervento attivo è stato ed è tuttora costituito dalla istituzione di cantieri di lavoro e rimboschimento, che ha dato una possibilità, sia pure precaria, ai disoccupati di impiegare le proprie energie lavorative, di acquisire un certo, sia pur limitato, addestramento, di ricevere un sussidio notevolmente più elevato di quello concesso dalla assicurazione contro la disoccupazione. I cantieri hanno avuto anche il merito di rendere possibile la esecuzione, da parte di Amministrazioni comunali e provinciali e di Enti non aventi finalità di lucro, di opere che altrimenti non si sarebbero potute finanziare, che hanno risolto modesti ma essenziali problemi locali, che, con il rimboschimento, hanno dato un contributo alla economia del Paese.

I cantieri di lavoro e di rimboschimento istituiti per l'esercizio finanziario 1962-63 sono stati 6.811 con 105.170 disoccupati avviati per 8.122.765 giornate lavorative. La spesa, detratta dal Fondo per l'addestramento professionale, è stata di lire 10.190 milioni. Per l'esercizio finanziario 1963-64 è prevista,

dai programmi del Ministero, l'istituzione di cantieri per complessivi 5 milioni di giornate lavorative con una spesa di lire 6 miliardi.

\* \* \*

Il Ministero del lavoro, infine, ha competenza nel settore della emigrazione. Tale competenza riguarda il reclutamento, la formazione professionale, la selezione, la raccolta e l'avvio verso i paesi di destinazione. Ma la competenza del Ministero del lavoro si ferma alle frontiere, mentre spetta al Ministero degli esteri di provvedere alla tutela ed alla assistenza dei lavoratori emigrati all'estero. In proposito si deve rilevare che imponenti sono le esigenze cui occorre provvedere. Una recente indagine condotta con sopralluoghi dalla Commissione sociale del Parlamento europeo ha potuto constatare che notevoli lacune si manifestano nel settore degli alloggi e che notevole necessità di assistenza sussiste per quanto riguarda i problemi dei rapporti di lavoro e quello della partecipazione alla vita delle comunità umane, diverse per lingua, per attitudini, per clima da quelle originarie dei nostri lavoratori emigrati. Non si vuole contestare la buona volontà dello scarso personale addetto ai Consolati, ma quello che si deve rilevare è che il sistema in atto è del tutto inadeguato. Si deve perciò far voto perchè addetti sociali siano inseriti nelle principali Ambasciate nei Paesi di emigrazione italiana, come appare indispensabile l'inserimento di addetti all'emigrazione nei luoghi di maggiore concentrazione di lavoratori italiani emigrati. Tali addetti, indipendentemente dalla loro appartenenza amministrativa a questo o quel Ministero, dovrebbero essere in stretto contatto con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, l'unico capace di dare loro direttive pratiche inerenti allo svolgimento dei rapporti di lavoro e del sistema di previdenza sociale.

\* \* \*

L'ultimo tipo di diretto intervento nell'ambito del Ministero del lavoro per favorire l'occupazione operaia è stato costituito

negli ultimi 14 anni dall'I.N.A.-Casa. Si è trattato di un apporto veramente notevole di oltre 100 milioni di giornate lavorative, che hanno rappresentato nei diversi anni dal 25 al 50 per cento delle giornate lavorative di occupazione operaia nelle opere pubbliche per costruzione di abitazioni. In consuntivo si può dire che l'obiettivo, che indusse a varare il piano per la costruzione di case per i lavoratori, è stato pienamente raggiunto. Va posto, peraltro, in evidenza che non soltanto con l'attuazione del Piano si è promossa l'occupazione operaia ma, mobilitando un insieme di risorse per 931 miliardi, si sono potuti realizzare ben 842.000 alloggi destinati ai lavoratori. Si è così concorso validamente a risolvere il problema delle abitazioni di tipo popolare.

È doveroso sottolineare la snellezza della Gestione ed il merito di aver resistito alla tentazione di creare elefantiaci apparati burocratici: la Gestione, infatti, si è avvalsa di Enti appaltanti, di liberi professionisti, progettisti, direttori dei lavori e collaudatori, e di Enti delegati all'amministrazione. Sia consentito, in linea del tutto eccezionale, di fare riferimento ad una persona e cioè al professore Arnaldo Foschini, Presidente della Gestione, che seppe impostare in maniera egregia l'attività inerente all'attuazione del Piano e seppe, nel contempo, ispirarla a criteri urbanistici, realizzando alloggi secondo una visione moderna.

Ora l'I.N.A.-Casa ha cessato di funzionare ed i suoi compiti, con particolari adattamenti e secondo una nuova struttura, sono stati in parte assunti dall'Ente per le case ai lavoratori istituito con la legge 14 febbraio 1963, n. 60. Il nuovo Ente provvederà alla liquidazione del patrimonio immobiliare della Gestione I.N.A.-Casa e nello stesso tempo attuerà un nuovo Piano decennale di costruzioni. La liquidazione del patrimonio immobiliare avverrà, a condizioni vantaggiose, a favore degli assegnatari in locazione e, con facilitazioni notevoli per il riscatto, a favore degli assegnatari con patto di futura vendita, mentre i residui alloggi, di cui non sia richiesta l'assegnazione, saranno devoluti agli Enti indicati dall'articolo 4 della legge e in primo luogo agli Istituti autonomi case popolari.

Il finanziamento del nuovo programma decennale avverrà attraverso i recuperi per assegnazioni e attraverso il contributo a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori previsto dall'articolo 10 della legge 14 febbraio 1963.

Particolari disposizioni sono dettate per quanto riguarda l'assegnazione degli alloggi. A tale proposito, la legge prevede che l'assegnazione degli alloggi avvenga in base a prenotazione sia individuale e sia a cooperativa. Si deve, peraltro, rilevare che mentre la legge stabilisce, a fianco degli altri elementi, una preferenza per anzianità di lavoro, il regolamento predisposto in attuazione della legge limita il relativo punteggio alle anzianità che vanno da tre a dodici anni.

Non si è tenuto conto che il legislatore intendeva attribuire un effettivo vantaggio alle anzianità di lavoro quali sono intese nella prassi, e cioè a quelle aventi un minimo di 25 anni di servizio prestato.

Col sistema attuato si opera un appiattimento, che dovrà necessariamente essere corretto.

### CAP. III

#### LA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Gli strumenti legislativi attraverso cui il Ministero del lavoro è stato posto in grado di intervenire nel settore della formazione professionale dei lavoratori sono essenzialmente questi:

a) la legge 29 aprile 1949, n. 264, e sue successive modificazioni;

b) la legge 19 gennaio 1955, n. 25, sulla disciplina dell'apprendistato, integrata dal regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1956, n. 1668.

La prima delle leggi citate fu espressione della drammatica situazione dell'immediato dopoguerra e mirò, pertanto, in un clima di generale depressione economica e sociale, al recupero dei disoccupati, mediante iniziative di rapida qualificazione e riqua-

lificazione professionale, che ne agevolasse il reinserimento nel ciclo produttivo.

In questo quadro si potette dare l'avvio ad una imponente e rapida istituzione di cantieri di lavoro e di rimboschimento e corsi di qualificazione, che andarono incontro alle esigenze minime di vita di molte centinaia di migliaia di disoccupati, con modesti scopi addestrativi e soprattutto con una funzione umana di altissimo rilievo: quella di indirizzare, con i cantieri, energie, che altrimenti sarebbero rimaste inoperative, per fini di interesse generale, contribuendo alla creazione di piccole infrastrutture, mantenendo in allenamento le capacità di lavoro dei disoccupati. I risultati nel complesso furono di rilevante vantaggio sociale con utili riflessi economici.

Gran merito della legge del 1959 fu anche quello, con la creazione del Fondo per l'addestramento professionale, gestito dal Ministero del lavoro, di incardinare nell'attività istituzionale di questo Ministero il settore dell'addestramento professionale, con una impostazione operativa agile, che ha permesso di utilizzare le iniziative e le attività di moltissimi Enti e organismi vari, creando strumenti di intervento capillare, che sul piano di una diretta organizzazione statutaria sarebbe stato impossibile realizzare.

La evoluzione sociale ed economica, la nuova realtà che si è venuta forgiando, i nuovi problemi posti dall'espansione e dallo sviluppo economico, dal progresso tecnologico, dai mutati rapporti tra i vari settori economici, l'inserimento del nostro Paese nella Comunità europea, hanno portato come conseguenza ad una graduale evoluzione dei modi di intervento del Ministero del lavoro che, con una notevole agilità, ha cercato di adeguarsi alle nuove situazioni ed ai nuovi bisogni, cercando, con discreti risultati, di accentuare la finalità addestrativa nei confronti di quella prevalentemente assistenziale dei primi tempi.

La esigenza di puntare in modo efficace verso una buona formazione professionale dei giovani portò ad affiancare alla legge del 1949 quella del 1955 sull'apprendistato, mentre già la legge 4 maggio 1951, n. 456,

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

modificando la legge 264, aveva attribuito al Ministero del lavoro la facoltà più ampia e generica di promuovere corsi di addestramento professionale non solo per i disoccupati ma per tutte le categorie di lavoratori.

\* \* \*

Nel quadro della disciplina legislativa in vigore, la Direzione generale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori, recentemente istituita nel seno del Ministero del lavoro, ha affrontato le necessità operative attingendo i mezzi necessari dal Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, costituito con la legge n. 264 del 1949. Nello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1962-63 fu stanziata la somma di lire 8 miliardi, che venne integrata con la somma di lire 25 miliardi prelevati dalla gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione gestita dall'I.N.P.S. Potè inoltre essere utilizzato l'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti ammontante a lire 6.461 milioni nonchè gli interessi attivi in lire 580 milioni, ed i recuperi ed entrate varie per lire 2.810 milioni. Nel complesso il preventivo per l'esercizio 1962-63 mise a disposizione la somma di lire 42.851 milioni. Tali fondi sono stati così erogati:

Corsi per giovani inoccupati e corsi di promozione . .	16.900.000.000
Corsi speciali (disoccupati, emigranti, minorati, ecc.)	2.690.000.000

Corsi complementari per apprendisti . . . . .	5.300.000.000
Assicurazioni sociali apprendisti artigiani . . . . .	3.600.000.000
Premi apprendisti e varie . .	260.000.000
Centri orientamento professionale (E.N.P.I.) . . . . .	500.000.000
Cantieri scuola . . . . .	11.400.000.000
Spese generali di amministrazione . . . . .	201.000.000
TOTALE . . . . .	40.851.000.000

Avanzo amministrazione per es. successivo . . . . .	2.000.000.000
Totale generale . . . . .	42.851.000.000

I prospetti evidenziano:

1) la progressiva costante diminuzione della spesa destinata ai cantieri scuola dovuta alla sensibile contrazione, tuttora in atto, del fenomeno della disoccupazione;

2) la dilatazione della spesa destinata alla formazione professionale dei lavoratori e, in particolare, dei giovani inoccupati;

3) la sensibile riduzione delle spese generali di amministrazione, che, per l'esercizio 1963-64, rappresentano appena lo 0,28 per cento del totale della spesa prevista;

4) la notevole espansione degli interessi attivi.

La distribuzione dei corsi, degli allievi e delle spese per settori di attività e fra Centro-Nord e Sud-Isole è stata la seguente:

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SETTORI DI ATTIVITÀ	CENTRO-NORD				SUD-ISOLE				IN COMPLESSO			
	N. corsi	N. allievi	Importi		N. corsi	N. allievi	Importi		N. corsi	N. allievi	Importi	
<b>A) CORSI NORMALI</b>												
Agricoltura . . . . .	1.303	26.707	455.404.845		1.261	26.083	495.945.588		2.564	52.790	951.350.433	
Industria ed artigianato . . . . .	2.818	59.098	7.456.695.148		1.721	32.889	5.145.064.450		4.539	91.987	2.601.669.598	
Commercio, attività terziarie . . . . .	808	17.498	1.900.616.603		432	8.324	967.868.094		1.240	25.822	2.868.484.697	
<b>TOTALI . . . . .</b>	<b>4.929</b>	<b>103.303</b>	<b>9.812.626.596</b>		<b>3.414</b>	<b>67.296</b>	<b>6.608.878.132</b>		<b>8.343</b>	<b>170.599</b>	<b>6.421.504.728</b>	
<b>B) CORSI PER DISOCCUPATI</b>												
Agricoltura . . . . .	1	30	1.102.000		20	534	35.516.000		21	564	36.618.000	
Industria ed artigianato . . . . .	239	5.252	701.971.000		278	5.936	906.377.736		517	11.188	1.608.358.735	
Commercio, attività terziarie . . . . .	40	853	115.120.000		23	427	56.052.000		63	1.280	171.772.000	
Minorati . . . . .	2	35	4.158.000		9	167	21.327.000		11	202	25.485.000	
<b>TOTALI . . . . .</b>	<b>282</b>	<b>6.170</b>	<b>822.361.000</b>		<b>330</b>	<b>7.064</b>	<b>1.019.272.735</b>		<b>612</b>	<b>13.234</b>	<b>1.841.633.735</b>	
<b>C) CORSI D'INSEGNAMENTO COMPLE- MENTARE PER APPRENDISTI</b>												
<b>IN TOTALE . . . . .</b>	<b>15.562</b>	<b>404.528</b>	<b>4.471.605.436</b>		<b>2.812</b>	<b>64.325</b>	<b>805.823.650</b>		<b>18.374</b>	<b>468.853</b>	<b>5.277.429.086</b>	

L'attività addestrativa è stata svolta dal Ministero del lavoro avvalendosi dei due Enti parastatali (I.N.A.P.L.I. ed E.N.A.L.C.) e di Centri di addestramento gestiti da numerosi Enti. Si deve a questo proposito sottolineare come la Direzione generale competente del Ministero del lavoro abbia non solo programmato l'attività addestrativa, esaminate le proposte di istituzione dei corsi, ma anche esercitata una attenta vigilanza sia sul piano tecnico che su quello amministrativo. Ciò ha portato ad una selezione degli Enti ed anche ad un apprezzabile miglioramento dei sistemi didattici.

Per quanto riguarda gli Enti parastatali si deve registrare un notevole sviluppo e perfezionamento dell'I.N.A.P.L.I., mentre lo E.N.A.L.C. ha, in modo particolare, rivolto la sua attività verso il settore dell'addestramento alberghiero, per il quale si registra una notevole carenza di elementi qualificati sia sul piano nazionale che su quello estero: la buona preparazione, che si consegue negli alberghi scuola gestiti dall'E.N.A.L.C., porta al quasi totale avviamento al lavoro dei giovani allievi.

Già il Ministero del lavoro aveva promosso una selezione attitudinale di coloro che sono avviati ai corsi. Tale selezione con i relativi esami psicotecnici è espletata dallo E.N.P.I., che ha raggiunto una apprezzabile specializzazione in questa attività. Il Ministero del lavoro ha peraltro fatto dei passi avanti per estendere il più possibile l'attività di orientamento professionale. Si tratta per i giovani non più solo di accertare se hanno attitudini — o meglio se non hanno attitudini — per un determinato mestiere, ma di prendere in esame i giovani per individuare l'attività lavorativa verso la quale essi hanno maggiore disposizione. Degne di rilievo sono le iniziative volte a seguire i giovani, che sono stati avviati a seguito di esami di orientamento professionale, nella successiva loro carriera lavorativa, e ciò anche ai fini di perfezionare i sistemi di orientamento.

#### L'APPRENDISTATO

Per quanto riguarda la formazione professionale dei giovani apprendisti si registra che l'entrata in vigore della legge del 1955 ha portato ad una dilatazione dell'occupazione dei giovani (da 172.918 nel 1955 a 810.498 nel 1962). Non altrettanto soddisfacenti sono stati i risultati sotto il profilo formativo per alcune insufficienze normative e per diffuse carenze di ordine applicativo.

L'esperienza di questi anni ha evidenziato nelle seguenti le principali imperfezioni di ordine legislativo:

a) chiunque, raggiunta l'età di lavoro, può occuparsi in qualità di apprendista anche se del tutto analfabeta. È evidente invece che non può parlarsi di istruzione teorica se non muovendo dal requisito minimo del reale adempimento dell'obbligo scolastico;

b) nessun limite numerico è stato posto all'assunzione di apprendisti da parte delle aziende, nè è stato in qualche modo disciplinato il campo dei mestieri e delle professioni che possono costituire oggetto di apprendistato. Sicchè da un lato qualunque lavorazione, anche la più elementare, purchè non sia di manovalanza o in serie o retribuita a cottimo, può costituire materia di apprendistato e, d'altro canto, ogni azienda può, se lo desidera, assumere qualsiasi numero di apprendisti anche se esso sia del tutto sproporzionato alle dimensioni ed agli organici aziendali.

Queste carenze legislative hanno consentito, specie in taluni settori, un incremento patologico dei rapporti di apprendistato e favorito gli intenti speculativi di coloro che, accettando la legge nelle parti vantaggiose (minori oneri previdenziali o totale esonero, minore retribuzione, eccetera) e respingendola, pur sotto apparenze formalmente ineccepibili, nelle parti onerose, hanno realizzato illecite economie, snaturando, a tutto danno dei giovani lavoratori, un istituto che ha per scopo primario la qualificazione professionale dei giovani.

Sembra invece assai più aderente alla lettera e allo spirito della legge che da un apprendistato di quantità — quale è, globalmente, quello attuale — si passi ad un apprendistato di qualità, atto a garantire agli apprendisti il reale conseguimento della qualifica professionale;

c) non è stato previsto il divieto per il datore di lavoro di assumere in qualità di apprendisti quei giovani che abbiano frequentato con esito positivo i corsi di formazione professionale svolti dal Ministero del lavoro e da quello della pubblica istruzione.

Ciò è di pregiudizio, moralmente e professionalmente, per il giovane lavoratore e danneggia economicamente la comunità che in tal modo paga due volte il conseguimento della stessa finalità sociale.

Sarebbe tuttavia inesatto imputare solamente a queste carenze legislative i risultati non del tutto soddisfacenti della legge sull'apprendistato. La verità è che tale legge, non avendo voluto creare un sistema rigido, valido e inderogabile in ogni caso e circostanza, ma uno strumento flessibile e duttile che potrebbe aderire nel migliore dei modi alla mutevole e varia realtà del mondo produttivo, ha fatto essenzialmente appello allo spirito di collaborazione dei diretti protagonisti del contratto di tirocinio e, in sede di contrattazione collettiva, alle associazioni sindacali.

A queste ultime, in particolare, è stato affidato il compito di fissare, per le varie categorie professionali ed entro il limite massimo di cinque anni, la durata dell'apprendistato, la retribuzione degli apprendisti, nonché il numero di ore da destinare all'insegnamento complementare. Si deve invece constatare che, ad otto anni oramai dall'entrata in vigore della legge, ben pochi sono i contratti collettivi che hanno disciplinato la materia dell'apprendistato e ancor meno quelli che si sono occupati della formazione teorica complementare. Sicché è dovuto intervenire in via sostitutiva — come la legge prevede — il Ministero del lavoro, dettando una norma minima (almeno tre ore settimanali di insegnamento teorico) che, di fatto, è stata invece applicata,

contro gli intendimenti del Ministero stesso, in maniera rigida, facendo cioè quasi sempre coincidere il massimo con il minimo. La ragione di ciò è facilmente comprensibile ove si consideri che, a norma di legge, le ore destinate all'insegnamento teorico valgono, a tutti gli effetti, come ore lavorative e su di esse non può essere operata nessuna trattenuta di ordine retributivo.

Altro inconveniente risiede nella scarsa attuazione della norma (contenuta nel regolamento di esecuzione della legge) che ha previsto in via normale l'istituzione dei corsi complementari da parte delle aziende (singole e consorziate) presso cui i giovani svolgono il proprio tirocinio di mestiere e solo in via alternativa e sostitutiva la possibilità che i corsi stessi siano svolti a cura delle autorità scolastiche o di enti istituzionalmente preposti alla formazione professionale dei lavoratori. Di fatto, si è invece verificato che l'eccezione è diventata la regola, poichè non sono molte, finora, le aziende che hanno organizzato e organizzano corsi. Circostanza questa che può concorrere a rendere meno stretta quella correlazione e sincronismo che deve esistere tra istruzione teorica e addestramento pratico affinché la formazione professionale degli apprendisti risulti più omogenea e meglio rispondente alle esigenze della produzione.

Infine, non ultima condizione di successo della legge sull'apprendistato è quella dell'impegno e dell'assiduità con cui i giovani debbono frequentare i corsi. Spesso questo impegno (per il quale la legge ha fatto appello più al senso di responsabilità personale che alla sanzione punitiva) è mancato, anche se è doveroso riconoscere che molti sono i giovani che si prodigano, per assiduità e diligenza, al massimo delle loro possibilità.

Nonostante queste ed altre carenze di ordine legislativo e applicativo, il Ministero del lavoro ha compiuto e va compiendo ogni sforzo per migliorare la situazione e portare globalmente il sistema dei corsi complementari a maggiore dignità formativa.



L'espansione numerica dei corsi in questi anni (da 3.620 corsi a beneficio di 95.760 apprendisti, nell'esercizio 1956-57, a 18.374 corsi a beneficio di 468.853 apprendisti, nell'esercizio 1962-63) già di per sè testimonia dell'impegno organizzativo che essa ha richiesto, specie se si consideri che le norme legislative e regolamentari hanno previsto — giustamente — che i corsi debbono rivestire carattere di omogeneità in rapporto sia al grado di preparazione scolastica degli apprendisti sia alla qualifica professionale che essi aspirano a conseguire e che, solo eccezionalmente, possono essere organizzati corsi misti.

Sotto l'aspetto professionale, la molteplicità dei mestieri nei quali, mediante l'apprendistato, può essere conseguita la qualificazione, ha reso e rende estremamente difficoltoso, specialmente nelle zone sottosviluppate, raggruppare un numero minimo di apprendisti esercitanti lo stesso mestiere. Sicchè, soprattutto nelle località del Meridione in cui prevalgono le attività artigianali, è stato inevitabile organizzare corsi promiscui, pur con l'intento di salvaguardarne la maggiore omogeneità possibile.

Circa la durata dell'insegnamento complementare, il Ministero del lavoro, pienamente consapevole della assoluta inadeguatezza del limite di tre ore settimanali (sufficienti solo nell'ambito di mestieri e professioni del tutto elementari) ha, in relazione alle più complesse attività professionali, stabilito nuovi limiti minimi in ragione di quattro e anche cinque ore settimanali.

Certo — a parte ogni opportuna revisione legislativa — molto cammino deve essere ancora compiuto per migliorare la validità degli insegnamenti impartiti nei corsi complementari. Si tratta, infatti, di elaborare nuovi programmi didattici (in aggiunta a quelli già esistenti per alcuni mestieri), di migliorare le attrezzature didattiche ed i libri di testo, di reperire insegnanti più capaci sotto il profilo didattico e pedagogico, di intensificare i controlli di ordine tecnico, affidandone l'esercizio ad elementi particolarmente qualificati e competenti. Si tratta, in una parola, di mobilita-

re tutte le energie e tutti i mezzi disponibili per far sì che l'apprendistato adempia realmente allo scopo di agevolare la migliore integrazione del giovane nella vita del lavoro.

#### IL RIORDINAMENTO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

In questi ultimi anni convegni, studi, dibattiti sono stati promossi per porre a fuoco i problemi essenziali della formazione professionale. Disegni di legge sono stati presentati dal Governo e da parlamentari ma non hanno avuto corso. Apposite Commissioni istituite, l'una dal Ministero del lavoro e l'altra dal Ministero della pubblica istruzione, hanno formulate le loro conclusioni, così come del problema si sono occupati il C.N.E.L., la riunione triangolare indetta dal Ministero del lavoro nonchè la Commissione per la programmazione economica. È giunto il tempo di sfruttare di tanto diffuso interesse verso la formazione professionale e di trarne le necessarie conseguenze per la impostazione organica e sistematica che richiede la definizione delle sfere di competenza fra le amministrazioni statali, la disponibilità di mezzi finanziari adeguati, la idonea preparazione di un corpo, efficiente dal punto di vista didattico, di addestratori.

Il primo punto che va una volta per sempre definito è quello relativo alla determinazione della sfera di attività del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero del lavoro. Tendenze accentratrici in un solo settore di attività sono assolutamente da escludere: la scuola ed il mondo del lavoro hanno ognuno il proprio ruolo, che non si elidono a vicenda, che non si sovrappongono nè tanto meno possono essere in concorrenza.

Da una parte vi è da provvedere all'istruzione tecnica professionale, dall'altra all'addestramento professionale dei lavoratori o aspiranti lavoratori.

La formazione professionale riguarda ben distinte categorie. Esse sono:

a) *i disoccupati* (ossia coloro che già hanno avuto precedenti lavorativi), quando versino nella necessità di acquisire, riacqui-

stare o mutare rapidamente una qualifica professionale atta ad agevolare il loro reinserimento in attività produttive sia in Italia che all'estero;

b) *gli occupati*, ove desiderino aggiornare o arricchire, mediante corsi di « promozione », le proprie cognizioni professionali al fine di mutare occupazione o di progredire nella gerarchia professionale;

c) *gli apprendisti*, ossia quei giovani che si occupano alle dipendenze altrui per formarsi direttamente sul lavoro;

d) *i giovani* che abbiano adempiuto all'obbligo scolastico.

Ora è evidente che per le tre prime categorie la formazione professionale non può che essere svolta nell'ambito del Ministero del lavoro. Si tratta di persone che sono già inserite nel mondo del lavoro, che hanno abbandonato il campo degli studi, che devono dal mondo del lavoro trarre le concrete e pratiche cognizioni, accompagnate da un'attività complementare teorica, ai fini del loro reinserimento, della loro migliore utilizzazione o del loro definitivo ingresso nell'attività produttiva. D'altra parte, una formazione professionale per tali categorie non può non tener conto delle rapide mutazioni, dei perfezionamenti, dei progressi che si verificano nel campo del lavoro in rapporto al pieno impiego, al progresso tecnologico, ai travasi tra i vari settori economici, ai problemi connessi con la automazione, alla necessità di una formazione professionale il più possibile polivalente, alle prospettive del lavoro, permanente o temporaneo, all'estero, soprattutto nel quadro della Comunità economica europea.

Vi è poi il problema dei giovani inoccupati che abbiano adempiuto all'obbligo scolastico. Essi sono a tal punto chiamati ad una scelta di questo tipo:

a) *proseguire in qualità di studente* (e, perciò, senza urgenze di lavoro e di guadagno) gli studi scolastici *anche se di ordine tecnico-professionale*, rinviando al termine di essi l'eventuale inizio di un'attività lavorativa;

b) *occuparsi in qualità di apprendista*, per apprendere un mestiere e, nel contempo, guadagnare;

c) occuparsi, pur senza percorrere la via dell'apprendistato, in attività di natura esecutiva, che presuppongono una preparazione professionale specifica;

d) dedicarsi subito ad attività lavorative, che per la loro elementarità non richiedono, oltre generici o specifici requisiti di idoneità fisica, nessuna particolare preparazione.

Omessa questa ultima ipotesi (in ordine alla quale non si pongono problemi di formazione professionale e che, al giorno d'oggi, rappresenta la peggiore delle scelte perchè destinata a risolversi il più delle volte in termini di disoccupazione cronica o di sottoccupazione), appare evidente che la Scuola, con i suoi elevati livelli formativi, con i suoi insegnamenti a largo respiro, con tutta la gamma dei suoi valori educativi, deve occuparsi di chi *potendo attendere*, ambisce frequentarla *in veste di studente*, mentre quei giovani che, iscrivendosi nelle liste di collocamento, dimostrano di aver rinunciato alla vita scolastica e scelto la via del lavoro debbono (a meno che non preferiscano intristire nelle maglie del lavoro generico) trovare in altre sedi la possibilità di acquisire, se lo desiderano, una adeguata preparazione professionale. Anzitutto nella azienda, se la via prescelta è quella dell'apprendistato. Altrimenti nelle sedi formative extrascolastiche cui sovrintende, in misura pressochè esclusiva, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La coesistenza di più strumenti formativi trova perciò giustificazioni nelle loro diverse finalità. Ciò che fu oggetto di esplicito riconoscimento da parte del C.N.E.L., che, a commento di un disegno di legge sulla istruzione professionale, presentato al Senato l'11 ottobre 1959 dai Ministri *pro tempore* della pubblica istruzione e del lavoro (senza peraltro aver mai concluso il suo *iter* parlamentare) così ebbe testualmente ad esprimersi: « prevedere corsi per lavoratori inoccupati non comporta necessariamente interferenze nel campo dell'istruzione pro-

fessionale. Il dato della non occupazione si riferisce a lavoratori: cioè, a coloro che hanno formulato domanda di lavoro, sono già iscritti nelle liste di collocamento e, per questa circostanza, mostrano di aver rinunciato all'istruzione professionale. Quest'ultima invece si rivolge esclusivamente a studenti i quali non partecipano ai corsi per lavoratori inoccupati, mancando della caratteristica essenziale per parteciparvi: vale a dire della qualifica di lavoratori ».

Così inquadrato nelle persone dei lavoratori il campo d'azione del Ministero del lavoro, resta da chiedersi fino a quale livello della gerarchia professionale il Ministero medesimo debba operare i propri interventi. Si ritiene, in proposito, che tale livello non debba, in linea di massima, superare quello della specializzazione operaia o impiegatizia di ordine esecutivo. È perciò compito della scuola provvedere alla formazione dei tecnici e dei quadri superiori.

Su queste basi meriterebbe di essere riveduto tutto il settore degli Istituti professionali, che nell'ambito della scuola (e, perciò, con esclusivo riguardo ad una popolazione studentesca) potrebbero molto opportunamente rappresentare un prolungamento della scuola dell'obbligo, inteso a fornire al massimo in un biennio una prima infarinatura di nozioni professionali, a carattere polivalente, che consenta agli interessati di accedere agli Istituti tecnici (se desiderano proseguire, *in qualità di studenti*, gli studi di ordine tecnico professionale) o, *in veste di aspiranti lavoratori*, ai corsi di specializzazione promossi dal Ministero del lavoro.

Per converso, agli specializzati espressi da questi ultimi corsi non dovrebbe essere preclusa la possibilità di accedere (se desiderano reinserirsi nel circuito scolastico) agli Istituti tecnici.

Questa osmosi tra mondo del lavoro e mondo della scuola comporrrebbe in una utilissima e feconda cooperazione taluni motivi di dissidio che, peraltro, non hanno nessuna ragione di essere se si accoglie la linea di demarcazione fra attività scolastiche ed extrascolastiche di formazione professionale precedentemente indicata.

\* \* \*

Ciò posto, va sottolineato che i finanziamenti hanno costituito e costituiscono il punto debole di tutto il sistema formativo.

Il « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori » è infatti essenzialmente alimentato da due contributi:

a) un contributo annuo dello Stato;

b) un contributo annuo a carico della gestione assicurativa contro la disoccupazione involontaria.

La misura annua del contributo viene fissata di anno in anno con legge di bilancio, per la parte a carico dello Stato, e con decreto interministeriale (Ministro del lavoro e Ministro del tesoro), per la parte a carico della gestione assicurativa contro la disoccupazione. L'inconveniente del sistema risiede nel carattere aleatorio e variabile delle due contribuzioni che, spesso anche tardive, hanno impedito finora organiche programmazioni degli interventi ed ogni possibilità di espansione delle attività formative.

Ciò che occorre, invece, è un afflusso adeguato di mezzi finanziari sui quali sia possibile contare senza soluzioni di continuità. Esigenza, questa, tanto più urgente ed indifferibile, in quanto la principale fonte del finanziamento del Fondo (e, cioè, il citato contributo straordinario a carico della gestione assicurativa contro la disoccupazione, il cui gettito è stato in questi ultimi anni di 25 miliardi l'anno) si è praticamente inaridita a causa di indisponibilità attive della gestione stessa.

Per quanto riguarda il contributo dello Stato si deve notare che, mentre con la legge del 1949 lo stanziamento fu di lire 10 miliardi che vanno negli anni successivi integrati da contributi straordinari sempre a carico dello Stato per somme ingenti, il contributo medesimo è ora di soli otto miliardi mentre a carico del Fondo sono stati posti ulteriori oneri in conseguenza della legge del 1955 per gli apprendisti ed in modo particolare per il rimborso delle assicurazioni sociali degli apprendisti artigiani. Si deve, pertanto, auspicare che la misura del contributo a carico dello Stato venga elevata a

somma più congrua, e che venga esaminata o la possibilità di elevare le aliquote della assicurazione contro la disoccupazione in modo da garantire un gettito maggiore che consenta di dare un finanziamento adeguato al Fondo per l'addestramento professionale, oppure di alimentare direttamente quest'ultimo con un contributo a carico della produzione, a cui in modesta misura, affianco alle Aziende, che dovrebbero sopportare il maggiore peso, potrebbero essere chiamati a partecipare anche i lavoratori occupati. È evidente il diretto vantaggio economico che tutto il sistema produttivo del nostro Paese trarrà da una migliore e più efficace formazione professionale.

#### CAP. IV.

#### LA COOPERAZIONE

Nel decorso anno si è notevolmente incrementato il numero delle cooperative. Hanno ottenuto la iscrizione nei Registri prefettizi 2.243 nuove cooperative, delle quali 999 nel settore dell'edilizia di abitazione, 746 dell'agricoltura, 261 di produzione e lavoro e 102 di consumo. Al 31 dicembre 1962, pertanto, le cooperative iscritte nei Registri prefettizi e nello Schedario generale della cooperazione ammontano a 35.031.

La costituzione di nuove cooperative è dovuta essenzialmente alla struttura che è andata assumendo l'attività edilizia in rapporto alle facilitazioni concesse alle cooperative, come un incremento si è manifestato nel settore dell'agricoltura, specialmente in relazione al « Piano Verde ». Modesto è l'incremento, invece, nei due settori classici della cooperazione, quelli di produzione e lavoro e di consumo. In complesso si può affermare che la cooperazione non ha ancora il ruolo che potrebbe e dovrebbe avere nella vita economica e sociale del nostro Paese. Particolare interesse dovrebbe essere rivolto allo sviluppo della cooperazione di consumo in un momento in cui il problema dei costi di distribuzione è tra quelli assillanti. Cooperative che potessero mettere in diretto contatto produttori e consumatori potreb-

bero avere dei riflessi quanto mai utili nella nostra vita economica. Lo stesso dicasi per la cooperazione di produzione di lavoro che costituisce uno degli strumenti più efficaci per l'assunzione diretta di attività imprenditoriali da parte dei lavoratori, con le conseguenti assunzioni di responsabilità e con i connessi vantaggi di maturazione. È evidente che uno sviluppo nelle due indicate direzioni è strettamente legato alla possibilità di credito. In proposito va rilevato che con la recente legge del 29 novembre 1962, n. 1679, il fondo di dotazione della sezione speciale per il credito alla cooperazione, istituito presso la Banca nazionale del lavoro, è stato portato da 2.500 milioni a 7 miliardi, con un maggiore apporto da parte dello Stato di 2.500 milioni. Si deve sperare che tali maggiori possibilità diano più ampio respiro al credito cooperativo, che già ha segnato nel 1962 dei progressi con un importo di fidi di 20.007 milioni di lire contro i 16.952 milioni del 1961. Altro problema intimamente legato allo sviluppo della cooperazione è quello della formazione di efficienti quadri di dirigenti e tecnici e di assistenza tecnica degli enti cooperativi. All'uopo si dovrebbe realizzare un migliore coordinamento fra le varie Amministrazioni statali, mentre, nel settore della formazione professionale, particolari iniziative dovrebbero essere prese per la formazione di quadri destinati alla conduzione e gestione di cooperative.

Per quanto attiene all'attività del Ministero del lavoro si deve registrare un efficiente funzionamento dei servizi centrali e periferici del Ministero. Il servizio delle revisioni ordinarie ha assunto proporzioni veramente cospicue. Esso, com'è noto, è espletato dal Ministero del lavoro e dalle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo.

Per le revisioni di competenza del Ministero gli Uffici del lavoro e della massima occupazione hanno svolto una attività intensa a mezzo di personale che si è potuto qualificare nei corsi per revisori appositamente svolti dal Ministero medesimo.

Non è stata, tuttavia, trascurata l'attività relativa alle ispezioni straordinarie, che ven-

gono effettuate a seguito di specifiche irregolarità.

La Commissione centrale delle cooperative è entrata in una nuova fase di più penetrante attività. La sua qualità di organo consultivo in materia di cooperazione è stata opportunamente integrata da quella propria degli organi di propulsione e di stimolo.

Per quanto attiene alla propaganda e agli studi per la cooperazione, la Direzione generale della cooperazione del Ministero del lavoro pubblica la « Rivista della cooperazione » ed una « Collana di studi cooperativi ». Si deve dare atto che si tratta di una attività a livello elevato e che contribuisce ad impostare i problemi della cooperazione, a seguirne le evoluzioni, a sensibilizzare gli ambienti responsabili e ad affiancare il movimento cooperativo.

#### CAPITOLO V.

#### LA PREVIDENZA SOCIALE

Già si è rilevato nella parte introduttiva come la quota di gran lunga maggiore della previsione di spesa del Ministero del lavoro è quella destinata agli interventi previdenziali dello Stato. Si tratta di 307.390 milioni a fronte della spesa complessiva di 334.288 milioni. Questo dato contabile basta ad indicare l'importanza, il peso, l'ampiezza di mezzi ed il valore dei fini che il sistema previdenziale ha nelle istituzioni sociali del nostro Paese, cui sovrintende e vigila il Mini-

stero del lavoro. Dai lontani tempi (1883) in cui si affacciarono timidamente, e con impostazioni che ancora dovevano ricercare la loro base giuridica in concetti ed istituti imprestati al diritto privato, i primi organismi intesi a dare riparazione per i rischi del lavoro, fino ad oggi, e soprattutto negli ultimi 15 anni, gli istituti, gli enti, le casse si sono moltiplicate, il campo delle assicurazioni si è esteso e dilatato, di talchè per una delle forme previdenziali (quella di malattia) sono già assistiti dal sistema previdenziale ben 43 milioni di cittadini. La crescita dei mezzi e l'affiancarsi di sempre nuove prestazioni a quelle originarie, con una tendenza a renderle il più possibile congrue, fanno sì che il complesso della Previdenza sociale ha raggiunto un livello che certamente pone il nostro Paese tra i primi nel mondo civile.

Disorganicità esistono, lacune si riscontrano, ed in certi settori le prestazioni sono senza dubbio insufficienti. Ma l'edificio è vasto ed agli inconvenienti si può porre rimedio, a condizione di indirizzare le future nuove disponibilità del reddito nazionale verso le forme più arretrate nel loro contenuto economico.

Prima di indicare succintamente le grandi linee di un riordinamento e di un assestamento tecnico e giuridico, è opportuno dare qualche breve cenno di come il sistema della Previdenza sociale nel nostro Paese si articola e degli sviluppi che esso ha assunto.

Il numero degli assicurati e l'importo delle prestazioni erogate per i tre grandi Istituti, mettendo a raffronto i dati del 1946 e quelli del 1962, sono i seguenti:

## ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

	1946	1962
<i>Assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti e fondi speciali di previdenza</i>		
Numero degli assicurati . . . . .	7.724.600	19.363.000
Prestazioni erogate (in miliardi di lire)	11,7	947,2
<i>Assicurazione tubercolosi</i>		
Numero degli assicurati . . . . .	8.200.000	13.070.000
Prestazioni erogate (in miliardi di lire)	6,1	68,6
<i>Assicurazione disoccupazione</i>		
Numero degli assicurati . . . . .	5.100.000	8.200.000
Prestazioni erogate (in miliardi di lire)	2,3	63,8
<i>Assegni familiari</i>		
Numero dei lavoratori . . . . .	4.398.500	7.216.000
Prestazioni erogate (in miliardi di lire)	24,1	544,2

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO LE MALATTIE

	1946	1962
Numero degli assicurati . . . . .	6.850.000	14.034.000
Numero delle persone protette . . . . .	13.245.000	25.444.000
Prestazioni erogate (in miliardi di lire)	8,6	457

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

	1946	1962
Numero degli assicurati . . . . .	11.500.000	13.180.000
Prestazioni erogate (in miliardi di lire)	11,5	104,5

Ma a fianco dei tre grandi Istituti, altri ve ne sono che provvedono ad alcune delle assicurazioni sociali per particolari categorie. Di essi si ritiene opportuno riportare

l'elenco con l'indicazione delle entrate e delle uscite per l'esercizio finanziario 1962 (in milioni di lire):

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ENTI E GESTIONI	ENTRATE		USCITE	
	Contributi	Totale	Prestazioni	Totale
<b>E.N.P.A.S.</b>				
a) Gestione malattia . . . . .	55.017	59.247	53.734	63.592
b) Gestione Opera previdenza . . . . .	22.838	25.827	13.271	13.824
<b>TOTALE E.N.P.A.S. . . . .</b>	<b>77.855</b>	<b>85.074</b>	<b>67.005</b>	<b>77.416</b>
<b>I.N.A.D.E.L.</b>				
a) Gestione malattia . . . . .	26.428	28.536	25.991	31.140
b) Gestione Opera previdenza . . . . .	8.878	9.543	4.722	5.387
<b>TOTALE I.N.A.D.E.L. . . . .</b>	<b>35.306</b>	<b>38.079</b>	<b>30.713</b>	<b>36.527</b>
<b>E.N.P.D.E.D.P. . . . .</b>	<b>14.605</b>	<b>15.362</b>	<b>11.767</b>	<b>13.578</b>
<b>I.N.P.D.A.I. . . . .</b>	<b>14.538</b>	<b>18.773</b>	<b>5.756</b>	<b>6.346</b>
<b>I.N.P.G.I. . . . .</b>	<b>3.418</b>	<b>3.964</b>	<b>1.963</b>	<b>2.273</b>
<b>E.N.P.A.L.S.</b>				
a) Invalidità vecchiaia superstiti . . . . .	4.868	5.833	2.700	3.644
b) Gestione malattia . . . . .	2.000	2.170	1.988	2.290
<b>TOTALE E.N.P.A.L.S. . . . .</b>	<b>6.868</b>	<b>8.003</b>	<b>4.688</b>	<b>5.934</b>
<b>CASSA MARITTIMA ADRIATICA</b>				
a) Gestione infortuni . . . . .	357	399	255	320
b) Gestione malattia . . . . .	1.773	1.842	1.523	1.730
<b>TOTALE C.M.A. . . . .</b>	<b>2.130</b>	<b>2.241</b>	<b>1.778</b>	<b>2.050</b>
<b>CASSA MARITTIMA MERIDIONALE</b>				
a) Gestione infortuni . . . . .	711	771	255	351
b) Gestione malattia . . . . .	2.650	2.715	2.240	2.677
<b>TOTALE C.M.M. . . . .</b>	<b>3.361</b>	<b>3.486</b>	<b>2.495</b>	<b>3.028</b>
<b>CASSA MARITTIMA TIRRENA</b>				
a) Gestione infortuni . . . . .	844	992	637	838
b) Gestione malattia . . . . .	4.337	4.507	3.708	4.375
<b>TOTALE C.M.T. . . . .</b>	<b>5.181</b>	<b>5.499</b>	<b>4.345</b>	<b>5.213</b>

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ENTI E GESTIONI	ENTRATE		USCITE	
	Contributi	Totale	Prestazioni	Totale
<b>E.N.P.A.I.A.</b>				
a) Gestione infortuni . . . . .	157	164	80	110
b) Gestione malattia . . . . .	521	543	440	535
c) Fondo previdenza e Fondo indennità anzianità . . . . .	1.319	1.979	1.252	1.924
<b>TOTALE E.N.P.A.I.A. . . . .</b>	<b>1.997</b>	<b>2.686</b>	<b>1.772</b>	<b>2.569</b>
<b>FEDERAZIONE NAZIONALE CASSE MUTUE MALATTIE COLTIVATORI DIRETTI</b>	27.771	28.293	29.255	33.296
<b>FEDERAZIONE NAZIONALE CASSE MUTUE MALATTIE ARTIGIANI . . . . .</b>	11.635	12.305	10.000	12.203
<b>FEDERAZIONE NAZIONALE CASSE MUTUE MALATTIE ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI . . . . .</b>	6.157	6.164	7.194	8.393
<b>CASSA MUTUA PROVINCIALE MALATTIA DI TRENTO . . . . .</b>	2.410	3.007	2.582	3.092
<b>CASSA MUTUA PROVINCIALE MALATTIA DI BOLZANO . . . . .</b>	2.766	2.898	2.645	3.131
<b>CASSE MUTUE NAZIONALI MALATTIE GENTE DELL'ARIA . . . . .</b>	525	534	496	536
<b>ENTI ASSISTENZIALI OBBLIGATORI</b>				
E.N.A.O.L.I. . . . .	11.266	11.871	10.327	11.201
O.N.P.I. . . . .	3.200	3.925	1.197	1.553
E.N.A.G.M. . . . .	145	183	143	190
<b>Totale Enti assistenziali obbligatori . . . . .</b>	<b>14.611</b>	<b>15.979</b>	<b>11.667</b>	<b>12.944</b>
<b>ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA PER SPECIALI CATEGORIE</b>				
Ente Nazionale assistenza agenti e rappresentanti di commercio . . . . .	7.980	10.240	2.857	3.591
Fondo nazionale previdenza impiegati imprese spedizione e agenzie marittime . . . . .	768	1.018	342	371
Cassa previdenza agenti librerie stazione . . . . .	83	107	47	50
Cassa nazionale previdenza assistenza avvocati e procuratori . . . . .	2.181	2.846	1.421	1.496
Cassa nazionale (previdenza) gente dell'aria . . . . .	251	257	34	44
Cassa nazionale notariato . . . . .	7.150	7.800	5.146	5.266
Cassa nazionale previdenza ingegneri e architetti . . . . .	3.503	3.617	932	1.084
E.N.P.A. medici . . . . .	5.740	6.315	2.659	2.788
E.N.P.A. ostetriche . . . . .	607	734	60	114
E.N.P.A. farmacisti . . . . .	1.878	1.974	443	530
E.N.P.A. veterinari . . . . .	98	98	41	52
Cassa nazionale previdenza assistenza geometri . . . . .	429	471	33	56
Ente nazionale previdenza assistenza pittori e scultori . . . . .	35	35	38	43
Cassa nazionale assistenza musicisti . . . . .	24	24	19	24
Cassa nazionale previdenza assistenza autori drammatici . . . . .	28	29	17	25
Cassa nazionale assistenza previdenza scrittori italiani . . . . .	34	37	23	30
<b>TOTALE Enti Previdenza e Assistenza per speciali categorie . . . . .</b>	<b>30.789</b>	<b>35.602</b>	<b>14.112</b>	<b>15.564</b>



## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## 1) ASSICURAZIONI GESTITE DALL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Prima di fare qualche rilievo particolare a proposito delle singole assicurazioni, conviene fornire alcune indicazioni circa l'andamento generale — finanziario, economico e patrimoniale — dell'Istituto.

Le *entrate contributive* hanno superato nell'esercizio 1962 i 1.738 miliardi con un aumento di 347 miliardi sul 1961. Le *prestazioni* sono salite a 1.817 miliardi con un incremento di quasi 359 miliardi sul 1961. Il *reddito* degli investimenti patrimoniali è pressappoco al livello dell'anno precedente (23 miliardi in luogo di 22), mentre le *entrate varie* e il *recupero di spese* sono saliti a 57 miliardi e i *contributi*, concorsi e rimborsi *dello Stato* a 237 miliardi e mezzo.

Qui nasce il primo punto dolente (*situazione patrimoniale*); i crediti verso lo Stato ammontavano al 31 dicembre 1962 a ben 421 miliardi e mezzo! Sebbene l'andamento abbastanza favorevole nel gettito contribu-

tivo, specie nei primi mesi dell'anno in corso, abbia sollevato l'Istituto da ogni preoccupazione di cassa, resta la questione di principio, a mio avviso non superabile, che nelle gestioni a ripartizione un aumento nelle entrate non può essere risolto se non con un aumento nella misura delle singole prestazioni o con una diminuzione delle aliquote contributive e non giustificare ritardi dello Stato nel far fronte ai suoi impegni, che con l'andamento delle gestioni stesse non hanno nulla a vedere. È vero che a fronte di questo credito dell'I.N.P.S. verso lo Stato c'è un debito dell'Istituto verso il Ministero delle poste e telecomunicazioni, per il servizio di pagamento delle pensioni, di 158 miliardi e mezzo al 31 dicembre 1962: resta peraltro uno squilibrio troppo sensibile. Le spese di amministrazione sono state nel 1962 di 57 miliardi e 750 milioni e cioè del 2,90 per cento dei contributi riscossi (nel 1961 il 2,982 per cento).

Passando all'esame delle singole gestioni il prospetto delle entrate e delle uscite è il seguente:

## A capitalizzazione e miste:

(in miliardi di lire)

	Entrate	Uscite	Saldo
Assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti . . . . .	19,5	11,2	+ 8,3
Coltivatori diretti . . . . .	34,8	73,9	— 39,1
Artigiani . . . . .	15,4	7,3	+ 8,1
Ferrotranvieri . . . . .	22,3	21,—	+ 1,3
Telefonici . . . . .	9,4	3,7	+ 5,7
Esattoriali . . . . .	3,8	3,2	+ 0,6
Imposte consumo . . . . .	4,3	3,3	+ 1,—
Gassisti . . . . .	3,1	1,9	+ 1,2
Elettrici . . . . .	12,9	7,9	+ 5,—
Previdenza marinara . . . . .	12,5	17,—	— 4,5
Iscrizioni collettive . . . . .	0,5	0,2	+ 0,3
Clero . . . . .	2,9	2,3	+ 0,6

## A ripartizione:

Fondo adeguamento pensioni . . . . .	1.070,5	962,2	+ 108,3
Assicurazione disoccupazione . . . . .	111,8	124,5	— 12,7
Assicurazione tubercolosi . . . . .	79,9	84,9	— 5,—
Cassa unica assegni familiari . . . . .	599,8	560,6	+ 39,2
Cassa integrazione guadagni . . . . .	5,—	4,—	+ 1,—
Minatori . . . . .	1,4	1,2	+ 0,2

Tenuto conto della situazione patrimoniale al 1° gennaio 1962 le gestioni che presentavano disavanzo al 31 dicembre 1962 erano quella dei coltivatori diretti con 156 miliardi e mezzo di disavanzo, la cassa previdenza marinara con 15 miliardi e la Cassa unica assegni familiari con 53 miliardi.

Tutte le altre gestioni presentavano situazioni di attivo, delle quali le più notevoli erano quella del fondo adeguamento pensioni con 284 miliardi (sempre calcolando di poter riscuotere il credito verso lo Stato!), quella della tubercolosi con 67 miliardi e quella della Cassa integrazione guadagni con 22 miliardi.

Non accenno agli avanzi dei « fondi a capitalizzazione » in quanto non di avanzo si tratta bensì di riserve matematiche delle gestioni.

#### *Pensioni di invalidità vecchiaia e superstiti*

L' I.N.P.S. gestisce le seguenti assicurazioni obbligatorie di invalidità, vecchiaia e superstiti:

- a) lavoratori subordinati
- b) previdenza marinara
- c) coltivatori diretti
- d) artigiani
- e) addetti alla piccola pesca
- f) clero cattolico e acattolico
- g) ostetriche
- h) casalinghe.

Per quanto riguarda l'assicurazione generale dei lavoratori subordinati il numero complessivo delle pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti è passato da 493.117 nel 1938 ad 1.998.690 nel 1952 ed a 4.412.017 nel 1962. L'importo medio che fu di lire 795 nel 1938, passò a lire 82.117 nel 1952 e a 209.115 nel 1962, con un coefficiente di rivalutazione rispetto al 1938 di 113,7 e rispetto all'aumento del costo della vita di + 61.

È da tener presente che, mentre nel 1952 le pensioni superiori a lire 15.000 mensili erano soltanto 104.460 e costituivano il 5,5 per cento di fronte al totale delle pensioni, esse nel 1962 erano giunte a 898.110 e costituiscono il 21 per cento dell'ammontare complessivo delle pensioni, il che dimostra che all'aumento veramente notevole del numero delle pensioni si è accompagnata anche una spinta in avanti per quanto riguarda una migliore corrispondenza tra il trattamento pensionistico ed il reddito di lavoro dell'assicurato.

Un'ampiezza, che è andata al di là delle previsioni ha assunto il numero delle pensioni corrisposte ai coltivatori diretti mezzadri e coloni, che nel 1962 sono state 957.529 con un importo annuo di complessivi 62 miliardi e 272 milioni. La gestione di questa assicurazione presenta un macroscopico *deficit*, che giungerà alla fine dell'anno in corso a circa 300 miliardi: si impone di provvedere con ogni urgenza al risanamento economico e finanziario della gestione. Le pensioni esistenti nel 1962 nel settore degli artigiani erano 71.712 per un importo annuo di 8 miliardi e 778 milioni.

#### *Assicurazione contro la disoccupazione*

Le prestazioni per disoccupazione pagate nel 1962 sono state 1.664.831 per un totale di 157 milioni di giornate di indennità; la gestione ha inoltre contribuito per 24.632.000.000 a corsi di addestramento professionale.

#### *Assicurazione contro la tubercolosi*

I ricoverati per tubercolosi nell'anno 1962 sono stati 91.808 per un totale di giornate di degenza pari a 15.289.430. La diaria media generale è stata pari a 3.467 lire. Circa 15 miliardi sono stati erogati per indennità giornaliera post-sanatoriale e assegno straordinario natalizio.

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È intervenuta, frattanto, l'approvazione da parte del Senato di un disegno di legge (che deve essere ancora esaminato dalla Camera dei deputati) con cui l'indennità è stata aumentata, onde è da prevedere per il prossimo anno un incremento assai notevole di tale voce di spesa.

## 2) L'ASSICURAZIONE DI MALATTIA

Il maggior Istituto che opera in questo settore è l'I.N.A.M. che abbraccia 27 milioni di assicurati.

Con una progressione costante l'I.N.A.M. ha continuamente ampliato la propria organizzazione per estendere sempre più i servizi verso la periferia. Conta oggi 702 Sezioni territoriali e 990 poliambulatori; rispettivamente 201 e 282 nella sola Italia meridionale. Tale organizzazione si è più che raddoppiata in questi ultimi anni.

Operano nel sistema oltre 39.000 medici generici, 1.581 fra ospedali e case di cura, 12.000 ostetriche, 10.951 farmacie.

Merita particolare considerazione l'organizzazione e lo sviluppo dei servizi sanitari specialistici negli ambulatori. Essi hanno già acquistato una struttura di ambiente e funzionale tale da porre il nostro Paese ad un livello superiore a tanti altri.

I poliambulatori, cosa molto importante, tendono all'esercizio della medicina di gruppo con dotazioni strumentali che consentono di approfondire e coordinare l'indagine diagnostica. Nei progressi sistematici di una fase di sviluppo possono non mancare

qua e là lacune, ma procedendo con chiaro programma rispondente alle varie esigenze, saranno ben presto colmate.

Qualche cifra ne offre la progressione di questi ultimi anni in contemporaneità ai perfezionamenti tecnici dei poliambulatori tipo: dai 4.654 ambulatori specialistici (esclusi quelli generici) nel 1958 si è arrivati ai 6.257 nel 1962 con oltre 10.300 servizi. Gli esami e le visite specialistiche sono saliti da 23.906.668 a 35.501.165. Sempre nel medesimo periodo è aumentato di due volte e mezzo il numero degli ambienti e l'entità delle attrezzature.

*La dinamica finanziaria:* limitando l'esame all'I.N.A.M., nel quinquennio 1958-1963, si constata che l'Istituto ha quasi triplicato il suo bilancio: il complesso delle uscite che, nel 1958, aveva raggiunto i 226 miliardi di lire, supera, nel 1963, i 616 miliardi di lire.

Di particolare interesse il confronto, tra gli anni estremi del periodo in questione, delle principali voci di spesa.

*Le prestazioni economiche,* pari nel 1958 a 31,5 miliardi di lire, sfioreranno, nel 1963, i 70 miliardi di lire; *le prestazioni sanitarie* che, nel 1958, assorbivano 167 miliardi di lire, raggiungeranno nel 1963 i 497 miliardi di lire.

*I costi diretti di assistenza,* nel loro complesso, da 198,5 miliardi nel 1958, impegneranno nel 1963 oltre 567 miliardi di lire.

Fra le prestazioni che hanno registrato un maggiore impegno di spesa sono da citare le seguenti:

	1958		1963
prestazioni medico-generiche . . . . .	da 35,8 miliardi	a	109,6 miliardi
prestazioni farmaceutiche . . . . .	da 51,9	» a	162,5 »
ricoveri in istituti di cura . . . . .	da 55,7	» a	167,7 »
prestazioni ambulatoriali ed extra ambulatoriali . . . . .	da 14	» a	38,3 »

Il confronto di alcuni *costi medi nazionali* presenta anche esso motivi di interesse e di attenta valutazione.

## COSTI MEDI NAZIONALI

Anni 1958-1963

*Costo medio per assicurato avente diritti per:*

	1958	1963
indennità di malattia . . . . .	4.921	8.093
assistenza medico-generica . . . . .	1.886	4.456
assistenza farmaceutica . . . . .	3.405	7.132
assistenza ospedaliera . . . . .	2.937	6.819
assistenza ambulatoriale . . . . .	1.030	1.961

*Costi medi per:*

giorno di malattia indennizzato . . . . .	715	1.099
prescrizione farmaceutica . . . . .	511	712
caso di ricovero . . . . .	40.501	68.185
compenso al medico ospedaliero . . . . .	8.165	12.221
retta giornaliera di degenza . . . . .	2.502	3.952

Gli incrementi che si rilevano, se, da un lato, rappresentano motivo di soddisfazione in quanto forniscono la più sicura conferma del miglioramento quantitativo e qualitativo delle prestazioni assistenziali erogate dall'I.N.A.M., dall'altro lato costituiscono materia di attenta meditazione.

Invero l'I.N.A.M. registra taluni sfasamenti di particolare rilievo. Riguardano: il settore agricolo che presenta un *deficit* che dai 16,8 miliardi nel 1958 salirà a oltre 36 miliardi nel 1963; quello degli apprendisti passato nel periodo considerato da 2,9 miliardi a 13 miliardi; il settore dei domestici per circa 3 miliardi nel 1963.

Due deduzioni occorre trarre. L'I.N.A.M. dal 1956 al 1962 ha trovato l'equilibrio del bilancio con il travaso solidaristico fra le varie partite; ma nel 1963 tale compensazione risulta largamente pregiudicata dal forte aumento dei costi e dal crescente *deficit* contributivo dei suaccennati settori.

Le esenzioni contributive per l'agricoltura, la riduzione dei contributi per gli apprendisti che hanno fatto anche lievitare il numero dei soggetti denunciati come apprendisti (nel 1963 superano gli 800.000) rientrano fra le cause turbative della voce entrata. Nè queste scoperture hanno trovato sufficiente rimedio, poichè ai vari provvedimenti intesi a largamente ridurre la contribuzione delle categorie interessate

non hanno corrisposto altrettanti provvedimenti atti ad assicurare che quello che era tolto da una parte dovesse essere colmato da un'altra parte. Sul qual punto va richiamata ogni attenzione anche per il rispetto del principio costituzionale da valere per tutte le Amministrazioni e gli enti pubblici: ogni maggiore spesa deve trovare copertura e non lasciarla all'imprevisto. Talvolta anche gli stessi Organi legislativi, nei provvedimenti approvati, si sono preoccupati di sancire nuovi obblighi assistenziali senza indicare come dovesse provvedersi per le conseguenti spese.

La seconda condizione riguarda la lievitazione dei costi. Essa dipende non soltanto da fattori economici ma da una continua ascesa della frequenza delle prestazioni.

Sempre dai dati dell'I.N.A.M. risultano le seguenti progressioni:

frequenza delle visite dei medici generici per assicurato anno:

1958	=	5,13
1962	=	7,32

frequenza delle prescrizioni farmaceutiche per assicurato anno:

1958	=	6,62
1962	=	9,92

costo medio per singola prescrizione:

1958	=	511
1962	=	712

frequenza dei ricoveri ospedalieri su 100 assicurati:

1958	=	7,04
1962	=	9,21

Confrontati questi ultimi dati con quelli dei costi medi in continuo aumento, se ne dovrebbero analizzare cause ed effetti.

Si può riaffermare che si è di fronte ad un indiscutibile processo migliorativo dell'assistenza. Tuttavia esistono sfasature che attraggono l'attenzione sui rapporti dell'Istituto con i medici e con gli ospedali e sulla necessità di agire per la formazione di una migliore educazione sanitaria degli assistibili.

I rapporti con le categorie sanitarie e con gli ospedali costituiscono frequente motivo di frizione.

L'accento va posto sull'indispensabile cooperazione ad una comune finalità. La medicina individuale tocca da vicino la professionalità del medico e investe il rapporto medico-malato. La medicina sociale comporta una funzione convergente intesa ad ottenere il migliore risultato con il più oculato uso dei mezzi e crea il rapporto medico-malato-istituto sociale. Occorre trovare il giusto punto di incontro fra le varie esigenze in base ad obiettive valutazioni in cui deve primeggiare il pieno rispetto della regola deontologica, medica e sociale ad un tempo, contro ogni egoismo ed utilitarismo contraddicenti alle finalità sociali.

Anche l'ospedale, da cui dipende una delle principali assistenze, certamente la più importante, ha sì una vita autonoma, ma che deve inserirsi nel sistema per collegare funzioni ed atti, poichè ogni disgiunzione è negativa o dannosa.

Anche nel campo economico il bilancio del singolo ospedale influisce e si ripercuote sul bilancio di una gestione di servizio a sfera nazionale. Il solo I.N.A.M. nel 1963 supererà i 2.500.000 ricoveri per i propri assicurati.

Orbene: non ci può essere una discrezionalità totale nelle spese e nella condotta amministrativa di ciascun ospedale senza che si ripercuota negli effetti sulla gestione dell'Istituto che deve provvedere i mezzi ed al quale si impone il servizio. Basta consi-

derare che un aumento di 100 lire di diaria comporta un onere di 3 miliardi e mezzo e che una sola giornata di degenza non necessaria incide su 2.500.000 ricoveri per quasi 9 miliardi.

Effetti finanziari oltremodo interessanti, che richiedono una più aderente impostazione dei rapporti fra tutti gli operatori in campo sociale e gli istituti chiamati a dare la sicurezza negli eventi che preoccupano e la persona e la Società.

\* \* \*

Oltre all'I.N.A.M. l'assistenza di malattia è prestata dagli altri Enti, così detti minori, che sono stati indicati nella prima parte di questo capitolo e per i quali è stato anche indicato l'ammontare dei contributi e delle prestazioni. Tali Enti sono stati classificati minori, ma basti pensare alla Cassa mutua malattia degli artigiani, alla Cassa mutua malattia dei coltivatori diretti, alla Cassa mutua malattia degli esercenti attività commerciali, all'E.N.P.A.S., all'I.N.A.D.E.L., alle Casse marittime eccetera, per rendersi conto come si tratti di gestioni che riguardano milioni di assicurati e di familiari.

E da tener presente ancora che nel settore, che in via generale è attribuito all'I.N.A.M., operano anche molte centinaia di Casse mutue aziendali, la cui posizione di fatto deve trovare sul piano dell'ordinamento la definitiva sistemazione.

### 3) ASSICURAZIONE INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI

Alla specifica tutela contro i rischi del lavoro (infortuni e malattie professionali) il nostro Paese ha dedicato da tempo una speciale legislazione e proprio quest'anno si compiono 80 anni dalla prima legge infortuni: la legge 8 luglio 1883, n. 1473.

L'evoluzione legislativa a tale riguardo è stata continua e graduale, specie in questi ultimi anni nei quali il legislatore ha reso operanti aspirazioni e fermenti per ulteriori progressi. E così, nel solco dei principî fondamentali che hanno caratterizzato fin dal suo sorgere la legislazione infortunistica, i provvedimenti in questo settore si so-

no succeduti numerosi e di particolare rilievo.

Valga per tutti ricordare la legge 19 gennaio 1963, n. 15. Tale legge non solo ha ampliato il campo di applicazione della tutela ed ha realizzato un miglioramento delle prestazioni economiche, ma ha introdotto, per la prima volta nel nostro sistema previdenziale, principi di rilievo europeo quali, ad esempio, la scala mobile per le rendite di inabilità permanente e di morte sia per il settore industriale, sia per il settore agricolo. Ed anche l'allineamento di tutte le rendite nel senso di garantire, a parità di condizioni salariali e di inabilità, una uniformità di trattamento indipendentemente dall'epoca dell'infortunio.

Per quanto riguarda il settore agricolo, in particolare, merita ricordare come questo provvedimento legislativo abbia realizzato la piena parificazione del trattamento economico fra uomo e donna ed abbia introdotto la rivalutazione automatica e periodica anche per quanto concerne gli importi delle indennità per inabilità temporanea.

Nel complesso questa legge ha realizzato un sensibile accostamento nella misura delle prestazioni economiche del settore agricolo a quelle del settore industriale. E con ciò ha attuato un orientamento di carattere generale rispetto al quale è sempre più sensibile l'attesa dei lavoratori.

In virtù della legge 19 gennaio 1963, n. 15, le rendite per inabilità permanente e per morte hanno conseguito un aumento medio, con effetto dal 1° luglio 1962, nella misura di circa il 65 per cento e di circa il 103 per cento rispettivamente.

In particolare, per il settore industriale si sono avuti aumenti medi delle rendite per inabilità permanente e per morte pari al 55 per cento ed al 97 per cento e per il settore agricolo si sono avuti, in corrispondenza, aumenti medi pari al 122 per cento per le rendite di inabilità permanente e del 164 per cento per le rendite ai superstiti.

Sempre nell'ambito infortunistico sono da ricordare i seguenti provvedimenti legislativi:

a) la legge 27 luglio 1962, n. 1115, che ha esteso i benefici previsti dalla legge 12

aprile 1943, n. 455, ai lavoratori colpiti da silicosi associata o no ad altre forme morbose, contratta nelle miniere di carbone in Belgio e rimpatriati.

Questo provvedimento riguarda i nostri lavoratori che, pur affetti da silicosi, rimanevano privi di tutela perchè, in Belgio, non operano corrispondenti forme previdenziali;

b) la legge 3 dicembre 1962, n. 1712, che ha previsto l'istituzione dei Comitati consultivi provinciali presso l'I.N.A.I.L.

Tale provvedimento consentirà l'apporto diretto, anche in sede provinciale, di rappresentanti delle categorie produttive.

#### *Attività complementari*

L'adempimento dei compiti istituzionali è realizzato dall'I.N.A.I.L. anche mediante attività complementari, il cui rilievo è crescente secondo le moderne concezioni della tutela previdenziale.

Fra tali attività è da annoverare il servizio sociale nei riguardi dei lavoratori maggiormente colpiti dall'infortunio o dalla malattia professionale. Questo servizio, compiuto da personale specializzato, rappresenta un sostegno morale e psicologico per gli infortunati.

Nell'ambito ospedaliero, ove l'I.N.A.I.L. tra i primi ha posto in essere una esperienza del genere, l'infortunato è assistito nel primo adattamento alle nuove condizioni di vita, nelle attività ricreative, rieducative e lavorative.

Fra l'altro, l'opera di servizio sociale si palesa proficua per raggiungere i migliori risultati durante i trattamenti di rieducazione funzionale. Attualmente, in questo settore, sono stati ottenuti risultati davvero soddisfacenti nel senso che oggi i trattamenti rieducativi consentono, per un'aliquota sempre più elevata di casi, il recupero e quindi il reinserimento dell'invalido nella vita produttiva.

La nuova legge infortuni del 19 gennaio 1963, già ricordata, ha sancito un potenziamento dell'attività rieducativa degli invalidi del lavoro, prevedendo un piano organico

annuale, a cura del Ministero del lavoro, in merito ai corsi di addestramento.

L'I.N.A.I.L. rivolge particolari cure anche nei confronti degli invalidi del lavoro che, per la gravità delle menomazioni, non si trovano in condizione di reinserirsi nel ciclo di una attività produttiva vera e propria; ed, al riguardo, ha istituito alcuni Centri di riqualificazione diretti principalmente a fornire una « occupazione protetta » almeno temporanea.

Presso questi Centri gli invalidi svolgono attività di carattere artigianale compatibili con le loro residue capacità lavorative e da ciò traggono evidenti benefici morali e materiali.

Questo progresso legislativo ben si inquadra nel contesto europeo ed anche nell'ambito internazionale.

Per quanto riguarda l'ambito della C.E.E., l'infortunistica ha una sua specifica normativa e giustificazione e quindi l'ulteriore evoluzione sarà orientata secondo le linee delle legislazioni dei Paesi comunitari in vista dell'auspicata armonizzazione. Ed a questo proposito è bene ricordare anche l'iniziativa presa dalla C.E.E. per una « lista europea di malattie professionali », alla cui realizzazione partecipa anche il nostro Paese.

Nell'ambito internazionale merita rilevare come le prestazioni in caso di infortuni e malattie professionali abbiano formato oggetto di esame da parte della 47<sup>a</sup> Conferenza internazionale del lavoro svoltasi lo scorso anno e come tale tema sarà oggetto, in sede di secondo esame, della prossima Conferenza internazionale del lavoro.

La consueta documentazione raccolta dal B.I.T. sulle varie legislazioni ha palesato quanto vivo sia l'interesse per migliorare sempre più questa assicurazione sociale in modo da garantire una piena tutela dei lavoratori contro i rischi professionali dell'infortunio e della tecnopatia.

#### *Rieducazione funzionale e riqualificazione degli invalidi*

Il reinserimento dell'invalido nell'attività produttiva è compito di grande impegno cui

l'I.N.A.I.L. dedica incessanti cure in un coordinato piano di iniziative.

La specializzata attrezzatura dei centri ortopedici e traumatologici dell'I.N.A.I.L. consente a personale altamente qualificato ed aggiornato con le tecniche più moderne della rieducazione funzionale di ottenere per ciascun caso, nei limiti del possibile, il massimo recupero della capacità lavorativa.

Una efficiente rieducazione funzionale è la premessa di una proficua riqualificazione professionale.

Presso i centri di riqualificazione professionale gestiti direttamente dall'I.N.A.I.L. o da questo affidati a Enti qualificati, si raggiungono risultati di rilievo che trovano riconoscimento anche all'estero.

#### *Organizzazione sanitaria dell'I.N.A.I.L.*

L'organizzazione sanitaria dell'I.N.A.I.L. si è andata notevolmente sviluppando negli ultimi anni, ed ora è articolata come segue:

Centri traumatologici . . . . .	10
Centri traumatologici e di rieducazione . . . . .	2
Centri per paraplegici . . . . .	1
Convalescenziari e Case di riposo . . . . .	8
Ambulatori . . . . .	230
Reparti e sezioni ospedalieri	28
Pronto soccorso . . . . .	9
Pronto soccorso e salvataggio in miniere . . . . .	17

#### *Andamento del fenomeno infortunistico*

L'andamento del fenomeno infortunistico si può rilevare dall'unita tabella che specifica per il periodo 1953-1962 i dati riflettenti il numero degli infortuni denunciati e l'importo delle prestazioni sia per quanto riguarda la gestione industriale, sia per quanto concerne la gestione agricola:

## LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

NUMERO INFORTUNI DENUNCIATI E ONERE DELLE PRESTAZIONI EROGATE  
(in milioni) NEL DECENNIO 1953-1962

ANNO	INDUSTRIA		AGRICOLTURA	
	N. infortuni denunciati	Importo prestazioni	N. infortuni denunciati	Importo prestazioni
1953 . . . . .	719.180	43.530,9	227.009	3.828,6
1954 . . . . .	797.685	50.725,7	242.913	4.419,6
1955 . . . . .	859.125	57.132,4	255.336	4.807,0
1956 . . . . .	892.575	67.248,7	276.352	5.804,3
1957 . . . . .	928.695	65.889,0	287.312	6.601,7
1958 . . . . .	922.223	75.308,3	301.781	7.722,6
1959 . . . . .	972.159	82.235,8	319.176	8.990,1
1960 . . . . .	1.071.598	85.682,8	315.657	9.727,9
1961 . . . . .	1.204.921	97.759,3	305.279	10.157,8
1962 . . . . .	1.245.994	132.274,8	268.391	13.664,6

Dai dati esposti per il decennio 1953-1962 si rileva che nel 1962 il numero delle denunce degli infortuni e delle malattie professionali è aumentato, rispetto a quello dell'anno base 1953: per l'industria in ragione del 73,25 per cento e per l'agricoltura del 18,23 per cento. Quest'ultima percentuale va considerata tenendo conto dei noti fenomeni che interessano il settore agricolo, specie per quanto riguarda il minor numero di esposti al rischio conseguente al trasferimento di mano d'opera ad altri settori e, d'altra parte, la crescente meccanizzazione del settore agricolo, anche in rapporto agli esiti, vale a dire alla distribuzione dei casi a seconda che si tratti di infortuni per sola inabilità temporanea, oppure per inabilità permanente, oppure per morte.

Nella tabella che segue si riportano le rispettive percentuali:

<i>Industria</i>		
temporanea	permanente	morte
76,65%	48,42%	24,49%
<i>Agricoltura</i>		
— 4,19%	+ 18,46%	+ 0,81%

È palese come l'andamento infortunistico sia connesso allo sviluppo produttivo e come su di esso influiscano vari fattori quali l'adozione delle misure di prevenzione, i metodi della lavorazione, la composizione della manodopera occupata; ed a questo proposito giova ricordare come la nuova tariffa dei



premi per l'assicurazione infortuni, approvata con decreto ministeriale 3 novembre 1962, abbia confermato, ed anzi accentuato, un principio già accolto nella precedente tariffa e cioè la possibile oscillazione del tasso in ragione dell'andamento infortunistico aziendale.

Tale sistema, per il quale sussiste una comune tendenza, del resto, nei Paesi della C.E.E. rappresenta innegabilmente uno stimolo ed un incoraggiamento per l'adozione delle misure di prevenzione e quindi contribuisce alla lotta contro l'infortunio.

Si deve dare atto che progressi sensibili sono stati realizzati nell'efficienza dell'attività di prevenzione, cui provvede l'E.N.P.I., e che misure protettive si vanno estendendo nelle fabbriche per una maggiore sensibilizzazione degli imprenditori. Ma, ciò nonostante, il fenomeno infortunistico ha ancora dimensioni macroscopiche, ed anche se la maggiore dilatazione si verifica nel campo delle invalidità temporanee, è evidente che anche queste ultime costituiscono un grave danno innanzitutto morale e psichico per i lavoratori che ne sono vittime, e rappresentano indubbiamente un peso anche di contenuto economico.

L'azione preventiva deve essere pertanto intensificata, soprattutto nel settore dell'edilizia ove il rischio è maggiore e ove più frequentemente si riscontra carenza di efficaci misure protettive. Mentre va potenziato lo E.N.P.I., conviene stabilire una stretta collaborazione tra le direzioni aziendali e gli organismi rappresentativi dei lavoratori nelle fabbriche e nei cantieri, mediante la costituzione di organismi misti.

Va anche sottolineata la necessità di una più intensa vigilanza da parte dell'Ispettorato del lavoro, che, peraltro, non potrà essere attuata se non si provvede a colmare le lacune degli organici del personale.

#### b) *Malattie professionali.*

Il nostro Paese ha realizzato sostanziali progressi in questo settore con la legge del 1952, che sostituì alla lista delle malattie l'elenco degli eventi dannosi e quindi allar-

gò notevolmente la protezione assicurativa, nonché con la estensione dell'assicurazione al settore agricolo.

Può ben dirsi che il nostro Paese in tal modo si è messo all'avanguardia di fronte ai sistemi vigenti negli altri Stati, ed è auspicabile che sulla base italiana si realizzi la unificazione nel piano della Comunità economica europea, che è attualmente allo studio.

Una particolare attenzione per l'adozione di misure più efficaci anche sul piano della tutela legislativa va dedicata alla silicosi, che ha tuttora vasta nefasta presenza nel mondo del lavoro.

#### 4) LINEAMENTI DEL RIORDINAMENTO DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Sin da quando nel 1946 fu costituita la Commissione ministeriale presieduta dal compianto senatore D'Aragona, e via via attraverso progetti, convegni, dibattiti, commissioni parlamentari e ministeriali, eccetera, sul tema della riforma della Previdenza sociale si è appuntato vivo l'interesse del Governo e del Parlamento, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, di studiosi e di pratici, di organizzazioni sindacali. Frattanto, però, non ci si è limitati ad invocare la riforma, ma si è andati avanti estendendo la tutela assicurativa, integrando il sistema della previdenza, a fianco del tradizionale settore del lavoro subordinato, anche a vasti settori di lavori autonomi. Già nei paragrafi precedenti si è messo in evidenza il grandioso incremento dei mezzi messi a disposizione della Previdenza sociale, e le strutture sanitarie ed assistenziali che sono state sviluppate, cui si è accompagnata una maggiore efficacia e congruità delle prestazioni erogate. Alle norme classiche di erogazioni economiche e di prestazione di sussidi terapeutici e di cure sanitarie sono state affiancate, sviluppando e potenziando alcune iniziative preesistenti, forme di assistenza di più ampio respiro umano. Si deve citare fra queste l'assistenza ai grandi invalidi, la riabilitazione e la rieducazione professionale, la prevenzione espletata dal-

l'E.N.P.I., l'Opera dei pensionati d'Italia, che gestisce case di riposo per i vecchi pensionati, l'E.N.A.O.L.I. che assiste gli orfani dei lavoratori.

Lo sviluppo e la dilatazione della Previdenza sociale non hanno fatto dimenticare il problema della Riforma, sul quale ha recentemente fissata la sua attenzione il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, mentre per il settore pensionistico ha presentato la sua relazione la Commissione costituita in virtù dell'articolo 25 della legge 12 agosto 1962, n. 1338.

La vostra Commissione per il lavoro e la previdenza sociale chiede che il Ministero del lavoro porti a sua conoscenza i due documenti, affinché sugli stessi possa aprirsi, sia pure in fase pre-legislativa, un approfondito dibattito.

Non è, quindi, il caso, allo stato delle cose, di anticipare valutazioni, di emettere giudizi e di formulare un vero e proprio piano di riforma. Quello che si ritiene utile è di chiedere che sia tenuta nella massima considerazione l'ampia, approfondita relazione, che fu, a suo tempo, presentata al Parlamento dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, sullo specifico tema della Previdenza sociale, e nella quale alla raccolta di dati, alla esperienza dell'indagine diretta, a studi e discussioni approfondite fecero seguito considerazioni conclusive, in cui opportuni suggerimenti sono stati enunciati, tali, nel pensiero della Commissione, da portare il nostro sistema previdenziale su basi più organiche, più efficienti, più umane.

Senza pregiudicare le linee di una riforma generale, conviene sin d'ora sottolineare che le diverse forme di tutela previdenziale, verificatesi in tempi diversi e perciò improntate a principi diversi, maturatesi in differenti condizioni politiche e sociali, sono state, con opportune misure, avviate verso una unità di scopi: la realizzazione di una superiore giustizia distributiva per esigenze di solidarietà sociale. Basti ricordare la rivalutazione delle rendite per gli infortuni sul lavoro per gli eventi verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1949, e la rivalutazione delle pensioni dell'assicurazione obbligato-

ria per invalidità, vecchiaia e superstiti, per le quali al sistema della capitalizzazione venne sostituito il sistema della ripartizione.

Questi due interventi legislativi ruppero decisamente i legami che la assicurazione sociale aveva con i principi privatistici che prima la dominavano, e posero in evidenza, a fianco del rapporto tra prestazione e contribuzione, il bisogno dell'avente diritto, quale si manifesta nel corso del godimento delle prestazioni e non già quello stato, una volta tanto astrattamente accertato all'epoca in cui si è verificato l'evento protetto.

Contemporaneamente, per adeguare le prestazioni e per estendere il campo di applicazione delle assicurazioni sociali, a fianco dei datori di lavoro e dei lavoratori, è intervenuto lo Stato, il cui contributo si è andato man mano estendendo, dando così testimonianza che la previdenza sociale non è qualche cosa che attiene soltanto ai rapporti di lavoro ma è uno strumento per la realizzazione dei fini dello Stato.

\* \* \*

Ciò posto, conviene subito affermare che per la rifusione delle varie assicurazioni sociali in un organico sistema di sicurezza sociale, non è affatto necessario che esso porti all'assorbimento della funzione previdenziale nei compiti direttamente attuati dallo Stato e tanto meno che al finanziamento provveda direttamente ed interamente la collettività nazionale attraverso lo strumento tributario. In un regime di democrazia sociale non è necessario, e nemmeno opportuno, che tutto si riconduca allo Stato, che tutto gestisca lo Stato attraverso elefantache pubbliche amministrazioni; d'altra parte un eccessivo processo di unificazione porterebbe fatalmente ad appiattimenti contrari alla varietà delle esigenze. Un sistema di sicurezza sociale può ben essere articolato: da una parte, la Previdenza sociale, sostenuta dalla produzione e dalle altre attività economiche e destinata a coloro che in quel mondo operano; dall'altra, l'assistenza pubblica, destinata a tutti coloro che, al di fuori del sistema previdenziale, si trovano in una condizione di bisogno. Quello

che è necessario è di definire le rispettive competenze e, nello stesso tempo, attuare gli opportuni coordinamenti. E se travasi si debbono fare, non siano quelli di addossare alla Previdenza compiti che spettano alla pubblica assistenza, provvedendo piuttosto a rendere più efficienti i servizi di quest'ultima, più facile il ricorso e meglio dotati i fondi posti a sua disposizione.

Per quanto specificatamente riguarda il sistema della previdenza sociale conviene considerare obiettivamente la funzione dei vari Istituti, senza farsi prendere da manie unificatrici e piuttosto provvedendo ad un efficace coordinamento, ad eventuali spostamenti di compiti, all'utilizzo in comune di determinati servizi, ad una omogeneizzazione, nei limiti dell'utile e del possibile, delle prestazioni minime.

Alcuni piccoli Enti ed alcune piccole Casse, non solo sono dovute alla concorde iniziativa di datori di lavoro e di lavoratori, non solo assicurano una più democratica e diretta gestione da parte degli interessati, ma permettono di adeguare i tipi e le modalità delle prestazioni alle caratteristiche particolari delle categorie cui provvedono.

\* \* \*

Una particolare urgenza di soluzione meritano i problemi dell'accesso alle prestazioni, del contenzioso previdenziale, della unificazione dei contributi, della equilibrata distribuzione delle attrezzature ospedaliere ed ambulatoriali.

Circa il primo problema occorre pervenire alla semplificazione ed allo snellimento degli adempimenti inerenti alla domanda di prestazione e relativa documentazione. Occorre altresì rendere più rapida l'istruttoria e la decisione della domanda di prestazione.

Per facilitare veramente l'accesso alle prestazioni dovrebbe essere istituito in ogni comune un ufficio unico per tutti gli Enti previdenziali, presso il quale il lavoratore possa trattare tutte le pratiche inerenti alla tutela previdenziale con la possibilità di ottenere tutti gli utili chiarimenti, di presentare *in loco* la domanda relativa, di ricevere la decisione.

In secondo luogo dovrebbe attribuirsi agli Enti previdenziali l'onere di raccogliere la documentazione proveniente da uffici pubblici a corredo della domanda di prestazione. Dovrebbe, inoltre, essere introdotto e in pieno realizzato il principio della polivalenza della domanda amministrativa di prestazioni previdenziali, anche se quello che si è chiesto non può essere concesso e spetta invece qualche cosa d'altro. L'Ente previdenziale non deve limitarsi a rigettare la domanda ma concedere quello che spetta anche se non richiesto. E ciò deve valere anche nel caso che una determinata prestazione sia richiesta ad un Ente incompetente, che non deve limitarsi a respingere l'istanza ma deve di ufficio trasmetterla a chi di diritto.

L'ultimo punto infine che va prontamente riformato è il contenzioso previdenziale. Occorre unificare i termini e le procedure, occorre garantire un'effettiva gratuità, occorre assicurare, nelle vertenze aventi carattere sanitario, una efficace assistenza. E ciò deve valere sia per il procedimento amministrativo che per quello giudiziario.

\* \* \*

È appena il caso di accennare ancora una volta alle perentorie ragioni che devono portare alla unificazione dei contributi ed alla unificazione della vigilanza. Il problema è da oltre un decennio sul tappeto e, pur implicando l'unificazione un indubbio vantaggio di semplificazione per il datore di lavoro ed un efficiente strumento per ridurre le evasioni, non si è riusciti finora a risolverlo. Sussistono ancora pregiudizi più che vere difficoltà ed è auspicabile che si passi alla presentazione di un disegno di legge che abbia per obiettivo quello di realizzare la unificazione tralasciando tutte quelle discipline collaterali che, profittando della unificazione, si vorrebbero introdurre.

\* \* \*

Il riordinamento del sistema pensionistico deve essere fondato sulla netta distinzione tra previdenza sociale ed assistenza pubblica reagendo alla tendenza di utilizzare il sistema previdenziale per adempiere a

compiti o provvedere a necessità più propriamente assistenziali. È lo Stato che attraverso la pubblica assistenza deve provvedere a soddisfare le esigenze del cittadino in stato di bisogno, vecchio od inabile, che non abbia potuto partecipare, come lavoratore subordinato o autonomo, al sistema previdenziale. La pensione previdenziale, d'altra parte, espressione del lavoro, deve essere meglio collegata alla retribuzione ed ai periodi scoperti di assicurazione in modo che possa essere una effettiva proiezione della vita di lavoro, del livello economico e sociale raggiunto dal lavoratore. E, d'altra parte, dato il suo carattere mutualistico, la pensione deve essere aggiornata in relazione alle variazioni dei livelli retributivi.

In conseguenza del principio sopra enunciato, è allo Stato che deve incombere l'onere per la integrazione delle pensioni inferiori al minimo stabilito dalla legge. Per converso, in linea di massima, va affermato il principio per quelle categorie che intendono direttamente provvedere alla creazione di fondi sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria, che il contributo dello Stato non spetti.

\* \* \*

Problemi molto delicati si pongono per l'assicurazione di malattia, che richiedono una indifferibile soluzione. Certamente si pone un problema di concentrazione istituzionale, laddove si ravvisa un incongruo frazionamento fra diversi istituti per categorie che si trovino in identiche situazioni.

Non si capisce infatti perchè debbano esistere tre Istituti per gli impiegati pubblici; cinque Istituti della gente del mare e dell'aria, tre Istituti per gli autonomi, senza contare i vari Enti o Mutue separate per altri gruppi. Ciascuna istituzione funziona con proprie regole e con propri apparati senza alcuna connessione e coordinamento.

Una prima concentrazione può senz'altro attuarsi unificando le istituzioni dei settori aventi eguale fisionomia e cioè un Istituto per il pubblico impiego; un Istituto per i marittimi e i navigatori dell'aria; un Istituto per i coltivatori diretti, ed un altro per le altre

categorie autonome; accanto al grande Istituto che comprende tutti gli altri lavoratori subordinati.

Ma c'è anche un problema di decentramento di pari necessità accompagnato da una unificazione alla base.

L'assistenza del medico generico o meglio di famiglia e l'assistenza farmaceutica presentano identiche caratteristiche per tutti i soggetti che fanno invece capo ai diversi Istituti. Si tratta da parte di ciascuno di scegliere il proprio medico di fiducia cui intende affidarsi e di avere da questi le cure e le prescrizioni necessarie al suo caso di malattia. Non ci sono in questo campo differenze fra l'uno e l'altro soggetto, in qualsiasi posizione e condizione individuale si trovi. Al contrario si evita che i membri di una stessa famiglia, in base ad ordinamenti diversi, debbano sottostare a disparate regole di scelta del medico e a limitazioni incongrue.

Merita pertanto di essere presa in esame la creazione di una Mutua comunale o locale — o di quartiere nei grandi comuni, — cui tutti facciano capo per l'assistenza generica e farmaceutica. Il rapporto sorge, si sviluppa e si esaurisce *in loco* senza complicazioni di sorta. E si avrebbe quel decentramento da tutti auspicato. Non solo: si otterrebbe una diretta partecipazione di tutti gli interessati alla vita della Mutua, al suo funzionamento in base a più valida democratizzare ed in pari tempo si rinsalderebbe lo spirito della Mutualità.

Tutte le Mutue locali si potranno inserire in un unico sistema federativo, mentre farebbero capo ad organi provinciali e nazionali concentrati, come già detto, per grandi settori simili per l'erogazione delle assistenze ospedaliere e specialistiche e per le direttive e le realizzazioni attuabili solo in campo nazionale.

La sopravvivenza di separati organi provinciali e nazionali per grandi settori trova al momento giustificazione nella necessità di superare via via molteplici difficoltà tecniche ed economiche e conseguire sviluppi che una totale immediata unificazione vedrebbe ostacolati e anche pregiudicati, date le diverse situazioni che insorgono nel-

l'assistenza ospedaliera e specialistica a causa delle differenti condizioni e dislocazioni dei soggetti e dell'inadeguatezza della rete strumentale.

È da porre anche in risalto che con il decentramento risulterebbero di molto semplificati i rapporti fra le Mutue e tutti gli operatori che rendono i servizi.

La ripartizione dei mezzi acquisiti dall'organo nazionale avverrebbe su basi solidaristiche in rapporto ai costi medi delle prestazioni.

Infine un Comitato centrale dovrebbe collegare gli organi di direzione nazionale degli Istituti unificati come già indicato.

Vorrei porre qui in risalto un'altra esigenza che è di grande importanza. La Mutua locale può anche fungere da pratico sportello per la raccolta e l'istruttoria delle pratiche da indirizzare agli altri istituti previdenziali. Completezza immediata delle pratiche e acceleramento di tutti gli atti costituirebbero un beneficio enorme eliminando innumeri scontenti degli assicurati che si trovano spesso di fronte a gravi contrattempi per rettifiche e completamento delle istruttorie, oltre che avere un recapito sicuro.

\* \* \*

In questo quadro può e deve trovare soluzione anche il problema dei rapporti tra l'I.N.A.M. e le Casse mutue aziendali. Dal 1943 le cose sono rimaste in sospenso, le Casse mutue aziendali hanno continuato ad operare e l'I.N.A.M. di tanto in tanto ha fatto qualche tentativo, poi rientrato, di assorbirle. Sul punto se le Casse mutue aziendali possono avere il diritto di sopravvivere dopo l'emanazione della legge 11 gennaio 1943, n. 138, e del regio decreto 6 maggio 1943, numero 400, si è avuta una difforme giurisprudenza, che peraltro ora si è consolidata nel senso che, pur essendo prevista dalla legge 11 gennaio 1943 la possibilità della fusione delle Casse mutue nell'I.N.A.M., in effetti tale fusione non fu affatto prevista e disposta dal regio decreto 6 maggio 1943.

Deve considerarsi assurda la posizione di assorbimento *sic et simpliciter* delle Casse mutue aziendali, oltre che per valide ragioni

giuridiche, anche per motivi di ordine sociale. Le Casse mutue sono organismi democratici, che realizzano una più diretta partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'assistenza di malattia. D'altra parte la maggiore disponibilità di mezzi permette prestazioni notevolmente maggiori e migliori. Tutto ciò considerato si può concludere per il mantenimento delle Casse mutue di malattia che, nella auspicata riforma, dovrebbero essere inserite nella costituenda Federazione, con pienezza di autonomia per ogni forma di prestazione, comprese quelle ospedaliere e specialistiche, ma con l'obbligo di versare un contributo di solidarietà, attraverso una aliquota dei contributi riscossi, al Fondo di mutualità generale.

\* \* \*

C'è, infine, un punto di partenza che deve essere fin da ora chiarito per definire *a priori* la sfera d'azione dell'assistenza di malattia. Risiede nella pregiudiziale distinzione fra ciò che compete direttamente allo Stato o per esso alle amministrazioni locali e ciò che invece rientra nell'assistenza di malattia e quindi nella spettanza degli istituti di erogazione. Si tratta, cioè, di distinguere fra tutela della salute pubblica e difesa della salute individuale. La prima abbraccia un vasto campo d'azione in cui occorre regolare la condotta del cittadino e preordinare i mezzi che rendano in ogni aspetto efficiente una tutela di carattere essenzialmente preventivo esercitata per l'intera collettività. Regolare la condotta personale significa altresì esercizio dell'imperio proprio dello Stato che impone osservanza di fare o non fare al fine di non nuocere alla salute di tutti. Abbracciano tali compiti: l'igiene, la profilassi, ma altresì tutta la prevenzione in senso generale quale si riscontra, ad esempio, nella medicina scolastica, nella medicina del lavoro, nella medicina del traffico, o contro gli inquinamenti dell'acqua e dell'aria o contro le sofisticazioni alimentari eccetera.

La difesa della salute individuale abbraccia invece l'insieme dei compiti terapeutici e correttivi esercitati sulla singola per-

sona, nell'ampio e completo ciclo preventivo, curativo e di recupero individuale. E questo rientra nell'ambito proprio dell'assistenza di malattia.

Sia consentito di insistere su tale distinzione poichè non può non presiedere alle attribuzioni di compiti e di funzioni se si vuole evitare confusioni, dispersioni, sovrapposizioni dannose e soprattutto, nell'incertezza, scoperture o nella tutela pubblica della salute o nell'assistenza di malattia.

### CONCLUSIONE

Con le osservazioni, i rilievi e le valutazioni innanzi esposte, la 10<sup>a</sup> Commissione permanente vi propone di approvare lo stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario 1963-64.

RUBINACCI, *relatore*

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

## Art. 2.

Il contributo dello Stato all'Istituto nazionale della previdenza sociale per la gestione dei « sussidi straordinari di disoccupazione », previsto dall'articolo 43 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è stabilito, per l'esercizio 1963-64, in lire 100.000.000.

## Art. 3.

Il contributo dello Stato al « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori », previsto dall'articolo 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è stabilito, per l'esercizio 1963-64, in lire 8.000.000.000.

## Art. 4.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione ed alla ripartizione, negli stati di previsione della spesa, per l'esercizio finanziario 1963-64, dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro — rubrica Provveditorato generale dello Stato — per le spese inerenti ai servizi e forniture considerate dal regio decreto-legge 18 gennaio 1923, n. 94 e relative norme di applicazione, delle somme versate in entrata dagli Enti di previdenza tenuti a contribuire alle spese di funzionamento dell'Ispettorato del lavoro, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520.

Il Ministro del tesoro è, altresì, autorizzato, per il medesimo esercizio 1963-64, a trasferire, su proposta dei Ministeri interessati, dai fondi iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale — rubrica Ispettorato del lavoro — allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e del commercio, le somme occorrenti per il trattamento economico del personale dell'Ispettorato tecnico dell'industria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 maggio 1953, n. 1265.

Art. 5.

È data facoltà al Ministro del tesoro di apportare, con propri decreti, allo stato di previsione dell'entrata ed a quello della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio 1963-64, le variazioni che si rendessero necessarie in relazione agli adempimenti previsti dall'articolo 16 della legge 21 dicembre 1961, numero 1336.

Art. 6.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad introdurre, con propri decreti, nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario 1963-64, le variazioni compensative connesse con l'inquadramento nel ruolo dei collocatori comunali dei corrispondenti di cui all'articolo 12 della legge 16 maggio 1956, n. 562, ai termini dell'articolo 11 della legge 21 dicembre 1961, n. 1336.