

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 938-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE MONALDI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Bilancio e ad interim del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1960

Comunicata alla Presidenza il 30 maggio 1960

Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1960 al 30 giugno 1961

I N D I C E

DATI CONTABILI. — IL CONCORSO DELLO STATO AL FONDO ADEGUAMENTO PENSIONI	Pag.	3
I. — ALCUNI DATI SULLE ATTIVITA' DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE		3
II. — RILIEVI E CONSIDERAZIONI IN TEMA DI PREVIDENZA SOCIALE		8
III. — QUALCHE CONSIDERAZIONE SUI PROBLEMI DEL LAVORO		14
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE		19
DISEGNO DI LEGGE		20

ONOREVOLI SENATORI. — Lo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario 1° luglio 1960-30 giugno 1961 si muove sulle stesse linee dei bilanci precedenti. Le variazioni apportate ad alcune voci sono in dipendenza di intervenuti provvedimenti legislativi o della necessità di adeguamento di certe dotazioni alle esigenze della nuova gestione.

Esiste però un'innovazione: la soppressione del capitolo 81, concernente il concorso dello Stato al « Fondo per l'adeguamento pensioni » istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale per effetto della legge 4 aprile 1952, n. 218, e che nei bilanci precedenti figurava con la somma di 40 miliardi.

Un'annotazione apposta a pie' di pagina giustifica la soppressione con l'avvenuta presentazione di un provvedimento legislativo che andrà a regolare in modo diverso la partecipazione dello Stato alle spese del Fondo adeguamento pensioni. Senza entrare nel merito, ci si limita qui a ricordare i termini della situazione.

La legge 4 aprile 1952, n. 218, all'articolo 6 imponeva allo Stato l'onere del 25 per cento a concorso delle spese del Fondo adeguamento pensioni alimentato dalle contribuzioni dei datori di lavoro (50 per cento) e prestatori d'opera (25 per cento).

Lo Stato fece fronte ai suoi obblighi sino al giugno 1956. A partire dall'esercizio 1956-1957 corrispose una somma fissa di 40 miliardi.

In conseguenza di questa limitazione — sino ad oggi non autorizzata da alcuna legge — il Fondo adeguamento pensioni al 31 dicembre 1959 vantava un credito nei confronti dello Stato di milioni 193.753. A sua volta il bilancio del Fondo adeguamento pensioni alla stessa data registrava un disavanzo netto di milioni 176.644, disavanzo che si sarebbe convertito in avanzo di milioni 17.709 ove lo Stato avesse corrisposto le somme dovute in forza della legge tuttora in vigore 4 aprile 1952, n. 218.

La presentazione di un disegno di legge tendente a regolare *ex novo* la materia sembra consigliare il rinvio dell'esame della situazione in sede di discussione del proposto provvedimento. Non si comprende però perchè la somma impostata in quel disegno di legge non abbia a figurare nell'attuale preventivo di spesa, tanto più che la detta somma è in ogni caso largamente contenuta entro i limiti di quanto dovuto dallo Stato al Fondo adeguamento pensioni in forza della legge 4 aprile 1952, n. 218.

* * *

Per quanto attiene alle attività fondamentali del Ministero ci si limita a dare alcuni dati sommari che ne consentano la valutazione delle dimensioni raggiunte.

Una disamina più estesa si desidera portare su certi aspetti dell'ordinamento previdenziale e su alcuni problemi della politica del lavoro.

I.

ALCUNI DATI SULLE ATTIVITA' DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

L'andamento della disoccupazione nel 1959. — Le provvidenze disposte a favore dei disoccupati. — L'INA-CASSA. — L'andamento dell'emigrazione. — La cooperazione. — L'istruzione professionale.

La disoccupazione nel 1959 ha registrato nelle prime due classi una contrazione di circa 70.000 unità rispetto all'anno precedente (1.689.000 contro 1.758.690 del 1958: —3,96 per cento).

Il miglioramento è stato alquanto più sensibile nella seconda classe (—5,35 per cento contro il —3,38 per cento nella I classe) che contempla i giovani inferiori ai 21 anni e altre persone in cerca di prima occupazione.

Relativamente ancor più favorevole è stata la situazione della manodopera appartenente alle altre tre classi (casalinghe in cerca di prima occupazione — pensionati in cerca di occupazione — occupati in cerca di altra occupazione) dove si è registrata una contrazione del —5,77 per cento. La terza clas-

se (casalinghe) ha avuto una contrazione del — 12,48 per cento.

La flessione nelle prime due classi si estende a tutti i rami economici salvo quello del commercio.

La media mensile degli avviamenti al lavoro, sempre per le prime due classi, ha avuto un incremento rispetto al 1958 di quasi 30.000 unità.

In rapporto alle ripartizioni territoriali il massimo tributo alla disoccupazione continua ad essere dato dall'Italia meridionale ed insulare, ove del tutto insignificanti sono stati gli indici di contrazione rispetto all'anno precedente.

* * *

Tra le *provvidenze disposte a favore dei disoccupati* sono 1278 cantieri di rimboschimento e 6256 cantieri di lavoro, con una spesa complessiva di oltre 14 miliardi. Ne hanno beneficiato circa 150.000 lavoratori con oltre 12 milioni di giornate lavorative.

La gestione I.N.P.S. ha erogato milioni 39.194 per indennità e sussidi con 1.325.810 casi indennizzati.

* * *

L'I.N.A.-Casa nel corso del secondo settennio della propria attività, che si è iniziato il 1° aprile 1956 e si concluderà il 31 marzo 1963, effettua le proprie costruzioni su due distinti piani: quello ordinario e quello aggiuntivo (articolo 8 della legge 26 novembre 1955, n. 1148). Quest'ultimo può raggiungere un terzo del piano complessivo. L'insieme delle costruzioni nel Sud-Isole non può essere inferiore ad un terzo.

Le disponibilità finanziarie complessive, costituite da contributi dello Stato, dei datori di lavoro e dei lavoratori nonchè dalle quote di fitto e di riscatto degli alloggi assegnati con patto di futura vendita, hanno consentito la formulazione di un piano dell'importo totale di 547 miliardi di lire.

I lavori ultimati al 31 dicembre 1959 ammontano a 124 miliardi di lire. Nei primi quattro mesi del 1960 ne sono stati ultimati altri 49 miliardi. Nei rimanenti otto mesi si prevede che ne saranno ancora ultimati per 133 miliardi di lire.

I lavori in corso o di prossimo inizio, già appaltati, ammontano a 244 miliardi di lire e danno luogo ad una occupazione operaia che nei primi due mesi del corrente anno ha superato la media mensile di 600.000 unità, e nella buona stagione raggiungerà il milione e mezzo di giornate al mese.

Il residuo programma da realizzare ammonta a 130 miliardi; dovrà essere completato entro il 31 marzo 1963. Ai fini della puntuale realizzazione del residuo programma sono in via di completamento le procedure per l'acquisto delle aree nonchè la stipulazione delle convenzioni con i Comuni per l'attrezzatura delle aree stesse e dei necessari servizi sociali.

* * *

L'emigrazione controllata e assistita diretta verso i Paesi europei, nell'anno 1959 presenta, rispetto all'anno precedente, una diminuzione di 12.573 unità (anno 1958: emigrazione permanente 68.295 unità, emigrazione stagionale 79.239 unità, complessivamente 147.534 unità. Anno 1959: emigrazione permanente 45.189 unità, emigrazione stagionale 89.772 unità, complessivamente 134.961 unità).

Le correnti migratorie dirette verso la Svizzera, verso il Lussemburgo e, in buona parte, quelle verso l'Inghilterra rientrano nell'emigrazione individuale libera e sono determinate da atti di chiamata rilasciati dai governi locali a seguito di contratti individuali.

L'emigrazione permanente diretta verso i Paesi transoceanici durante l'anno 1959, e controllata dal Ministero, presenta, rispetto all'anno precedente, una diminuzione di appena 691 unità (16.380 unità del 1959 contro 17.071 unità del 1958). Per la giusta valutazione è da tener presente che nel 1958 rispetto al 1957 si era verificata una contrazione di 14.952 unità. Pertanto la situazione del 1959 si può considerare quasi stazionaria.

Per quanto riguarda particolarmente le principali destinazioni verso i Paesi europei, si osserva: la corrente migratoria permanente diretta verso la Francia presenta, rispetto al 1958, una diminuzione di 27.179 unità (44.311 unità del 1958 contro 17.132 unità

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del 1959). Quella stagionale (bieticoli ed altri) registra una diminuzione di 4.195 unità (38.747 unità del 1958 contro 34.552 unità del 1959).

Notevole è la diminuzione delle « regolazioni » effettuate *in loco* dalle autorità francesi, di lavoratori italiani immigrati come turisti o irregolarmente: 19.488 del 1958 contro 9.059 del 1959. Queste ultime cifre si riferiscono alle correnti emigratorie cosiddette libere.

L'emigrazione diretta in Belgio, permanendo la nota sospensione dell'invio di contingenti di lavoratori per le miniere di carbone, si è ulteriormente contratta, riducendosi a cifre modestissime (1.042 unità del 1958 contro 166 del 1959).

La corrente migratoria verso la Repubblica Federale Tedesca ha registrato, invece, un incremento complessivo di 15.000 unità (permanenti: 2.503 unità del 1958 contro 8.119 unità del 1959; stagionali: 7.240 unità del 1958 contro 17.123 unità del 1959).

L'emigrazione verso la Gran Bretagna registra un lieve aumento di 68 unità (2.358 unità del 1958 contro 2.426 unità del 1959).

L'emigrazione verso i Paesi Bassi si può considerare quasi inesistente: contro le 117 unità del 1958 sono state registrate nel 1959 appena 7 unità.

Per quanto concerne l'emigrazione assistita, diretta verso la Svizzera, i dati debbono considerarsi parziali, in quanto, come sopra detto, essa è in prevalenza libera (29.632 unità del 1958 contro 34.150 unità del 1959).

L'emigrazione stagionale diretta nel Lussemburgo ha registrato un lieve aumento: nel 1959 sono emigrati 3.761 lavoratori contro 3.380 del 1958.

Anche per questo Paese valgono le considerazioni fatte per la Svizzera.

Per ciò che concerne l'emigrazione assistita verso le Americhe, si rileva una diminuzione di circa 1.000 unità (14.197 del 1958 contro 13.272 del 1959).

Parimenti una contrazione di 1.371 unità si registra nella corrente migratoria diretta verso alcuni Paesi africani e asiatici (Rhodesia e Sud Africa, Arabia Saudita, Libano e Persia, ecc.: 1.823 unità del 1958 contro 452 unità del 1959).

La corrente migratoria diretta verso la Australia ha subito, invece, un aumento di 1.616 unità (2.183 unità del 1958 contro 3.799 del 1959).

* * *

Il numero delle *cooperative* di nuova costituzione è stato, nell'anno 1959, 2.999 di cui 1.226 nell'Italia settentrionale, 905 nella Italia centrale, 552 nell'Italia meridionale, 316 nell'Italia insulare.

Al 31 dicembre 1959 le cooperative iscritte nello schedario generale e, di conseguenza, ammesse ad usufruire delle agevolazioni fiscali e di altra natura previste dalle attuali disposizioni, ammontano a 31.310 unità così suddivise per sezioni:

consumo	4.517
produzione e lavoro	4.607
agricole	4.242
edilizie	15.601
trasporto	259
pesca	417
miste	1.667

Le regioni con il maggior numero di iscrizioni sono il Lazio con 6.029 cooperative, l'Emilia-Romagna con 4.358, la Lombardia con 4.213, la Toscana con 2.352, la Campania con 2.153.

Nel Lazio, in Toscana ed in Campania il maggior rilievo viene assunto dalla sezione edilizia, in Emilia-Romagna dalla sezione agricola, in Lombardia dalla sezione consumo.

Alla data del 1° gennaio 1960 erano in corso 25 gestioni commissariali e 178 liquidazioni coatte.

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto concerne le iniziative dirette a rendere più efficienti i servizi amministrativi va segnalata l'impostazione di corsi, di cui già due hanno avuto pratica attuazione, diretti ai funzionari degli uffici periferici del Ministero. Detti corsi hanno lo scopo di elevare il livello di preparazione specifica del personale statale destinato alle importanti funzioni ispettive attraverso un addestramento, di carattere teorico-pratico, che abbia, nel contempo, carattere formativo e di selezione e che ponga quindi il personale stesso in grado di attuare in modo sempre più adeguato il proprio delicato e importante compito di assistenza alle cooperative.

Per quanto concerne il credito alla cooperazione, la sezione speciale costituita presso la Banca nazionale del lavoro ha deliberato nel 1959 fidi per l'importo di lire 13.166 milioni, contro gli 8.688 del 1958. La quota maggiore delle nuove delibere è stata assorbita dalle cooperative agricole (lire 9.909 milioni, pari al 75 per cento del totale) seguite dalle cooperative di produzione e lavoro (lire 2.631 milioni, pari al 20 per cento).

Nella ripartizione territoriale, all'Italia meridionale è stato assegnato oltre il 25 per cento delle nuove concessioni.

I fidi utilizzati hanno raggiunto, al 31 dicembre 1959, l'importo di lire 14.290 milioni (a fine 1958 lire 10.570 milioni) con un aumento, nell'anno, di oltre il 35 per cento

(3.720 milioni di lire). I tassi praticati dalla sezione sono stati ulteriormente ribassati.

Per quanto infine concerne gli appalti di lavoro in favore di cooperative si rileva, nel settore dell'I.N.A.-Casa, che nel corso del 1959, ai sensi dell'articolo 8 della legge 26 novembre 1955, n. 1148, è stata autorizzata la costruzione di 8.663 alloggi per l'importo di 28.497 milioni di lire, con incarichi di stazioni appaltanti affidati a 16 cooperative, 123 consorzi di cooperative e 509 enti vari.

Sempre per il 1959, gli stanziamenti disposti dall'I.N.A.-Casa ai sensi dell'articolo 11 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, per le costruzioni rientranti nel piano settennale 1956-63 e la cui realizzazione è stata attribuita a consorzi di cooperative di produzione e lavoro, ammontano a 2.545 milioni di lire.

* * *

Nel corrente esercizio 1959-60 sono stati autorizzati complessivamente, a tutto il 30 aprile ultimo scorso, n. 12.447 corsi per giovani lavoratori dei quali 9.758 presso centri e 2.689 presso sedi occasionali. La spesa globale è stata di circa 12 miliardi, con un aumento di 1.100 milioni circa rispetto a quella sostenuta per tale tipo di interventi nello scorso esercizio.

La distribuzione territoriale degli interventi in parola è avvenuta nel modo seguente:

	Corsi	Allievi	Durata	Spesa
Italia Settentrionale	5.838	123.643	599.148	5.705.811.126
Italia Centrale	3.403	54.682	242.074	2.355.953.904
Italia Meridionale	3.207	63.425	326.147	3.058.563.865
Italia Insulare	999	21.367	108.121	887.455.787
TOTALE	12.447	263.117	1.275.490	12.007.784.502

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati seguenti si riferiscono alla ripartizione dei corsi in rapporto ai vari settori economici.

SETTORE	Corsi N.	Importo lire	%
Industria	6.700	6.719.899.695	55,96
Commercio	962	1.007.478.603	8,39
Attività marinare	356	337.018.886	2,83
Impiegatizio	914	654.879.513	5,42
Edilizio	810	663.123.300	5,52
Artigianato	834	909.631.504	57,7
Abbigliamento	1.107	1.022.466.966	8,51
Agricoltura	684	697.196.035	5,80
TOTALE	12.447	12.007.784.502	100 -

Tra le iniziative realizzate attraverso la istituzione di *corsi di addestramento professionale per lavoratori disoccupati*, meritano di essere menzionati:

n. 53 corsi per la qualificazione professionale di 1.325 disoccupati, nel quadro del programma di attività con la collaborazione di imprese produttive, sia attraverso le associazioni di categoria, sia attraverso il Comitato europeo per il progresso economico sociale (C.E.P.E.S.). L'impiego di spesa assunto per l'attuazione di tali corsi è stato di lire 122.864.000;

n. 5 corsi per la riqualificazione professionale di 140 lavoratori, licenziati da imprese siderurgiche ed ammessi a fruire delle provvidenze C.E.C.A. L'impiego di spesa assunto per lo svolgimento dei corsi in parola ammonta a lire 18.098.267;

n. 74 corsi per la qualificazione, nei settori della edilizia e della metalmeccanica, di 1.534 lavoratori disoccupati che avevano manifestato l'intendimento di emigrare in Francia, a seguito di preciso impegno di successiva assunzione preso dalle competenti Autorità francesi. La spesa relativa è stata di lire 437.507.000;

n. 85 corsi, organizzati d'intesa con i Ministeri degli affari esteri e della pubblica istruzione e con la collaborazione del Comi-

tato intergovernativo migrazioni europee (C.I.M.E.) per la qualificazione di 1.500 lavoratori aspiranti alla emigrazione in Paesi d'oltremare, con un impegno di spesa di lire 205.142.000;

n. 51 corsi per la preparazione, nei mestieri di carpentiere edile e di muratore, di 1.270 lavoratori disoccupati aspiranti alla emigrazione nella Repubblica federale tedesca, a seguito di impegno di assunzione preso dalle competenti Autorità germaniche. L'impegno di spesa relativo è stato di lire 216.699.000.

In complesso, l'attività svolta durante il corrente esercizio, fino alla data del 30 ultimo scorso, per la istituzione di corsi di addestramento professionale per disoccupati e di corsi aziendali per riqualificazione, si compendia nelle seguenti cifre:

1) Corsi di addestramento professionale per disoccupati:

corsi n. 1.345;
lavoratori interessati n. 28.911;
impegno di spesa lire 3.398.561.000.

2) Corsi aziendali di riqualificazione:

corsi n. 4;
lavoratori interessati n. 463;
impegno di spesa lire 42.859.942.

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I corsi di insegnamento complementare per apprendisti, autorizzati nell'esercizio finanziario corrente, sono stati complessivamente 11.769 rispetto agli 8.356 dell'esercizio scorso.

Ad essi sono stati interessati circa 305.000 giovani con una spesa complessiva di lire 2.958.677.386.

I corsi stessi possono raggrupparsi territorialmente come segue:

	Corsi	N. apprendisti	Spesa
Italia settentrionale	8.866	233.877	2.234.643.896
Italia centrale	1.752	44.533	442.769.270
Italia meridionale	743	17.653	192.122.000
Italia insulare	408	8.978	89.142.220
TOTALE	11.769	305.041	2.958.677.386

La situazione dei posti di ascolto collettivo di « Telescuola », finanziati dal Ministe-

ro del lavoro e attualmente in svolgimento, è la seguente:

	N. posti ascolto	Spesa prevista
Italia settentrionale	260	47.320.000
Italia centrale	364	66.248.000
Italia meridionale e insulare	765	139.230.000
TOTALE	1.389	252.798.000

II.

RILIEVI E CONSIDERAZIONI
IN TEMA DI PREVIDENZA SOCIALE

La necessità di un riordinamento. — La graduatoria degli eventi e dei soggetti da tutelare. — L'organizzazione degli Enti e dei servizi. — I mezzi finanziari. — Le prestazioni. — L'età media della vita: l'età del pensionamento. — Il Consiglio superiore della Previdenza.

È certamente vivo in gran parte degli onorevoli senatori il ricordo dell'interesse che assunse nell'immediato dopoguerra il problema della riforma della Previdenza sociale. I molteplici dibattiti di allora ebbero

una prima conclusione nel 1948, nella relazione della Commissione D'Aragona e nella formulazione di un ben definito disegno di legge da parte dell'allora Ministro del lavoro onorevole Fanfani. Il disegno di legge però, come è noto, non uscì mai dagli Archivi dei Ministeri. A tredici anni di distanza sembra utile domandarsi a che punto si è. E la domanda ha oltretutto una sua giustificazione psicologica, essendo opinione comune che i benefici derivanti dal nostro attuale sistema sarebbero di gran lunga inferiori agli oneri che il sistema impone.

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per fissare il punto attuale della situazione, sarebbe necessario dapprima chiedersi *che cosa si vuole dalla previdenza*.

La risposta ha dei lati subiettivi conseguenti alla difformità di desideri, di aspirazioni, di esigenze dei singoli individui, dei gruppi, delle categorie di popolazione. Ne è da attendersi un chiarimento sostituendo il termine « previdenza sociale » con l'altro di « sicurezza sociale », che avrebbe assunto proporzioni definite con il rapporto Beveridge del 1942, nei limiti in cui ha trovato attuazione in Inghilterra. La tutela dei singoli e della collettività assume in ogni Paese una configurazione propria, in prevalente funzione dell'evoluzione storica degli strumenti di tutela, ma più che tutto in ragione della peculiarità della vita politica, economica, di lavoro, di associazione. Sicurezza sociale è termine dal significato del tutto diverso nei nostri Paesi e nei Paesi a cosiddetta democrazia progressiva.

Quindi — senza fare riferimento ad altri ed astraendo, per quanto possibile, da aspetti subiettivi — previdenza sociale è per noi italiani quel complesso di provvidenze con le quali *lo Stato, e per esso gli Enti all'uopo designati, nei limiti compatibili con il reddito nazionale, intendono tutelare il cittadino nei confronti di eventi — indipendenti dalla sua volontà — che ne menomano l'efficienza fisico-funzionale o che gli impongono oneri non previsti, superiori alle capacità economiche proprie, o comunque lesivi dell'equilibrio economico del proprio gruppo familiare*.

Questa definizione ha alcuni termini fondamentali che danno configurazione ad un piano previdenziale:

- gli eventi nei confronti dei quali si istituisce la tutela;
- i soggetti da tutelare;
- le prestazioni;
- gli strumenti per l'amministrazione e l'organizzazione dei servizi e per l'erogazione delle prestazioni;
- i mezzi finanziari.

Per la pratica ha importanza rilevante l'ordine con il quale vengono disposti e ri-

solti i cinque termini. È infatti evidente che se si segue l'ordine enunziato, ne deriva dapprima il piano di tutela (tipi di eventi, numero dei soggetti da tutelare, prestazioni da erogare ...), ed a questo si adegua il piano finanziario. L'Inghilterra ha seguito tale ordine.

I Paesi poveri o in genere i Paesi che introducono gradualmente un qualsiasi sistema di previdenza sogliono impostare l'ordinamento procedendo con cammino inverso: valutano dapprima le disponibilità finanziarie e nella cornice di queste dispongono l'estensione concernente gli eventi, i soggetti, le prestazioni.

In Italia la previdenza si è posta in cammino per gradi e senza un ordine prestabilito.

Subito dopo la guerra, la Commissione D'Aragona procedette alla formulazione di un piano che ricorda quello inglese di Beveridge, all'attuazione del quale si sarebbe dovuto allineare il piano finanziario. Ma forse i tempi non erano adatti per una tale impostazione, e purtroppo prevalsero, nella paura che la previdenza potesse distruggere la produzione, le voci di coloro che descrissero a caratteri di fuoco ostacoli finanziari insormontabili.

Lo sviluppo della previdenza non si arrestò per questo, chè anzi innumeri leggi si sono via via susseguite, che ne hanno segnato un cospicuo e rapido incremento in molteplici campi.

Purtroppo però si è camminato senza una ben definita direzione, senza un precostituito piano, cosicchè ci si trova oggi di fronte a una somma di materiali variamente disposti che attendono di erigersi in un ben costruito edificio architettonico.

Potrà essere utile dire quali atti debbano essere compiuti, non dico per raggiungere, ma per avviarsi verso questa mèta.

I primi due pilastri per la costruzione di un edificio previdenziale sono:

- la determinazione degli eventi per i quali viene istituita la tutela;
- i soggetti da tutelare.

Essendo il sistema previdenziale per sua natura in perenne dinamismo, è necessario istituire una graduatoria di eventi e di soggetti.

La graduatoria degli eventi deve procedere dai più gravi, dai più lesivi della personalità del singolo e dai più pericolosi per il corpo sociale, ai meno gravi.

Per converso la graduatoria dei soggetti da tutelare deve procedere dai più deboli, dai più bisognosi, dai meno efficienti salendo con gradualità verso i più forti, i più indipendenti, i più economicamente validi.

Il nostro ordinamento purtroppo è tuttora mancante di questi allineamenti ed è facile dimostrare quali conseguenze ne siano derivate.

Per quanto riguarda la mancata graduatoria degli eventi mi riferirò ad alcune situazioni nel campo dell'assistenza sanitaria, e ciò non tanto per la specifica competenza in questo settore, quanto perchè trattasi di quella parte della previdenza che investe i beni maggiori della vita.

Nell'ambito dell'I.N.A.M. la tutela teoricamente contempla tutti gli eventi morbosi, salvo la tubercolosi e le malattie mentali per le quali il nostro sistema prevede provvidenze a sè stanti.

Tale estensione sembrerebbe essere la più comprensiva delle varie esigenze sanitarie, il che potrebbe significare superamento di quell'allineamento gerarchico degli eventi per i quali si istituisce la tutela.

Senonchè l'I.N.A.M. limita il diritto alla assistenza in sei mesi per ogni anno. Ciò comporta l'insufficiente assistenza per i più gravi, per i cronici, per gli enfisematici, per i portatori di malattie cardio-circolatorie... E ogni medico sa il tremendo significato di quella limitazione: quei malati tanto spesso perdono il beneficio dell'assistenza proprio quando il prolungarsi dello stato morbo fa sì che si acuiscono le sofferenze fisiche e si volatilizzano le modeste riserve economiche familiari.

La mancanza di una graduatoria negli eventi per i quali si istituisce la tutela ha nel nostro ordinamento una conseguenza di

altro ordine che è chiarita, purtroppo, a fosche tinte, dalla posizione dei cancerosi. Questi sono immessi nel sistema come malati comuni. A parte le ricordate situazioni dolorose determinate dalla durata della malattia di norma superiore a sei mesi, il cancro crea esigenze diagnostiche, curative e assistenziali del tutto particolari.

È ben noto che esistono nei maggiori centri Ospedali e Istituti nell'ambito dei quali è possibile il soddisfacimento di tutte quelle esigenze; ma non esistendo una organizzazione specifica, qualificata e di dimensioni adeguate per tutto il territorio nazionale, la più gran parte dei cancerosi nei piccoli e medi centri è costretta a trattamenti parziali e tanto spesso tardivi.

Ed ora un rapido sguardo all'altra linea dei binari: *i soggetti da tutelare*.

Il legislatore dell'Italia repubblicana è fiero dell'estensione che ha dato con rapido ritmo al sistema previdenziale. E la sua fiera può essere giustificata quando si pensi che in quindici anni ha introdotto 20 milioni di cittadini, oltre quelli tutelati dalle precedenti leggi. Senonchè, a parte la eterogeneità, esiste nel sistema una lacuna che mortifica sociologi e legislatori. Non è inclusa nel sistema la popolazione improduttiva, intendendosi per questa quella parte rappresentata dai disoccupati abituali, dai minorati, da tutti quegli infelici che non conoscono per qualsiasi motivo la gioia di un lavoro proficuo. È il cosiddetto decimo sommerso di certi economisti.

Si potrà dire che la nostra società non abbandona questi miserabili per i quali presso ogni Comune è istituita la lista dei poveri con i relativi benefici. La lista dei poveri è una mortificazione morale e non è un piano adeguato, non dico per aiutare l'individuo a salire i gradini più alti nella scala sociale, ma neppure per mantenerlo con decoro in quelli più bassi.

Il Ministro della sanità nel 1958, in un disegno di legge contemplante il riordinamento dell'assistenza antitubercolare, fece il primo tentativo per dare ai poveri dignità di uomini attribuendo ad essi, almeno per

certi aspetti, diritti pari a quelli di coloro che hanno la fortuna di essere elementi produttivi. Può essere utile ripetere qui una considerazione di fondo che fu portata per giustificare la proposta di un tal provvedimento.

Nell'anno 1957 l'indice di mortalità per tubercolosi fu di 22 per 100.000 abitanti. Quel 22 era la risultante di due indici: il primo: 11 per 100.000, si riferiva ai soggetti protetti da assicurazione; il secondo: 34 per 100.000, ai non protetti. Nel 1957 quindi i poveri diedero un tributo alla mortalità per tubercolosi di almeno tre volte rispetto a quello dei lavoratori godenti dei benefici dell'assistenza organizzata.

Valga questo riferimento per aprire finalmente la strada ad una equa tutela di tutta la popolazione, almeno per gli eventi che possono decidere della vita.

* * *

Il terzo pilastro dell'edificio previdenziale è costituito dagli *strumenti per l'amministrazione, per l'organizzazione dei servizi e per l'erogazione delle prestazioni*.

Sotto questo profilo il sistema deve assicurare per gli eventi contemplati — con il minore dispendio possibile — il massimo dei benefici a tutti i soggetti della previdenza.

La pluralità degli Enti nel nostro ordinamento è ben nota, e la 10^a Commissione attraverso le parole di molti suoi componenti ha più volte auspicato un'azione di semplificazione, anche ai fini di una amministrazione meno dispendiosa.

Ma a parte tale problema, esistono dei lati di altra natura che non sono assolutamente tollerabili. I confini di certi Enti sono indeterminati, il potenziale economico di alcuni è esuberante mentre per altri è insufficiente; l'espletamento dei compiti è spesso orientato da criteri personali dei dirigenti; è del tutto mancante un coordinamento superiore, che pure è indispensabile per colmare le lacune che possono rimanere tra le sfere di azione di Enti vicini, per eliminare le possibili sovrapposizioni, per ridurre al minimo le interferenze che possono facil-

mente introdursi nell'esercizio delle funzioni demandate a ciascun Ente.

Ancor più grave è un altro aspetto del nostro ordinamento: *la difformità di distribuzione sul territorio nazionale degli strumenti indispensabili all'erogazione di certe prestazioni*. L'esempio più manifesto si ha nelle istituzioni sanitarie.

La provincia di Avellino con 502.000 abitanti dispone di un ospedale di 2^a categoria con 105 posti-letto nel capoluogo, un ospedale di 3^a categoria in Monteforte Irpino con 55 posti-letto, una infermeria a Solofra con 28 posti-letto. In totale: tre istituzioni pubbliche con 188 posti-letto, pari a circa 0,40 per 1.000 abitanti. La media nazionale è, per le istituzioni pubbliche, con esclusione degli ospedali specializzati, di circa il 5 per mille.

La provincia di Cosenza con una popolazione di 731.000 abitanti ha cinque istituzioni pubbliche con 535 posti-letto pari a poco più di 0,70 per 1.000 abitanti.

Non è necessario domandarsi come, quando e quale assistenza possano avere i soggetti della Previdenza nelle menzionate provincie ed in altre non molto dissimili.

E la stessa angosciata risposta si offre a chi si domanda quale assistenza possano erogare gli Enti in quelle campagne, in quei paesi rurali, in quegli aggruppamenti lontani dai grandi centri che sono sprovvisti di ambulatori, che non hanno servizio di pronto soccorso, che non dispongono di mezzi per l'immediato inoltro nei relativi Istituti di infortunati, di madri con parti patologici, di malati gravi.

Queste lacune del nostro ordinamento si risolvono in palesi ingiustizie con riflessi su i valori più alti della vita umana.

* * *

Il quarto pilastro dell'edificio previdenziale è nei *mezzi finanziari*.

Non sembra opportuno in questa sede entrare nel dibattito da anni in atto tra gli studiosi di sociologia sull'intervento da parte dello Stato nel finanziamento della Previdenza.

Al riguardo l'orientamento del Senato ebbe chiaramente a manifestarsi con la legge n. 218 del 4 aprile 1952, che imponeva allo Stato il concorso del 25 per cento nelle spese del Fondo adeguamento pensioni, e con le successive leggi che hanno introdotto nel campo della previdenza categorie di lavoratori indipendenti.

Comunque gli onorevoli senatori potranno al riguardo formulare il loro pensiero in occasione della discussione del già menzionato disegno di legge tendente a regolare la partecipazione dello Stato alle spese del Fondo per l'adeguamento delle pensioni. Qui si vuol porre il quesito *se sia possibile un'ulteriore espansione del bilancio globale della Previdenza* con altri mezzi oltre quelli eventualmente derivanti dal concorso dello Stato.

Nel 1958 il complesso degli oneri previdenziali si aggirò intorno ai 1.770 miliardi, pari al 14,5 per cento del reddito nazionale calcolato nell'anno.

Secondo un'elaborazione di dati statistici fatta da eminenti studiosi, il reddito globale dei lavoratori indipendenti corrisponderebbe a circa il 54 per cento di quello dei lavoratori dipendenti (di 12.920 miliardi di reddito nazionale, 6.483 sarebbero stati di pertinenza dei lavoratori dipendenti, 3.473 dei lavoratori indipendenti, 2.964 di pertinenza del capitale). Si è osservato dagli stessi studiosi che se le contribuzioni previdenziali dei lavoratori indipendenti fossero portate allo stesso livello di quelle dei lavoratori dipendenti si potrebbero acquisire al bilancio della Previdenza ancora 335 miliardi senza turbamento dell'equilibrio nazionale.

* * *

La sintesi dell'azione previdenziale è nelle prestazioni. La costruzione armonica dello edificio ha in effetti questa sola finalità: assicurare ai soggetti della previdenza le prestazioni più sollecite, più rispondenti alle esigenze create dagli eventi contemplati e in ogni caso eguali per lo stesso evento per tutti i soggetti tutelati.

Il discorso qui potrebbe essere portato su molteplici campi che in ogni anno, ad ogni

discussione del bilancio del lavoro e della previdenza vengono ricordati: uno peraltro sembra elevarsi in questo momento al di sopra degli altri e quindi domanda un richiamo particolare: intendo dire *le pensioni*.

In seno alla 10^a Commissione giace da tempo un disegno di legge d'iniziativa dei senatori Fiore, Sacchetti ed altri, tendente ad equiparare il diritto alle pensioni di reversibilità dei pensionati della Previdenza a quello dei dipendenti dello Stato secondo le norme della legge 15 febbraio 1958, n. 46. Tale equiparazione non si è potuta realizzare per mancanza della copertura, che pur comporterebbe un onere aggirantesi su un solo miliardo.

Si richiama questa situazione per dire quanto si sia lontani dalla possibilità di far fronte alle esigenze più impegnative per il bilancio, quali potrebbero essere quelle di una congrua elevazione dei minimi, ma che pur debbono essere affrontate se alla pensione si vuol dare significato di soddisfacimento di un bisogno fondamentale. D'altra parte è evidente che l'angustia dell'attuale bilancio paralizza ogni iniziativa destinata a rendere più efficace e più uniforme l'ordinamento delle prestazioni nei vari rami dell'attività previdenziale.

A parte altri mezzi di possibile reperimento per dare al bilancio un più ampio respiro e dei quali si è fatto cenno (intervento dello Stato, elevazione delle contribuzioni a carico dei lavoratori indipendenti), sembrerebbe giunto il momento per porre all'esame un'importante rettifica su un piano che, partendo dalle pensioni, può avere enormi riflessi su molti aspetti della vita sociale: *l'età del pensionamento*.

In sede di esame della legge n. 218 del 4 aprile 1952 l'età del pensionamento fu fissata in 60 anni per gli uomini e 55 per le donne, e ciò con il prevalente fine di alleggerire la pesante situazione della disoccupazione.

In tempi susseguenti e per altre categorie hanno prevalso considerazioni di altro ordine, cosicché attualmente esiste tutta una gamma di situazioni che vanno dai 55 anni per i minatori ai 75 anni per i professori di università.

È facile convenire che ci si allontanerebbe dal senso della realtà e della giustizia fissando per tutti uno stesso limite di lavoro, una stessa età per il pensionamento. Non può tuttavia non tenersi conto che l'indeterminatezza delle motivazioni nei singoli casi si risolve in aspirazioni, pretese, rivendicazioni da parte di categorie che si sentono talora offese dai limiti troppo bassi, tal'altra danneggiate dai limiti troppo alti.

Ma, quel che più conta, esiste un dato obiettivo che è ormai doveroso introdurre quando si pongono all'esame problemi di questa natura: *l'età media della vita*.

Nell'ultimo secolo la vita media in Italia si è più che raddoppiata passando da 32 a 68 anni, allineandosi con gli indici della Germania e della Francia, con tendenza ad avvicinarsi a quelli dell'Inghilterra, dell'Olanda e della Svezia che si aggirano intorno ai 72.

Lo spostamento è conseguenza diretta del migliorato tenore di vita, delle conquiste della medicina e dell'igiene, del progresso dell'educazione sanitaria e dell'istruzione in genere. Tutti questi fattori hanno agito essenzialmente riducendo la mortalità nell'infanzia, nell'adolescenza e nella giovinezza; in minor grado prolungando la vita oltre il settimo decennio.

Nel 1881-82 si ebbero nei primi quindici anni di vita 416 morti su 1000; nel 1951-52 se ne sono avuti 88.

A 40 anni nel 1881-82 residuavano di 1000 nati 470 soggetti viventi; nel 1954-57 i viventi erano 900.

Oggi a 65 anni sono ancora viventi due terzi; mentre nel 1881-82 giungevano alla stessa età meno di un quarto.

Considerando la vita lavorativa tra i 15 e i 65 anni, settanta anni fa entravano nel ciclo lavorativo circa 580 soggetti su 1000 nati e ne giungevano al termine circa 275; oggi ve ne entrano 910 e giungono al termine 717.

E si tratta di fenomeni che si sono realizzati in modo irruento; in nessuna epoca passata si era avuta una ascesa paragonabile all'attuale. E, a meno che le scienze mediche e biologiche non riescano ad elevare in grado notevolissimo l'estremo limite della vita dell'uomo — il che non sembra essere

nelle prospettive di oggi — un incremento della vita media delle dimensioni attuali non potrà più verificarsi.

Naturalmente dalla nuova situazione della popolazione derivano problemi complessi, di vasta portata e di varia natura. Uno di questi riguarda l'età limite del lavoro e conseguentemente l'età del pensionamento. Dati i fattori che sono alla base dell'incremento dell'età media, non solo arrivano alle età mature più soggetti, ma vi pervengono in migliori condizioni di efficienza fisica e funzionale, quindi anche con più elevata capacità lavorativa.

Questa realtà solleva quesiti etici ed economici, non potendosi trasformare dei soggetti attivi in soggetti inattivi senza menomarne la personalità, nè potendo la Nazione rinunciare ad un imponente patrimonio di lavoro che sembra assumere ogni anno maggiore importanza anche in vista della graduale riduzione della natalità.

Ovviamente — è bene sottolinearlo — un eventuale graduale spostamento dell'età del pensionamento non dovrebbe effettuarsi senza contemporanee disposizioni tendenti ad impedire possibili riflessi aggravanti la disoccupazione (spostamento dell'età di ingresso degli adolescenti nella vita del lavoro — graduale eliminazione dei pensionati in posti di lavoro...). Attuato con queste precauzioni, dando una maggiore disponibilità di mezzi al bilancio previdenziale, potrebbe consentire:

un congruo aumento dei minimi delle pensioni in atto;

un'elevazione delle pensioni che andranno a godere i futuri beneficiari;

un migliore ordinamento delle prestazioni in altri settori;

un riesame di taluni problemi fra i molti che attualmente si agitano nel campo del lavoro.

* * *

Si è di recente e autorevolmente auspicata l'istituzione del *Consiglio superiore della previdenza sociale*.

Non vi è dubbio che la pluralità degli Enti, la frammentarietà di tante disposizioni legislative e regolamentari, la diversa costitu-

zione degli organi amministrativi dei vari Enti, i troppi lamentati orientamenti personali di singoli dirigenti nelle gestioni prospettano l'inderogabile necessità di direttive superiori per dare una funzione armonica e coordinata al sistema. Non sembrerebbe tuttavia doversi per il momento impegnare sulla necessità o anche solo sulla convenienza di un nuovo organo collegiale in vista dei compiti che in questo campo possono essere attribuiti al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e ancora più in considerazione che la materia è di stretta competenza degli organi del Ministero.

D'altra parte è da pensare che la situazione attuale in campo previdenziale è prevalente conseguenza dell'espansione del sistema effettuata nell'ultimo decennio con ritmo quasi tumultuario. Ormai vicini a certi traguardi fondamentali, sarà più facile un lavoro di meditato riordinamento.

III.

QUALCHE CONSIDERAZIONE SUI PROBLEMI DEL LAVORO

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori. — Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. — Rapporti del Ministero del lavoro col Ministero della sanità (la cosiddetta pletera dei medici - collegamenti degli ospedali con le istituzioni sanitarie degli Enti mutualistici - la protezione degli esposti alle radiazioni ionizzanti). — Alcuni aspetti particolari della vita dei lavoratori (problemi di alimentazione - provvidenze prematrimoniali - infortuni sul lavoro). — L'istruzione professionale. — Considerazioni conclusive.

Ogni anno, ad ogni discussione di bilancio vengono riproposti i temi dell'occupazione, dell'emigrazione, della cooperazione, dell'I.N.A.-Casa, dell'assistenza ai lavoratori. Per operare nell'ambito di questi temi il Ministero del lavoro ha oggi una miniera di informazioni nei rendiconti della *Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*. « Il materiale raccolto — giustamente rileva il Presidente della Commissione onorevole Rubinacci — ha il pregio della freschezza e della originalità poichè proviene da un contatto diretto dei parlamentari con le cate-

gorie interessate e presenta le garanzie della più assoluta obiettività, sia per la stessa composizione della Commissione, che raccoglie componenti di tutte le correnti politiche, sia per la varietà delle fonti — lavoratori, commissioni interne, dirigenti di azienda, imprenditori, associazioni sindacali, pubbliche autorità — che hanno consentito il più ampio controllo ».

È un'opera imponente quella realizzata dalla Commissione e sarebbe altamente deprecabile che andasse a perdersi negli archivi dei Ministeri sepolta tra tante altre cose morte. Ogni aspetto della vita del lavoro ha trovato in quell'opera il suo posto: da ogni angolo esplorato del territorio nazionale sorge un richiamo per migliorare i nostri ordinamenti, per dare coordinamento alle leggi e ai regolamenti, per rendere più efficienti e più umani i rapporti tra datori di lavoro e prestatori d'opera, per elevare il tono economico, morale e sociale e per dare maggiore sicurezza alla vita del lavoratore che è il primo artefice della vera vita della nazione.

* * *

Un'altra fonte — e questa permanente — ha il Ministero del lavoro da cui attingere gli elementi per perfezionare e potenziare la propria opera: il *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*.

I compiti che ad esso assegna la legge sono vasti e impegnativi, sino alla facoltà di proporre leggi al Parlamento. Ma si può avere per certo che la Costituzione con quest'organo intese dare alla Nazione uno strumento tecnico, altamente qualificato per assistere l'esecutivo da una parte, il legislativo dall'altra nell'impostazione e nella concreta soluzione dei problemi economici più impegnativi per un paese costituito in Repubblica fondata sul lavoro.

Quest'organo è ancora ai suoi primi confronti con il Governo e con il Parlamento. Governo e Parlamento si debbono adoperare acchè esso assuma piena personalità onde abbia ad inserirsi nella vita della Nazione con autorità, con consapevolezza. Il Ministero del lavoro vi potrà trovare una fonte ineguagliabile di informazioni, una cattedrale

dra da cui scendono meditati insegnamenti, una guida ideale per nuove forme di organizzazione e di strutturazione.

* * *

Il Ministero del lavoro deve tener conto di un'altra realtà: *la costituzione del Ministero della sanità.*

Non sembra essere questa la sede per porre all'esame i limiti di competenza dei due Ministeri; ma non si può non porre lo accento sulla inderogabile necessità di coordinare talune attività che, mentre ripetono la competenza tecnica da un Ministero, riflettono la propria azione nel campo dello altro.

Valgano a chiarire la situazione alcuni riferimenti esemplificativi.

Si dibatte in termini acuti il problema della *pletora dei medici*. Le associazioni sindacali considerano talmente pesante la situazione da ritenere ormai indispensabile la attuazione di misure limitative delle iscrizioni alle Facoltà mediche. Indipendentemente da ogni valutazione di proposte del genere, offensive per la libertà dei singoli e di danno potenziale per la Medicina per la possibile esclusione di soggetti destinati a segnare il progresso, la situazione non apparirebbe tanto drammatica se un'azione simultanea e coordinata dei Ministeri del lavoro e della sanità desse un ordinamento organizzativo delle istituzioni sanitarie rispondente alle esigenze ambientali nelle varie parti del territorio nazionale. Una conseguente più uniforme distribuzione dei 74.000 medici cancellerebbe le paurose differenze di un medico per 1.500 abitanti come è ad esempio in provincia di Pescara o un medico per 1.635 abitanti in provincia di Nuoro contro un medico per 286 abitanti in Milano o per 240 in Roma.

Sono queste ultime cifre che rendono drammatica la *pletora* sul piano sindacale, ma più drammatica è la situazione sanitaria per gli abitanti delle provincie di Pescara, di Nuoro e similari... I due Ministeri agiscano di conserva per sdrammatizzare l'una e l'altra situazione.

I medici aiuti e assistenti degli ospedali generali sono in agitazione per ottenere la *stabilità nel posto*. A parte la posizione, certo non di prestigio, che ne deriverebbe agli interessati, un provvedimento del genere — a giudizio dei competenti — sarebbe estremamente lesivo per il progresso delle discipline mediche.

Il problema vero, fondamentale, che oggi viene dibattuto tra i medici non è tanto quello della stabilità del rapporto di impiego in un determinato posto, chè in tal caso i medici passerebbero ai ruoli degli impiegati e dei funzionari, quanto l'altro più generale della *sicurezza del lavoro*.

Questo problema si è affacciato da quando si è dato mano alla socializzazione della medicina, e sta divenendo via via più urgente e più acuto con l'estendersi della mutualità perchè viene parallelamente a restringersi l'area della professione privata. *È impensabile che il legislatore possa lasciare a metà strada nella vita un assistente, un aiuto che ha dato i suoi anni giovani agli ospedali*. Ma vi possono essere molteplici modalità per dare soddisfacimento a questa esigenza. Può chiarirsi il pensiero con una considerazione. Con il sorgere della mutualità non sono venuti meno i bisogni della assistenza extraospedaliera, e la lunga rete di istituzioni dei vari Enti ne è dimostrazione. Si tratta quindi di porre in accordo Ministero della sanità e Ministero del lavoro per collegare gli ospedali con le istituzioni di altro genere.

La medicina del lavoro ha dovuto da tempo aprire un capitolo sulle *lesioni professionali da radiazioni ionizzanti*:

radiodermiti croniche; obnubilamento del cristallino sino alla cataratta; alterazioni ematiche con gravi danni del tessuto emopoietico ad alto contenuto di cellule giovani e in moltiplicazione; danni sulla serie rossa e sulla serie bianca.

E l'elencazione deve purtroppo continuare con gli effetti oncogeni:

frequenza più elevata di leucemie e di neoplasmii nei radiologi in confronto ad altre categorie;

maggior frequenza di tumori ossei in operai soggetti a intossicazione cronica da radio e in individui che occasionalmente hanno assorbito piccole quantità di plutonio;

enorme frequenza di cancro del polmone in quei minatori che inalano pulviscolo e gas radioattivi presenti nelle gallerie.

A lato poi di questa patologia attuale — detta anche somatica — ne esiste un'altra che, pur solo potenziale, induce a severe riflessioni in quanto capace di estrinsecarsi sulle future generazioni: sono i possibili danni sul patrimonio genetico dell'individuo e della specie (patologia genetica).

Il compito del Ministero del lavoro in questo campo è arduo, in quanto è evidente che esso non si esaurisce nella protezione assicurativa dei colpiti.

È necessario, è doveroso porsi innanzitutto i relativi problemi di difesa; il Ministero della sanità con propri elementi competenti deve essere chiamato a dare un contributo specifico. Non vi è alcuno che possa vantare autorità pari a quella del medico per imporre limitazioni e precauzioni ai ricercatori, agli addetti alle macchine, ai costruttori, agli addetti alle lavorazioni, alle manipolazioni, all'impiego dei prodotti radioattivi. È similmente non vi è alcuno che con pari competenza del medico possa suggerire le modalità di selezione degli uomini da adibirsi a certe lavorazioni, che possa riconoscere i primi segni di lesioni biologiche, che possa orientare verso l'applicazione dei migliori mezzi protettivi.

* * *

Ed ora si desidera additare qualcuno dei molteplici campi quasi inesplorati ove al più presto dovrà dirigersi l'opera del Ministero del lavoro.

Un dirigente di una grande azienda industriale sita nella zona di Napoli rilevava che gli operai napoletani dispongono di capacità intellettive e tecniche certo non inferiori agli operai delle stesse categorie del-

le città del Nord. Il loro rendimento tuttavia gli appariva alquanto inferiore a motivo di un'alimentazione del tutto scadente, inadatta qualitativamente e insufficiente quantitativamente. Gli operai del Mezzogiorno, anche quando dispongono di un normale salario, debbono renderne partecipi 5-7 unità non produttive della propria famiglia.

Il problema alimentare dei lavoratori, come si vede, non si limita al rendimento lavorativo, non si restringe solo all'individuo, ma si amplia nella considerazione delle famiglie numerose del Mezzogiorno, che costituiscono d'altra parte un patrimonio che la Nazione non può non difendere.

Il Movimento lavoratori della G.I.A.C. nel novembre dello scorso anno ha dedicato il proprio XII Congresso alle *provvidenze prematrimoniali* a favore dei giovani lavoratori. Il documento finale enumera una serie di situazioni e fattori che sono di ostacolo alla formazione di nuove famiglie tra cui:

- l'insufficienza del lavoro;
- l'insufficienza dei salari;
- le difficoltà del risparmio;

le difficoltà di trovare un alloggio conveniente.

Il Ministero del lavoro, che non può non sentire la responsabilità che incombe sullo Stato nella difesa della famiglia, ha qui un vasto campo di studio e di promettente attività.

Si lamentano ogni anno circa 2.000 morti nel settore industriale e 700 nel settore agricolo per *infortuni sul lavoro*. A lato dei morti sono poi i casi di invalidità permanente, che nel 1958 raggiunsero nel settore industriale la cifra di 34.000 e nel settore agricolo 17.000, e i casi di invalidità temporanea che, sempre nel 1958, furono rispettivamente 770.000 e 62.000.

Gli economisti valutano in 150 miliardi di lire annue le spese dirette ed indirette provocate dagli infortuni sul lavoro.

È parere degli studiosi di infortunistica che l'opera di prevenzione per essere feconda di risultati deve essere integrata dal concorso

consapevole dei lavoratori. Per ottenere tale concorso due vie appaiono in prospettiva.

L'esperienza dimostra che gli individui dispongono nella propria personalità di disposizioni positive o negative per determinati lavori. Una cauta intelligente selezione attuata presso appositi centri (centri di valutazione attitudinale) può consentire di avvicinare alle macchine i più idonei, i più sicuri. Chi non possiede inclinazione è inevitabilmente più soggetto agli incidenti a motivo delle sue incertezze di fronte ad eventi imprevisi.

L'altra via per assicurare il concorso dei lavoratori nell'opera di prevenzione degli infortuni si muove nell'ambito delle aziende.

L'armonizzazione delle tecniche di gestione, l'organizzazione del personale, l'educazione al lavoro, la formazione specializzata, il controllo sanitario periodico, la rigorosa istruzione sull'uso delle macchine, la soppressione della fatica, la vigilanza su i più deboli, sono alcuni tra i tanti elementi che nel loro insieme danno al fattore umano sul piano della sicurezza un posto di incalcolabile valore. Un tempo la macchina fu ritenuta nemica dei lavoratori perchè possibile strumento di riduzione dei posti di lavoro. In realtà poi essa si è rivelata strumento di una più alta civiltà, di benessere per tutti.

È doveroso impostare un'opera concorde — e in questa il Ministero del lavoro può porsi al centro — acchè la macchina non sia di danno proprio per coloro che con l'impiego della stessa ne riversano i benefici sul corpo sociale.

* * *

Meno concisi si deve essere in tema di *istruzione professionale*.

Il problema di fondo è la formazione professionale base dei lavoratori nel senso di dare a tutti una somma di nozioni e di direttive tecniche vevoli per ogni genere di lavoro. Su questa base sorgono le specializzazioni. Per chiarezza espositiva conviene dire distintamente di queste due parti nelle quali si articola il tema.

La formazione professionale generica è demandata alla *Scuola* e quindi dovrebbe essere di competenza del Ministero della pub-

blica istruzione. In realtà il piano della Scuola — recentemente discusso al Senato — contempla anche questo lato dell'istruzione. Si potrà solo qui ripetere che purtroppo allo stato attuale, anche con le provvidenze previste, si è enormemente lontani dalla mèta che ci si dovrebbe prefiggere, quella di consentire la formazione professionale di base a tutti quegli adolescenti che dopo la scuola d'obbligo si accingono ad entrare nei vari campi del lavoro. Alcuni calcoli eseguiti da competenti dicono che anche con le previste provvidenze la popolazione delle Scuole professionali potrà salire a circa 170.000 unità contro 1.700.000 giovani compresi tra i 14 e 18 anni. Alla penuria delle istituzioni poi si aggiunge la difformità distributiva cosicché restano larghe plaghe del territorio nazionale senza alcuna scuola.

È evidente che da questo lato il piano della Scuola dovrà essere sottoposto al più presto a riesame: il Ministero del lavoro — anche se al di fuori della competenza specifica — potrebbe intervenire con azione di stimolo e ancor più predisponendo gli elementi atti a valutare il problema nella sua interezza e nei suoi singoli aspetti.

Ma il Ministero del lavoro ha altri campi di attività ancor più attuali e sui quali opera da tempo con lusinghieri risultati.

La Scuola professionale, per quanto perfezionata nella sua struttura e resa accessibile a un gran numero di giovani, resterà sempre relativamente limitata a coloro che dopo la Scuola di obbligo hanno, per le proprie condizioni familiari, economiche e sociali, la possibilità di dedicare ancora degli anni agli studi regolari.

Contro questi ne esistono altri, e in atto purtroppo sono i più, che desiderano o hanno realmente necessità di occuparsi al più presto. *I corsi aziendali e i centri di addestramento professionale* sono chiamati a dare loro la indispensabile qualificazione. Queste istituzioni, quindi, si allineano con le Scuole nella realizzazione degli strumenti per la formazione professionale di base. Si tratta — ed è questo il compito essenziale del Ministero del lavoro — di rendere tali istituzioni pienamente efficienti, di renderne partecipe il massimo numero di aspiranti.

Le difficoltà per il conseguimento di tale mèta sono molteplici e gravi, e non si pretende certo che possano essere superate di colpo. Quel che si auspica è che *si tracci finalmente un programma nel quale si preveda in successioni di tempi la realizzazione di un piano di istruzione professionale che liberi il maggior numero dei nostri giovani dal servaggio del generico, del buono a tutto fare che significa buono a nulla ben fare.*

Un altro lato è da considerare.

La Scuola professionale nella configurazione prospettata è destinata alle generazioni in cammino e alle future leve del lavoro.

Malauguratamente l'Italia — specie in alcune sue parti — ha masse cospicue di adulti che non hanno salito i primi gradini dell'istruzione elementare, con il che si escludono dalla Scuola professionale; e non è a dire che questa piaga non abbia ancora per alcuni anni a rimanere aperta nel nostro corpo sociale.

Per la dignità della persona umana, per la dignità della nostra Repubblica fondata sul lavoro, per l'obbligo di contribuire all'elevazione dei più umili, per le necessità del progresso economico si impone un'opera ben ordinata di recupero per la quale — ove non fossero rispondenti le istituzioni in atto — potranno essere studiate anche istituzioni diverse.

* * *

E si è così alla seconda parte: *le specializzazioni*. Le situazioni che reclamano un ampliamento e un perfezionamento delle specializzazioni sono molteplici. Se ne fa qui di seguito qualche riferimento a titolo esemplificativo.

Le correnti emigratorie vanno subendo un rallentamento perchè non solo non sono più graditi i lavoratori generici, ma le richieste vanno ogni giorno più selezionandosi verso operai specializzati. Questa esigenza si va prospettando in termini ancora più acuti con l'entrata in vigore delle disposizioni che consentiranno il libero mercato del lavoro nell'ambito del M.E.C. Se si vuole che l'operaio italiano vi possa assumere un posto dignitoso, e che entrando in altri paesi possa sen-

tirsi sempre fiero di essere italiano, è necessario dargli una veste che lo distingua, che lo additi ad esempio per le doti, oltre che di laboriosità, di tecnica, di precisione, di sicurezza nell'espletamento del lavoro.

È l'era dell'*automazione*. Si teme che la macchina abbia a distruggere il lavoro dell'uomo.

Per l'Italia si tratta di accelerare i tempi nella preparazione degli uomini destinati all'esercizio della macchina; accelerare i tempi acchè all'operaio italiano non venga sottratto il posto da altri più di lui e prima di lui preparati. Alla relativa specializzazione si aprono largamente i campi dell'elettromeccanica e dell'elettronica.

La civiltà delle macchine non porterà a noi disoccupazione se a quelle macchine presiederanno i nostri operai. La maggiore produzione ed il ribasso dei costi aumenteranno i consumi, e parallelamente si costituiranno catene di produzione con sviluppo di nuovi prodotti, con apertura di nuovi mercati, con accensione di nuove attività.

Nell'economia strettamente capitalistica *il dirigente di azienda* soleva identificarsi con il proprietario; nei casi poi di grandi aziende il proprietario aveva tutto l'interesse di costruirsi dirigenti idonei.

Oggi, a parte l'indirizzo politico, le società industriali sono in moto di espansione per cui proprietà e gestione necessariamente si scindono.

Nelle industrie a partecipazione statale poi la gestione ha praticamente il dominio del movimento effettivo dell'azienda. I dirigenti quindi assumono una posizione di responsabilità sconosciuta in altre epoche.

Ma vi ha di più. Le industrie nell'attuale momento non assolvono solo il compito della produzione con processo economico attivo, ma debbono in pari tempo rispondere ad esigenze di natura sociale che, a seconda dei casi, si manifestano come necessità di elevare il tono di vita delle maestranze e delle loro famiglie, di educare al lavoro, di qualificare e di specializzare i più idonei, di mantenere alto il livello produttivo al fine

di mantenere e se possibile incrementare i posti di lavoro.

Alla formazione tecnica quindi i dirigenti debbono aggiungere la formazione sociale che ne esalti il senso di responsabilità, che ne apra l'animo alla comprensione dei bisogni dei lavoratori.

L'intervento del Ministero del lavoro portato con competenza e con autorità nel campo della formazione dei dirigenti di azienda può largamente contribuire ad incrementarne il numero, a conferire qualifiche rispondenti ai vari settori di attività, a dare agli stessi una giusta apertura sociale.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale a partire dal dopoguerra si è andato inserendo sempre più intimamente nella vita della Nazione, al punto che oggi appare ad ognuno elemento insostituibile per l'equilibrio tra le forze operanti secondo direzioni diverse e al tempo stesso fattore di propulsione e di guida sulla via del progresso economico, morale e tutelativo delle classi lavoratrici.

Se in questa relazione ci si è soffermati a prospettare esigenze di riesame di situazioni

in atto o anche esigenze di nuove strutturazioni, lo si è fatto perchè, confortati dalle realizzazioni acquisite, si è certi che nessuna sede più alta e più comprensiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale può raccogliere le aspirazioni, le ansie, le aspettative di tutto un popolo le cui massime speranze di vita e di progresso sono nelle sue braccia e nella sua mente. Nel lavoro sono le fonti della ricchezza e del benessere: tutte le occasioni di lavoro debbono essere reperite, ogni lavoro deve essere nobilitato, ogni azienda, per piccola che sia, deve considerarsi un anello di congiunzione per aziende nuove, centro propulsore per nuove attività, cosicchè tutti si sentano mobilitati per sollevare la Nazione dal peso della disoccupazione e della sottoccupazione.

Il Ministero infine — che ha via via acuito la propria sensibilità di fronte alle necessità dei lavoratori e che ha arricchito l'ordinamento previdenziale di tante provvidenze — dia mano alla costruzione di un sistema che elimini le lacune, che assicuri uniformità di trattamento, che sia per tutti base sicura e ben ordinata per ulteriori conquiste sociali.

MONALDI, *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 1960 al 30 giugno 1961, 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 1960-1961, in lire 100.000.000.

Art. 3.

Il contributo dello Stato al « Fondo per lo addestramento professionale dei lavoratori »,

previsto dall'articolo 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è stabilito, per l'esercizio 1960-1961, in lire 8.000.000.000.

Art. 4.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione ed alla ripartizione, nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'esercizio finanziario 1960-61, 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.

Art. 5.

La spesa globale massima per i compensi forfetari ai « Corrispondenti del servizio di collocamento » è fissata, per l'esercizio finanziario 1960-61, ai sensi dell'articolo 14 della legge 16 maggio 1956, n. 562, in lire 550.000.000.