

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(Nn. 316 e 1124-A-bis)

Relazione di minoranza della 10^a Commissione permanente

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE NENCIONI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Miglioramenti dei trattamenti di pensione e riforma
dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (316)

d'iniziativa dei senatori FIORE, DI PRISCO, BITOSSO, ALBERTI, MINELLA
MOLINARI Angiola, MACAGGI, BOCCASSI e DE LUCA Luca

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 NOVEMBRE 1963

E

Riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione
della previdenza sociale (1124)

presentato dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro del Bilancio

e col Ministro del Tesoro

NELLA SEDUTA DEL 9 APRILE 1965

Comunicata alla Presidenza il 25 giugno 1965

ONOREVOLI SENATORI.

1. — Il disegno di legge n. 1124 è presentato come una riforma parziale transitoria e non definitiva dei trattamenti pensionistici previsti nel nostro sistema della previdenza sociale.

In realtà di tratta di una proposta che appare predisposta, senza tener conto a sufficienza dei vari aspetti del problema, facendo confusione fra diverse figure generali probabilmente contrario alla Costituzione e certo eversivo rispetto alle anteriori evoluzioni.

È vero che molti studi e molti autorevoli pareri hanno preceduto la presentazione dell'attuale disegno, ma è altresì dubbio che tali indagini siano state messe a profitto nella compilazione del disegno stesso.

2. — È deplorabile che la formazione delle proposte, oggi in esame, sia avvenuta sotto il segno di polemiche verso il passato, nelle quali si rileva più la facile demagogia, che il desiderio di esaminare, con animo sereno, le esperienze compiute e gli insegnamenti per ulteriori progressi.

Nell'appendice A) della « Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale », preparata a cura del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che, pur se nel suo generale svolgimento, va considerata come una ricerca pregevole, si manifesta continua la preoccupazione di sminuire le opere del passato, e di esaltare quelle più recenti.

Per quanto riguarda l'azione dei Governi pre-fascisti si rimprovera, in tale Relazione preliminare, il fatto che sia stata caratterizzata « sul piano legislativo, da lunghe e sconcertanti attese e da laboriose gestazioni, cui si affiancarono rapide ed improvvise realizzazioni; ma le prime si concretarono quasi sempre con infelici compromessi ispirati da un troppo " timido coraggio ", così da dar luogo all'esistenza di immediate, ulteriori revisioni, e le seconde si rivelarono in genere frettolose ed inadeguate dando luogo a carenze di visione unitaria e di coordinamento » (v. pag. 289-290).

E si fa il paragone con la Germania di Bismark, ove a partire dal 1883 era stato attuato un organico sistema, ritenuto comunemente come un complesso di realizzazione d'avanguardia. È però, significativo notare come spesso le realizzazioni della Germania imperiale siano ricollegate al cosiddetto « socialismo della cattedra », propugnato dai socialisti tedeschi del secolo scorso.

Ciò significa che i capi del movimento socialista, in quel Paese, erano riusciti a raggiungere una notevole maturità, tale da abbandonare gli astrattismi e le vuote proteste verbali, e da operare secondo il retto senso dello Stato, così da riuscire a condizionare, direttamente od indirettamente, la attuazione di concrete misure di Governo.

Non altrettanto avvenne in Italia. La stessa *Relazione* preliminare finisce col riconoscere la storica incapacità di pratica azione dei movimenti popolari italiani, incapacità connessa a quella più grave di porsi il problema di partecipare all'ordinamento statale, come classe di governo e come opposizione costruttiva.

Tutto ciò appare evidente nell'osservare la evoluzione del fenomeno sotto il profilo storicistico. Bisogna dar atto che sono state promosse, durante lo scorso secolo, numerose società di mutuo soccorso fra lavoratori. E simili sforzi, vanno oggi valutati soprattutto nel loro significato ideale e programmatico, anche se, come si legge sempre nella *Relazione* a pagina 277, « assai spesso le società rivelarono nella loro organizzazione amministrativa deficienze ed irregolarità, che ne rendevano scarsa l'efficacia di intervento ».

Ma si trattava sempre di iniziative mantenute in un ambito estraneo, per non dire ostile, fondato sul rifiuto della esigenza di trovare un riconoscimento da parte dei pubblici poteri ed un contemperamento con la soddisfazione degli altri interessi della comunità e di altri gruppi, rilevanti per l'ordine giuridico dello Stato.

Si stentò, dunque, a trovare la necessaria integrazione fra le prestazioni mutualistiche dei lavoratori (considerati per la mentalità giuridica del tempo come privati interessi) e l'intervento dei pubblici poteri.

Le prime leggi, infatti, rimasero inoperose, proprio per l'assenteismo e l'ostilità delle organizzazioni dei lavoratori.

Così avvenne per la legge n. 3585 del 15 luglio 1859, con la quale si mirava all'istituzione di una Cassa di rendite vitalizie per la vecchiaia nel Regno sardo. Secondo tale legge lo Stato si sarebbe limitato a prestare garanzia ad una Cassa, alla quale qualsiasi persona (ma, si pensava soprattutto agli operai) poteva conferire versamenti per la costituzione di una rendita, a partire da un anno compreso fra il 50° ed il 65°. La Cassa sarebbe stata, poi, amministrata dalla Cassa depositi e prestiti.

La legge, però, non ebbe mai pratica attuazione, anche perchè, sempre come è detto nella citata *Relazione* (a pag. 276), « mancò in definitiva, da parte della pubblica opinione una adeguata maturazione del problema e conseguentemente una pressione per realizzare ciò che pochi volenterosi, in sede governativa, avevano escogitato sullo esempio di altri Paesi, per dare inizio concreto, anche in Italia, ad una legislazione, nel campo della previdenza ».

La frattura fra l'azione dello Stato e l'atteggiamento delle organizzazioni dei lavoratori rese di fatto inoperosa anche la legge 15 aprile 1886, n. 3818.

Questa legge mirava a fissare con precisione gli scopi delle Società di mutuo, alle quali, se costituite da operai, era consentito di conseguire la personalità giuridica attraverso una procedura di registrazione presso il Tribunale; lo Stato però non si assumeva alcuna ingerenza nell'ordinamento dell'associazione, per cui, in definitiva, la registrazione non offriva vantaggi sostanziali, nè comportava seri inconvenienti se non ottenuta. Si diffuse, però, « la leggenda che si trattasse di una legge di polizia, nascondente una minaccia contro la libertà dell'organizzazione operaia », tanto che scarso fu il numero delle società che chiesero il riconoscimento: nel 1894 solo il 17 per cento delle Società erano riconosciute e nel 1904 solo una su quattro esistenti.

L'indifferenza e l'inoperosità dei movimenti politici di sinistra seguì fino all'avvento del fascismo. Merita di riferire in pro-

posito, quanto è scritto nella citata *Relazione*, a pagine 290 e 291, ove nonostante tutto, non si negano le responsabilità storiche dei partiti socialisti e popolare, nel senso di avere trascurato il problema delle assicurazioni sociali.

A pagina 290, infatti, si legge che tutto il periodo pre-fascista fu caratterizzato: « sul piano sindacale, da una scarsa pressione delle organizzazioni operaie che, pur prospettando l'esigenza di una strutturazione della previdenza, la posero sempre in seconda linea rispetto alle rivendicazioni sui salari, sugli orari e sulle altre condizioni di lavoro; la classe padronale, a sua volta, fatta eccezione di alcuni spiriti illuminati, non facilitò gli sviluppi della legislazione, ed esercitò, comunque, una azione conservatrice opponendosi all'introduzione di modifiche a quanto già disposto; essa cioè non volle in definitiva esercitare, in materia, un ruolo di iniziativa analogo a quella del padronato tedesco ed austro-ungarico ».

E segue, a pagina 291: « A quest'ultimo proposito, non si può certo negare al Partito socialista, e prevalentemente alla sua corrente riformista, nonché ai movimenti sociali dei cattolici, di aver proposto il tema dell'istituzione e dell'adeguamento delle assicurazioni sociali; ma il primo concentrò la sua azione rivendicativa prevalentemente sul piano del miglioramento dei salari e delle condizioni di lavoro, ed i secondi posero l'accento sul movimento cooperativistico, relegando tutti sempre in secondo piano il problema della previdenza; e quando alla fine della guerra, sotto la minaccia delle forze eversive, il Governo e la classe padronale provvidero a colmare le lacune principali di un sistema previdenziale, le classi operaie rimasero estranee e si dimostrarono ormai disinteressate all'argomento, in quanto prese da maggiori problemi ».

È il caso di ricordare quanto l'onorevole Cabrini, in un discorso pronunciato l'11 luglio 1920, ebbe a dichiarare: « Le provvidenze per le quali, alla vigilia della guerra, più batteggiavano le forze del socialismo positivo e del sindacalismo (tra cui... quelle di carattere assicurativo contro i rischi fi-

sici e i rischi economici della vita del lavoratore) sono state collocate in un secondo piano nel quadro delle rivendicazioni proletarie, sia perchè le classi dirigenti si erano decise a non opporre più resistenza a tali riforme, e sia perchè esse apparivano di troppo inferiori alla accresciuta forza politica delle classi lavoratrici e ai nuovi compiti che la legislazione sociale era chiamata ad assolvere con l'avvento del proletariato socialista al potere ».

Va ricordato, inoltre, che la stessa Confederazione generale del lavoro, in una propria circolare del 19 luglio 1921, affermava che il « parlare di legislazione sociale in un periodo nel quale, per la depressione economica del Paese e per la furia distruttrice del fascismo, le conquiste sociali sono minacciate... può sembrare perditempo colpevole e prova di incomprendimento della realtà ».

3. — Pur con l'indifferenza di coloro che avrebbero dovuto rappresentare gli interessi dei lavoratori, non può negarsi un certo progresso in sede legislatrice ed amministrativa, sempre considerando il periodo prefascista.

Un primo passo notevole si ebbe con l'approvazione della legge n. 80 del 17 marzo 1898, col relativo regolamento del 21 settembre 1898. Si ebbe così l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni.

Seguì, nello stesso anno, la legge 17 luglio 1898, n. 350, istitutiva della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai, avente il compito di gestire forme facoltative di assicurazione.

Tale legge venne perfezionata, poi, dall'altra 30 maggio 1907, n. 376, con la quale fu costituita la Cassa nazionale di previdenza e furono disciplinate le prestazioni ed il concorso statale, conservando però immutato il sistema libero dell'assicurazione.

Il principio dell'obbligatorietà fu accolto successivamente solo per categorie determinate di lavoratori: si iniziò con i lavoratori dipendenti dello Stato, si passò poi ai lavoratori delle ferrovie secondarie e delle tranvie intercomunali (legge 30 giugno 1906, numero 272 e 14 luglio 1912, n. 835) ed ai lavoratori addetti ai cantieri navali (legge 14 giugno 1910, n. 306).

È da aggiungere che, per tutti i settori dell'assistenza e della previdenza, si ebbero progressi rapidi ed estesi, benchè frettolosi, disordinati e contingenti, durante il periodo della prima guerra mondiale e del successivo dopoguerra.

Dei tanti provvedimenti legislativi qui è da menzionare il decreto luogotenenziale 29 aprile 1917, n. 670, poi seguito da altri provvedimenti del 24 luglio e dell'11 novembre dello stesso anno, con cui fu sancito l'obbligo dell'assicurazione per l'invalidità e vecchiaia per gli operai addetti agli stabilimenti ausiliari. L'esperienza di tale legge consentì, due anni dopo, la riforma attuata dal decreto-legge luogotenenziale 21 aprile 1919, n. 603, col quale lo stesso obbligo fu esteso a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli impiegati con stipendio non superiore a lire 600 mensili; seguì il regio decreto 30 maggio 1920, n. 772, con la modifica sulla denominazione della esistente Cassa nazionale di previdenza in Cassa nazionale per le assicurazioni sociali.

Durante il successivo periodo, malgrado la profezia della Confederazione generale del lavoro, sotto l'impulso dei Governi fascisti, tutti i settori assistenziali e previdenziali ebbero grandiosi sviluppi.

Una valutazione globale molto lusinghiera è data dall'avvocato Enzo Cataldi, libero docente di diritto della previdenza sociale; uno tra i più competenti cultori di tale materia.

Di lui ha scritto Luigi De Litala, primo Presidente onorario della Corte di cassazione: « la sua indagine è sempre scrupolosa, e la soluzione nasce dall'accurata e obiettiva selezione degli elementi diversi, concorrenti a formare il giudizio: elementi di natura storica, dottrinale, giurisprudenziale, eccetera... La sua interpretazione è concettosa, penetrante, obiettiva, onde il risultato della sua indagine è quasi sempre accettabile, essendo il frutto di studio e di meditazione... ».

Orbene, è interessante riferire quanto un così obiettivo e serio studioso ha scritto nel proprio volume « Studi di diritto della previdenza sociale » (edizioni Giuffrè 1958, pag. 130-133), prendendo lo spunto dalle af-

fermazioni fatte al I Congresso della CGIL tenuto a Napoli nel 1945, in cui la relazione sulla legislazione sociale fu svolta dall'onorevole Lizzadri. Le critiche tanto pesanti quanto ingiustificate si concentrarono sul preteso distacco delle classi lavoratrici dallo Stato, sulle leggi non già « conquista democratica dal basso » bensì concessioni paternalistiche, sui lavoratori « estranei alle organizzazioni sindacali », sui salari, e prestazioni previdenziali, infine, insufficienti e discontinui.

Necessità urgente, quindi, la istituzione di un nuovo ordine sociale fondato sui diritti del lavoro. Cioè una completa riforma.

Per quanto riguarda più strettamente la previdenza tracciò le linee principali da seguire il Lariochiuta nella sua relazione dedicata, in modo specifico, alla previdenza sociale. Della quale previdenza spiegò il concetto e riassunse i compiti, mirando ad un sistema organico ed unitario, alla unificazione dei contributi, alla unificazione della gestione ed al decentramento.

Noi riteniamo, con altri studiosi della materia e con lo stesso Cabibbo che, in realtà facili e gratuite sono le critiche comparative. Infatti le comunità sociali di tutto il mondo si sono elevate per un processo naturale: « In quest'ultimo ventennio abbiamo assistito ad un rigoglioso sviluppo delle assicurazioni sociali in tutti i Paesi civili » e che « anche in Italia si era compiuto un notevole cammino », venendosi quasi a raddoppiare la massa dei lavoratori assicurati, ad affermarsi il principio dell'automatismo assicurativo, ad introdursi le cure sanitarie nell'assicurazione infortuni, ad abbassarsi i limiti di età per la pensione, ad aumentare il periodo di disoccupazione indennizzabile; ed inoltre — opere veramente memorande — portando la tutela dei lavoratori in Africa; comprendendo nell'assicurazione la tubercolosi; assicurando gli operai contro le malattie professionali; istituendo gli assegni familiari; instaurando l'assistenza ai grandi invalidi del lavoro ed agli orfani dei caduti; compiendo, insomma, tante opere benefiche che, nel campo delle conquiste sociali, non sarebbe onesto oggi ignorare. Non solo: ma aggiungiamo che veramente « in nessuno Stato lo sforzo finanzia-

rio in rapporto al reddito nazionale, aveva raggiunto un livello così elevato come in Italia, dove l'incidenza per le contribuzioni della previdenza sociale sui salari superava in genere, almeno teoricamente, il 50 per cento, arrivando nel settore dell'industria, al 50-70 per cento, più i contributi per varie forme di previdenza di categorie e aziendali. Così pure non può disconoscersi che un vigoroso e costante cammino s'era compiuto, « nell'incriminato » ventennio, verso un sistema unitario, attraverso lo stesso progressivo concentrazione delle varie forme assicurative nei tre grandi Istituti nazionali che oggi si vorrebbe ancor più concentrare in un unico mastodontico organismo.

Naturalmente, oltre queste realizzazioni veramente importanti nel campo della previdenza, il sistema pur mostrava, qua e là, la sua disorganicità le sue lacune, una certa difformità di sistemi, di principi, di campi di applicazione, di contribuzioni, di prestazioni, di procedura tra una forma e l'altra di previdenza sociale; irrazionalità nella ripartizione dell'onere contributivo, con incidenza più alta sui salari più bassi; irrazionalità nella distribuzione dei mezzi finanziari tra le varie forme previdenziali, con una assorbenza maggiore, ad esempio, degli assegni familiari; una situazione deficitaria, infine, per alcune delle gestioni assicurative, aggravatesi per lo sfacelo della guerra, sia per l'accrescimento dei costi dei servizi amministrativi e sanitari, sia per la contrazione del gettito dei contributi, sia per gli accresciuti obblighi di natura sociale, sia infine perchè ingenti riserve delle dette gestioni sono venute a perdere in gran parte il valore, essendo investite per nove decimi in titoli di Stato.

Esigenza, quindi, di riorganizzazione, di perfezionamento, di riforma.

Tale esigenza, invero, non nasce, come una facile critica ripete in modo automatico, dal fatto unico dell'esser stato preceduto, questo nostro attuale periodo storico, dal ventennio fascista, cui si gettan ora sulle spalle tutti i pesi, come solitamente s'usa fare col destino. Il ventennio fascista in questo campo, come è storicamente accertato, espresse una legislazione d'avanguardia

che ancora emana la sua luce feconda. Si dimentica spesso che c'è stata la guerra perduta, anzi tradita, la naturale evoluzione delle cose, diciamo pure della civiltà; tanto vero che, per restar nel nostro tema, tanti « altri Stati, molto più ricchi del nostro e meno provati dalle devastazioni belliche, hanno già predisposto — come scriveva il Cabibbo nel 1944 — superbi piani di sicurezza sociale, concepiti come supremo fastigio della Vittoria ». Eppure su tali Stati il ventennio fascista e la guerra perduta e una economia pluralistica non pesano! A maggior ragione ed in condizioni veramente difficili dunque, l'Italia ha dovuto pensare ai suoi piani di sicurezza sociale, meno superbi, naturalmente; concepiti non già come fastigi di vittorie, bensì come estremo risollevarsi dalla disfatta morale più che materiale.

Aggiunge, poi, lo stesso Autore, a pagina 134 dell'opera citata, ricordando l'atteggiamento dei vari partiti sulla materia: « Per fortuna nessuno chiese il *tabula rasa* di tutti gli istituti vigenti; che avrebbe pur potuto accadere, ove si pensi al sacro zelo che di solito invade (in tutti i campi) chi si crede *missus a domino* per purificare, rifare, epurare. Nessuno neanche chiese di copiare il piano Beveridge, e ne va fatta altra lode ai partiti; chè quel piano, squisitamente conservatore e liberista, avrebbe sofferto ad acclimatarsi su queste agitate rive mediterranee, e non ce ne sarebbe venuto il bene che esso, invece, può pur compiere nella sua patria d'origine. Nè qui conta dire di nostalgici d'altri piani d'altri Paesi a noi più che mai lontani e estranei.

Tendenza, insomma, da noi, ad accentuare l'attuazione del principio mutualistico, proporzionando sia l'onere contributivo al guadagno, sia le prestazioni al bisogno di ciascuno. Necessità, quindi, e sentita da tutti i partiti, di porre la base della previdenza sociale sul principio di solidarietà sociale ed umana: di far sempre più e sempre meglio, cioè, che la previdenza sociale ritrovi la sua realtà, il suo valore ed il suo significato nel principio etico che ne deve essere lo spirito informatore.

5. — È importante, ancora sul piano generale, rilevare come durante il ventennio

fascista si ebbero le prime affermazioni di ordine costituzionale per i principi in materia di assistenza e di previdenza.

Tale è, infatti, il significato da riconoscere alle « Dichiarazioni » contenute nella Carta del lavoro.

Nella citata *Relazione preliminare* notevole appare lo sforzo di sminuire il significato e la portata della « Carta » con una esegesi davvero sconcertante. Ivi, infatti, si afferma: « La Carta del lavoro, in definitiva, non apportò ai problemi della previdenza orientamenti innovativi, e neppure dichiarazioni ». E si procede a raffronti con singole disposizioni di legge, anteriori o successive.

Ma, ragionare oggi in questo modo, significa dimenticare quale fu l'esatto significato giuridico unanimemente riconosciuto alla Carta, anche da parte di antifascisti come l'onorevole De Gasperi, che la considerò fonte di diritto e di civiltà.

Tutti i giuristi della nostra generazione ricordano una sentenza del 18 luglio 1928, con la quale la Cassazione a sezioni unite, in causa Scaramella contro Mariani, estensore un valoroso magistrato, Teucro Brasiello, precisava che la Carta del lavoro non doveva intendersi come una vera e propria legge dello Stato, ma come un riassunto di principi e norme dirette al legislatore, affinché ad essi fossero ispirate le nuove leggi. E se ne precisava l'efficacia di carattere interpretativo del diritto vigente.

Tale indirizzo fu mantenuto costantemente, anche dopo che, con la legge 13 dicembre 1928, alla Carta venne riconosciuta natura legislativa.

Sempre le Sezioni unite della Cassazione, con sentenza n. 956, del 15 marzo 1935, (in *La Magistratura del lavoro*, 1937, pag. 527), ribadivano: « La Carta del lavoro non costituisce legge, la cui inosservanza dia per se stessa il diritto a ricorrere in Cassazione; essa costituisce invece un prezioso elemento che guida nella interpretazione della legislazione positiva formalmente caratterizzata ».

Il significato sancito dalla Giurisprudenza venne, poi, ribadito nella legge 30 gennaio 1941, n. 41, così formulata: « Articolo 1. — Le dichiarazioni della Carta del lavoro costituiscono principi generali dell'Ordinamen-

to giuridico dello Stato e danno criterio direttivo per l'interpretazione e per l'applicazione della legge ». Nella Relazione al relativo disegno di legge, il Ministro guardasigilli del tempo aveva modo di accennare al carattere costituzionale di « un Atto il quale formula i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, in quanto con essi si segna l'indirizzo della legislazione presente e futura ».

I critici di oggi, dunque, dovrebbero, prima di procedere alla valutazione di certe norme anche in una interpretazione comparativa, ricercarne prima il significato esatto.

In base alle suesposte premesse il supremo Collegio sempre negò che la Carta potesse venir invocata qual fonte di « diritti subiettivi esigibili » come risulta dalla massima che segue: « La Carta del lavoro non è un testo di norme positive, che possono essere fonte di diritti subiettivi esigibili, ma è invece una raccolta di principi giuridici i quali debbono essere tenuti presenti ed usarsi come strumento di ermeneutica delle leggi del lavoro ». (Cass. sez. II, sen. n. 3579, 21 novembre 1934, in *La Magistratura del lavoro*, 1935, p. 162). In altri termini, sempre la suprema Corte di cassazione, sezione II, con sentenza n. 910, del 4 gennaio 1938, (*La Magistratura del lavoro*, 1938, pa. 588), precisava che in genere le disposizioni contenute nella Carta, pur avendo il carattere di norme giuridiche, non sono peraltro applicabili al regolamento dei rapporti tra i singoli che partecipano al precetto del lavoro. Trattasi di norme di struttura, dirette a regolare l'attività funzionale degli organi dell'ordinamento corporativo (associazioni sindacali, magistratura del lavoro, corporazioni); destinatari di tali norme sono pertanto quegli organi, e non i singoli, i cui diritti soggettivi non vengono dunque definiti, nè modificati, nè comunque direttamente regolati da esse ».

Non è giuridicamente corretto sostenere, oggi, come si fa nella Relazione che le singole enunciazioni della Carta fossero più che generiche e meno « avanzate » rispetto alla legislazione positiva, poichè così si dimentica quali fossero il significato e la natura giuridica della Carta stessa.

Il commentatore di oggi avrebbe dovuto, semmai, procedere ad un parallelo con le vaghe ed incomplete enunciazioni circa i rapporti etico-sociali, contenute nella Costituzione italiana. Queste sono considerate norme programmatiche, e cioè contenenti direttive per i futuri indirizzi legislativi ed amministrativi, e criteri per interpretare le leggi vigenti.

Il paragone con la Costituzione italiana serve anche a rispondere ad un'altra critica contenuta nella stessa *Relazione preliminare*: si sostiene che mancherebbe alla Carta la visione unitaria dei problemi, poichè le enunciazioni in materia di assistenza e previdenza sono suddivise per le varie materie e per le varie prestazioni. Ma consimili ripartizioni si ravvisano anche in disposizioni della Costituzione.

L'articolo 38 della Costituzione, infatti, specifica una serie di materie e di fini assistenziali, indicati pluralmente come « compiti ». Altre indicazioni distinte sono gli articoli 37, 32, che possono richiamarsi in materia.

Dal raffronto, si potrebbe polemicamente notare che come riconosce la stessa *Relazione* le indicazioni programmatiche della Carta del lavoro, sobrie e limitate, furono seguite da imponenti realizzazioni. In altre parole, allora fu promesso poco, per dare molto.

Nel ventennio seguito alla caduta del fascismo avvenne, invece, proprio l'opposto. Fu promesso molto di più di quanto si potesse mantenere con la Costituzione (suscitando le perplessità di tanti, a cominciare da Nitti), per poi dare poco nella realtà: invero, legislazione ed amministrazione non fecero altro che allargare ed estendere il sistema anteriore, nonostante le grandi proclamazioni della Costituzione.

4. — Nel quadro degli sviluppi generali dell'assistenza e della previdenza, intervenuti durante il ventennio fascista, sono da ricordare le innovazioni in materia di pensioni d'invalidità e vecchiaia.

Dapprima si ebbero varie modifiche al testo unico 1918: « di esse le più importanti sono quelle contenute nel regio decreto-

legge 27 ottobre 1922, n. 1479, con importanti innovazioni relative ai lavoratori agricoli, e poi nel regio decreto-legge 8 marzo 1923, n. 616, e regio decreto 30 dicembre 1923, numero 3184. Successivamente, con il regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, le norme riguardanti l'assicurazione per l'invalidità e vecchiaia furono incorporate, insieme a quelle per l'assicurazione contro la tubercolosi, la disoccupazione e la maternità, in un unico complesso di norme per il perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale, trasfuse poi nella legge 6 aprile 1936, n. 1155. Il decreto del 1935, però, che pur costituiva un enorme progresso nei confronti della legislazione precedente, in quanto che per la prima volta dava una disciplina sistematica a tutto l'ampio e frammentario materiale legislativo delle assicurazioni sociali, lasciava inalterata la fisionomia, la struttura e la portata delle varie previdenze assicurative, lasciando quindi sostanzialmente immutati i contributi e le prestazioni previdenziali.

Ma era ovvio che tutta la materia dovesse subire una sostanziale modifica proprio nel senso di renderla più rispondente alle necessità ed ai bisogni dei lavoratori; ed a tale ampia riforma doveva provvedere appunto la nuova sistemazione data dal successivo regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, che, oltre alla sostituzione dell'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità alla forma precedentemente in vigore dell'assicurazione maternità, affrontò il problema vero della previdenza sociale e cioè quello dell'entità delle prestazioni assicurative e dell'accorciamento dei limiti di età. Le fondamentali innovazioni portate dal decreto-legge del 1939, furono quindi sostanzialmente tre:

a) l'istituzione delle pensioni di reversibilità a favore delle vedove e degli orfani degli assicurati;

b) la riduzione del limite di età sia ai fini dell'obbligo assicurativo che del diritto alla pensione, a 60 anni per gli uomini ed a 55 anni per le donne;

c) l'aumento della misura dei contributi e delle prestazioni con modifica del metodo di calcolo delle pensioni.

Tale riforma, coraggiosa e per il suo tempo soddisfacente, fu però quasi completamente frustrata dal sopravvenire della seconda guerra mondiale, che, con l'improvviso ed abnorme spostamento del mercato del lavoro e delle condizioni economiche individuali e collettive e col geometrico aumento del costo della vita, provocò immediatamente una nuova e difficilmente controllabile sperequazione fra l'ammontare delle prestazioni assicurative e la reale entità dei bisogni dei lavoratori.

5. — Per quanto riguarda il successivo periodo dal 1945 fino ad oggi, è necessario fare una distinzione preliminare.

Da un lato, sono da considerare le enunciazioni contenute nel testo costituzionale; dall'altro, occorre ricostruire l'evoluzione svoltasi sul terreno della legislazione ordinaria.

Le previsioni costituzionali, infatti, non sono ancora state attuate.

Anche il disegno di legge in esame, pur essendo stato indicato dai suoi autori come inteso a porsi nella prospettiva dei fini costituzionali, però è qualificato come una piccola riforma provvisoria.

Nella Costituzione si riscontrano diverse enunciazioni applicabili alla materia nostra. Di esse non sarebbe possibile dare una compiuta esegesi. Occorre, perciò, limitarci a quelle considerazioni di massima che più da vicino interessano il nostro problema: ossia alla distinzione netta fra « previdenza » ed « assistenza ».

In via preliminare va notato, che, oltre a questi due termini ricorre sovente, fra gli studiosi ed i politici, anche l'altra espressione più generica e comprensiva, di « sicurezza sociale ».

È bene avvertire, in merito, che trattasi di termine il cui significato risulta oscuro, e controverso. Nelle « Osservazioni e proposte sulla riforma della previdenza sociale », preparate a cura del CNEL, si precisa che sia la Commissione, sia l'Assemblea del « Consiglio » hanno volutamente ommesso l'uso di tale termine, proprio « per i molti e controversi significati che a tali parole vengono

attribuiti soprattutto in Italia, da vari studiosi ».

Si può ricordare anche una recente, breve ma pregevole indagine di uno studioso della materia, l'avvocato Nicola Ambrosone, assistente nell'Università di Napoli, pubblicata nella rivista *La tutela del lavoro*, 1965, n. 2 (pag. 235), col titolo « Un'ipotesi transitoria di sicurezza sociale? ».

Ivi è dato un compendio preciso dei tentativi compiuti dalla dottrina al fine di chiarire il significato di « sicurezza sociale ». Questi tentativi si possono classificare in ragione della contrapposizione fra due diversi punti di vista. Da una parte, si tende a ripetere *mutato nomine* concetti simili alla nozione tradizionale di previdenza od a quella di assistenza. All'opposto si cade nel generico, cercando di abbracciare materie sempre più vaste, in sostanza col ripetere, sotto l'etichetta di « sicurezza sociale », il vecchio principio secondo cui allo Stato, od all'ordinamento giuridico, sono assegnati fini o compiti di benessere o di sicurezza economica-sociale dei cittadini. In ambedue i casi, pertanto, il *nomen* nuovo non aggiungerebbe nulla all'ordine dei concetti giuridici e servirebbe solo a produrre confusione. Trattasi, poi, di un'espressione estranea alla lettera delle norme costituzionali, introdotta nella prassi politica dalla lettura di testi e trattati stranieri.

Tornando, dunque, alla distinzione fra « previdenza » ed « assistenza », è bene rilevare come essa appaia ben evidente dalla lettura delle norme costituzionali. Al riguardo, vanno richiamate soprattutto le formule contenute negli articoli 35, primo comma, e 38, primo, secondo e quarto comma della Costituzione. Come tutti ricordano, nell'articolo 35 è detto: « La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni »; nell'articolo 38, poi, si può leggere: « Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale ».

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione in-

volontaria... (*omissis*). Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato ».

Consideriamo, anzitutto, l'articolo 38, poiché in esso appare ben netta la contrapposizione fra « assistenza sociale » — esplicitamente menzionata — e « previdenza sociale ».

La distinzione così è stata determinata dai Cataldi nella sua opera citata, a pagina 127: « Mentre l'assistenza sociale consiste nella protezione di chi trovasi nel bisogno, mediante corresponsioni paternalisticamente concesse dallo Stato, direttamente o attraverso Enti cui tale funzione è devoluta, la previdenza sociale consiste, invece, nel provvedere a chi trovasi nel bisogno mediante contributi che datore di lavoro o lavoratore, o l'uno e l'altro insieme versano per questo determinato scopo ».

Differenza marcata, quindi, rilevar la quale è stato un obiettivo espressamente dichiarato durante i lavori della Costituente ».

Identici concetti esprimeva, in seno alla III Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, l'onorevole Togni: « La previdenza deriva dal lavoro effettuato, l'assistenza è una forma generica d'intervento della collettività. La prima è volontaria (anche quando la legge l'impone), perchè vi è concorso economico diretto del lavoratore; la seconda non è volontaria, ma dipende dall'iniziativa della collettività ». (Res. III, Sottocommissione Cost., pag. 23).

La distinzione era stata riaffermata anche da altri costituenti (ivi., pag. 21).

Le stesse visioni prospettate in seno alla Sottocommissione erano, poi, ribadite anche nel corso della trattazione davanti all'Assemblea plenaria. E l'onorevole Ruini, nella relazione al progetto presentato dalla Commissione dei 75, dopo essersi soffermato sul diritto-dovere al lavoro, sul concetto di lavoratore e sulle direttive in tema di retribuzione, ebbe ad avvertire che « si riferiscono ad istituti concreti il diritto all'assistenza che spetta ad ogni individuo senza mezzi e senza capacità di lavoro ed il diritto particolare che sorge dalla stessa prestazione del lavoro, alla previdenza ed alla sicurezza sociale. (Seduta del 10 maggio 1947,

cfr. Resoconto stenografico, pag. 3836). L'articolo 34, nominato dall'onorevole Ghidini corrisponde appunto all'attuale articolo 38.

Poco dopo la promulgazione della Costituzione, in sede di discussione parlamentare, nella riunione plenaria della prima Camera dei deputati repubblicana, l'onorevole Roberti aveva modo di richiamare la succitata distinzione (Atti parlamentari, I. D., I Legislatura, pag. 3986). In tal senso, affermava: « Si usano leggermente definizioni e formulazioni... in questa materia io non conosco che due concetti precisi: uno è quello della previdenza e l'altro è quello dell'assistenza. Non è possibile confondere questi due concetti. Su questo duplice binario è anche la nostra Carta costituzionale ».

Anche l'opinione dei commentatori appare precisa sulla questione. Così nella già citata Appendice A) (a pag. 329) alla *Relazione preliminare* del CNEL si può leggere quanto segue (con richiamo alle importanti opinioni di egregi Autori come U. Chiappelli, G. Alibrandi, M.S. Giannini, M. Persiani): « La Costituzione, cioè, ha fatto proprie le preoccupazioni e perplessità dei tecnici, di fronte ad un programma di protezione generale, confermando le linee essenziali della situazione vigente e solo eliminando, col termine generico di « lavoratori » ogni distinzione tra lavoratori subordinati e lavoratori indipendenti; si può aggiungere che la Costituzione ha altresì cercato di delineare una separazione di concetti e di strutture tra un sistema previdenziale e tutto ciò che attenga invece ad una funzione meramente assistenziale ».

Precisa ancora il Cataldi (nel vol. citato, a pag. 128) a proposito della differenza fra previdenza ed assistenza: « È differenza che — a parte la distinzione che si verifica sotto altri punti di vista — particolarmente si rileva proprio dal citato articolo 38 della Costituzione, sotto il profilo dei soggetti.

L'articolo 38 proclama, infatti, il diritto all'assistenza sociale di ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi per vivere e il diritto della previdenza sociale ed alla assicurazione dei lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria. Ma mentre il

primo comma — che riguarda l'assistenza — parla di "cittadini" il secondo comma perchè si, abbia il diritto alle prestazioni previdenziali, esige nel componente singolo della collettività nazionale, lo *status* di "lavoratore" espressione che, secondo qualche recente autore trascenderebbe, nel linguaggio costituzionale, quella di "prestatore d'opera" e nella quale, comunque, dovrebbe sempre intendersi compresa l'altra di "lavoratrici" ».

La distinzione fra previdenza, come tutela specifica del lavoratore, ed assistenza, come tutela generica dei cittadini, appare conforme ai fondamenti del sistema costituzionale. A questo proposito, occorre richiamare la dichiarazione generale dell'articolo 35, primo comma, della Costituzione, riguardante la tutela del lavoro « in tutte le sue forme ed applicazioni ». Di questa espressione, l'onorevole Ghidini, presidente della III Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, così chiariva il significato: « È una dichiarazione di principio o di ordine generale che non costituisce una vana ripetizione dell'articolo 1, ove è detto che la Repubblica ha per fondamento il lavoro. Il concetto è indubbiamente diverso. Qui si tratta di dare al lavoro quel posto di sicura preminenza che gli compete nell'assetto sociale. Sta di fatto che nel testo, agli articoli 32, 33, 34, 35, 36 e 43 (nel testo definitivo, ora articoli 36 a 40 e 46), sono consacrati gli istituti e le forme attraverso i quali si attua la tutela del lavoro ».

La Costituzione italiana, dunque, si contraddistingue, per due elementi: a) il particolare riconoscimento dato al « lavoro », come fattore determinante della vita sociale; b) la decisione di mantenere il sistema autonomo della « previdenza », fondato sul concorso « volontario » — nel senso giuridico — dei lavoratori interessati e come criterio specifico e differenziato in confronto alla generica « assistenza ». Non si è, così, rotta la tradizionale forma di auto-tutela delle categorie interessate, iniziata nel periodo preunitario, poi attuata e perfezionata sotto gli auspici di Francesco Crispi, per essere, nel quadro del diverso ordinamento corpo-

rativo, potenziata durante il periodo fascista.

In materia, dunque, sia consentito riferire, sia pure con qualche variazione solo espressiva, alcuni rilievi di diritto comparato del Cataldi nell'opera citata (a pagg. 128 e 129). La nostra Costituzione, quindi, non ha proclamato l'estensione della previdenza sociale alla generalità dei componenti la collettività nazionale (cittadini) come, invece, si è verificato in alcune Costituzioni straniere. Tali sono ad esempio la Costituzione di Weimar (art. 161), la Costituzione dell'URSS (articolo 120) e, in particolare, la Costituzione francese dell'ottobre 1946, la quale all'articolo 33, proclama addirittura che « ogni essere umano che a motivo della età, dello stato fisico e mentale, della situazione economica, si trova nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ricevere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza. La garanzia di questo diritto è assicurata dalla istituzione di organi pubblici di protezione (sécurité) sociale ».

Nè riteniamo che la nostra Costituzione « abbia inteso segnare il passaggio da un sistema di previdenza ad un sistema di assistenza sociale, seguendo le direttive analoghe a quelle delle più progredite legislazioni estere (ad esempio: l'organizzazione della sicurezza sociale stabilita in Francia con la ordinanza del 5 ottobre 1945 ed il progetto britannico per l'assicurazione marittima presentato il 24 maggio 1946); ma ha riaffermato anzi, particolarmente sotto il profilo dei soggetti, la differenza che corre tra i due termini di assistenza e di previdenza, e ciò che essi per ora stanno in Italia a significare, sia nella legislazione in atto che nello spirito della riforma.

Quest'ultima considerazione pare molto importante anche per valutare la nuova « piccola riforma » in esame, posto che in essa si manifestano tendenze eversive del criterio di « previdenza sociale », come più avanti sarà accennato.

6. — La legislazione italiana dal secondo dopo-guerra ad oggi è stata caratterizzata da necessità contingenti. Dapprima si è manifestato il bisogno di ricostruire un qualsiasi ordine dopo le gravi perturbazioni del-

la guerra, dell'inflazione e dei molti disagi incontrati dalle classi lavoratrici in tale periodo. Dopo di che si ebbero adeguamenti ed espansioni del sistema, senza però conseguire un nuovo ordinamento più semplice ed uniforme della legislazione, nonchè una vera e propria riforma globale, nonostante tutti i progetti e tutti gli studi formulati in merito.

Così è riconosciuto nella citata Appedice A) alla *Relazione preliminare* (a pag. 348). Ivi a pagine 324-325, poi, si ammette: « Quel che merita qui mettere in rilievo è che la ricostruzione si attuò bensì in breve tempo e senza pregiudicare alcun problema sostanziale ai fini del successivo riassetto; essa fu però realizzata, in definitiva, senza un ampio respiro, senza l'aspirazione a sostanziali estensioni e, quando se ne tolga la introduzione del sistema di ripartizione, senza profonde innovazioni tecniche.

Ciò è da imputare al fatto che i tecnici, uniti nel riconoscimento della necessità di riassetto, erano divisi nelle loro concezioni di riordinamento e di sviluppo del sistema previdenziale ed erano preoccupati degli oneri cui, a mezzo di innovazioni sostanziali, si sarebbe potuto andare incontro, ed infatti fu accolta, con quella della ripartizione, la sola innovazione che riduceva gli oneri attuali, ancorchè destinata ad aumentare gli oneri futuri. Quanto alle organizzazioni sindacali, esse si preoccuparono inizialmente soprattutto degli assegni familiari, quale forma previdenziale più vicina al salario e spesso, quale forma sostitutiva di aumenti salariali; fu perciò conservato il collegamento col rapporto di lavoro e ne fu accentuato con gestioni separate per settori economici, il carattere professionale; i miglioramenti degli infortuni non richiesero di massima, particolari sollecitazioni sindacali; l'assicurazione di malattia, fu, in quel tempo almeno, sostanzialmente trascurata, e tanto dall'una quanto dall'altra parte, ancorchè con opposte intenzioni, ci si preoccupò più del riassetto delle mutue aziendali che non del sistema generale; solo per le pensioni l'intervento sindacale fu risolutivo per una particolare impostazione delle prestazioni e per una diversa ripartizione dei contributi. Ma in ogni caso, mancò, da par-

te delle organizzazioni sindacali la pressione per l'estensione del sistema al di là delle categorie dei lavoratori dipendenti.

In definitiva, il riassetto fu compiuto col proposito di mantenere la situazione preesistente ed ostacolando qualsiasi tentativo di trasformazione della struttura degli enti e delle forme previdenziali da essi gestite, con il giustificato alibi che ogni eventuale innovazione avrebbe dovuto essere oggetto di una riforma organica e generale che in altra sede si sarebbe dovuta proporre ».

Nel campo delle pensioni le contingenze determinarono una serie di atti innovativi, benchè provvisori, che meritano di essere ricordati.

Un primo tentativo di ovviare alle sperequazioni fra l'ammontare delle prestazioni assicurative e la reale entità dei bisogni dei lavoratori si ebbe col decreto-legge 18 marzo 1943, n. 126, che concedeva un aumento delle prestazioni nella misura del 25 per cento rispettando il rapporto economico con l'ammontare dei contributi che venivano corrispondentemente aumentati del 50 per cento; ma quando, dopo il settembre del 1943, a seguito della situazione interna, si verificò il crollo improvviso del sistema economico e strutturale, non fu più possibile mantenere fermo il rapporto fra contributi e prestazioni e, data anche la estrema mutevolezza della situazione economica e monetaria, fu gioco forza ricorrere a misure di emergenza. Pertanto col decreto-legge 1° marzo 1945, n. 177, fu istituito un « Fondo di integrazione per le assicurazioni sociali », al quale, nel 1947 (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 689); fu aggiunto un nuovo « Fondo di solidarietà sociale », alimentato, come il precedente, da contributi calcolati in percentuali delle retribuzioni e posti a carico dei datori di lavoro, dei lavoratori e dello Stato ».

La novità introdotta è data dall'introduzione del sistema « misto », ossia dal coordinamento fra due diversi congegni cioè: a) l'assicurazione originaria, stabilitasi in base alle leggi del 1935, 1939, 1943; b) il fondo di « adeguamento ».

Il mutamento non mancò di suscitare contrasti e perplessità. Si manifestarono, fra

l'altro, preoccupazioni specie di ordine psicologiche, sembrando a taluno infelice il fatto che venisse menomato il significato dell'originaria idea del risparmio obbligatorio, secondo cui ciascun lavoratore si accantona i capitali per la propria prestazione avvenire.

Ad ogni modo, il sistema fu attuato anche per la necessità di far fronte al diminuito potere d'acquisto della moneta e di evitare il sovraccarico di oneri a carico delle imprese.

Da tale situazione di rimedi di emergenza non si è potuto uscire neppure oggi e la successiva legge 4 aprile 1952, n. 218, che ha dato all'assicurazione contro la invalidità e vecchiaia e superstiti una nuova sistemazione, giungendo ad un adeguamento delle prestazioni, ha soppresso i due suddetti fondi « di integrazione » e di « solidarietà sociale », ma ha dovuto anch'essa istituire un « Fondo per l'adeguamento delle pensioni » alimentato a sua volta da uno speciale contributo, calcolato anch'esso in percentuale della retribuzione e senza limite di massima, a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, con un cospicuo concorso dello Stato, che è venuto poi meno all'adempimento delle obbligazioni che scaturivano dalla legge.

Il Fondo per l'adeguamento delle pensioni è infine mantenuto in vigore anche dall'ultima legge 20 febbraio 1958, n. 55, che regola l'estensione del trattamento di reversibilità ed ulteriori miglioramenti in favore dei pensionati dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, legge che ha notevolmente aumentate le prestazioni assicurative e i corrispondenti contributi, con un sempre più generoso intervento da parte dello Stato e quindi della collettività nazionale.

La legislazione italiana dell'ultimo periodo presenta, poi, numerosi sistemi di previdenza e di assicurazione particolare, del tutto autonomi rispetto al regime comune sopra descritto. Sono rimasti inoperanti i voti a favore dell'unificazione del sistema, espressi dalla « Commissione per la riforma della previdenza » presieduta dall'onorevole D'Aragona (Commissione istituita con decreto del

Capo provvisorio dello Stato 22 aprile 1947, n. 377). Pure inoperante è rimasta l'affermazione della legge del 1958 secondo cui le anteriori disposizioni in materia di esonero sarebbero abrogate.

I dirigenti di aziende industriali furono esonerati dalla assicurazione obbligatoria, per essere assoggettati ad una propria, e distinta, gestione assicurativa; furono conservate, perfezionate e potenziate le preesistenti gestioni sostitutive per la gente di mare, i dipendenti dai pubblici servizi di trasporto in concessione, dipendenti delle gestioni esattoriali, dei servizi telefonici, delle aziende elettriche, delle aziende del gas, dello spettacolo, nonché per gli impiegati agricoli, gli agenti e rappresentanti di commercio, i giornalisti professionisti.

Sono da menzionare altre tendenze, manifestatesi durante l'ultimo periodo, nel senso di una progressiva espansione del regime previdenziale oltre le categorie dei lavoratori subordinati:

1) estensione dell'assicurazione obbligatoria ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni e familiari coadiuvanti (legge 26 ottobre 1957, n. 1047); agli artigiani e familiari coadiuvanti (legge 4 luglio 1959, n. 463) (in entrambi i casi furono create gestioni autonome nell'ambito dell'INPS); ai pescatori (legge 13 marzo 1958, n. 250);

2) introduzione di forme previdenziali per categorie di liberi professionisti, del tutto incomparabili con le categorie dei lavoratori subordinati: quali gli avvocati e procuratori; i notai, medici, veterinari; i dottori commercialisti; gli ingegneri ed architetti; i ragionieri; i geometri; le ostetriche;

3) con la previsione di una pensione a favore delle casalinghe (legge 5 marzo 1963, n. 389) sembra superato assolutamente il vecchio principio della previdenza per i lavoratori dando inizio ad un sistema di protezione sociale per tutti i cittadini come tali (così si afferma nella citata « Appendice », a pag. 366).

Nel chiudere questi accenni all'evoluzione della legislazione in materia di pensione della previdenza, è appena il caso di ricordare gli studi e le proposte di riforma di questo

ultimo ventennio, ed in particolare i lavori della Commissione D'Aragona, già menzionata.

Solo è da accennare che le ricerche e le proposte non sono valse a dissipare i dubbi. Nè a ben guardare hanno significato la condanna dell'esperienza cooperativa, contraddistinta dal principio di coordinare l'assistenza e la previdenza con l'organizzazione generale delle categorie professionali.

Al riguardo ci sia consentito riferire, ancora, qualche altro passo della citata « Appendice » A) alla *Relazione preliminare* (pagg. 348-349): « Si va persino facendo strada, nel pensiero di molti, il dubbio se una riforma generale sia veramente necessaria e conveniente, e se non sia invece preferibile continuare col sistema in atto, di aggiustamenti successivi e di graduali estensioni. Vi è chi ritiene che l'uniformità non sia necessaria, e che la semplificazione può essere ottenuta con una paziente attività amministrativa, in accordo fra i vari Enti. Se l'opinione che prevale, nelle intenzioni e nelle proposte che vengono rese palesi, è quella dell'unificazione degli Enti o quanto meno della riduzione del loro grande numero attuale, non meno consistente, anche se non espressa, è l'opinione contraria, che si ricollega al criterio di considerare preferibili gli organismi a base professionale che, al principio di un unico Ente di gestione della previdenza, oppone il pericolo dell'elefantiasi burocratica; ed è stata questa l'opinione che, nei fatti, ha prevalso ».

7. — Dopo di avere ricordato alcuni aspetti salienti dell'evoluzione legislativa, sembra opportuno aggiungere qualche eccenno circa i profili giuridici del sistema attuale. Naturalmente, tratteremo solo quegli aspetti più da presso riguardanti l'oggetto delle proposte di riforme legislative in corso.

Sono da trascurare alcuni argomenti, pure assai importanti, ma che non rientrano nell'ambito del disegno di legge. Ad esempio tale appare la materia riguardante la natura giuridica e la potestà dell'Istituto di gestione.

In primo luogo occorre spiegare il criterio « misto » seguito nella determinazione dei mezzi adeguati ad assicurare la presta-

zione, fra « contribuiti base » e « contribuiti di adeguamento ».

A) Per quanto concerne i contribuiti base, è da ricordare come essi rispondano sempre al principio del cosiddetto « salario differito ». Ciò vale anche dopo che col decreto legislativo luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142, superando il precedente criterio di ripartizione paritetica (50 per cento del contributo a carico dei lavoratori; 50 per cento a carico dei datori di lavoro), l'intero ammontare delle aliquote fu posto a carico dei datori di lavoro (così precisa il Roberti nel volume collettivo *Le assicurazioni sociali*, E. ed. Milani - Padova 1959, vol. IV del *Trattato di diritto del lavoro*, diretto dai proff. Borsi e Pergolesi, pag. 482).

Il rapporto contribuiti-prestazioni, si formula, dunque, sul criterio di « capitalizzazione » a contributo medio, che si presuppone costante.

B) Proprio a causa della « costanza » del criterio di « capitalizzazione », i contribuiti-base apparvero insufficienti ad assicurare prestazioni adeguate ai bisogni dei titolari di pensione. Il sussidio dei « contribuiti di adeguamento », perciò, risponde all'idea di accrescere l'ammontare delle prestazioni-base, già stabilite dalla legge, secondo misure proporzionali all'effettiva svalutazione della moneta.

Tanto si è ritenuto possibile, moltiplicando le prestazioni, dovute in forza del contributo-base, per un coefficiente pari alla svalutazione della moneta.

È noto come tale coefficiente, fissato a 45 nella legge del 1952, sia stato elevato a 55 per la legge 20 febbraio 1958, n. 55.

Si è voluto vedere nell'adeguamento una applicazione nostrana dei principi propri del famoso Piano Beveridge. Ciò in realtà non pare del tutto esatto, poichè i criteri stabiliti per la determinazione del contributo di adeguamento corrispondono in sostanza agli anteriori principi del sistema previdenziale italiano. La maggior parte del contributo, infatti è corrisposta dai lavoratori e dai datori di lavoro, secondo la nostra tradizione legislativa. Anche il concorso dello Stato non contraddice a tale tradizione, e corrisponde,

anzi alle dichiarazioni costituzionali in materia di previdenza. Così appare da intendersi il senso della fine analisi giuridica del Roberti sulla questione (v. opera citata, pagine 481, 483).

Le conclusioni appaiono, del resto, in armonia con le più accreditate opinioni della dottrina. Nel senso tecnico-giuridico, infatti, è negato « che la quota di concorso finanziario dello Stato costituisca un elemento del contributo assicurativo, qualunque sia l'opinione sulla natura giuridica di questo contributo ». Con ciò si evita di fare confusione fra il concorso finanziario dello Stato alla realizzazione della tutela previdenziale, in sé indipendente dallo Stato, e l'assistenza generica ai cittadini, operata invece direttamente dallo Stato stesso. Così si rileva da uno studio recente del Luciani, riguardante « Lo Stato nell'ordinamento giuridico della previdenza sociale » (nella *Rivista di diritto del lavoro*, 1964, pag. 149 e 150).

8. — Un altro aspetto che va sottolineato, concerne le assicurazioni facoltative e speciali esistenti nel diritto positivo vigente. Già si è ricordato che, oltre alla generale e comune forma di previdenza, sono previsti numerosi trattamenti particolari e distinti per singole categorie.

Nei testi ufficiali preparatori del disegno di legge in esame sembra possa intravedersi una certa ostilità nei confronti degli « ordinamenti previdenziali istituiti per particolari categorie di lavoratori ».

Vi è un passo assai significativo della *Relazione preliminare* più volte citata, a pagina 32: « Ed è importante notare che questa situazione, la quale come si è detto è frutto della diversa forza o fortuna con la quale le singole iniziative sono state intraprese dalle varie categorie, non si verifica soltanto, come sarebbe logico che avvenisse, nel campo dei trattamenti integrativi, ma anche nell'ambito dei trattamenti di carattere principale ».

Si additano, così, i trattamenti speciali di categoria quasi come frutto di contingenti sopraffazioni ispirate all'egoismo umano e raggiunte dai più abili e spregiudicati in danno dei meno astuti costretti ad accontentarsi della comune disciplina obbligatoria,

donata dal buono e pacifico... padre comune: il Governo.

La realtà economica e giuridica, però, non si può risolvere in queste affermazioni. Il permanere delle forme assicurative facoltative, accanto ed oltre all'assicurazione obbligatoria, infatti, corrisponde ai principi propri della previdenza ed al progresso civile. Ciò, del resto, riconoscono anche gli stessi atti ufficiali. Non bisogna, in proposito, lasciarsi fuorviare da taluni difetti od inconvenienti particolari.

È proprio da ricordare che se sono giustificate molte critiche particolari, non è perciò condannato il principio; rimane sempre valido il vecchio adagio *abusus non tollit usum*.

Le forme volontarie, infatti, si riferiscono a due gruppi di soggetti:

1) Categorie di lavoratori già compresi nella tutela obbligatoria, ma che, « essendo più abbienti o più previdenti » vogliono attuare la previdenza assicurativa per una maggiore quantità;

2) Categorie escluse per legge dalla comune tutela assicurativa obbligatoria, le quali possono sempre conseguire i vantaggi della copertura del rischio di invalidità e vecchiaia.

Si tratta, in ambedue le ipotesi, di precise affermazioni nei lavoratori dell'idea-base di « previdenza sociale » la quale sempre si fonda sulla volontà e sulla partecipazione del prestatore d'opera interessato. Anche l'inquadramento di tali partecipazioni entro una disciplina giuspubblicistica e l'integrazione dello Stato sono in armonia con tali concetti della previdenza.

In proposito, sia ancora consentito rileggere il secondo comma dell'articolo 38 della Costituzione ove si enuncia: « I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria ».

Dunque si parla di un diritto di tutti coloro che lavorano. Come sosteneva l'onorevole Togni alla Costituente (*Atti Comm. C.* vol. II, pag. 91) « non la semplice facoltà discrezionale più o meno patetica »;

ed un diritto a ricevere non un minimo di sostentamento, ma « un contenuto più largo: l'indispensabile per i bisogni quotidiani, che comprenda il conforto del minimo di agio e riesca apportatore di sereno amore di vita e non costituisca, invece, fonte di odio alla vita ».

E lo stesso precisava anche: « Garanzia di vita, garanzia di sostentamento, si è detto; ma le espressioni non devono indurre a concezioni ristrette, analoghe a quelle che potrebbero scaturire dal concetto di beneficenza e di carità ».

Quanto alla gestione, l'ultimo comma dello stesso articolo 38 della Costituzione prevede proprio la forma di diritto pubblico ed il concorso dello Stato, con l'espressione: « organi ed istituti predisposti o garantiti dallo Stato ».

Può aggiungersi ancora che la tutela differenziata secondo le categorie professionali, per la quale oggi i governanti non riescono a nascondere dispregio ed ostilità, è conforme perfettamente ai principi del sistema costituzionale. Basti por mente all'articolo 39 della Costituzione, riguardante la stipulazione dei contratti di lavoro. Questa norma rappresenta una particolare applicazione dei più generali postulati del sistema. L'auto-tutela o, se si preferisce, l'auto-governo delle categorie professionali, infatti, non può restringersi con visione angusta e meschina solo alla disciplina dei salari ma deve riguardare il complesso delle situazioni dei lavoratori. Solo di scorcio si può ricordare la teoria del Barassi, uno dei nostri più insigni cultori di diritto del lavoro. Egli insegnava che la fonte del diritto del lavoratore alla tutela assicurativa è sì nella legge, ma anche che il contratto di lavoro rappresenta la condizione e il presupposto necessario perchè tale diritto possa realizzarsi ed attuarsi. La legge sulla previdenza e sulla assicurazione sociale, dunque, contempla e deve contemplare, secondo la Costituzione quale suo necessario presupposto il contratto di lavoro; e come tutti sanno il contratto di lavoro è stipulato per categorie: ne deriva che la posizione delle categorie è rilevante od almeno può essere

rilevante anche per il diritto alla previdenza ed all'assistenza.

I regimi speciali e facoltativi di previdenza e di assicurazione, dunque, di per sè, rispecchiano fedelmente il sistema della Costituzione e rispondono al suo spirito, così come attestano fra l'altro, i lavori preparatori della stessa Carta. Al riguardo, occorre ripetere che se il principio ha trovato attuazione non sempre soddisfacente, ciò non toglie valore al principio stesso, considerato in sè, e nelle previsioni costituzionali.

9. — Quali regimi speciali dal punto di vista nazionale e di fatto possono essere ritenute le disposizioni vigenti, sancite per i lavoratori autonomi, appartenenti alle categorie:

a) dei coltivatori diretti, dei lavoratori agricoli associati e non strettamente dipendenti, dei mezzadri, dei coloni;

b) degli artigiani.

Per questi casi nelle fonti legislative si è parlato di « estensione » dell'assicurazione obbligatoria. In realtà si tratta di regimi diversi e speciali non assimilabili al regime comune.

Anzitutto, il titolo giuridico di tali regimi è particolare, perchè nel caso del lavoro subordinato, l'assicurazione si inquadra nel rapporto di lavoro quasi come un suo elemento e come corrispettivo della prestazione d'opera.

La prova si riscontra già per il fatto stesso che in tutte le legislazioni i lavoratori dell'agricoltura sono sottoposti a sistemi particolari, conformi alla natura della loro attività.

Soggetto e beneficiario dell'assicurazione, poi, non è tanto il singolo lavoratore, in ragione del suo rapporto giuridico-fondamentale, ma il nucleo familiare in base alla reale (non tecnico-giuridica) partecipazione all'attività artigianale ed agricola, talora alla piccola impresa di tipo familiare inerente a tale attività.

È significativo, in merito, che per l'articolo 2 della legge 26 ottobre 1957, n. 1047, sia ammesso a beneficiare dell'assicurazione solo il nucleo familiare la cui complessi-

va forza lavorativa non risulti inferiore a 1/3 di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo. Ove tale limite non sia raggiunto, neppure il capo-famiglia rientra nell'assicurazione, poichè l'opera da lui prestata non si qualifica per quel carattere di diretta ed abituale prestazione che la legge richiede.

Per i due casi, poi, sono previste gestioni autonome nell'ambito dell'INPS.

Il concorso dello Stato, inoltre, è determinato, anzichè sulla base delle pensioni liquidate e nella misura del 25 per cento delle somme corrisposte dal Fondo di adeguamento pensioni, con un sistema di stanziamenti annui fissi e prestabiliti.

La particolarità è risultata anche dalle difficoltà interpretative sorte a causa della pretesa di estendere le norme dell'assicurazione obbligatoria a tali nuove forme assicurative.

L'assicurazione delle categorie dei lavoratori non subordinati presenta un problema indubbiamente grave ed oltremodo importante. È interesse comune di tutta la Nazione che anche a queste benemerite ed opepose categorie di lavoratori sia data tranquillità e serenità dell'avvenire. È interesse comune che certe attività produttive non vengano ad inaridirsi per la « fuga » dei prestatori d'opera, incerti del proprio futuro.

Con tutto questo bisogna, però, osservare che il problema è ben lungi dall'essere risolto. Spesso i governanti si sono vantati di avere fatto più di quanto fosse stato compiuto nel passato, proprio mettendo in prima linea la nuova tutela concessa ai lavoratori non subordinati, dopo la fine della guerra.

Ma l'esame della realtà mostra quanto poco sia stato realizzato, oltre la previsione legale di tale tutela: l'intempestiva previsione legislativa solo ha soddisfatto ad illusioni e ad affermazioni demagogiche.

Leggiamo le parole della Relazione presentata a cura della Commissione presieduta dal senatore Varaldo. Sono parole che denunciano il totale fallimento e la leggerezza delle maggioranze e dei governi:

« L'assicurazione relativa è più una speranza che una assicurazione vera e propria.

Il versamento dei contributi copre una minima parte dell'onere assicurativo. Esiste un *deficit* che è individuato progressivamente nel seguente specchietto, secondo le valutazioni dell'INPS:

- 156 miliardi al 31 dicembre 1962;
- 288 miliardi al 31 dicembre 1963;
- 431 miliardi al 31 dicembre 1964;
- 500 miliardi al 31 dicembre 1965;

con progressione di ben oltre 100 miliardi all'anno. Qui occorrono provvedimenti urgenti e risolutivi perchè non è giustificato far ricadere sugli altri lavoratori gli oneri per questo fine di solidarietà generale. La collettività deve intervenire ed integrare, come già detto, il finanziamento dell'assicurazione in attesa che sia possibile, con il miglioramento delle condizioni economiche delle categorie, ottenere una contribuzione adeguata.

Di fatto, le promesse del Governo e, purtroppo, del legislatore ai lavoratori non subordinati sono state pagate dai lavoratori subordinati, attraverso il trucco delle anticipazioni alle gestioni speciali da parte del Fondo per l'adeguamento delle pensioni.

Proprio questa situazione di dissesto, di debito a fondo perduto, vorremmo dire di incapacità del Governo ad attuare una legge solo da pochi anni approvata, rappresenta la premessa e la finalità del disegno di legge in esame ».

10. — Secondo quanto sinora rilevato il disegno di legge appare in antitesi con le affermazioni dei suoi autori.

Si proclama l'esigenza di unificare, di estendere la disciplina comune a tanti soggetti. In realtà, volendo indicare le cose col loro giusto nome, ci troviamo di fronte al tentativo di distrarre i fondi del regime di previdenza comune, proprio dei lavoratori subordinati, per saldare il dissesto di regimi particolari, propri dei lavoratori non dipendenti. Tutto ciò per salvare la faccia al Governo, impegnato a corrispondere tali nuove prestazioni, ma incapace di provvedere.

Il congegno contabile, previsto nel disegno di legge, mostra in modo molto chiaro gli scopi perseguiti dai proponenti.

Bisogna, in proposito ricordare come secondo le leggi vigenti il fondo di adeguamento pensioni sia costituito da contributi ripartiti nelle seguenti misure: 50 per cento a carico dei datori di lavoro; 25 per cento a carico dei lavoratori; 25 per cento a carico dello Stato.

Orbene, la situazione attuale ci si presenta in questi termini: mentre i datori di lavoro e lavoratori hanno versato puntualmente le loro quote (in complesso il 75 per cento) lo Stato da molti anni non ha versato la sua parte (25 per cento), per cui oggi ha un debito verso il Fondo di adeguamento di oltre 400 miliardi.

Si deve aggiungere, altresì, che il livello delle pensioni, corrisposte ai singoli beneficiari, malgrado l'aumento del costo della vita e dei salari, è stato tenuto tanto basso che il fondo di adeguamento pensioni presenta oggi un avanzo contabile di oltre 966 miliardi. Se questa somma venisse impiegata a favore dei pensionati, si potrebbero quasi raddoppiare in unica soluzione le pensioni per tutti (compresi i lavoratori autonomi) e la gestione potrebbe assicurare per gli altri anni futuri un aumento generale effettivo, e non fittizio, di oltre il 20 per cento senza alcun esborso da parte dello Stato.

Con le sue proposte, invece, il Governo, mira ad altri scopi ben diversi:

a) non saldare il debito dello Stato di 431 miliardi verso il fondo di adeguamento pensioni, impegnandosi a saldarlo (l'impegno già esisteva per la legge del 1961, ma non è stato mantenuto) verso un altro Fondo, il « Fondo sociale » di nuova istituzione; il pagamento, poi dovrebbe venire effettuato ratealmente in 5 anni;

b) non versare più al vecchio Fondo di adeguamento pensioni la quota statale del 25 per cento; cosicchè verrebbe, a cessare ogni obbligo dello Stato verso tale fondo;

c) porre a carico del fondo adeguamento pensioni (ossia al rimanente 75 per cento a carico dei datori di lavoro ed ai lavoratori) una quota media annua a favore del

LEGISLATURA IV - 1963-65 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nuovo « Fondo sociale », di oltre il 6,50 per cento (come risulta dall'articolo 3, lettera *d*), pari ad una media annua di quasi 500 miliardi di lire;

d) trasferire al nuovo « Fondo sociale » l'importo dei contributi dovuti dai datori di lavoro, per cui provvisoriamente lo Stato si è assunto l'onere, con l'articolo 1, lettera *d*) del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1353, convertito nella legge 19 febbraio 1965, n. 27, e dall'articolo 38 del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124; anche questa distorsione verrebbe a risolversi in un'ulteriore diminuzione della capacità del « Fondo adeguamento pensioni »;

e) incamerare o compensare l'intero avanzo netto attuale del Fondo adeguamento pensioni.

In sostanza si propone di ridurre di molto la possibilità di funzionamento istituzionale del « Fondo di adeguamento », ordinato al fine di erogare ai lavoratori dipendenti un trattamento previdenziale *più soddisfacente*, commisurato sulla durata del lavoro e sulle retribuzioni percepite e, quindi, sui contributi corrisposti.

In definitiva, nel quinquennio previsto (1965-1969) al Fondo di adeguamento, e perciò ai lavoratori dipendenti, si vorrebbe sottrarre miliardi.

	966	(avanzo netto di gestione)
	1.250	(ammontare del 25 per cento che dovrebbe essere a carico dello Stato per 5 anni)
	2.279	(contributo a carico del Fondo adeguamento pensioni per 5 anni)
In totale	4.495 miliardi	

Come corrispettivo di questa somma sottratta ai lavoratori dipendenti, viene addossata al Fondo sociale la fascia delle pensioni minime, che per i lavoratori ammontano per il quinquennio a 3.751 miliardi. È chiaro dedurne che la differenza tra 4.495 e 3.751 = 744 miliardi, costituisce l'intera somma sottratta ai lavoratori dipendenti, cioè in pratica al Fondo adeguamento pensioni, incamerato dallo Stato!

Di fronte a tale sottrazione ci sono gli aumenti dei minimi concessi ai lavoratori autonomi; ma, se si tiene conto che l'intero ammontare delle pensioni minime (non solo la quota di aumento che è del 30 per cento) per gli autonomi (coltivatori diretti, mezzadri, coloni e artigiani) è, per il quinquennio di 1.229 miliardi, appare chiaro che l'intero costo della riforma è messo sulle spalle dei lavoratori dipendenti, il che costituisce una truffa ai danni di questa categoria ed una beffa per l'intera categoria dei pensionati!

Appare, perciò, incerta e problematica la possibilità che il « Fondo di adeguamento » riesca ancora ad esplicare effettivamente le proprie funzioni.

Incerta, forse, può divenire anche la continuità delle gestioni sostitutive ed autonome della previdenza, stabilite per categorie non subordinate al trattamento comune. A carico di queste il legislatore vorrebbe imporre taglie gravose [art. 3, lett. *i*) e lett. *e*)] che, stando ai primi calcoli, potrebbero anche determinare l'impossibilità di continuare ad assicurare l'attuale trattamento previdenziale, se non ricorrendo all'inasprimento dei contributi, del resto previsto anche se in termini ambigui — all'articolo 5, secondo comma — del disegno di legge in esame.

10. — I rilievi tecnici che precedono, appaiono determinanti anche per una chiara valutazione giuridica, specie sul piano costituzionale, del progetto governativo.

In sostanza, appare fin troppo manifesto il proposito di menomare o rendere di fatto inoperante il diritto dei lavoratori alla previdenza sociale, previsto nell'articolo 38 della Costituzione.

Nella relazione al disegno di legge è detto:

1) « Si è ritenuto di non poter prescindere dal collocare la nuova disciplina nella prospettiva di una evoluzione che dovrà avere come scopo finale l'attuazione di un sistema di sicurezza sociale ».

Con quest'ultimo termine, di cui già si è sottolineata l'imprecisione e l'equivocità, si intende probabilmente indicare un sistema di generica « assistenza sociale » a favore di tutti i cittadini come tali;

2) è precisato, infatti, che « La nuova disciplina (fondata sull'idea di "garantire una base generalizzata di tutela") rimane aperta all'ingresso nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti di altre categorie di lavoratori, fin qui escluse, come ad esempio, gli esercenti di attività commerciali, nei cui confronti è già in corso la proposta di estensione dell'assicurazione obbligatoria suddetta ».

Queste progressive « estensioni » rispondono al disegno di un livellamento autoritario fra gestioni che devono rimanere distinte, per mantenere la loro genuina qualificazione previdenziale, perchè coordinate con situazioni di lavoro ben diversi, secondo che si tratti di rapporto di lavoro subordinato oppure di lavoro autonomo.

La più grave innovazione appare dalla trasformazione che si vorrebbe introdurre nella destinazione dei contributi. Si può adoperare per definire la proposta trasformazione il neologismo di « fiscalizzazione » dei contributi, in quanto essi sono considerati, nel disegno, come una fonte di entrate comuni di cui lo Stato si possa avvalere per soddisfare poi i propri compiti.

Le somme destinate alla previdenza ed all'assicurazione dei lavoratori subordinati verrebbero assunte dallo Stato per adempiere ai propri fini denominati di « sicurezza sociale », ossia fini di generica assistenza paternalistica per tutti.

Si tradiscono, così, i voti dell'Assemblea generale del CNEL, formulati nella seduta

del 3 ottobre 1963 (n. 1/35). La Conclusione n. 23 delle deliberazioni adottate in tale seduta è, infatti, molto chiara: « La tutela per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, nella sua definitiva sistemazione, da realizzarsi con la necessaria gradualità, dovrà essere attuata per tutta la popolazione attraverso un regime nazionale di carattere non professionale.

In tale regime la misura delle prestazioni dovrà essere uniforme, indipendente dalla situazione di reddito precedente e tale da garantire un minimo di sicurezza.

In aggiunta al regime di cui al comma precedente, la tutela dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi dovrà essere realizzata attraverso regimi professionali che erogino pensioni integrative proporzionali all'anzianità lavorativa e al reddito di lavoro effettivo o convenzionale. Questi regimi dovranno essere disciplinati legislativamente ed affidati ad organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato, ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione ».

Nel ricordato scritto di Alfonso Luciani (« Lo Stato nell'ordinamento giuridico della previdenza sociale », pagg. 150 e 151), poi, si precisa che, al riguardo, al finanziamento del trattamento minimo di sicurezza « si dovrebbe provvedere attraverso il bilancio dello Stato essendo tale regime indipendente dall'attività lavorativa ». Con ciò rimane distinto ed autonomo il contributo erogato ai fondi previdenziali.

In altri termini, perciò, il trattamento minimo assistenziale dovrebbe venir coperto con le comuni entrate dello Stato, ossia con le imposte e tasse. Ma oggi si vuol superare la distinzione fra regime dei contributi previdenziali e regime dell'assistenza basato sulle erogazioni statali. Sul punto, più eloquente di ogni altro discorso appare la Relazione al disegno di legge n. 1124: « In presenza, infatti, della nuova direttiva, rivolta ad istituire con la creazione del Fondo sociale, un sistema iniziale di sicurezza sociale, lo Stato ha ritenuto che il suo ausilio finanziario non dovesse qualificarsi e differenziarsi nei confronti delle diverse categorie di soggetti dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, ma doves-

se caratterizzarsi sul piano più generale, concorrendo in misura determinante al finanziamento del Fondo sociale, dal quale tutti i soggetti, all'atto del pensionamento, avrebbero attinto per ottenere la pensione sociale.

Nell'ambito del Fondo sociale, infatti, viene a risolversi il principio fondamentale della solidarietà.

Tale principio si rivela e si dimensiona nella misura in cui lo Stato sovviene le categorie di lavoratori economicamente meno provvedute e nella misura in cui, parallelamente, le stesse categorie in seno al Fondo sociale ricevono da quelle economicamente più provvedute, in attesa che lo Stato possa assumere a suo carico l'intero onere della pensione sociale di base ».

In questo passo si trovano ripetuti tutti i tradizionali caratteri delle imposte e tasse: prelievo autoritario di quote sui redditi per attuare i fini dello Stato (anche sociali, anche di solidarietà), redistribuzione dei redditi e così via.

Il fenomeno di « fiscalizzazione », a dir il vero, si è già riscontrato a proposito nei decreti legislativi 31 agosto 1964, n. 706 (con. legge 21 ottobre 1964, n. 999); 23 dicembre 1964, n. 1353; 15 marzo 1965, n. 124 (titolo V), coi quali talune aliquote dovute dagli imprenditori al Fondo adeguamento delle pensioni sono state assunte direttamente dall'erario, con sgravio degli obbligati. Questo espediente in un certo senso ha carattere contrario a quello adottato dal disegno di legge n. 1124. Ma, a ben guardare, finalisticamente il risultato è uguale.

Appare, infatti, la tendenza a configurare lo Stato come capace di prelevare mezzi finanziari in tutti i modi possibili, per poi dispensarli dall'alto secondo criteri « assistenziali » e « paternalistici »: i contributi dei datori di lavoro ed i tradizionali tributi erariali verrebbero promiscuamente adoperati per i compiti di sicurezza e di assistenza, dispensate dall'alto, in modo del tutto paternalistico ed autocratico senza più mantenere l'autotutela professionale.

La volontà di trasformare i contributi previdenziali in entrate fiscali, è fin troppo scoperta, poi, nei nuovi oneri che si vorrebbero

imporre alle categorie tutelate da regimi di previdenza autonomi. Nella Relazione al disegno di legge è scritto in merito: « In considerazione degli oneri solidaristici che gravano sulle categorie di lavoratori dell'assicurazione generale obbligatoria per le categorie economicamente meno capaci, protette dalla stessa assicurazione, è sembrato rispondere a criteri di equità la partecipazione, sia pure modesta, a detti oneri, anche nelle categorie che si sono costituite ordinamenti autonomi ».

All'articolo 5, secondo comma, del disegno di legge, si precisa che, al fine di attuare tale obbligo di solidarietà: « Gli Enti, Fondi, Casse e Gestioni delle forme obbligatorie di previdenza di cui alle lettere i) ed l) del precedente articolo 3, fanno fronte agli oneri posti a loro carico utilizzando gli eventuali avanzi di gestione e provvedendo, in difetto di tali disponibilità, all'adeguamento delle misure dei contributi relativi alle rispettive forme di previdenza, da disporsi, ai fini della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro e con gli altri Ministri interessati, sentiti i Consigli di amministrazione degli Enti, Fondi, Casse e Gestioni predetti ».

Appare, pertanto, chiaro che a certe categorie di cittadini si vorrebbero prescrivere dei nuovi carichi, per fornire allo Stato i mezzi sufficienti a soddisfare bisogni di solidarietà sociale, il cui onere deve gravare sulla intera collettività.

11. — Tutto ciò premesso, si passa allo esame delle singole disposizioni contenute negli articoli del disegno di legge n. 1124, osservando:

1) che il medesimo non elimina il criterio, da tutti i lavoratori riprovato, della trattenuta di 1/3 ai pensionati che continuano l'attività lavorativa presso terzi;

2) che le tabelle A) e B) allegate al disegno di legge e previste dall'articolo 14, sono peggiorative delle precedenti tabelle, nel senso che le quote del contributo base, valide per il calcolo delle pensioni, sono spostate su livelli retributivi più elevati per cui, a parità di retribuzione, fra il vecchio ed il

nuovo calcolo l'aumento effettivo che deriverebbe dal nuovo coefficiente di rivalutazione praticamente verrebbe a ridursi di oltre il 10 per cento;

3) che il coefficiente di moltiplicazione delle pensioni base, elevato ai sensi dell'articolo 15 a 86,4 volte, non è sufficiente a soddisfare le aspettative e le esigenze dei pensionati e deve essere quindi portato a 93 volte;

4) che il comma quarto dell'articolo 22 contiene una persistente differenziazione del trattamento pensionistico dei superstiti nel senso che nel caso di morte della moglie provvede il diritto del marito alla pensione di reversibilità solo nel caso che egli risulti invalido al lavoro, mentre nel caso di morte del marito tale condizione non viene posta. Criterio che deve considerarsi superato e non più valido dopo i principi di pari responsabilità che la Costituzione assegna ad entrambi i coniugi;

5) che l'erogazione straordinaria concessa a tutti i pensionati a norma del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1355, dovrebbe, secondo il disposto dell'articolo 31, essere recuperato attraverso trattenuta sui miglioramenti concessi dal 1° gennaio 1965, mentre il Ministro si era impegnato a considerare detta erogazione come corrisposta a compenso dai mancati aumenti che avrebbero dovuto decorrere dal 1° luglio 1964 e quindi a stralcio di quanto maturato a tutto il 31 dicembre 1964;

6) che il disegno di legge non elimina la sperequazione verificatasi tra vecchi e nuovi pensionati per effetto delle norme che non consentivano anteriormente al 1° maggio 1939 l'iscrizione all'INPS dei lavoratori con retribuzione superiore alle lire 800 mensili (elevate poi a lire 1.500 mensili); fatto questo che ha indotto le categorie interessate a chiedere ripetutamente la possibilità di riscattare i predetti periodi coperti di assicurazione;

7) che per ragioni equitative deve essere introdotta nel disegno di legge una norma diretta ad eliminare il fatto più volte lamentato, per cui aventi diritto a pensione minima che, successivamente, possono van-

tare una ulteriore prestazione pensionistica, vedano, in determinati casi, diminuire complessivamente l'importo mensile precedentemente percepito.

Una considerazione a parte merita il meccanismo dei prelievi imposti agli Enti, Fondi, Casse e Gestioni di forme obbligatorie autonome di previdenza.

Qui la fiscalizzazione, come si diceva, appare evidente. Mancando la disponibilità dei disavanzi, prevede l'articolo 5 del disegno di legge, si dovrebbe provvedere « all'adeguamento delle misure di contributi relativi alle rispettive forme di previdenza », al fine di contribuire al « Fondo sociale ». Si introdurrebbe, quindi, un vero e proprio tributo imposto a certe categorie professionali.

A tacer d'altro, è solo da rilevare come manchino del tutto le garanzie formali per un'impostazione, prevista nell'articolo 23 della Costituzione.

La Corte costituzionale, al riguardo, ha sentenziato sin già dal 16 gennaio 1957 (sentenza n. 4) e dal 22 gennaio (n. 30) che la riserva di legge, prevista in detto articolo 23, vale per ogni prestazione obbligatoria, « in quanto istituita da un atto di autorità », così che « non è rilevante » la « denominazione » ufficiale della prestazione adottata dal legislatore. Diceva, infatti, la Corte sempre a proposito dell'articolo 23 della Costituzione: « L'oggetto di questa norma costituzionale, che è intesa alla tutela della libertà e della proprietà individuale, è quello di determinare a quali condizioni una prestazione, personale o patrimoniale, può essere legittimamente imposta, cioè può essere stabilita come obbligatoria a carico di una persona senza che la volontà di questa vi abbia concorso ».

Orbene, prescrivere un contributo straordinario, ad un professionista, di pensione o di assicurazioni per malattia non già per migliorare il suo trattamento, ma perchè altri venga beneficiato dallo Stato, significa imporgli una « prestazione obbligatoria », del tutto al di fuori dell'ambito del suo regime professionale.

Secondo la Corte costituzionale, già nella sentenza citata, pertanto, tutte le « impo-

ste » devono essere stabilite in base alla legge, come affermato nell'articolo 23 della Costituzione. « Ma l'espressione in base alla legge, contenuta nell'articolo 23 della Costituzione, dovendosi interpretare in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale, implica che la legge, che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione, non lasci all'arbitrio dell'ente impositore le determinazioni della prestazione ». E si aggiungeva: « Il principio posto nell'articolo 23 della Costituzione esige non soltanto che il potere di imporre una prestazione abbia base in una legge, ma anche che la legge, che attribuisce tale potere, indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli ».

In proposito la dottrina ha chiarito che la figura di riserva di legge, contemplata nell'articolo 23 della Costituzione, si specifica come « riserva relativa ». Per le materie coperte da una tale riserva, si dice, « è ben possibile che la legge, fissate con l'indispensabile specificazione le direttive e i criteri-base, conferisca all'autorità amministrativa la potestà di dettare, mediante disposizioni di natura regolamentare, le norme effettivamente disciplinatrici della materia » (v. Sandulli; La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente, negli « Studi sulla Costituzione », vol. III, p. 361).

Tornando alla fattispecie proposta nell'articolo 5 del disegno di legge, appare come il potere d'imporre aggravii ai soggetti passivi sia previsto in maniera assolutamente indeterminata. Al decreto del Capo dello Stato nessun limite è posto quanto alla precisazione dell'aliquota. Il « concerto » dei Ministri interessati previsto rimane un fatto interno

della Pubblica amministrazione, un criterio di organizzazione e di formazione dell'atto, e non un limite esterno della potestà discrezionale. Né un efficace limite è dato, poi, dall'audizione obbligatoria del parere dei Consigli di amministrazione degli Enti, Fondi, Casse e Gestioni interessati, previsto sempre al secondo comma dell'articolo 5 del disegno di legge: tale parere, ancorchè « obbligatorio », infatti, non vincola « per definizione » l'autorità di governo. Si può aggiungere che nelle ricordate sentenze numero 4 e n. 30 del 1957 la Corte costituzionale ha ritenuto che, a porre limiti alla discrezionalità, in aggiunta ad altri criteri, fosse necessaria un'effettiva partecipazione dei rappresentanti delle categorie interessate alla formazione delle deliberazioni.

Nel caso in esame, invece, si prevede solo un parere non vincolante ad un atto amministrativo non altrimenti regolato. Risulta, quindi, più che fondato il dubbio dell'illegittimità costituzionale.

Queste sinteticamente le ragioni della nostra responsabile e meditata opposizione al disegno di legge governativo. Sono ragioni di fondo, di scelta politica, di gelosa tutela del patrimonio dei lavoratori, di denuncia della colpevole inadempienza dello Stato nella vicenda del Fondo adeguamento pensioni e della riforma della previdenza sociale.

Con questi precedenti politici e morali, chiedere ai lavoratori fiducia, è atteggiamento assai disinvolto.

Questa nostra valutazione negativa non ci vedrà estranei all'esame dei singoli istituti che la piccola riforma propone. Cercheremo, con emendamenti, di portare il nostro contributo ad una riforma necessaria ed alla rigorosa tutela dei diritti dei lavoratori.

NENCIONI, *relatore di minoranza*