

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1634-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE MILITERNI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 4 luglio 1961
(V. Stampato n. 2772)

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto con il Ministro del Bilancio

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA

IL 6 LUGLIO 1961

Comunicata alla Presidenza il 18 settembre 1961

**Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962**

INDICE

Par. 1. — PREMESSA	Pag.	3
Parte I:		
Capitolo I. — Il Bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale		
Par. 2. — I dati tecnici del bilancio		4
Par. 3. — Esame tecnico-contabile del bilancio. Incrementi di spesa per la coope- razione		6
Par. 4. — Schema per una sintesi finanziaria della politica sociale del Paese. Il con- trollo del Parlamento		8
Parte II:		
Capitolo II. — Prospettive di sviluppo della Previdenza sociale		
Par. 5. — Dalla Previdenza alla Sicurezza sociale		11
Par. 6. — Finanziamento della Sicurezza sociale. Alcuni dati per la soluzione del problema		11
Par. 7. — Proporzioni economiche della spesa e limiti dell'area della Sicurezza sociale		18
Par. 8. — Finanziamento della Sicurezza sociale. Finalità e strumentazione: cenni		19
Capitolo III. — Le prospettive di sviluppo della politica del lavoro e la famiglia		
Par. 9. — La Costituzione italiana: la casa e la famiglia		25
Par. 10. — La donna lavoratrice. Qualificazione professionale. Parità salariale. La cosiddetta « clausola del nubilato ». I « nuovi focolari ». La famiglia con- tadina: cenni		28
Par. 11. — L'orario di lavoro. Lavoro notturno. Settimana corta		35
Capitolo IV. — La famiglia e la politica salariale		
Par. 12. — Il « salario giusto »		37
Par. 13. — Crisi del sistema retributivo tradizionale		40
Par. 14. — Conclusione		42
Parte III:		
Appendice. Aggiornamento al 31-7-1961 dell'elenco sistematico dei principali provve- dimenti di legislazione sociale		44
Disegno di legge		46

ONOREVOLI SENATORI. — 1. Nell'accingersi ad esaminare lo stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ciascuno avverte che la materia dell'indagine trascende l'esame tecnico-contabile.

Si tratta di fare i conti non solo e non tanto con le cifre quanto, soprattutto, con l'Uomo, con la sovrana e libera espressione del suo spirito creativo che da oggetto dell'economia diventa preminente soggetto, causa e fondamento della società. Il « Lavoro » cui l'atto infinitamente libero di Dio volle ricondurre, in rapporto di genesi causale, il miracolo stesso della creazione e che uno dei più grandi figli d'Italia e della Civiltà Cristiana volle consacrato binomio di progresso sociale e d'elevazione umana insieme alla più alta e pura espressione dello Spirito: la Preghiera, da San Benedetto — con il lavoro — *ora et labora* — posta a fondamento di civiltà.

Lavoro che per l'Uomo, « per la sua libertà » « è provvidenza a se stesso », « legge medesima » e « fondamento della divisione dei beni » — in forza di quel fondamentale principio di causalità economica per cui « come l'effetto appartiene alla sua causa, così il frutto del lavoro deve appartenere a chi lavora » (*Rerum Novarum*, paragrafi 6-8).

Ma il vostro relatore ha il dovere di fare i conti anche con le sue limitate forze e con la ristretta economia d'una breve relazione, scritta, peraltro, a mezzo agosto e nell'alta calura di piena estate.

Accogliendo un prezioso consiglio e volendo seguire l'indirizzo metodologico cui autorevolmente si riconduceva il senatore Grava, illuminato Presidente della 10^a Commissione,

nella sua pregevolissima relazione al Bilancio per l'esercizio finanziario 1950-51, mi sembra opportuno puntualizzare preliminarmente i limiti dell'indagine e ciò anche per anticipare una doverosa risposta a prevedibili rilievi critici per non aver considerato, in questa modesta e breve relazione, tutta la varia e complessa problematica della politica del lavoro e della previdenza sociale attuata dal nostro Ministero e dal Governo, sulle linee programmatiche elaborate dal Parlamento.

Con il conforto del parere espresso, nel luglio scorso, dagli onorevoli colleghi della 10^a Commissione del Lavoro e della Previdenza sociale in sede di discussione sulla impostazione generale della presente relazione, piuttosto che dilungarmi nella illustrazione generale di tutta la materia del Bilancio, tenterò di concentrare l'indagine, pur nei limiti consentiti dal respiro d'una relazione, soltanto su di alcune prospettive di sviluppo della politica del Lavoro e della Previdenza sociale.

Mentre il primo Centenario dell'Unità di Italia vede concludersi a Torino il ciclo storico delle celebrazioni cui il Ministero del lavoro ha mirabilmente contribuito nella Mostra internazionale del Lavoro e della Previdenza sociale, è sembrato doveroso al vostro relatore di riprendere ed aggiornare, a conclusione della relazione, l'elenco sistematico dei principali provvedimenti di legislazione sociale. Iniziato, molto opportunamente, dal senatore De Bosio nell'appendice alla Relazione sul bilancio per l'esercizio 1957-58, proseguito dal senatore Pezzini, nella Relazione sul bilancio dell'esercizio 1958-59 e dal senatore Varaldo nella Relazione al bilancio

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per l'esercizio 1959-60, il predetto riepilogo sistematico contribuirà anche a documentare al Paese le tappe ed i progressi della legislazione sociale nel primo secolo di vita unitaria.

Dichiarati i limiti dell'indagine, il vostro relatore vi presenta suddivisa nelle seguenti tre parti la relazione sul disegno di legge in ordine allo « Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della Previdenza sociale per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962 »:

a) i dati tecnici e l'esame tecnico-contabile del Bilancio;

b) alcune prospettive di sviluppo della politica del Lavoro e della Previdenza sociale;

c) consuntivo sistematico della Legislazione sociale in Italia al 31 luglio 1961.

Spese effettive:

Ordinarie

Le cifre si commentano da sè nel culmine del crescendo decennale.

Spese effettive:

Ordinarie

Straordinarie

Dal confronto dei due parametri riassuntivi, si desume un altro indice del notevole progresso della politica del lavoro e della previdenza sociale nel nostro Paese.

Uno degli indici. Perchè, com'è noto, il nostro Ministero del lavoro non è certo il fulcro nè l'unica leva della dinamica generale delle funzioni economico-sociali che la Costituzione attribuisce allo Stato nella « Re-

PARTE I.

CAPITOLO I.

IL BILANCIO DEL MINISTERO
DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

2. — *I dati tecnici del Bilancio.*

Lo stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario 1961-62 presenta una spesa di milioni 186.000,9 integralmente riguardante la parte effettiva.

Da un raffronto con le previsioni iniziali dell'esercizio del decennio precedente 1951-52 si desume il seguente parametro comparativo:

	Previsione 1951-52	Previsione 1961-62	Differenze
		(in milioni di lire)	
Ordinarie	37.830,4	186.000,9	+ 148.170,5

Da un raffronto con le previsioni iniziali dell'esercizio dell'anno precedente 1960-61, si riassume il seguente risultato:

	Previsione 1960-61	Previsione 1961-62	Differenze
		(in milioni di lire)	
Ordinarie	158.772,3	177.518,2	+ 18.745,9
Straordinarie	8.617,4	8.482,7	— 134,7
	<u>167.389,7</u>	<u>186.000,9</u>	<u>+ 18.611,2</u>

pubblica democratica fondata sul lavoro ».

Il Ministero del lavoro si inserisce nel campo del lavoro soltanto con finalità propulsive, protettive, regolatrici, coordinative ed assistenziali, provvedendo ad assicurare un minimo di sussistenza a chi non può esercitare « il diritto al lavoro ».

Contestualmente, come Ministero della previdenza sociale non gestisce, è noto, gli Isti-

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tuti di previdenza ma vigila su di essi, ne regola le funzioni, ne definisce il piano e le modalità d'azione, sancisce il diritto del cittadino alle prestazioni.

Vi è tutta una somma di attività che non si traduce direttamente e globalmente nei numeri, nelle cifre e negli indici dello stato di previsione del Dicastero del lavoro e della previdenza sociale, il cui bilancio si allinea sulle grandi direttrici della politica generale del Paese lungo le quali s'inseriscono altri ministeri, enti ed istituti vari e dalle quali si innervano le componenti della sintesi per la soluzione dei problemi giuridici, economici, politici e tecnici del mondo del lavoro.

Il dato contabile globale di milioni di lire 186.000,9 per la previsione dell'esercizio in corso va, peraltro, integrato con la somma di milioni 9.949 accantonata, negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro, come dotazione finanziaria dei provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella competenza del Ministero, dimodochè, complessivamente, le spese del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ammontano, per lo esercizio 1961-62, a milioni 195.949,9.

Le spese effettive considerate nello stato di previsione sono così ripartite:

Oneri di carattere generale per il funzionamento dei servizi dell'Amministrazione (personale, ecc.)	13.214,1
Interventi previdenziali ed assistenziali	163.152,5
Interventi economici	9.601,5
Spese varie	32.032,8
	<hr/>
	186.000,9
Somma accantonata per i provvedimenti legislativi in corso	9.949,0
	<hr/>
	195.949,9
	<hr/> <hr/>

Gli interventi previdenziali ed assistenziali in milioni 163.152,5 — di cui 162.670 nella parte ordinaria e milioni 482,5 nella parte straordinaria —, come risulta dalle indicazioni della nota preliminare al disegno di legge sullo stato di previsione della spesa, riguardano principalmente rimborsi, concorsi e contributi dello Stato a favore dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, della

Federazione Casse mutue di malattie per i coltivatori diretti, di quelle per gli artigiani e per gli esercenti attività commerciali, della Cassa unica per gli assegni familiari ai lavoratori dell'agricoltura, nonché previdenze a favore dei pescatori della piccola pesca marittima e delle acque interne.

Si riportano nel seguente prospetto riassuntivo i principali dati contabili:

<i>Spesa ordinaria:</i>	
Spese generali	L. 1.303.630.000
Debito vitalizio e trattamenti similari	» 330.000.000
Uffici del Lavoro e della Massima Occupazione — Uffici di Collocamento Comunali — Centri di emigrazione:	
— Uffici del Lavoro e della M.O — Centri di Emigrazione	» 4.754.800.000
— Uffici di Collocamento comunali	» 6.318.700.000
Ispettorato del Lavoro	» 455.000.000

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rapporti di lavoro	»	32.600.000
Previdenza e assistenza	»	162.695.000.000
Cooperazione	»	39.500.000
Occupazione e addestramento professionale	»	109.000.000
Avviamento e tutela dei lavoratori emigranti	»	1.480.000.000
TOTALE SPESA ORDINARIA		L. 177.518.230.000

Spesa straordinaria:

Previdenza ed assistenza	L.	482.709.097
Occupazione e addestramento professionale	»	8.000.000.000
TOTALE GENERALE DELLA SPESA		L. 186.000.939.097

Gli interventi economici per il totale di milioni 9.601,5 sono costituiti dalle spese per l'assistenza e l'avviamento degli emigranti (milioni 1.480), dal contributo per il collocamento e l'assistenza dei lavoratori migranti nell'interno dello Stato per motivi di lavoro (milioni 106); dall'attività cooperativistica dell'amministrazione (milioni 15,5) e dal contributo concesso al Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori (milioni 8.000).

3. — *Esame tecnico-contabile del Bilancio. Incrementi di spesa per la cooperazione.*

Premessi i dati tecnici del Bilancio, è opportuno procedere, sia pure rapidamente e per le più sintomatiche categorie di spesa, all'esame tecnico-contabile del Bilancio, evidenziando soprattutto le variazioni di maggior rilievo.

Le spese generali presentano un incremento di 29 milioni (n. 76 dell'esercizio) in relazione alla necessità di intensificare le inchieste sul mercato del lavoro.

Le spese per la previdenza e l'assistenza registrano i seguenti incrementi principali:

— concorso dello Stato al Fondo per l'adeguamento delle pensioni	13.000.000.000
— concorso dello Stato all'onere derivante dalla	

estensione dell'assicurazione per la invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni

— contributo dello Stato alla Federazione nazionale delle Casse mutue di malattia degli esercenti attività commerciali	2.000.000.000
	4.000.000.000

Un incremento di lire 4.400.000 si registra nelle spese per la Cooperazione: nn. 88 e 91 dell'esercizio. Della predetta somma, lire 2 milioni vanno ad incrementare il fondo di lire 22 milioni per l'indennità ai membri delle Commissioni provinciali di vigilanza sulle cooperative; lire 2.400.000 sono destinate ad aumentare a 10 milioni i fondi per le spese di propaganda, pubblicità e mostre interessanti l'attività cooperativistica, nonché per pagamenti di compensi e diritti di autore per pubblicazioni edite dal Ministero a scopo di divulgazione del movimento cooperativo.

La spesa complessiva destinata dal Ministero del lavoro alla cooperazione, così integrata, risulta di lire 39.500.000.

L'onorevole collega senatore Grava, nella sua fondamentale relazione al Bilancio per lo esercizio 1950-51, così giudicava lo stanziamento effettuato in quell'esercizio per la

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cooperazione: « 16 milioni complessivi, bisogna riconoscerlo, sono pochi, troppo pochi ». E commentava: « senza uscire di casa nostra per trovare motivo di confusione, sia lecito ricordare che la Regione Sarda, la quale conta poche decine di cooperative, con legge 11 novembre 1949, n. 4, ha stanziato un fondo di 20 milioni per l'assistenza e consulenza tecnico-amministrativo-legale delle cooperative: che la Regione Trentino Alto Adige, nel bilancio del 1949, ha approvato, ai capitoli 67, 68, 69, 70 e 71, la somma di lire 5.800.000 per i servizi della cooperazione; che la Regione Siciliana, con 440 cooperative, ha stanziato le seguenti somme nel suo bilancio a titolo di "spesa straordinaria per la cooperazione ad integrazione di quelle a cui provvede direttamente lo Stato":

Anno 1948-49 lire 50.000.000, Cap. 500;

Anno 1949-50 lire 100.000.000, Cap. 640.

La Giunta del Bilancio ha votato un aumento di lire 500.000.000 per l'esercizio 1950-1951 ».

Il vostro relatore condivide i rilievi e le proposte degli onorevoli colleghi Zane, Sibille e Pezzini (1) in ordine:

a) all'intensificazione dell'azione di vigilanza per la selezione tra cooperative « fasulle o spurie » e « genuine »;

b) alla capillarizzazione dell'azione di propaganda e di assistenza;

c) alla politica creditizia e fiscale;

d) all'unificazione della legislazione nel « Codice della cooperazione ».

È appena il caso di riaffermare, ancora una volta — essendo pressochè unanime convinzione — l'importanza risolutiva della cooperazione per alcuni delicatissimi settori sociologici e geografici della economia e del mondo democratico: l'artigianato, la proprietà contadina, la piccola industria, l'agricoltura, specie nel Mezzogiorno d'Italia.

La rinascita economico-sociale del Mezzogiorno è in gran parte condizionata, infatti,

(1) v. Relazioni Sibille, Zane, Pezzini al Bilancio del Ministero del lavoro, Esercizi finanziari 1955-56, 1956-57, 1958-59.

dallo sviluppo della più importante infrastruttura psicologica: lo spirito associativo e la mentalità cooperativa in senso tecnico-imprenditoriale.

Per restare nel campo dell'agricoltura, se è vero che l'applicazione ed il successo del Piano verde dipendono, in gran parte, dal contributo sollecito sereno e realistico che le singole Regioni, gli esperti dei problemi dello sviluppo agricolo, le associazioni sindacali di categoria dei lavoratori e degli imprenditori agricoli sapranno dare; è ancor più vero che la responsabilità dell'esecuzione del Piano è soprattutto incentrata nell'iniziativa e nello spirito associativo ed imprenditoriale del lavoro agricolo italiano. Come la Società Anonima ha alimentato il grande progresso della industria moderna così la Cooperazione è alla base del successo del Piano verde e della rinascita dell'agricoltura.

Questi rapidi accenni alla Cooperazione ci ripresentano l'imponente fatto sociologico come fenomeno trivalente interessante il lavoro, la produzione ed il consumo, fenomeno la cui regolamentazione risulta, peraltro, molto frammentaria, suddivisa com'è fra competenze di Dicasteri ed Enti vari.

Non sembra inopportuno al vostro relatore il rilancio della proposta di un Ministero della cooperazione, almeno come esigenza di studio per l'individuazione e la strutturazione di un organismo unitario valido a presiedere alla vita della cooperazione.

L'impresa artigiana, l'impresa agricola a dimensioni familiari e l'impresa cooperativistica « come integrazione delle due precedenti », ed in generale « la piccola e media proprietà nell'agricoltura, nelle arti e nei mestieri, nel commercio e nell'industria » possono e « debbono essere garantite e promosse assicurando loro i vantaggi della grande azienda attraverso unioni cooperative » (2). Questa direttiva della dottrina sociale cristiana ha la sua premessa nel potenziamento della cooperazione ed è stata riconfermata dal recente Messaggio sociale « Mater et Magistra » che per lo sviluppo della Cooperazione ritiene, tra l'altro, « indispensabile... una ap-

(2) Pio XII, Radiomessaggio 1° settembre 1944 - A.A.S. XXXIV, 1944, pag. 254.

propriata politica economica riguardante soprattutto l'istruzione, l'imposizione tributaria, il credito, le assicurazioni sociali» (3).

4. — *Schema per una sintesi finanziaria della politica sociale del Paese - Il controllo del Parlamento.*

A conclusione dell'esame tecnico-contabile dei dati finanziari del Bilancio, sembra opportuno al vostro relatore delineare lo schema per una rapida sintesi finanziaria della politica sociale, che, come è stato già rilevato, non tutta passa per le direttrici, le componenti e le risultanti della dinamica di bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Infatti, non sono soltanto quelli operati dal predetto Dicastero i molteplici e sempre crescenti trasferimenti di reddito che lo Stato democratico preordina ed indirizza a finalità sociali. A tali trasferimenti concorrono, oltre allo Stato, anche i Comuni, le Province, le Regioni, gli Istituti di previdenza, nonché una fitta rete di Enti pubblici e privati di assistenza e beneficenza e gli stessi datori di lavoro, mediante le spese da essi effettuate per assistenza aziendale (asili, colonie, eccetera).

Come documentano le Relazioni generali degli scorsi anni sulla situazione economica del Paese (4), l'ammontare dei redditi trasferiti per finalità sociali risulta, ogni anno, crescente e ad un ritmo che supera quello relativo all'incremento del reddito nazionale.

I trasferimenti di redditi a fini sociali vengono, generalmente, distinti, a secondo del tipo delle erogazioni cui hanno dato luogo, in: a) erogazioni a titolo gratuito, effettuate sia dallo Stato, sia dagli Enti locali, dagli Enti di assistenza e beneficenza pubblici e privati, dai datori di lavoro, eccetera; b) erogazioni in contropartita di trattenute sui redditi di lavoro, oppure di oneri sociali a carico dei datori di lavoro; c) pensioni; d) varie.

(3) *Mater et magistra* di Giovanni XXIII, par. 75 pag. 29, anno 1961.

(4) v. Relazione generale sulla situazione economica del Paese, presentata al Senato il 21 marzo 1961, pag. 36.

In una categoria intermedia fra le erogazioni effettuate dallo Stato e quelle a titolo di contropartita di trattenute sui redditi di lavoro e di oneri sociali a carico dei datori di lavoro, si possono considerare gli assegni familiari pagati dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, passati da 209 miliardi nel 1952 a 336,3 miliardi nel 1956, e da 402,2 miliardi nel 1959 a 447,7 miliardi nel 1960 (5), le quote di carovita del personale dello Stato, aumentate da 110 a 118 miliardi e le prestazioni della Cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria, passate da 2,2 miliardi a 1,6 miliardi.

Il complesso di queste erogazioni è stato pari a 532,4 miliardi nel 1959 e a 567,3 miliardi nel 1960.

L'ammontare delle erogazioni degli Enti di previdenza ed assistenza sociale, a titolo di servizi e in contropartita di oneri sociali — escluse le pensioni, gli assegni familiari e le prestazioni della Cassa integrazione guadagni — è passato da 494,1 miliardi nel 1959 a 747,6 miliardi nel 1960, segnando un aumento pari al 25,8 per cento.

Quanto alle pensioni, data la loro diversa natura, si ritiene opportuno distinguere quelle ordinarie a carico dello Stato e delle Aziende autonome, degli Istituti previdenziali, eccetera, dalle pensioni di guerra.

Le pensioni ordinarie a carico dello Stato e delle Aziende autonome sono passate da 306,8 miliardi nel 1959 a 344,2 miliardi nel 1960; quelle pagate dall'I.N.P.S. e da Enti vari da 644,5 a 696,3 miliardi. L'ammontare complessivo di tali pensioni è dunque passato da 951,3 miliardi a 1.040,5 miliardi, registrando fra i due anni un aumento del 9,4 per cento.

L'ammontare delle pensioni di guerra, passando da 216,6 miliardi nel 1959 a 211,3 miliardi nel 1960, ha registrato invece per la prima volta una lieve flessione.

Il raffronto analitico dei trasferimenti di reddito a fine sociale nel 1959-60 presenta i seguenti risultati:

(5) v. pagg. 37 e segg. della Rel. gen. situaz. econ. del Paese, 1961.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TRASFERIMENTI DI REDDITI A FINI SOCIALI (6)

	1959	1960	Variazioni percentuali
1. - Erogazioni a titolo gratuito:			
Stato ed Enti locali	203,5	206,1	+ 1,3
Enti di assistenza locali e nazionali	389,3	441,8	+ 13,5
	592,8	647,9	+ 9,3
Altre erogazioni	72 -	76 -	+ 5,5
	664,8	723,9	+ 8,9
2. - Assegni familiari	420,2	447,7	+ 6,5
Quote di carovita	110 -	118 -	+ 7,3
Cassa integrazione guadagni	2,2	1,6	- 27,3
	532,4	567,3	+ 6,5
3. - Servizi in contropartita di trattenute per oneri sociali:			
Prestazioni di Enti di previdenza e di assistenza sociale	594,1	747,6	+ 25,8
4. - Pensioni:			
a) civili:			
Pensioni ordinarie a carico dello Stato e delle aziende autonome	306,8	344,2	+ 12,2
Pensioni I.N.P.S. ed Enti vari	644,5	696,3	+ 8 -
	951,3	1.040,5	+ 9,4
b) di guerra	216,6	211,3	- 2,4
	1.167,9	1.251,8	+ 7,2
5. - Oneri per prezzi politici	18,6	9,9	- 46,8
Edilizia popolare	72 -	74 -	+ 2,8
	90,6	83,9	- 7,4
TOTALE GENERALE	3.049,8	3.374,5	+ 10,6

(6) I vari tipi di trasferimenti di reddito di cui sopra non esauriscono ancora l'intera categoria dei redditi trasferiti a fini sociali. Ad essi occorre aggiungerne altri, quali gli oneri per i prezzi politici che tuttavia passano da 18,6 miliardi a 9,9 miliardi, quelli a favore dell'edilizia popolare (sovvenzioni alle cooperative, Ina-Casa, Unrra-Casas) passati da 72 a 74 miliardi, ed i trasferimenti operati attraverso varie misure di politica economica (p. es.: il blocco dei fitti).

In totale, i trasferimenti di reddito a fini sociali sono aumentati, nel 1960, a 3.374,5 miliardi. Contro i 3.050 miliardi trasferiti nell'anno precedente agli stessi fini, l'aumento registrato nel 1960 risulta pari al 10,6 per cento, mentre l'aumento del reddito netto, registrato nello stesso periodo, è stato dell'8,6 per cento (7).

È opportuno far seguire ai numeri della identificazione quantitativa del fenomeno qualche cifra concernente l'individuazione soggettiva dei destinatari. Le pensioni di invalidità, di vecchiaia e superstiti erogate dall'I.N.P.S. al 31 dicembre 1960 ascendevano a n. 5.076.516, oltre a n. 600.000 altre pensioni erogate dallo Stato, dagli Enti di previdenza e da Enti minori, coprendo l'88 per cento dell'area maschile oltre 65 anni ed il 39 per cento dell'area femminile (8).

Nell'immediato dopoguerra, la Previdenza sociale raggiungeva in Italia appena un milione di pensionati (1946).

Al 1° luglio 1961, gli italiani che godono di assicurazioni contro le malattie sono circa 42 milioni ai quali vanno ad aggiungersi tre milioni circa di meno abbienti assistiti dai Comuni. Totale: 45 milioni, cioè 9/10 della popolazione italiana.

Ma su altre cifre è necessario, ancora, meditare.

Si è generalmente d'accordo nel riscontrare e denunciare per troppo bassi i minimi livelli pensionali. È peraltro un fenomeno di proporzioni mondiali, come risulta documentato dalla Sintesi dei principali sistemi previdenziali del mondo, edita a cura dell'I.N.P.S. anche nel 1960.

In agricoltura, intanto, si incassano 11.158 milioni per i coltivatori diretti e se ne versano 45.480 milioni; si incassano 6.635 milioni per i mezzadri e coloni e se ne versano 11.020; si incassano appena 4.165 milioni per i salariati ed i braccianti e si versano 102 miliardi.

In totale — in agricoltura — per le pensioni si pagano 160 miliardi di prestazioni e si incassano 22 miliardi di contributi (8).

(7) Fonte: Rel. gen. cit. pag. 38.

(8) Fonte: Dati ufficiali dichiarati dal Ministro del lavoro onorevole Sullo alla Camera nel discorso a conclusione della discussione sul bilancio il 4 luglio 1961.

Così ancora per le malattie. L'I.N.A.M. incassa poco più di 4 miliardi e ne spende 34.

Il solo bilancio dell'agricoltura per la previdenza è passivo di 264 miliardi. Cifra indubbiamente molto elevata se riferita al complesso del sistema previdenziale italiano.

Non si tratta, ovviamente, di riassetare il Bilancio della Previdenza con provvedimenti di ordinaria amministrazione né di mera revisione straordinaria delle strutture e delle gestioni amministrative.

Occorre dare atto al Ministro del lavoro e della previdenza sociale onorevole Sullo delle iniziative intraprese a riguardo, cui si è recentemente aggiunta l'altra iniziativa del Governo e del Ministro del lavoro « per la riscossione unificata dei contributi di previdenza e di assistenza sociale », che pur contemplando solo una prima fase ed un programma minimo iniziale del processo organico di unificazione delle procedure di riscossione, realizza, tuttavia, un'essenziale semplificazione ed economia di adempimenti e di servizi, nell'interesse sia degli Enti gestori che degli stessi contribuenti.

Appare sempre più necessario l'intervento dello Stato democratico per il controllo, il coordinamento e la sempre più organica unificazione delle strutture economiche ed amministrative della Previdenza sociale.

Lo sviluppo della partecipazione degli Stati al finanziamento della sicurezza sociale pone, in tutti i Parlamenti, l'esigenza del rafforzamento del controllo dello Stato unitamente a quello esercitato dalla rappresentanza degli interessati, come esigenza e tendenza comuni alla problematica politica di tutti i Paesi della Comunità economica europea (9).

Il problema fondamentale del Bilancio della Previdenza sociale è tuttavia di natura politico-economica-finanziaria e la soluzione — partecipazione della collettività al finanziamento — investe la stessa organizzazione costituzionale e la dinamica di sviluppo del sistema.

(9) v. Relazione sulla situazione sociale della Comunità economica europea, pagg. 85 e segg. Settembre 1958.

PARTE II.

CAPITOLO II.

PROSPETTIVE DI SVILUPPO
DELLA PREVIDENZA SOCIALE5. — *Dalla Previdenza alla Sicurezza sociale.*

L'articolo 38 della Costituzione italiana, ipotizzando il « diritto all'assistenza », non strumentala in concreto l'azionabilità del diritto riconosciuto configurando un interesse fondamentale costituzionalmente protetto. E ciò non perchè vi sia dissociazione fra il dichiarato ed il voluto.

Oggi il « diritto all'assistenza » è ancora, in molti Paesi, un diritto che potrebbe definirsi « atecnico », essendo diritto in senso più sociologico che giuridico. È un diritto, cioè, che spetta all'individuo in quanto membro della società statale ma che, ancora, non è divenuto integralmente diritto positivo in senso tecnico, con garanzia di sicurezza giuridica dell'attuazione integrale, essendo il regime di previdenza non ancora sistema di sicurezza sociale.

L'istanza della Sicurezza sociale è stata autorevolmente espressa, in epoche successive ma con termini pressochè identici, da due uomini profondamente diversi come origini e formazione: Giuseppe Toniolo e William Beveridge, Presidente della Commissione interministeriale britannica per l'esame dei sistemi praticati in materia di assicurazioni sociali ed autore del piano britannico di previdenza ed assistenza sociale detto Piano Beveridge. È il Piano che nell'evoluzione del sistema ha segnato il punto d'irruzione storica dei moderni sistemi di sicurezza sociale, generalizzata ed istituzionalizzata a carico dello Stato.

La Conferenza internazionale del lavoro riunitasi a Filadelfia il 1944 così delineò il concetto di Sicurezza sociale:

« La Sicurezza sociale è la sicurezza che la società garantisce ai suoi membri per mezzo di una adeguata organizzazione contro al-

cuni dei rischi ai quali sono esposti. Questi rischi provocano spese impreviste che l'individuo il quale disponga di mezzi modesti non può sostenere nè da solo, con la sua capacità e previdenza individuale, nè in collaborazione privata con i suoi compagni ».

Secondo tale formulazione, — il cui concetto, già (1941) accolto nella Carta Atlantica al punto V, è consacrato nella Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 —, la società deve garantire ai cittadini la stabilità di un minimo vitale di godimento dei beni umani e sociali e ricercare i mezzi con cui assicurare tale stabilità.

La formula della Sicurezza sociale è recepita nel Trattato di Roma (articoli 51, 117, 118 e 121) e trova la sua inserzione nella politica sociale dell'Europa unita attraverso il principio di « parificazione nel progresso » (articolo 117 - Titolo III - Politica sociale - capitolo I - Disposizioni sociali - Trattato di Roma).

La Comunità economica europea ha peraltro il merito di aver adottato, recentemente, un provvedimento che ha delineato in modo completo una vera dottrina delle relazioni internazionali in materia di Sicurezza sociale, consolidando così le fonti per la formazione del Diritto internazionale della Sicurezza sociale. Intendo riferirmi al Regolamento n. 3 entrato in vigore il 1° gennaio 1959, che trae origine dalla Convenzione europea di Sicurezza sociale, firmata a Roma il 9 dicembre 1957 dai Ministri del lavoro dei Sei Paesi della Comunità europea, ed al Regolamento n. 4 per la uguaglianza di trattamento fra nazionali e non nazionali in materia di sicurezza sociale.

6. — *Finanziamento della Sicurezza sociale. Alcuni dati per la soluzione del problema.*

È stato affermato che la Sicurezza sociale è uno strumento che non può essere manovrato per creare ricchezza — dovendo soltanto equamente distribuirla — ma che può, male utilizzato, rivelarsi distruttore di ricchezza.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Occorre tener presente anche questa possibilità allorchè si scende dalle sfere delle formulazioni programmatiche sul terreno delle applicazioni pratiche.

Le parole profetiche di Thomas Jefferson non sono citate mai invano, perchè il pericolo di sprecare « la fatica del popolo con il pretesto di averne cura » non è soltanto ipotesi di astratta polemica.

Per fondare sul terreno della realtà l'edificio della nostra Sicurezza sociale, occorre tener ben presenti i quattro pilastri della costruzione:

- a) la determinazione degli eventi per i quali viene prestabilito lo scudo di sicurezza;
- b) i soggetti;
- c) l'oggetto — cioè le prestazioni e gli strumenti tecnico-amministrativi per l'organizzazione dei servizi e l'erogazione delle prestazioni;
- d) i mezzi finanziari.

La fondazione e le proporzioni del sistema di finanziamento — chiave di volta della dialettica di tutto il sistema — sono, ovviamente, in relazione all'area dello scudo di sicurezza, ai relativi parametri soggettivi ed oggettivi.

Generalmente, si puntualizzano e si graduano gli eventi per i quali viene prestabilito lo scudo di sicurezza sociale, cioè i confini dell'area dello scudo di sicurezza, in alcuni eventi e fenomeni tipici e tradizionali: disoccupazione, infortuni, invalidità, malattia, vecchiaia.

Ma a chi indagli, alla radice, il processo evolutivo del concetto di Stato e di socialità nella prospettiva storica del « bene comune », è dato subito avvertire che il trapasso del diritto della previdenza sociale dal campo giusprivatistico a quello giuspubblicistico coincide con l'evoluzione del concetto di « Stato di diritto » verso lo schema e la prospettiva dello « Stato di giustizia sociale » garante di « Sicurezza sociale ».

In tale prospettiva, lo scudo di sicurezza, piuttosto che a questo o quell'altro evento particolare e contingente, viene preordinato alla finalità generale della « Libertà dal bisogno » — garanzia per tutti di un certo

standard di reddito, di salute e di opportunità di sviluppo.

Si muove, quindi, dall'idea che lo scudo della sicurezza sociale, qualunque sia l'evento da riparare o meglio da parare, ha per oggetto e ragion pratica operativa, e scatta ed entra in funzione non per questo o quell'evento ma all'insorgere dell'evento specifico della « carenza od insufficienza di reddito ».

L'evento singolo — disoccupazione, infortunio, invalidità, malattia, vecchiaia — interviene, soltanto, come rivelatore dello stato di allarme sociale del rischio: di questo unico rischio che è la « carenza o insufficienza di reddito ».

Se si verificasse l'ipotesi ottimale dell'incremento della produzione e della giusta, sollecita distribuzione della ricchezza, lo scudo di sicurezza servirebbe soltanto per il cosiddetto « decimo sommerso » ridotto, peraltro, a proporzioni minime.

« Quando ognuno fosse pagato in ragione dei propri meriti; quando non ci fossero sacche di extraguadagni, lo Stato non avrebbe ragione di intervenire » ed « il problema di queste lezioni non esisterebbe » — rileva Einaudi nelle sue Lezioni di Politica sociale (10).

Il concetto della socialità, nella concretezza storica della solidarietà nel bene comune, se, finalisticamente, implica garanzia, sicurezza d'uno *standard* vitale di reddito, strumentalmente comporta la rinuncia volontaria di ciascun individuo ad una parte proporzionale, presente o futura, del proprio bene perchè, col contributo volontario e proporzionale dei membri, sia realizzata la comunità operante in forma solidaristica.

Rinuncia volontaria che in regime democratico diventa — per precetto legale, per « autocomando della coscienza » — obbligatoria ed irreversibile.

Identificata nella « carenza o deficienza del reddito » la ragion pratica operativa della Sicurezza sociale, la crescita e l'istituzionalizzarsi delle dimensioni dei servizi sociali pongono problemi di finanziamento e di organizzazione che sono in rapporto diretto con

(10) v. L. Einaudi, Lezioni di politica sociale, parte 2^a, cap. 1^o - I presupposti teorici della legislazione sociale, pagg. 41 e 42, ediz. Einaudi, 1950.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le situazioni di « carenza o deficienza del reddito »: cioè con la situazione generale della area economica in cui dovrà operare lo scudo di sicurezza sociale.

Anche perciò la crescita e l'istituzionalizzarsi dei servizi di sicurezza sociale fanno sempre più confluire i medesimi nello schema classico dei « servizi generali indivisibili », attivando il processo di transizione del sistema finanziario della sicurezza sociale sul piano della finanza pubblica.

È su questo piano che è ormai avviato, dalla dottrina e dalla prassi di molti Paesi, il sistema finanziario della previdenza e assistenza sociale. Com'è noto, la scelta del sistema di finanziamento d'un regime di sicurezza sociale è particolarmente influenzata da fattori d'ordine demografico ed economico (11).

Un dato che caratterizza nettamente la posizione dell'Italia e della Comunità Europea (12) nei confronti con il resto del mondo è la densità della popolazione.

Con una superficie complessiva di Kmq. 1 milione e 160.000 — pari allo 0,8 per cento della superficie del globo — i Sei Paesi della Comunità Europea hanno infatti una popolazione di 165 milioni di abitanti — pari al 6,5 per cento della popolazione mondiale. La densità media della popolazione è perciò di 142 abitanti al Kmq., contro 22 abitanti negli Stati Uniti e 10 nell'U.R.S.S.

Un valore così alto della densità della popolazione — se presenta dei lati negativi — rappresenta anche, per dei Paesi in fase di avanzata industrializzazione, un vantaggio

(11) v. G. Mortara, *Economia della popolazione. Analisi delle relazioni tra fenomeni economici e fenomeni demografici*, pag. 1-514, U.T.E.T., 1960.

(12) v. Rapporto sulla situazione sociale della Comunità Europea, 17 ottobre 1958; v. Relaz. gen. sull'attività della Comunità Europea - Cap. VII e VIII pagg. 243 e segg. - Lussemburgo, 1960.

naturale, dando all'integrazione economica un significato che essa non avrebbe in circostanze diverse e concorrendo con altri fattori a definire la vocazione naturale della Comunità, chiamata a divenire sempre più un Paese importatore e trasformatore di materie prime ed un fattore determinante nell'equilibrio degli scambi mondiali.

Un esame della struttura interna della popolazione dell'Italia e della Comunità Europea porta già ad individuare le linee generali di un'evoluzione demografica che insieme all'evoluzione tecnologica darà il volto alla società del Mercato comune, all'Europa di domani.

La ripartizione della popolazione secondo la piramide dell'età e della sua prevedibile evoluzione permette di precisare una tendenza pressochè generale al passaggio della popolazione della Comunità Europea dal tipo demografico antieconomico al tipo economico, cioè in sostanza una tendenza all'equilibrio statico dei tassi di natalità ed alla diminuzione dei tassi di mortalità.

Secondo le stime più recenti (13) relative alla popolazione dei Sei Paesi, considerata secondo l'età, la popolazione complessiva della Comunità si suddivide fra i tre grandi gruppi di età nel modo seguente:

Meno di 15 anni	23,5%
Da 15 a 64 anni	66,1%
Più di 64 anni	10,4%
	100,0%

Le differenze fra i vari Paesi sono quelle di cui alla sotto riportata tabella:

(13) v. Comunità economica europea - Commissione - Rapporto sulla situazione sociale della C.E.E. all'entrata in vigore del Trattato di Roma - pagg. 10, 11 - Settembre 1958.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Meno di 15 anni	15-64 anni	più di 64 anni
	per %		
Germania (R. F.) (media 1957)	20,8	69 -	10,2
Belgio (1-1-1958)	22,7	65,5	11,8
Francia (1-1-1958)	25,5	63 -	11,5
Italia (media 1957)	23,3	66,9	9,8
Lussemburgo (1-1-1957)	19,4	70,3	10,3
Paesi Bassi (media 1957)	30 -	61,4	8,6
Media della Comunità	23,5	66,1	10,4

La diminuzione della mortalità e lo spostamento del limite della vecchiaia fisiologica, intervenuto come conseguenza dell'aumento della vita media, per le migliorate condizioni fisico-sociologiche, sono componenti della sicura tendenza all'aumento della « popolazione attiva ».

Agli effetti della scelta politica dei sistemi di finanziamento della Sicurezza sociale, occorre considerare un'altra tendenza sociologica: quella che si rileva dall'andamento dell'occupazione.

Nella sua stragrande maggioranza, la mano d'opera civile della Comunità Europea, secondo le stime più recenti, risulta occupata al 96,4 per cento.

La disoccupazione è infatti pressochè nulla nel Lussemburgo; scarsa in Francia e nei Paesi Bassi; quasi inesistente in Germania, — ove tuttavia si aggrava l'angoscioso problema dei profughi dalla Germania comunista, a tutt'oggi circa 4 milioni di tedeschi, nella stragrande maggioranza giovani operai, impiegati, professionisti, contadini e studenti —; poco importante in Belgio (14).

L'Italia rappresenta, purtroppo, la sola eccezione ad una situazione generale caratterizzata dalla piena occupazione, come risulta dalle seguenti percentuali:

(14) Fonte: Rapporto sulla situazione sociale nella Comunità europea, settembre 1958, pagg. 17 e segg.

DISOCCUPAZIONE ESPRESSA IN PERCENTUALE DELLA MANODOPERA CIVILE

Germania (R. F.)	(media 1957)	2,6
Belgio	(media 1957)	2,2
Francia	(1-1-1958)	0,7
Italia	(1-5-1957)	8,3
Lussemburgo	(media 1957)	nulla
Paesi Bassi	(media 1957)	1,2

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In Italia è peraltro positiva ed ormai costante tendenza sociologica la diminuzione della disoccupazione, come risulta anche dal più recente raffronto di dati statistici.

All'aumento della popolazione attiva ed alla diminuzione della disoccupazione è contestuale il fenomeno dell'incremento della produzione e della distribuzione del reddito da

lavoro dipendente, pur con le ben note, disarmoniche disparità settoriali che il vostro relatore ritiene opportuno riproporre alla vigile considerazione del Parlamento e del Paese, anche al fine di evitare, al massimo possibile, e col massimo rigore, sperequazioni di oneri tra i diversi settori produttivi e tra zone ad alto reddito e zone depresse:

**ISCRITTI ALLE LISTE DI COLLOCAMENTO PER
GRANDI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE**

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Medie mensili iscritti I e II classe		Differenze	
	1959	1960	assolute	%
Italia settentrionale	647.193	561.886	85.307	13,2
Italia centrale	231.145	199.456	31.689	13,7
Italia meridionale	595.352	569.912	25.440	4,3
Italia insulare	215.323	215.194	129	0,1
TOTALE ITALIA	1.689.013	1.546.448	142.565	8,4

VALORE AGGIUNTO E PRODOTTO NETTO DEL SETTORE PRIVATO
(in miliardi di lire a prezzi correnti)

R A M I	Valore aggiunto		Prodotto netto		Num. indici del prodotto netto del 1960 (1959 = 100)
	1959	1960	1959	1960	
1. Agricoltura, foreste e pesca	3.033	3.010	2.780	2.749	98,9
2. Industria	6.791	7.593	5.812	6.474	111,4
a) Industrie estrattive, manifatturiere, elettricità e gas	5.614	6.358	4.741	5.346	112,8
b) Costruzioni	1.177	1.235	1.071	1.128	105,3
3. Attività terziarie	4.596	5.110	4.166	4.652	111,7
4. Totale	14.420	15.713	12.758	13.875	108,8
5. Rettifiche	1.030	1.101	1.030	1.101	106,9
6. Valore aggiunto e prodotto netto del settore privato	13.390	14.612	11.728	12.774	108,9

Fonte - Relazione generale sulla situazione economica del Paese - Pag. 25 - Anno 1961.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il prodotto netto del settore privato è, nel complesso, aumentato, in moneta corrente, da 11.728 miliardi di lire nel 1959 a 12.774 miliardi nel 1960, cioè dell'8,9 per cento.

Il reddito da lavoro dipendente — cioè i redditi guadagnati dai lavoratori manuali e intellettuali che prestano la loro opera alle

dipendenze altrui: con esclusione, quindi, sia dei redditi misti da capitale e lavoro, come ad esempio quelli degli artigiani, dei coltivatori diretti, dei mezzadri, eccetera, sia dei redditi dei coadiuvanti — presenta il seguente parametro settoriale e di incremento negli anni dal 1953 al 1960:

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

Settori e rami di attività	Miliardi di lire		Percentuali		Numeri indici 1960 Base 1959 = 100
	1959	1960	1959	1960	
1. Settore privato	5.710	6.350	77 -	77,4	111,2
agricoltura, foreste e pesca	464	478	6,3	5,8	103 -
attività industriali	3.325	3.768	44,8	45,9	113,2
attività terziarie	1.921	2.104	25,9	25,7	109,5
2. Settore pubblico	1.705	1.855	23 -	22,6	108,8
TOTALE GENERALE	7.415	8.205	100 -	100 -	110,6

Fonte: Rel. gen. situazione econ. del Paese - 1961 - pag. 29.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEGLI ANNI DAL 1953 AL 1960

(in miliardi di lire)

Settori e rami di attività	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
1. - Settore privato . . .	3.651	3.951	4.283	4.662	5.016	5.381	5.710	6.350
agricoltura, foreste e pesca	400	412	416	429	441	456	464	478
attività industriali . .	2.096	2.288	2.523	2.741	2.941	3.141	3.325	3.768
attività terziarie . . .	1.155	1.251	1.344	1.492	1.634	1.784	1.921	2.104
2. - Settore pubblico . . .	998	1.091	1.231	1.356	1.463	1.605	1.705	1.855
TOTALE GENERALE . . .	4.649	5.042	5.514	6.018	6.479	6.986	7.415	8.205
Numeri indici (base 1953=100)								
1. - Settore privato . . .	100 -	108,2	117,3	127,7	137,4	147,4	156,4	173,9
agricoltura, foreste e pesca	100 -	103 -	104 -	107 -	110,3	114 -	116 -	119,5
attività industriali . .	100 -	109,2	120,4	130,8	140,3	149,9	158,6	179,8
attività terziarie . . .	100 -	108,3	116,4	129,2	141,5	154,5	166,3	182,2
2. - Settore pubblico . . .	100 -	109,3	123,4	135,9	146,6	160,8	170,9	185,9
TOTALE GENERALE . . .	100,-	108,5	118,6	129,5	139,4	150,3	159,5	176,5

Fonte: Rel. gen. situazione econ. del Paese 1961 - pag. 30.

Dell'ammontare complessivo dei redditi da lavoro, — pari per il 1960 a 8.205 miliardi di lire, — 6.350 miliardi (pari al 77,4 per cento) sono stati guadagnati nel settore privato e la cifra residua di 1.855 miliardi (pari al 22,6 per cento) nel settore pubblico. Dei 6.350 miliardi di lire guadagnati nel settore privato, 3.768 competono ai lavoratori dipendenti delle attività industriali; 2.104 a quelli occupati nelle attività terziarie e la somma residua di 478 miliardi ai lavoratori

dipendenti delle attività primarie (agricoltura, foreste e pesca).

Conviene rilevare ancora che contro il predetto aumento del 10,6 per cento dei redditi da lavoro dipendente, il reddito nazionale netto è aumentato, in moneta corrente, nella misura dell'8,6 per cento ed i consumi privati nella misura del 7,4 per cento.

Occorre infine considerare la consistenza demografica delle forze di lavoro occupate nei vari settori di attività economica:

FORZE DI LAVORO OCCUPATE

(Valori medi degli anni 1959-1960, in migliaia)

Settori di attività economica	In complesso				Al netto degli occupati temporaneamente all'estero			
	1959	1960	Variazioni		1959	1960	Variazioni	
			N.	%			N.	%
Agricoltura	6.256	6.225	31	0,50	6.200	6.176	24	0,39
Altre attività	13.308	13.744	436	3,28	12.945	13.364	419	3,24
TOTALE	19.564	19.969	405	2,07	19.145	19.540	395	2,06

Fonte: Rel. gen. Situazione econ. del Paese - anno 1961 - pag. 31.

L'analisi e la valutazione di questi dati contribuirà a fornire l'esatto parametro delle profonde differenze economiche esistenti tra agricoltura, industria ed attività terziarie. Ma occorre considerare un altro aspetto di una tendenza costante in tutta l'area del M.E.C. ed accentuata specie in Italia ed in Francia: la riduzione dell'occupazione in agricoltura e la conseguente funzione del settore agricolo come vivaio di forze di lavoro per altri settori produttivi.

È anche questo un dato da tener presente ai fini del finanziamento della sicurezza sociale. Basta, infatti, soffermarsi sui calcoli che la scienza dell'economia della popolazione ci offre della spesa d'allevamento fino al 15° anno di età per una generazione di 100.000 abitanti nati vivi, secondo gli indici della natalità italiana (15), per rendersi con-

7. — *Proporzioni economiche della spesa e limiti dell'area della Sicurezza sociale.*

Il finanziamento della Sicurezza sociale è, ovviamente, in relazione all'area di copertura

(15) v. G. Mortara, Economia della popolazione, Cap. IV, Calcolo della spesa dell'allevamento (in unità di spesa per adulto) per una generazione di 100.000 nati vivi ecc. Torino, U.T.E.T., 1960.

to dell'ingente onere che l'agricoltura italiana sostiene per allevare generazioni che giunte alla maggiore età di lavoro trasmigrano per essere forze vive di processi di sviluppo in altri settori produttivi.

ed alla graduatoria d'intervento dello scudo di sicurezza.

La prima tutela da qualunque rischio è data, innanzi tutto, dalla « sicurezza del posto di lavoro » e dall'alto livello della retribuzione. Quindi un'effettiva politica di larga sicurezza sociale dev'essere innanzi tutto una politica d'investimenti, di sviluppo dell'economia, di aggressione alla disoccupazione, di redditi sicuri ed alte retribuzioni.

Questa prospettiva di espansione dell'economia di sicurezza del lavoro, di sempre più alti livelli di equilibri vitali delle retribuzioni, nella socialità e nella produttività, consente di coprire i rischi minori con la semplice attività della previdenza individuale, lasciando come oggetto della Sicurezza sociale i rischi più gravi.

Una socializzazione integrale della Sicurezza non soltanto risulterebbe a danno della responsabile e libera iniziativa della persona, rischiando di affievolire anche gli incentivi del profitto e della retribuzione, ma inciderebbe nella stessa convinzione — fundamenta-

le per la civiltà del progresso — della umana possibilità di ascendere, nella scala sociale, per mezzo del lavoro, piuttosto che acquietarsi ed impigrire ad un livello medio di generica e spersonalizzata sicurezza sociale.

Il primo schema di sicurezza sociale lo ha delineato, recentemente, un nostro illustre collega, Giuseppe Paratore, (16) allorchè in un suo studio su « Spese pubbliche e debiti pubblici », rilevata la necessità di « fare propaganda per una maggiore austerità di vita » ricordava che « regola di vita » è « spendere meno di quanto si guadagna ».

Comunemente, si afferma che in quei Paesi in cui si è realizzata una completa tutela sociale si affievolisce e si spegne lo spirito di iniziativa. Un fondamento di verità è, senza dubbio, alla base di questa convinzione.

L'ispirazione volontaristico-educativa della Sicurezza sociale è certamente da preferirsi a quella paternalistica e diseducativa dello Stato autoritario assistenziale, guardiamo diurno e notturno della salute e della... libertà dei cittadini!

Ma spirito di verità rende pur valida quest'altra convinzione spesso assurta a constatazione storica: che la fame, la miseria ed i rischi gravi della vita deprimono, più d'ogni altro evento, lo spirito di iniziativa. Invero, la miseria e la necessità aguzzano ed affinano a patto che non facciano morire di inedia il cervello! Mentre questo, assai meglio si sviluppa in individui i quali sentono l'inevitabile, perenne lotta della vita, contro gli eventi più gravidi di rischio involontario, agevolata dalla solidarietà umana e protetta dallo scudo della Sicurezza sociale.

L'individuazione e la delimitazione delle entità economiche di spesa per il finanziamento della sicurezza sociale sono quindi soprattutto in rapporto con la graduatoria dei rischi.

In un Paese come il nostro, la dispersione dei mezzi, nella tutela dei rischi non gravi e nella eccessiva amplificazione verticale della area di copertura dello scudo di sicurezza, rappresenta una dispersione di mezzi econo-

(16) v. G. Paratore, in « Stato Sociale » Anno 10, n. 2, 1957 « Spese pubbliche e debiti pubblici », pagine 99-117.

mici che assai più proficuamente potranno essere utilizzati per conseguire finalità di carattere economico sostanziale, come la certezza e l'elevazione dei redditi, l'aumento dei posti di lavoro, l'aumento delle retribuzioni e delle pensioni, nel riequilibrio e per il superamento dei più gravi fenomeni di sfasature, aritmie e scompensi oggi esistenti nel mondo del lavoro e tra i vari fattori e settori della produzione.

In considerazione di ciò, occorrerà, forse, ad esempio, adeguare, con ponderata gradualità, il limite d'età lavorativa allo spostamento intervenuto nella vecchiaia fisiologica in conseguenza dell'aumento della vita media e quindi esaminare l'ipotesi di « protrazione dell'età di pensionamento ». Sono questi problemi già considerati sia dal punto di vista tecnico (17) sia dal punto di vista politico-sociale, nell'area della Comunità europea (18).

8. — *Finanziamento della Sicurezza sociale - Finalità e strumentazione: cenni*

Il vostro relatore non presume di esprimere convincimenti di carattere definitivo ma spera soltanto di poter contribuire ad attivare il processo di concentrazione delle discussioni, in seno all'opinione pubblica e agli organi più altamente qualificati — primo fra tutti il Parlamento, — su alcune prospettive di concretizzazione cui si è già riferita la precedente indagine.

Se è vero che una politica sociale esclusivamente o disordinatamente centrata nella dialettica della distribuzione della ricchezza nazionale fra i membri della società — e non contestualmente impegnata ad incrementare la produzione della ricchezza — sarebbe una

(17) « Previdenza Sociale » gennaio-febbraio 1960, pagg. 1 e segg. - II Conferenza internaz. degli attuari e statistici della Sicurezza sociale - Scambio di lettere tra l'onorevole Corsi e l'onorevole Zaccagnini.

(18) v. Lavoro e sicurezza sociale, maggio 1959, G. Petrilli, Commissario della C.E.E. e Presidente del Gruppo Affari soc. « La situazione sociale nei Paesi della Comunità, ecc. » pagg. 51 e segg. Com'è noto in Italia la legge istitutiva dell'assicurazione obbligatoria inv. e vecch. del 1919 fissava i seguenti limiti di età: 65 uomini, 60 donne. La legge del 1939 ridusse i suddetti limiti a 60 e 55.

politica a sfondo demagogico, perchè destituita del fondamento razionale di un serio impegno sul piano dello sviluppo economico del Paese, è pure vero che una altrettanto naturale e razionale esigenza di giustizia, anche in ordine ai rapporti tra i settori produttivi, conferma il problema della Sicurezza sociale come strumento della più generale problematica d'una più equa redistribuzione della ricchezza, al fine di assicurare a tutti uno *standard* vitale di reddito, la cui deficienza o carenza tra i membri di una società civile si è detto esser, tuttavia, il vero rischio che lo scudo di sicurezza sociale deve parare nella sua operatività storica.

« I sistemi di assicurazioni sociali o di sicurezza sociale possono contribuire efficacemente — afferma il recente Messaggio del Magistero sociale cristiano (19) — ad una redistribuzione del reddito complessivo della Comunità politica secondo criteri di giustizia e di equità e possono quindi considerarsi uno degli strumenti per ridurre gli squilibri nel tenore di vita tra le varie categorie di cittadini ».

Questa finalità della equa ripartizione del reddito deve tradursi — in termini di concretezza — anche in criteri di equa ripartizione proporzionale della spesa di finanziamento della sicurezza sociale fra i vari fattori della produzione.

Sia consentito, ancora una volta, di riproporre, come esempio di patologia sociale, il settore agricolo all'attenzione del Parlamento, del Governo e del Paese e di farlo con la stessa esemplificazione del citato Documento sociale cristiano: « Per il fatto che il reddito agricolo *pro-capite* è, generalmente, inferiore al reddito *pro-capite* del settore industriale e di quello dei servizi, non sarebbe conforme a criteri di giustizia sociale e di equità instaurare sistemi di assicurazioni sociali o di sicurezza sociale nei quali il trattamento delle forze di lavoro dell'agricoltura e delle rispettive famiglie fosse sostanzialmente inferiore a quello garantito al settore dell'industria e dei servizi. Stimiamo, però, che

(19) v. *Mater et Magistra*, par. 122-123, Assicurazioni sociali e sicurezza sociale, pagg. 45 e segg., ediz. Paoline, Roma 1961.

la politica sociale debba proporsi che il trattamento assicurativo fatto ai cittadini non presenti differenze rilevanti, qualunque sia il settore economico in cui operano o del cui reddito vivono » (20).

Premessa la finalità generale del finanziamento della sicurezza sociale ed individuati i criteri generali di ripartizione della spesa, nello stesso concetto di « ripartizione » è recepito il criterio che il Bilancio della sicurezza sociale non possa e non debba far carico — tutto — allo Stato.

Nella stessa Inghilterra, mentre Coljn Clark, preoccupato dalle conseguenze della pressione fiscale sui costi di produzione, propone, anacronisticamente, il ritorno del finanziamento della sicurezza sociale, oggi a carico dello Stato e degli Enti locali, addirittura alle imprese private ed ai sindacati, lo stesso Beveridge, autore dello slogan dell'assistenza generalizzata « dalla culla alla tomba », invoca il ritorno a certe responsabilità d'iniziativa volontarie e di contributi individuali, a sollievo dell'intervento pubblico.

Lo schema di ripartizione della spesa per il finanziamento della sicurezza sociale, per ragioni logiche, etiche ed economiche, non può che essere tridimensionale, nella sintesi politica delle proporzioni: datori di lavoro — lavoratori — comunità.

È appena il caso di rilevare come la partecipazione dei destinatari immediati e diretti della sicurezza sociale agli oneri del finanziamento rappresenti un equo e ragionevole contemperamento tra personalità responsabile del singolo beneficiario e intervento solidale della collettività, ancorando così lo scudo di sicurezza sui fondali naturali della legge della solidarietà e della iniziativa responsabile della persona.

« Una politica sociale ispirata a principi sociali cristiani non è possibile se non incoraggiando la spinta del singolo verso l'auto-sufficienza e mantenendo vivo e rafforzato nel nostro popolo il senso di responsabilità e lo spirito di solidarietà.

La coscienza della propria responsabilità non può infatti essere surrogata da disposi-

(20) v. *Mater et Magistra* loc. cit. pag. 46.

zioni legislative o da manovre finanziarie. Ciò che è necessario è un riordinamento dall'interno verso l'esterno. Dobbiamo chiedere a noi stessi se crediamo ancora nella solidarietà e se, di conseguenza, non vogliamo far gravare sulla collettività quelle esigenze che possiamo soddisfare con le nostre forze. Soltanto in questo caso, infatti, il bene comune può prendere vigore a vantaggio di tutti i cittadini » (21).

L'autore di queste dichiarazioni, Theodor Blank, Ministro per il lavoro e le questioni sociali della Repubblica Federale Tedesca, così concludeva un suo discorso in occasione del Congresso dei lavoratori cristiano-sociali, svoltosi a Colonia il 27 marzo 1960: « Mi è stato attribuito il coraggio di rendermi impopolare. Ma non è questa un'espressione errata? Si può, in coscienza, credere che la maggioranza del nostro popolo desideri vedere ai posti di responsabilità uomini politici che invece di richiamare alla riflessione cercano di rendersi popolari con sempre nuove richieste? » all'insegna del facile slogan: « più, più e ancora di più? ».

Il punto di frizione è l'identificazione del rapporto giusto tra contributo dei singoli e partecipazione della Comunità.

Occorre, peraltro, puntualizzare, ancora, un altro settore del bilancio del finanziamento della sicurezza sociale: l'incidenza degli oneri contributivi sulle varie categorie di lavoratori.

Non sembra giusto che sia tuttora possibile continuare a limitarsi a fare il puro e semplice costo delle prestazioni, erogate ad una categoria, riversando tale costo su di essa senza tener conto della sua concreta capacità economica di sostenerlo.

Si determinano, così, delle autentiche ingiustizie e si rinnega il carattere della solidarietà che resta alla base della sicurezza sociale, poichè il costo dello scudo della sicurezza sociale viene così ad incidere di più su chi ha minore capacità economica. È necessario, quindi, pervenire ad una ben calcolata

« proporzionalità di oneri » tra le varie categorie dei lavoratori così come tra i vari settori della produzione datoriale.

Per quanto concerne il primo aspetto del problema, il vostro relatore, già in sede di relazione al disegno di legge n. 1376 « Disposizioni in materia di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione e miglioramenti per alcune categorie di pensionati del Fondo istituito con l'articolo 8 del regio decreto-legge 19 ottobre 1923, n. 2311 », si è preoccupato di esprimere il parere della 10^a Commissione del Senato sulla sistematica della posizione invero oggi... asistemica dei cosiddetti « Fondi e trattamenti speciali di previdenza », ritenendo « necessario e doveroso riaffermare che l'attuale struttura sostitutiva della maggior parte delle gestioni dei Fondi speciali di previdenza non si armonizza con il principio fondamentale della umana solidarietà nè si inquadra in una ordinata prospettiva dinamica di vera giustizia sociale. E ciò va ripetuto specie nel momento in cui uno dei problemi fondamentali di tutto il sistema della politica sociale è, sempre più vivacemente, quello della revisione delle basi stesse di finanziamento della sicurezza sociale, nella prospettiva internazionale e comunitaria della parificazione degli oneri sociali; e nel momento in cui la stessa equiparazione degli oneri sociali tra le diverse economie degli Stati membri del Trattato di Roma induce, ad esempio, i Governi ad autorizzare la Commissione Economica Europea a procedere, in stretta collaborazione con gli Uffici statistici e con le Amministrazioni del lavoro, alla fase preliminare di attuazione del sistema di parificazione... Certo, la complessa problematica politico-economica della parificazione degli oneri sociali, specie nella prospettiva cristiana di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita del lavoro, non può che risolversi in una parificazione nel bene e nel progresso comuni. Il che, ovviamente, se non implica, come non comporta, un assurdo livellamento, realizzato attraverso la stasi del progresso dei settori più avanzati sintanto che non sia compiuto il recupero di quelli più depressi, richiede, tuttavia, un più intensivo e organico impegno di

(21) Theodor Blank, Discorso al Congresso dei lavoratori cristiano-sociali, Colonia, 27 marzo 1960, in « Previdenza sociale » luglio-agosto 1960, pagg. 1063 e segg.

tutti per portare le posizioni arretrate a ridosso, prima, ed a livello, poi, di quelle più avanzate» (22).

La quota del costo della sicurezza sociale a carico dei cittadini occupati in attività lavorativa dev'esser quindi, giova ripeterlo, in rapporto sempre più rigorosamente proporzionale.

In Inghilterra, interrompendosi una tradizione che durava da 50 anni, con la transizione dal principio di « uniformità » a quello di « proporzionalità », si è posta in essere un'ingegnosa combinazione del principio della contribuzione fissa e di quello della contribuzione proporzionale. Il termine « contributo assicurativo » è stato mantenuto, ma la « contribuzione » costituisce, in realtà, un'imposta di scopo, una vera e propria imposta di sicurezza sociale, che, fino ad un certo limite di debito — 9 sterline settimanali —, è fissata in un importo costante, mentre, per una ulteriore quota di retribuzione, il cui limite superiore non è stato fissato molto al di là del valore corrente delle retribuzioni, è stabilita in un'aliquota proporzionale della retribuzione lorda e viene pagata, in egual misura, dal lavoratore e dal datore di lavoro (23).

Si è più volte e da più parti raccomandato che, nel trasferire gli oneri della sicurezza sociale, non si deve trascurare la finalità essenziale alle spese a fini sociali, in quanto strumenti di redistribuzione del reddito dai ricchi ai poveri, da coloro che lavorano a coloro che si trovano in particolari condizioni di bisogno. Tutto ciò dev'essere soprattutto tenuto presente dal legislatore e dal Governo allorchè si predispongono l'intervento dello Stato e dei datori di lavoro nel finanziamento della sicurezza sociale.

Per quanto concerne il secondo aspetto — proporzionalità tra i vari settori della produzione — assume, ad esempio, particolare rilevanza l'anomalia del cosiddetto sistema del « massimale » per gli assegni familiari, che fino al 1952 vigeva anche per le pensioni. Det-

(22) v. Relazione della 10^a Commissione sul citato disegno di legge, pagg. 3 e 4.

(23) v. Christine Cockburn, Il finanziamento delle pensioni in Gran Bretagna, in Previdenza sociale, marzo-aprile 1960 pag. 311.

to sistema non rappresenta soltanto un'anomalia nel criterio di commisurazione dei contributi, ma costituisce anche una sperequazione di oneri tra i diversi settori produttivi, poichè il massimale ha, in definitiva, la funzione di colpire le retribuzioni in ragione inversamente proporzionale alla loro elevatezza, ciò che, in altri termini, significa sollievo per i settori e le zone ad alto reddito ed aggravio per i settori a basso reddito e per le zone depresse.

In tempi recenti, così come tuttavia, lo Stato è intervenuto, parzialmente, nel finanziamento delle forme di protezione sociale in favore di determinate categorie.

In tal modo, però, al finanziamento dei regimi di sicurezza a favore delle suddette categorie tornano a contribuire, in parte, le stesse categorie ed in parte l'intera collettività.

Le principali critiche che si muovono a tale metodo di prelievo generico, indiscriminato e disarmonico (senza una particolare, specifica forma di imposizione fiscale) di mezzi della collettività s'incentrano sul fatto che la contribuzione dello Stato, non gravando su determinati soggetti o su determinati tipi di reddito, incide sulla generalità dei soggetti e soprattutto agisce con la strumentalità tecnica dell'imposta indiretta. Uno strumento che notoriamente colpisce i consumi primari e qui le categorie di più modesto reddito, che vengono, così, a sostenere una seconda volta il contributo dalle stesse già assolto; e non uno strumento valido a ripartire l'onere in funzione di solidarietà generale, per colpire, quindi, in maniera specifica e proporzionale, le categorie titolari di maggiori livelli di reddito.

L'impostazione finanziaria dell'intervento e del prelievo generico dello Stato comporta, inoltre, l'impossibilità di una correlazione permanente tra andamento delle prestazioni e corrispondente provvista dei mezzi finanziari di gestione. In altri termini, mentre nel bilancio degli oneri di gestione è ipotesi reale e ricorrente l'elevazione dei contributi dei singoli, la contribuzione dello Stato resterebbe ferma ad un livello prefissato, con la conseguenza di creare e cronicizzare problemi di difficile soluzione come, ad esempio, quello

piuttosto recente del disavanzo del regime generale di pensione, conseguenza finanziaria inevitabile dei fenomeni ora descritti (24).

Occorre, pertanto, in primo luogo, affermare, con estrema chiarezza, la necessità di una netta separazione tra « finanziamento generale pubblico » e « finanziamento privato contributivo ». Il che significa conoscere e predeterminare esattamente quali siano i doveri della collettività e quali i doveri del singolo o dei vari gruppi, ed in quale misura sia necessario e possibile incrementare il bilancio previdenziale italiano perchè sia bilancio di sicurezza sociale, nel quadro realistico delle possibilità economiche del Paese.

Volendo reagire alle conseguenze negative che, sul piano psicologico della diffusione del senso dello Stato di giustizia sociale, innegabilmente derivano dalla presenza di gruppi di cittadini ai quali è negata sufficiente garanzia di certezza di adeguate forme di assistenza, di fronte ad altre categorie di cittadini fornite di uno scudo previdenziale corazzato, è necessario che, nella misura consentita dall'economia del nostro Paese, sia assicurata, senza illogiche sperequazioni, l'assistenza ospedaliera e la pensione d'invalidità e vecchiaia a tutti i cittadini che ritraggono dal proprio lavoro lo *standard* vitale di reddito.

A questa espansione dell'area dello scudo di sicurezza corrisponde una espansione del bilancio finanziario della sicurezza sociale che è stata, molto prudentemente, stimata, per il nostro Paese, intorno ai 300 miliardi di lire: di cui 55 miliardi annui circa per

(24) I *deficit* di gestione, giova ricordarlo, sono connaturali alla struttura finanziaria di molti altri regimi previdenziali. In *deficit* è il Fondo assicurativo inglese, *deficit* che, secondo alcune stime, salirebbe fra 10 anni a 260 milioni di sterline e tra 20 ad oltre 400 milioni di sterline (v. Christine Cockburn in « Il finanziamento, ecc. », loc. cit. pag. 303).

Grave è anche la situazione finanziaria del regime previdenziale tedesco, come risulta dalle indagini di Helmuth Kohrer: « La pensione dinamica in Germania, ecc. », in « Previdenza soc. », settembre-ottobre 1959, pagg. 1362 e seg. La ricerca di un miglior equilibrio della situazione finanziaria della sicurezza sociale è problema assillante anche per la Francia. v. Relazione sulla evoluzione della situazione sociale nella Comunità europea, pag. 79, maggio 1959.

l'assistenza ospedaliera, ivi compresi anche i ricoveri per malattie di natura tubercolare, e 200 miliardi circa per le pensioni.

Secondo le stesse, autorevoli fonti di analisi e di stima della spesa (25), i limiti di espansione del nostro bilancio previdenziale, come valore massimo di spesa sostenibile, nella fatta ipotesi della costanza del reddito medio individuale, sono stati calcolati, nel 1959, nella misura globale di lire 332 miliardi.

Il predetto incremento, in base ai calcoli attinti dalla stessa fonte dianzi citata, valutato in prospettiva, conterrebbe l'espansione finanziaria del bilancio della sicurezza sociale, al 1980, in costanza di espansione del reddito del Paese, nelle percentuali delle aliquote medie di reddito nazionale che l'Italia e gli altri Stati dell'Europa occidentale destinano alla sicurezza sociale (26).

Il problema di una più larga partecipazione dello Stato — cioè della Comunità economica nazionale — alle spese del bilancio della Sicurezza sociale in Italia è dunque problema di strumenti legislativi ed amministrativi e, soprattutto, di politica contributiva.

La riforma della previdenza sociale era un fatto atteso e scontato sin dal 1948, allorchè Alcide De Gasperi, subito dopo la liberazione, nominava l'apposita Commissione di studi presieduta da Ludovico D'Aragona.

Forse, nonostante i nobili intendimenti di quella Commissione, la genericità delle varie mozioni agì in senso negativo. Ma, dopo un anno, da quelle stesse generiche mozioni nasceva, per merito dell'allora Ministro del lavoro onorevole Fanfani, un progetto concreto ed organico, certamente attuabile nei limiti del reddito nazionale di quel periodo.

Purtroppo, quel progetto restò seppellito negli archivi dei Ministeri. Il tempo, peraltro, non è trascorso invano. Lo riconosceva,

(25) v. Mario Alberto Coppini: Che cosa ci separa dalla sicurezza sociale in « I problemi della sicurezza sociale », pagg. 173-187, marzo-aprile 1959, Roma.

(26) cfr. Bureau International du Travail, Le coût de la Sécurité Sociale, Ginevra 1958.

obbiettivamente, il Ministro del lavoro onorevole Ezio Vigorelli, nel corso di uno dei primi dibattiti parlamentari cui il vostro relatore ebbe l'onore di partecipare come modesta recluta del Senato della Repubblica. «La Previdenza sociale in Italia si è largamente estesa in questi 10 anni ed ha realizzato importanti progressi, ha portato certamente il nostro Paese in testa, tra i più progrediti, nel campo dell'assistenza dei lavoratori. Chi nega queste cose, chi afferma che il peso dei contributi previdenziali è nel nostro Paese più grave che altrove ed è tale persino da compromettere la economia, afferma cosa inesatta e suggerita da interessi ben definiti» (27).

E non è trascorso invano anche perchè la esperienza sociale della Comunità economica europea ha, ormai, puntualizzato problemi ed identificato tendenze di carattere abbastanza generale che agevoleranno, nei Paesi della Comunità, il processo di omogeneizzazione e di parificazione nel progresso della sicurezza sociale e del diritto comunitario-europeo ed internazionale della Sicurezza sociale (28).

Per la concentrazione, il miglioramento delle prestazioni ed un riordinamento generale del sistema di previdenza, un altro progetto, com'è noto, è stato predisposto dal ministro Vigorelli. Il relativo disegno di legge raccoglieva e riassumeva «gli studi e le conclusioni delle Commissioni ministeriali» e si proponeva «di allineare per forme assicurative e per settori il campo di applicazione delle norme previdenziali, riducendo al minimo le eccezioni; di unificare gradualmente la riscossione di tutti i contributi di previdenza e di assistenza; di uniformare la base imponibile e la commisurazione del contributo percentuale; d'introdurre un sistema di riscossione fondato sulla unicità della denuncia e della contribuzione, e sulla unità dell'Ente collettore; di unificare gli adempimenti in materia — libri paga e matricola — semplificando e rendendo organica la disciplina della vigilanza delle san-

zioni; di alleggerire e semplificare gli oneri imposti attualmente ai datori di lavoro e il dispendio di forze e di mezzi determinato dalla molteplicità degli adempimenti e degli atti; di ridurre i costi e le eccezioni contributive migliorando le prestazioni» (29).

Il Presidente Fanfani, presentando al Parlamento il Governo da lui presieduto, un anno fa, nel discorso programmatico, ritornava sull'argomento dichiarando esplicitamente: «ci sembra doveroso insistere perchè il sistema mutualistico venga semplificato con l'adozione della riscossione unificata di tutti i contributi. Un progetto fu sottoposto nel 1958 al C.N.E.L. Se non sembrasse idoneo si muti, anche radicalmente, ma si giunga alla suddetta semplificazione, fonte di economie nel costo dei servizi, eliminatrice di evasioni contributive e, quindi, preparatrice o di riduzioni di contributi o almeno di miglioramento delle prestazioni» (30). Con queste dichiarazioni il Presidente del Consiglio poneva, indirettamente, sul terreno delle realizzazioni programmatiche, un primo passo verso quella generale riforma della previdenza sociale di cui da anni si parla.

È ormai giunto il tempo di tesaurizzare, con prudenza, le esperienze e di impugnare, con decisione, gli strumenti che le sofferte esperienze consentono di individuare per la riforma ed il riordinamento del sistema previdenziale. E ciò prima che sia troppo tardi, prima cioè che nuove leggi ispirate a vedute parziali complichino ulteriormente o pregiudichino definitivamente ogni razionale riassetto, nello schema di una legge quadro che enuclei ed articoli le linee di massima del nostro Codice della legislazione sociale.

Un altro passo, lo si è rilevato all'inizio, è stato compiuto, recentemente, dal Governo e dal Ministro del lavoro con lo schema di disegno di legge per la riscossione unificata dei contributi di previdenza ed assistenza sociale.

Per il problema fondamentale d'una nuova sintesi che investa, nella sua struttura, tut-

(27) v. E. Vigorelli, La politica del lavoro, discorso al Senato della Repubblica, 2 ottobre 1958, in «Rassegna del lavoro», ottobre 1958, pag. 1670.

(28) v. Rapporto della C.E.E., settembre 1958, D. I. Sicurezza sociale - Tendenze e problemi attuali.

(29) v. E. Vigorelli, loc. cit., pagg. 1671, 1672.

(30) v. A. Fanfani, Discorso programmatico al Parlamento per la presentazione del Governo in carica.

to l'ordinamento previdenziale ed assistenziale ed attui la sicurezza sociale, il vostro relatore — sente il dovere di ripeterlo — non presume d'individuare ed indicare soluzioni, ma formula, soltanto, l'augurio che il suo modesto tentativo possa essere, al più presto, seguito da indagini più accurate da parte del Governo e del Parlamento e da concrete iniziative politiche sul piano legislativo.

Se si vuole fondare la partecipazione finanziaria dello Stato — cioè della comunità economica nazionale — sulla norma dell'etica cristiana e sul rispetto del precetto costituzionale (articolo 38 della Costituzione) che impegnano l'uomo ed il cittadino nella solidarietà finanziaria, conseguente al riconosciuto obbligo collettivo di « sovvenire i più bisognosi », occorre strumentare la partecipazione finanziaria dello Stato alle spese della sicurezza sociale nello schema dell'imposta, con una « imposta di sicurezza sociale »: quota sociale del prezzo di quel servizio generale ed indivisibile che è costituito dalla stessa sicurezza sociale.

Imposta che, giova ripeterlo, mentre persegue la finalità specifica del finanziamento, deve, contestualmente, perseguire quella generale e fondamentale, in uno Stato di giustizia sociale, della redistribuzione del reddito.

Un'imposta di sicurezza sociale, sulla base di ponderate indagini di politica monetaria e della produttività, non può che incidere, direttamente, su determinate categorie di reddito ed in proporzione del reddito e dell'incremento del reddito.

Opportuni suggerimenti ed indicazioni potrebbero, forse, essere forniti dall'esperienza fiscale di addizionali a bene individuate categorie di tributi, addizionali che una precisa delega legislativa dovrebbe, peraltro, contenere, pur con sufficiente elasticità, in limiti ben determinati per le singole categorie contributive, onde consentire al Governo soluzioni finanziarie organiche tempestivamente perequate, al massimo possibile, alla capacità contributiva dei titolari del reddito ed alle necessità del bilancio della sicurezza sociale.

Certo, « ci sono dei limiti alla soddisfazione delle nostre più ardenti aspirazioni in materia di giustizia sociale, e questi limiti — come ricordò De Gasperi — sono rappresen-

tati dalle disponibilità economiche del nostro Paese » (31).

Se è vero che alla transizione dallo Stato assoluto di polizia allo Stato di diritto si pervenne nel nome della libertà, per richiamare gli organi dello Stato all'osservanza del limite giuridico dei loro poteri, la transizione dallo Stato di diritto allo Stato di giustizia sociale nel bene comune e nella libertà passa sul ponte e sulle strutture etiche dell'umana solidarietà che la libertà intende, razionalmente, esplicitare nella responsabile individuazione del limite dei doveri di tutti e di ciascuno.

Senza volere sopravvalutare la funzione storica del concetto di sicurezza sociale ed attribuire ai piani di sicurezza sociale ed alla legislazione omonima la funzione di realizzare quello stato di benessere e di sussistenza secondo la dignità della persona umana che è, invece, lo scopo di tutta la politica in quanto tale, è peraltro più che mai evidente quanto l'economia del finanziamento della Sicurezza sociale possa e debba contribuire all'avvento dello Stato di giustizia sociale.

CAPITOLO III.

LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELLA POLITICA DEL LAVORO E LA FAMIGLIA

9. — *La Costituzione italiana: la casa e la famiglia.*

La Costituzione italiana « riconosce » i « diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio » (articolo 29).

La norma positiva, cioè, non crea « i diritti della famiglia » ma li riconosce solennemente, « perchè essendo il consorzio domestico, logicamente e storicamente anteriore al civile, anteriori, altresì, e più naturali ne debbono essere i diritti ed i doveri » (*Rerum Novarum*, par. 10).

La norma costituzionale agevola la formazione della famiglia, l'esercizio dei diritti e

(31) A. De Gasperi, Discorso per l'insediamento della Commissione D'Aragona, volume degli Atti, pagina 120 - Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Roma, 1948.

l'adempimento dei doveri familiari « con misure economiche ed altre provvidenze », « protegge la maternità, l'infanzia, la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo »; afferma che « la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore » e che « le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare, e assicurare alla madre ed al bambino una speciale adeguata protezione » (articoli 31 e 37 della Costituzione).

Da queste norme costituzionali si enucleano le linee del bilancio della politica del lavoro per la crescita morale e sociale della famiglia.

Il fondamentale problema sociologico dell'adeguamento della vita della famiglia alle nuove dimensioni della società moderna e delle strutture storiche del consorzio civile alle caratteristiche perenni, ontologiche e naturali della famiglia, in quanto unità-base e cellula organica della società, ha trovato una recentissima riconsiderazione nell'articolo 16 del progetto della Carta sociale europea, adottato quest'anno a Strasburgo dal Comitato sociale del Consiglio d'Europa. In esso si afferma, in particolare, che « allo scopo di realizzare le condizioni di vita indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società, le parti contraenti si impegnano a promuovere la protezione economica e sociale della famiglia in special modo attraverso prestazioni sociali e familiari, disposizioni fiscali, stimolo alla costruzione di case adatte ai bisogni delle famiglie, aiuti ai nuovi focolari ».

Se mi si consente il termine, siamo di fronte ad una vera e propria riscoperta e rivalutazione della famiglia, che devono tradursi, come già avviene, attivamente, in Italia, in una sempre più operante presa di coscienza del carattere e della funzione insostituibile della famiglia e della necessità di articolare una « politica familiare » sempre più rispondente alle nuove esigenze dell'unità-base e della cellula organica della società.

In questa prospettiva, il vostro relatore illustrerà, brevemente, alcune cifre ed alcuni punti focali del bilancio della politica del lavoro per il progresso etico, economico-sociale della famiglia italiana.

Fondamentale problema per la famiglia italiana del mondo del lavoro è quello della casa, sede naturale della società familiare, centro di interiorizzazione e di irradiazione dei valori della vita morale e civica del nucleo familiare.

La Democrazia italiana ha concentrato tutto il suo impegno per affrontare ed avviare a rapida ed integrale soluzione questo problema.

Il vostro relatore ritiene utile fare un sintetico bilancio dei mezzi finanziari impiegati e dei risultati ottenuti in questo vitalissimo settore della politica sociale del Paese.

In Italia, il numero complessivo degli alloggi costruito dall'I.N.A.-Casa, dal 1949 al 1958, in base alla legge esecutiva del Piano Fanfani-Case, è salito a 158.838, per una spesa complessiva di 360 miliardi di lire.

Nel corso dell'esercizio 1958-59, in base alla legge esecutiva del Piano d'incremento occupazione operaia-case per lavoratori, il Comitato di attuazione ha approvato un nuovo piano di ripartizione dei fondi del secondo settennio valutati in 545 miliardi (32).

Nel corso dello stesso anno, il Fondo incremento edilizio ha finanziato la costruzione di 754 alloggi per attingere un totale di 10.342 alloggi ed una spesa complessiva di 35 miliardi di lire, dalla sua istituzione, avvenuta nel 1950 con la legge n. 715 (33).

A partire dal 1945, e sino a tutto il 1957, gli Istituti autonomi per le case popolari e l'Istituto nazionale per le case degli Impiegati dello Stato hanno costruito 84.000 alloggi. Nel 1958, l'I.N.C.I.S. ha costruito 2.137 alloggi per 5 miliardi.

Si valuta a 14.000 il numero di alloggi costruiti, al 31 dicembre 1957, interamente a spese dello Stato, a cura del Ministero dei lavori pubblici nel programma di lotta contro le abitazioni malsane (34).

Nuovi provvedimenti destinati a favorire l'incremento ed il riscatto degli alloggi so-

(32) v. Relazione del Comitato di attuazione ecc. Piano incremento occupazione ecc., gestione 1958-59, pag. 14.

(33) Relaz. sulla situazione sociale della C.E.E., Alloggi Sociali, pag. 95.

(34) v. Relazione sulla situazione sociale della C.E.E., pagg. 95-96, anno 1959.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

no stati adottati e sono in corso di elaborazione.

Tra questi, vanno menzionati la legge 20 ottobre 1960, n. 1230. Provvedimenti in favore delle aziende artigiane in materia edilizia; la legge 26 ottobre 1960, n. 1327, autorizzazione di spesa per la concessione ai sensi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165 e successive modificazioni ed integrazioni, di contributi in annualità per la costruzione di case popolari. Tale legge, come è noto, autorizza il limite di impegno di lire 3.000 milioni per l'esercizio 1960-61 per la concessione di contributi in annualità trentacinquennali e pertanto la spesa complessiva di lire 105 miliardi (v. Rel. gen. situazione economica del Paese, 1961, pag. 255). Occorre inoltre, menzionare i provvedimenti legislativi in corso per la lotta contro le case malsane in Calabria, con lo stanziamento di 10 mi-

liardi e 500 milioni, e per il Piano per le case dei lavoratori agricoli con lo stanziamento di 200 miliardi.

Gli investimenti per l'edilizia popolare voluti dal Parlamento e dal Governo democratico del Paese pongono l'Italia al primo posto nella graduatoria europea degli investimenti per gli alloggi, come risulta dalla tabella di cui all'allegato n. 4 della Relazione sulla evoluzione della situazione sociale della Comunità economica europea (35).

Le giornate-operaio effettuate nel 1960 con i cantieri I.N.A.-Casa hanno subito, tuttavia, come risulta dal seguente prospetto riassuntivo, una notevole contrazione, rispetto al 1959, dovuta, peraltro, principalmente alle avverse condizioni atmosferiche verificatesi nel primo semestre dell'anno.

(35) Relaz. cit., maggio 1959, pag. 135.

GIORNATE OPERAIO LAVORATE NEI CANTIERI DELL'I.N.A.-CASA

COMPARTIMENTI GEOGRAFICI	1959		1960		Variazione percentuale
	N.	%	N.	%	
Italia Settentrionale	7.283.877	47,7	4.404.413	39,6	— 39,5
Italia Centrale	3.050.227	19,6	2.031.323	18,3	— 33,4
Italia Meridionale	4.007.909	25,7	3.239.956	29,1	— 19,2
Italia Insulare	1.243.905	8—	1.440.337	13—	+ 15,8
TOTALE	15.585.918	100—	11.116.029	100—	— 28,7

L'imponente ritmo dei finanziamenti, delle programmazioni e delle costruzioni consiglia di snellire, ulteriormente, le procedure per le assegnazioni degli alloggi, la cui lentezza, specialmente in periferia, rinnova, troppo spesso, in forma moderna, il supplizio... di Tantalo, con riflessi psicologici e sociali fortemente negativi, insorgenti dall'exasperante attesa delle famiglie di lavoratori, già per anni candidati assegnatari e

finalmente assegnatari effettivi, ma tuttavia costretti a non certo serafiche contemplanzioni di case costruite, rifinite, assegnate ma chiuse, sigillate e non consegnate!

Il rilievo è contenuto anche nelle stesse relazioni del Comitato di attuazione al Bilancio della gestione I.N.A.-Casa, per gli esercizi 1958-59 e 1959-60 (36).

(36) v. Relaz. cit. 1958-59 pag. 16 e 1959-60 pag. 12.

INVESTIMENTI PER GLI ALLOGGI

Investimenti per gli alloggi	ANNI			
	1954	1955	1956	1957
a) Del prodotto nazionale lordo:	(In percentuale)			
Belgio	4,1	3,7	3,4	2,8
Germania	5,8	5,8	5,7	—
Francia	4—	4,3	4,2	—
Italia	4,7	5,3	5,4	5,9
Paesi Bassi	5,3	3,2	4—	—
b) Dell'investimento fisso lordo interno:				
Belgio	25	22	20	17
Germania (R. F.)	28	25	25	—
Francia	25	25	24	—
Italia	24	26	26	27
Paesi Bassi	16	14	16	—

Fonti: sia i servizi ufficiali nazionali che il Bollettino di Statistica dell'O.E.C.E., nn. 3 e 4, Parigi, 1958 — La stima è fatta in prezzi correnti.

Le menzionate Relazioni, dopo aver lamentato che « le procedure di assegnazione sono ancora arretrate, non essendo state superate, specialmente in periferia, talune carenze e difficoltà di avviamento, per cui a tutto il 30 giugno 1959 erano state completate le assegnazioni di 26.731 alloggi sui 135.000 che formano il complesso degli alloggi del Piano ordinario da assegnarsi entro il 1963 », rilevano la urgenza di affrontare decisamente il problema di rivedere procedure e strutture organizzative, per renderle adeguate all'imponente mole di lavoro necessaria per seguire il ritmo dell'attività costruttiva.

Si auspica anche perciò il più sollecito iter del disegno di legge per la riforma della ge-

stione I.N.A.-Casa, attualmente all'esame del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

10. — *La donna lavoratrice - Qualificazione professionale - Parità salariale - La cosiddetta « clausola del nubilato » - I « nuovi focolari » - La famiglia contadina: cenni.*

Il problema della casa si presenta intimamente connesso con altri complessi e vitali problemi della dialettica della famiglia e del lavoro ai quali non potrò che dedicare soltanto rapidissimi accenni, non dovendo abusare più oltre della pazienza dei colleghi che

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vorranno degnare di uno sguardo la presente relazione.

La donna, oggi, è e vuole essere ancora regina della casa? O, stanca del suo regno, preferisce la via dell'abdicazione, dell'evazione e dell'esilio?

Una tale domanda è indubbiamente mal posta se collocata, soltanto, sul piano storico. In ogni luogo e in ogni tempo si trova una divisione del lavoro tra i due sessi che presenta, tuttavia, una notevole varietà di tipi (37).

(37) v. G. Mortara, Economia della popolazione, cap. III, La partecipazione alla produzione ed al consumo secondo il sesso e l'età. Trattato italiano di economia, vol. III, pagg. 100 e seg., U.T.E.T., Torino, 1960.

Lavori faticosi che nelle nostre società sono riservati all'uomo, in altre epoche sono stati eseguiti, ed ancor oggi lo sono in società arretrate, anche dalla donna, o soltanto da essa, ed opere che noi consideriamo femminili sono state e sono compiute dall'uomo.

Se è vero che nelle società moderne di civiltà occidentale la donna ha quasi il monopolio delle attività domestiche, è anche vero che partecipa, in misura sempre più larga, ad attività extradomestiche.

La sempre più vasta partecipazione della donna ad attività lavorative extradomestiche interessa, in maniera notevole, l'Italia, come risulta dal seguente prospetto della relazione maggio 1959 sulla evoluzione della situazione sociale della Comunità economica europea.

OCCUPAZIONE PER SETTORI DI ATTIVITA' E PER SESSO 1957-1958

(in migliaia)

Occupazione		8 novembre 1957	20 ottobre 1958	Differenza	in %
Agricoltura	Uomini	4.713	4.478	— 235	— 5-
	Donne	1.602	1.769	+ 167	+ 10,4
	Totale	6.315	6.247	— 68	— 1,1
Industria	Uomini	5.356	5.444	— 12	— 0,2
	Donne	1.560	1.590	+ 30	+ 1,9
	Totale	7.016	7.034	+ 18	+ 0,3
Servizi (*)	Uomini	3.934	4.256	+ 322	+ 8,2
	Donne	1.717	1.884	+ 167	+ 9,7
	Totale	5.651	6.140	+ 489	+ 8,7
Complesso	Uomini	14.103	14.178	+ 75	+ 0,5
	Donne	4.879	5.243	+ 364	+ 7,4
	Totale	18.982	19.421	+ 439	+ 2,3

(*) Compresi i militari di carriera.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il fenomeno presenta notevoli riflessi sociologici e pone nuovi problemi alla politica ed all'economia sociale (38).

La necessità preliminare, ad esempio, di perequare all'incremento della occupazione femminile l'istruzione generale e professionale della donna. Nell'evoluzione scolastica dell'ultimo quindicennio, si è verificata co-

(38) v. Convegno di studio organizzato dall'Università Cattolica del S. Cuore di Milano sul tema: L'inserimento della donna nel mondo del lavoro. Roma, 5-8 settembre 1961, Relazioni ed atti sul tema « La donna e le professioni ».

stante e progressiva la tendenza alla riduzione delle distanze nel livello d'istruzione tra i due sessi. Tale riduzione sembra, tuttavia, essersi operata prevalentemente come effetto d'una maggiore diffusione dell'istruzione secondaria inferiore tra le ragazze.

È pertanto necessario potenziare soprattutto l'istruzione professionale femminile — scolastica e post-scolastica — nel quadro della istruzione professionale generale ed accelerare il grado di tecnicizzazione della popolazione scolastica femminile.

Documentano e convalidano la predetta istanza i seguenti prospetti:

QUOZIENTI DI TECNICIZZAZIONE DELLA POPOLAZIONE SCOLASTICA

(Fonte: Compendio Statistico Italiano 1958)

Rami di insegnamento	1940-41			1955-56				
	Totale	Dati %			Totale	Dati %		
		S	T	C		S	T	C
MASCHI								
Istruzione media superiore	210.897	6,4	34,9	58,7	317.962	12 -	53,8	34,2
Istruzione universitaria . .	101.052	21 -	15,6	63,4	100.705	27 -	18,7	54,3
FEMMINE								
Istruzione media superiore .	130.849	2,1	5,6	92,3	183.069	4,5	18 -	77,5
Istruzione universitaria . .	26.006	17,3	0,8	81,9	38.313	29,2	1,6	69,2
MASCHI E FEMMINE								
Istruzione media superiore .	341.849	4,7	23,7	71,6	501.031	9,3	40,7	50 -
Istruzione universitaria . .	127.058	20,2	12,6	67,2	139.018	27,6	14 -	58,4

Quozienti di tecnicizzazione della popolazione scolastica.

S = licei scientifici e facoltà universitarie scienze e medicina;

T = istituti tecnici e facoltà universitarie a carattere tecnico, agraria e ingegneria;

C = licei classici e istituti magistrali, altre facoltà universitarie.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FORZE DI LAVORO ED ALTRA POPOLAZIONE PER CONDIZIONE E SESSO
(in migliaia)

CONDIZIONI	1959	1960	Variazioni	
			N.	%
MASCHI				
Forze di lavoro	15.075	15.129	54	0,36
Occupati	14.279	14.516	267	1,87
Disoccupati	612	440	— 172	— 28,10
In cerca di 1 ^a occupazione	214	173	— 41	— 19,16
Non appartenenti alle forze del lavoro	9.336	9.506	170	1,82
Di cui con attività lavorativa occasionale	239	190	— 49	— 20,50
TOTALE	24.411	24.635	224	0,92
FEMMINE				
Forze di lavoro	5.617	5.686	69	1,23
Occupati	5.315	5.453	138	2,60
Disoccupati	145	117	— 28	— 19,31
In cerca di 1 ^a occupazione	157	116	— 41	— 26,11
Non appartenenti alle forze del lavoro	19.814	19.964	150	0,76
Di cui con attività lavorativa occasionale	1.075	719	— 356	— 33,12
TOTALE	25.431	25.650	219	0,86
MASCHI E FEMMINE				
Forze di lavoro	20.692	20.815	123	0,59
Occupati	19.564	19.969	405	2,07
Disoccupati	757	557	— 200	— 26,42
In cerca di 1 ^a occupazione	371	289	— 82	— 22,10
Non appartenenti alle forze del lavoro	29.150	29.470	320	1,10
Di cui con attività lavorativa occasionale	1.314	909	— 405	— 30,82
TOTALE	49.842	50.285	443	0,89

Fonte: Istituto Centrale di Statistica.

Questi dati statistici, mentre denotano il notevole crescendo delle forze di lavoro femminili e del numero degli alunni iscritti, indicano uno sviluppo ancora poco elevato del quoziente di tecnicizzazione della popolazione scolastica in generale e di quella femminile in particolare (39).

L'attivo bilancio della partecipazione della donna al lavoro extradomestico sottopone, inoltre, alla sempre più vigile attenzione del Parlamento e del Governo il bilancio e le prospettive dell'azione politica per la parità di salario tra lavoratori e lavoratrici, nello spirito dell'articolo 37 della Costituzione Italiana, della Convenzione n. 100 del B.I.T., ratificata dall'Italia con la legge 8 giugno 1957, n. 741, e dell'articolo 119 del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea.

Molta strada è stata fatta dall'Italia per la parità del salario, talchè negli stessi ambienti sindacali si parla di « bilancio di successo » (40) nella conquista della parità di salario.

Una data di portata europea riconferma, peraltro, la legittimità dell'istanza di pari-

(39) v. A. Ferrari, *Stratificazione sociale e mobilità nella società italiana contemporanea*. Commento delle conclusioni della 31ª Settimana sociale dei cattolici d'Italia, su « Le classi e l'evoluzione sociale », ediz. Settimane Soc., 1959, Roma.

(40) v. Ines Pisoni Cerlesi, della Commissione La condizione della donna dell'O.N.U. in: *Bilancio e prospettive dell'azione per la parità di salario tra lavoratori e lavoratrici*.

ficazione « a parità di lavoro ». Il 30 giugno ultimo scorso è scaduto il periodo nel quale è fatto obbligo a tutti i Governi ed a tutti i datori di lavoro del M.E.C. di completare l'applicazione della parità, per il superamento della sottocondizione del lavoro femminile, nel quadro del rinnovamento strutturale della libera società democratica.

Sul piano internazionale, l'azione contro le discriminazioni a danno delle lavoratrici è coordinata, com'è noto, dall'apposita Commissione dell'O.N.U., che d'intesa col B.I.T. ha testè predisposto ed iniziato, in sede mondiale, una inchiesta sulle discriminazioni a danno della donna « in materia di impiego e di professioni », inchiesta preceduta, l'anno scorso, dalla più limitata ma delicata indagine internazionale sulla incandescente materia dei licenziamenti per causa di matrimonio.

Secondo i dati ufficiali del 1° Censimento nazionale, nel 1881, si registravano in Italia 1.601.669 donne occupate nell'industria.

All'inizio del secolo, si registravano 5 milioni 150.000 donne impiegate in attività lavorativa, cifra che, tra le due guerre mondiali, ha certo superato di gran lunga i 6 milioni.

È opportuno soffermarsi sull'andamento della nuzialità in Italia negli ultimi anni.

Il fenomeno della nuzialità, come risulta dai seguenti dati statistici, si è mantenuto piuttosto stabile nel periodo 1956-59, contestualmente alla stabilità della tendenza al quoziente più alto di nuzialità nell'Italia Meridionale oltre che nel Veneto:

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MATRIMONI IN ITALIA
DAL 1956 AL 1959

ANNI	Matrimoni	
	n.	per 1000 abitanti
1956	363.734	7,3
1957	365.243	7,4
1958	373.752	7,5
1959	381.105	7,5

MATRIMONI
NELLE REGIONI ITALIANE NEL 1959

REGIONI	Matrimoni	
	n.	per 1000 abitanti
Piemonte	25.791	6,8
Valle d'Aosta	643	6,7
Liguria	11.447	6,8
Lombardia	51.903	7,3
Trentino-Alto Adige	5.404	6,9
Veneto	31.863	8,2
Friuli-Venezia Giulia	8.572	6,9
Emilia-Romagna	28.688	7,8
Marche	11.045	8, -
Toscana	23.900	7,3
Umbria	7.187	8,8
Lazio	28.111	7,5
Campania	38.835	8,1
Abruzzi e Molise	13.212	7,8
Puglia	26.312	7,6
Basilicata	5.384	8,1
Calabria	16.236	7,5
Sicilia	37.740	7,8
Sardegna	8.802	6,2
ITALIA	381.105	7,5

Il fenomeno della nuzialità in particolare e quello generale dell'incremento demografico ripropongono a sempre più attenta con-

siderazione i problemi connessi dei « Nuovi Focolari » e della « Famiglia Contadina ». Il vostro relatore, per brevità e concisione, sente il dovere di segnalare, per quanto concerne il primo problema, le conclusioni del XII congresso nazionale del Movimento lavoratori della G.I.A.C. sul tema: provvidenze pre-matrimoniali a favore dei giovani lavoratori, nella cui mozione finale, a riepilogo d'una inchiesta nazionale, in particolare si chiede:

a) che vengano rimossi gli ostacoli che si frappongono alla possibilità di risparmio dei giovani lavoratori, sia attuando una politica di pieno impiego e di adeguati salari, sia esigendo e vegliando sull'assoluto rispetto dei contratti collettivi di lavoro;

b) che vengano attuate delle precise provvidenze pre-matrimoniali a favore dei giovani lavoratori. A questo proposito si prende atto delle indicazioni dell'inchiesta nazionale, che ha prospettato come forma di provvidenza pre-matrimoniale il prestito a basso interesse garantito da un Ente pubblico;

c) che — per quanto riguarda il problema della casa — lo Stato, gli Enti intermedi, gli Enti di diritto pubblico provvedano sia ad impedire gli alti costi attualmente vigenti con una oculata politica di controllo, sia costruendo nuovi alloggi per le famiglie dei giovani sposi, sia riservandone per essi una aliquota nelle assegnazioni, sia facilitandone l'entrata in proprietà mediante il riscatto;

d) infine, che i giovani lavoratori siano chiamati più spesso a far sentire la loro voce sui problemi di vita che li riguardano (41).

Per quanto riguarda il secondo, vitale problema dello sviluppo economico sociale della famiglia contadina nello Stato democratico, si manifesta sempre più eticamente e socialmente fondata l'istanza della Confederazione dei coltivatori diretti per l'estensione degli assegni familiari alle categorie dei coltivatori diretti, dei coloni, dei mezzadri e dei compartecipanti. È appena il caso di rilevare che, secondo i dati del 1959, mentre la somma

(41) v. Atti del XII Congresso nazionale del Movimento lavoratori della G.I.A.C., pag. 107, Roma, novembre 1959.

globale degli assegni familiari pagati dall'I.N.P.S., più le indennità di famiglia ai pubblici dipendenti, ammonta ad oltre 500 miliardi, alle categorie rurali, che pur costituiscono un terzo della popolazione attiva, ammontano appena 47 miliardi e non 150 miliardi come sarebbe stato logico e giusto in base al parametro della loro consistenza numerica.

L'estensione degli assegni familiari a queste benemerite categorie potrà realizzarsi soltanto col concorso della solidarietà nazionale, così come già avviene nei Paesi del M.E.C. In Germania, in Francia, in Olanda e nel Belgio, già da tempo, vi sono forme diverse di prestazioni assistenziali familiari col contributo parziale o totale dello Stato e della collettività, per cui anche l'Italia, sulla direttrice dell'unificazione delle provvidenze sociali nell'area della Comunità economica europea, certamente provvederà ad assicurare ai coltivatori diretti assegni familiari almeno adeguati a quelli corrisposti alle famiglie di altre categorie di lavoratori.

A chi indagli i rapporti dell'attività economica con l'ordine morale è dato osservare che l'attività economica, nell'atto stesso in cui viene svolta « rivela dal di dentro di se stessa un triplice rapporto con l'ordine morale: un rapporto con il soggetto, un rapporto con altri operatori economici, un rapporto con la società. Per quanto riguarda il rapporto tra l'attività economica ed il soggetto che la svolge, l'ordine morale esige anzitutto che il soggetto la svolga in maniera da non compromettere il suo integrale sviluppo: lo sviluppo del suo corpo e lo sviluppo del suo spirito. Vieta, quindi, il lavoro precoce o troppo prolungato o eccessivamente faticoso o in condizioni non igieniche o di insufficiente sicurezza; o il lavoro comunque contrastante con altri obblighi preminenti quali sarebbero, ad esempio gli obblighi inerenti alla maternità, alle aspirazioni religiose, al sentimento estetico.

Inoltre, l'ordine morale esige che il soggetto viva la sua attività economica come un momento di affermazione e di espansione della sua persona. Ciò scaturisce dall'essenza stessa dell'attività economica, attività cosciente e libera; per cui va svolta, quanto più è possi-

bile, di iniziativa del soggetto ed in attitudine di responsabilità » (42).

Alla luce di questi principi etico-sociologici che si enucleano dalla stessa dimensione naturale ed universale del problema umano della dignità della persona, non può che essere considerata illegittima e priva di effetti giuridici la cosiddetta « clausola del nubilitato ».

La predetta clausola contrasta, infatti, con l'articolo 37 della Costituzione su « la donna lavoratrice » oltre che con i « principi fondamentali » e le norme sui « Rapporti etico-sociali » di cui agli articoli 3, 4, 29 della stessa Costituzione.

Non mancano sentenze della Magistratura (in tal senso a tutela dei « diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio » (articolo 29 della Costituzione) e del diritto al lavoro delle donne sposate. Così come sempre più frequenti sono le iniziative e le intese tra sindacati ed imprese per l'abolizione della cosiddetta « clausola del nubilitato » (43).

Il vostro relatore ritiene che non possa essere lasciata all'arbitrio delle parti una materia che involge gli stessi diritti fondamentali della Persona e della Famiglia. E pertanto, nello spirito dell'ordine del giorno recentemente votato all'O.N.U. per raccomandare ai Governi di tutti gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite « di prendere tutte le misure necessarie per eliminare le restrizioni poste al diritto delle donne, comprese le donne maritate e quelle che stanno per contrarre matrimonio, di trovare impiego in tutte le branche di attività ed in tutte le professioni » — augura il più rapido iter parlamentare alla proposta di legge degli onorevoli Colombo Vittorino, Bianchi Fortunato ed altri avente per oggetto: « Limitazione al potere di recesso dell'imprenditore dal rapporto di lavoro ».

Occorre, peraltro, considerare quanto sia necessaria anche la rivalutazione sociologica

(42) v. Vita economica ed ordine morale XXIX Settimana dei cattolici d'Italia, 1956, Atti: P. Pavan, Riforme economiche e principi morali, pag. 297.

(43) v. Documenti - Atti del Convegno nazionale sui licenziamenti per causa di matrimonio, pagg. 3 e seg.

del lavoro della donna nella libera attività, esercitata mediante la prestazione non remunerata in moneta di servizi per la propria famiglia.

Se è doveroso facilitare alla donna il lavoro extradomestico, è tuttavia preminente interesse della famiglia e della società consentire alla donna e specialmente alla donna-madre l'esercizio della sua funzione di governatrice della economia domestica e della sua sovrana missione di regina della casa, custode e corresponsabile dei supremi valori dell'educazione dei figli e quindi del progresso morale e civico di un popolo.

Una recente pubblicazione delle Nazioni Unite (44) esclude « le donne occupate in opere domestiche a casa loro dalla popolazione economicamente attiva ». Ma « il fatto che un errore sia largamente ed autorevolmente sostenuto — osserva molto argutamente il Mortara (45) — non costituisce, nel campo della Scienza, motivo sufficiente per renderlo accettabile ».

La presenza della donna-madre nella famiglia è presenza di valore incalcolabile sul piano etico e su quello economico.

L'educazione della prole e la gestione dell'economia domestica hanno un loro fulcro in questa presenza.

La pensione alle casalinghe va inserita in questa prospettiva. Nella medesima prospettiva, sembra al vostro relatore che debba essere riesaminato, ad esempio, anche il bilancio della politica degli assegni familiari.

Com'è noto, gli assegni familiari tendono a redistribuire quote di salario o di stipendio a favore dei lavoratori aventi maggior carico familiare. Nell'auspicata revisione del sistema — necessaria ed urgente anche al fine di stroncare i peculati e le truffe che, talvolta, ditte disoneste e addirittura fasulle commettono a danno dei lavoratori, appropriandosi delle somme ricevute dall'I.N.P.S. — sarà utile indagare e determinare quanto si possa e si debba fare per utilizzare il predetto strumento di redistribuzione al fine di

assicurare alla lavoratrice-madre, ed in termini di concretezza economica, la possibilità di scelta fra il lavoro extradomestico e la sua attività nella casa.

L'indagine merita approfondimento anche per i suoi riflessi sulle possibilità di maggiore occupazione delle leve maschili del lavoro.

11. — *L'orario di lavoro. Lavoro notturno. Settimana corta.*

La presenza nella famiglia dei soggetti — i genitori — ai quali la Costituzione riconosce, per suprema legge di natura, « il dovere ed il diritto di mantenere, istruire ed educare i figli », ripropone anche il problema dell'orario del lavoro.

Quantunque la legislazione attuale non faccia, in generale, alcun riferimento al periodo durante il quale l'orario giornaliero viene ad avere pratica applicazione, dimodochè la materia rimane, in linea di principio, riservata all'autonomia organizzativa dell'imprenditore, la necessità di particolari condizioni e limitazioni circa il lavoro notturno risulta ormai da tempo presente nel nostro ordinamento giuridico, da due differenti punti di vista: la fatica superiore ed il conseguente adeguato compenso; le limitazioni.

L'articolo 2108 del Codice civile italiano dispone che « il lavoro notturno non compreso in regolari turni periodici deve essere retribuito con una maggiorazione rispetto al lavoro diurno ».

Per quanto concerne il secondo aspetto del problema — che è quello che maggiormente interessa ai fini etico-sociali ed igienico-sanitari — (le limitazioni) è opportuno rilevare che solo pochissime categorie di lavoratori sono sufficientemente protette (vedi leggi 23 agosto 1908, n. 101 e 11 febbraio 1922, n. 63 sul lavoro nelle imprese per la produzione del pane e della pasticceria; regio decreto-legge 19 ottobre 1923, n. 2328 per i pubblici servizi di trasporto; legge 19 gennaio 1955, n. 25 per gli apprendisti). Manca, infatti, una norma generale che fissi e renda obbligatorio il criterio del « turno » di cui è menzione all'articolo 2108 del nostro Codice civile; « lavoro notturno in regolari turni periodici ».

(44) v. Application of international standards to census data on the economically active population, New York 1951, pag. 5.

(45) v. G. Mortara op. cit. pag. 97.

Purtroppo, a tutt'oggi, per molti lavoratori il « lavoro notturno » è un fatto permanente di tutta la vita! Il che dal punto di vista psicologico, fisiopatologico e sociologico è un autentico residuo di « travail forcé »!

Occorre inoltre rilevare che il problema, di portata internazionale, è spesso appesantito non solo da esigenze tecnologiche, ma anche da metodologie non sempre socialmente avanzate di gestione aziendale.

Il problema del « tempo » e della « durata » del lavoro è oggi, peraltro, intimamente connesso alla esigenza di una riduzione della settimana lavorativa, anche, ma vorrei dire soprattutto, al fine di garantire al lavoratore in quanto uomo la riscoperta, la presenza e l'interiorizzazione di se stesso nella propria vita e nella società.

Il fenomeno della spersonalizzazione del lavoro, conseguenza sia della meccanizzazione, dell'automatizzazione e dell'automazione del lavoro, sia di errati ed antiquati sistemi di disciplina che talvolta vigono nelle aziende e nella burocrazia, rende sempre più acuto il problema della restituzione dell'uomo al « libero tempo », per la ricreazione dei valori della personalità. La scelta tra « settimana corta » e « giornata corta » è, ormai, agevolata dalla più razionale tendenza internazionale verso la « settimana corta ».

Naturalmente, l'adozione di una o dell'altra soluzione implica non solo una variazione nel modulo dei consumi ma anche in quello della produzione.

Alcune cifre ed alcuni indici.

In tutti i Paesi della Comunità economica europea la durata del lavoro si orienta verso la settimana di cinque giorni.

In Belgio, la settimana di 45 ore assume sempre più nettamente la forma della settimana di cinque giorni ed al momento attuale più di un milione di lavoratori beneficiano già di due giorni di riposo alla settimana.

In Germania, la riduzione della durata del lavoro, senza perdita di salario, è stata lo scopo principale dell'azione sindacale, e per circa i due terzi di tutti i lavoratori si è ottenuta, in genere, una riduzione della durata

del lavoro da 48 a 45 ore, senza corrispondente perdita di salario.

In Francia, la durata settimanale media del lavoro è attualmente di ore 44,9.

Nel Lussemburgo, la settimana di 44 ore, in vigore nell'industria siderurgica, nelle imprese minerarie, nel settore pubblico ed in certe imprese della media e della piccola industria, ha guadagnato, ancora, terreno, mentre le organizzazioni sindacali propugnano la progressiva attuazione della settimana di 40 ore per i lavori pericolosi e disagiati.

Anche nei Paesi Bassi si desidera giungere ad una riduzione della durata del lavoro, che il Consiglio economico e sociale auspica, tuttavia, come conclusione finale di una evoluzione progressiva e differenziata ispirata alla ponderazione ed alla prudenza (46).

È molto interessante constatare come fenomeno contestuale alla riduzione della durata del lavoro l'aumento dell'indice della produttività del lavoro.

In Belgio, l'indice della produttività fisica per ora di lavoro (1953 = 100) si è elevato nell'insieme dell'industria (edilizia esclusa) a 125 nel 1956, 129 nel 1957 e 132 nel 1958. Ciò rappresenta un aumento del 70 per cento nel giro degli ultimi 10 anni (1948-1958). Tale aumento « si ripartisce come segue: 48 per cento dovuto all'aumento della produzione e 15 per cento alla riduzione della durata del lavoro » (47).

In Germania, i tassi di aumento della produzione per il singolo dipendente denotano, dopo una leggera flessione, un aumento crescente: da 1,4 per cento nel 1956 a 2,4 per cento nel 1958.

In Francia, la produttività globale è passata (1949 = 100) da 126 nel 1955 a 135 nel 1956. Anche nei Paesi Bassi la produttività dell'industria ha continuato ad aumentare. L'indice della produzione per singolo dipendente è salito da 113 nel 1956 a 115 nel 1957 e a 118 nel 1958 (1953 = 100).

(46) v. Relazione sulla evoluzione della situazione sociale nella C.E.E., maggio 1959, v. pagg. 63 e seg.

(47) Rel. cit., pagg. 67 e seg.

CAPITOLO IV.

LA FAMIGLIA E LA POLITICA SALARIALE

12. — *Il « salario giusto ».*

Le prospettive di sviluppo della politica del lavoro e d'una generale politica sociale centrata sullo sviluppo integrale ed armonico dei valori dell'uomo e della famiglia, allorchè si focalizzano nel punto e nel momento cruciali della traduzione dei principi e delle direttive sociali in termini di concretezza, s'incontrano e si risolvono, in gran parte, nel problema del « salario ». Del salario inteso come aspetto storico di quel principio permanente di « giustizia naturale, anteriore e superiore alla libera volontà dei contraenti », in forza del quale *justum est unicuique suum tribuere* e per cui l'economia etica della dialettica retributiva, trascendendo la stessa personalità del lavoro, esige che l'operaio riceva « un salario sufficiente a mantenere se stesso e la sua famiglia in una certa quale agiatezza » (48).

I limiti che il vostro relatore ha posto all'articolazione della presente relazione e gli altri ancor più rigorosi che le sue limitate competenze gli impongono non consentono di esaminare a fondo il problema del « giusto salario ».

Anche il concetto di « giusto salario » — al pari del concetto di « sicurezza sociale » — è in relazione al concetto di « reddito », inteso quest'ultimo sia come « reddito prodotto » sia come « minimo vitale » e « reddito consumato » a sostegno e contenuto di un dato *standard* di vita.

Il salario viene genericamente definito come il compenso assegnato a colui il quale ha messo a disposizione, in occasione della produzione di beni e di servizi, il fattore produttivo lavoro.

« Compenso »: in senso tecnico di generica formula retributiva e non « quota del reddito prodotto ». Infatti, può darsi il caso che la remunerazione sia assegnata indipendentemente dall'ottenimento di un prodotto destinato alla vendita. Si pensi, ad esempio, al

salario corrisposto agli addetti a quel tipo di azienda che i cultori della ragioneria definiscono come azienda d'erogazione. Ma quando si tratti di una impresa vera e propria, attiva per la produzione del reddito, il collegamento tra « prestazione di lavoro » e « reddito dell'impresa » è « evidente e principale, anche se all'offerente il lavoro viene corrisposta una quota anticipata del reddito, onde il salario, a sua volta, assume la qualifica di reddito preformato » (49).

Il salario non è giustificato soltanto dal concorso del lavoro alla produzione del reddito, perchè se questa fosse la spiegazione economica e l'unica legittimazione razionale del salario ne discenderebbe logicamente per il lavoratore la possibilità della remunerazione soltanto quando l'impresa abbia conseguito un reddito.

Gli è che appare sempre più evidente la individualità di due tipi di « produttività marginale del lavoro ». Una « produttività marginale fisica » — data dal confronto tra incremento fisico di fattore produttivo impiegato e incremento fisico di produzione — ed una « produttività marginale (ponderata) o in valore », data dal confronto tra incremento di spesa monetaria per avere la disponibilità di una ulteriore dose di fattore produttivo e valore di ricavo dell'incremento di produzione così ottenuto.

E la politica del « giusto salario » deve tener presente, inoltre, che a questi due tipi di produttività marginale si aggiunge la nozione e la realtà concreta della produttività complessiva dei fattori combinati nell'impresa, per cui se è vero che la produttività marginale del lavoro espressa in quantità fisiche resta alla base della costruzione del salario, la misura del « giusto salario » dev'essere, contemporaneamente, riferita alle risultanze del giuoco della domanda e dell'offerta, al *minimum vitale* per il lavoratore, alla produttività marginale espressa, da un lato, in quantità fisiche e dall'altro lato in quantità monetaria.

(49) v. F. Feroldi, Osservazioni circa la determinazione del salario, in Rivista Internazionale di Scienze Sociali, anno LV, ottobre-dicembre 1947, pagg. 311 e seg.

(48) v. *Rerum Novarum*, par. 34 e 35.

Ma l'individuazione dei rapporti economici e delle condizioni sociologiche necessari affinché il salario possa configurarsi come salario giusto non si esaurisce nel bilancio della produttività del lavoro, dell'impegno al lavoro e delle capacità tecniche ed intellettuali del lavoratore.

È indispensabile che la politica sociale sempre più attivamente ed organicamente individui e manovri i mezzi necessari per garantire l'esistenza di tutti gli elementi condizionanti la configurazione di un salario giusto.

L'azione dei singoli e della società, per il bilancio di un'attiva politica salariale, deve essere pertanto rivolta soprattutto verso le seguenti finalità:

a) creazione della migliore preparazione morale, intellettuale e tecnica del lavoratore;

b) impianto e svolgimento di attività produttive e coordinamento dei vari fattori della produzione tali da permettere al fattore lavoro il massimo rendimento da garantirgli il « salario giusto »:

c) creazione di un ambiente esterno all'attività produttiva (regime di scambi, regime fiscale, regime di rapporti internazionali) tale da assicurare all'attività produttiva e quindi al fattore lavoro il miglior risultato;

d) creazione di un clima di giustizia sociale per il quale coloro cui spetta in concreto il compito della determinazione dei compensi ai vari fattori della produzione abbiano ad attribuire al lavoro quanto ad esso compete;

e) potenziamento della sensibilità sociale e del senso sociale quale aspetto del senso morale attraverso gli strumenti della contrattazione collettiva;

f) partecipazione sempre più attiva del lavoratore alla configurazione del salario, sia per quanto riguarda la fissazione del livello del salario in quanto tale, sia per quanto concerne la strutturazione dell'ambiente nel quale egli svolge il lavoro dal quale deriva il salario, attraverso la partecipazione del lavoratore alla vita aziendale al fine di creare nell'ambiente dell'azienda un migliore clima sociale (50).

Le finalità e le considerazioni *sub e)* ed *f)* meriterebbero ulteriore approfondimento anche in ordine all'applicazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione per l'instaurazione di un clima democratico di ordine sociale nella libertà e nella giustizia.

L'auto-disciplina del diritto sindacale — ivi compreso il diritto di sciopero nella sua generalità — e la disciplina legislativa dello sciopero dei pubblici servizi contribuirebbe, notevolmente, al potenziamento di quella sensibilità sociale e di quel senso sociale che sono alla base del « senso dello Stato » e della più genuina e vera essenza della socialità.

La politica del « giusto salario » in Italia può essere desunta, nella sua dinamica evolutiva, dai seguenti numeri indici e prospetti statistici riassuntivi:

(50) v. Vita economica ed ordine morale, Atti della XXIX Settimana dei cattolici d'Italia, pagg. 168 e seg. Bergamo, 23-30 settembre 1956.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

NUMERI INDICI DEI SALARI E DEGLI STIPENDI CONTRATTUALI DI ALCUNE
CATEGORIE DI LAVORATORI (Base 1938 = 1)

CATEGORIE	Medie annue		
	1959	1960	Var. % 1960 su 1959
Agricoltura:			
Lavoratori coniugati	112,71	133,77	+ 0,9
Lavoratori non coniugati	99,92	100,83	+ 0,9
Industria:			
Operai coniugati	94,57	97,52	+ 3,1
Operai non coniugati (nomini)	73,30	76,61	+ 4,5
Operaie non coniugate	107,14	112,55	+ 5 -
Impiegati coniugati	72,14	74,49	+ 3,3
Impiegati non coniugati	64,94	67,69	+ 4,2
Commercio:			
Prestatori d'opera coniugati	97,76	98,74	+ 2 -
Prestatori d'opera non coniugati	79,91	82,11	+ 2,8
Impiegati coniugati	81,16	83,13	+ 2,4
Impiegati non coniugati	72,63	74,85	+ 3 -
Trasporti:			
Operai coniugati	93,26	93,56	+ 0,3
Operai non coniugati	73,16	73,49	+ 0,5
Pubblica Amministrazione:			
Personale coniugato	72,36	75,42	+ 4,2
Personale non coniugato	71,31	72,71	+ 2 -

Fonte: Istituto Centrale di Statistica.

GUADAGNO MEDIO MENSILE PER OPERAIO
(Comprensivo di tutti gli elementi negli anni 1959 e 1960)
(in lire)

GRUPPI DI INDUSTRIE	1959	1960	Variazioni in % del 1960 sul 1959
Miniere e permessi minerari	60.217	62.425	+ 3,7
Alimentari	42.127	43.826	+ 4 -
Tessili	36.915	39.336	+ 6,6
Metalmecchaniche e mezzi di trasporto	57.533	62.001	+ 7,8
Diverse	50.498	52.235	+ 3,4
Elettricità	87.396	91.525	+ 4,7
IN COMPLESSO	50.749	53.897	+ 6,2

Aziende rilevate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche dalle citate documentazioni emerge la depressione del lavoro agricolo, componente generale del divario salariale Nord-Sud, che in alcuni settori denota notevoli sperequazioni, se è vero, ad esempio, che nel settore metalmeccanico il divario Nord-Sud è di quasi tre volte fra Liguria e Lucania e nel settore tessile, fatta uguale a cento la media nazionale relativa al trattamento salariale, si hanno i seguenti indici regionali: Liguria 107,2; Puglia 54,4; Piemonte 102,1; Lucania 63,3; Lombardia 103,3; Sicilia 60,5.

Se si considera che l'Italia è l'unico Paese del M.E.C. a dover affrontare e risolvere il

grave ed allarmante problema della disoccupazione, in proporzione di quasi endemica e cronicizzata patologia sociale, il bilancio della politica del giusto salario trova il nostro Paese attivamente impegnato nella graduatoria della ripartizione del reddito da lavoro dipendente: Belgio 55,4 per cento; Germania 63,9 per cento; Francia 59,6 per cento; Italia 56,2 per cento; Lussemburgo 58,6 per cento; Paesi Bassi 55,2 per cento (51).

Questi dati saranno più esattamente valutati se rapportati alla seguente tabella di evoluzione del costo della vita (52).

Evoluzione del costo della vita nei paesi della Comunità (1) 1953 = 100

PAESI	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	
								gennaio	settemb.
Germania (R.F.) (2)	100	100	102	105	107	110	112	114	114
Sarre	100	101	102	106	113	130	—	—	—
Belgio (3)	100	101	101	104	107	108	110	110	110
Francia (4). . . .	100	100	101	103	105	122	129	133	135
Italia	100	103	105	109	110	113	113	115	116
Lussemburgo (3) .	100	101	101	102	106	107	107	108	109
Paesi Bassi. . . .	100	104	105	106	118	121	122	125	127

(1) Fonte: « Istituto statistico delle Comunità europee » — (2) A decorrere dal 1960, compresa la Sarre. — (3) Senza i fitti. — (4) A Parigi.

13. — Crisi del sistema retributivo tradizionale?

L'esigenza di questi ultimi anni denota come la partecipazione del lavoratore alla vita aziendale si sia rivelata, sul piano internazionale, di somma importanza al fine di creare un migliore clima di giustizia sociale. In Italia, tutto il mondo contrattuale è in movimento. Come rilevava, nel luglio scorso, il Ministro del lavoro onorevole Sullo, nel suo discorso a conclusione della discussione alla Camera sul bilancio del Mi-

nistero del lavoro e della previdenza sociale, « anche se formalmente vigono ancora le vecchie categorie professionali che definiscono il posto di lavoro in funzione del criterio di formazione (manovale, operaio qualificato, operaio specializzato), pure in moltissime aziende italiane di una certa dimensione (ol-

(51) v. Rel. situazione sociale C.E.E., 1959, pagg. 68 e seg.

(52) v. Relazione gen. sull'attività della Comunità econ. eur., anno 1961, pag. 480.

tre i 500 dipendenti) tali antiche definizioni forniscono un "codice" inadatto alla realtà. Si fa strada, ad esempio, la concezione del posto di lavoro legata alla "job analysis" e quindi alla "job evaluation" ... Gli osservatori più attenti sostengono che la retribuzione effettiva nelle aziende più progredite è costituita dal livello conseguente all'introduzione del sistema di cottimo, delle retribuzioni a rendimento, delle paghe di posto — là dove sono state introdotte — dei premi collettivi aziendali, collegati alla retribuzione, produttività o rendimento del lavoro, dei sistemi integrativi previdenziali, dei premi concessi sotto le più varie forme. Insomma, il livello retributivo reale è determinato da quella multiforme gamma di premi di vario tipo apertamente collegata alla produzione, con particolare riguardo al produttivismo, nei confronti del quale la contrattazione nazionale tace o è incerta o è contraddittoria.

« Il Ministero del lavoro sta esaminando la possibilità di una larga indagine campione, d'accordo con le Confederazioni dei sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, per rendersi conto dell'ampiezza della crisi del sistema retributivo tradizionale e per studiare cause ed effetti » (53).

Per quanto concerne il metodo dei cosiddetti premi (premi di produzione, premi di collaborazione, eccetera) al fine di incrementare il livello retributivo reale, è appena il caso di rilevare come il sistema rischi di ingenerare una collaborazione non nella chiarezza e nel rispetto dei reciproci valori ma nel clima deteriore del paternalismo.

La crisi del sistema retributivo tradizionale ha la sua genesi nell'istanza sociologica della presenza attiva del lavoro nell'impresa e nel conseguente processo storico di adeguazione tra sviluppo economico e progresso sociale.

Su questo « principio fondamentale » dell'adeguamento tra sviluppo economico e progresso sociale è stata, recentemente, richia-

(53) v. F. Sullo, discorso citato, pagg. 11 e seg. Ediz. a cura dell'ufficio stampa del Ministero del lavoro e previdenza sociale. Roma, 1961.

mata l'attenzione della Società moderna dal Supremo Magistero del Cristianesimo.

« Mentre le economie dei vari Paesi si evolvono rapidamente, e con ritmo ancora più intenso in questo ultimo dopoguerra, riteniamo opportuno richiamare l'attenzione su un principio fondamentale, che cioè allo sviluppo economico si accompagni e si adegui il progresso sociale, cosicchè degli incrementi produttivi abbiano a partecipare tutte le categorie dei cittadini. Occorre vigilare attentamente e adoperarsi efficacemente perchè gli squilibri economico-sociali non crescano, ma si attenuino quanto più è possibile ».

Infatti « la ricchezza economica di un popolo non è data soltanto dalla abbondanza complessiva dei beni, ma anche e più ancora dalla loro reale ed efficace redistribuzione secondo giustizia a garanzia dello sviluppo personale dei membri della società, ciò che è il vero scopo dell'economia nazionale.

« Non possiamo qui non accennare al fatto che oggi in molte economie le imprese a medie e grandi proporzioni realizzano, e non di rado, rapidi ed ingenti sviluppi produttivi attraverso l'autofinanziamento. In tali casi, riteniamo potere affermare che ai lavoratori venga riconosciuto un titolo di credito nei confronti delle imprese in cui operano, specialmente quando viene loro corrisposta una retribuzione non superiore al minimo salariale ».

La predetta esigenza di giustizia sociale può essere soddisfatta in diversi modi, suggeriti dall'esperienza. « Uno di essi, e tra i più auspicabili, è quello di far sì che i lavoratori nelle forme e nei gradi più convenienti possano giungere alla proprietà delle stesse imprese — giacchè oggi... è necessario con tutte le forze procurare che in avvenire i capitali guadagnati non si accumulino se non con eque proporzioni presso i ricchi, e si distribuiscano con una certa ampiezza tra i prestatori d'opera » (54).

Il che, peraltro, impone di « ricordare che l'adeguamento tra remunerazione del lavoro

(54) v. *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII, par. 60, 61, 62, 64.

e del reddito va attuato in armonia alle esigenze del bene comune tanto della propria Comunità politica quanto della intera famiglia umana»; e che « sono da considerarsi esigenze del bene comune sul piano nazionale: dare occupazione al maggior numero di lavoratori; evitare che si costituiscano categorie privilegiate, anche tra i lavoratori; mantenere una equa proporzione fra salari e prezzi e rendere accessibili beni e servizi al maggior numero di cittadini; eliminare o contenere gli squilibri tra i settori dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi; realizzare l'equilibrio tra espansione economica e sviluppo dei servizi pubblici essenziali; adeguare, nei limiti del possibile, le strutture produttive ai progressi delle scienze e delle tecniche; temperare i miglioramenti nel tenore di vita della generazione presente con l'obiettivo di preparare un avvenire migliore alle generazioni future » (55).

Com'è noto, l'esperimento della compartecipazione, della cogestione e dell'azionariato popolare, nella Repubblica federale tedesca è, ormai, un indirizzo legislativo che ha superato il periodo di rodaggio.

I residui della mentalità ispirata alla lotta di classe perdono, nella libera Germania di Bonn, il loro contenuto. « Con la partecipazione del lavoratore al processo di formazione dei capitali il suo interesse e la sua comprensione per i problemi economici divengono sempre maggiori » (56).

Esperienze in tema di azionariato popolare ed operaio sono in corso, oltre che nella Germania occidentale, in U.S.A., in Inghilterra, in Francia, Spagna, Austria ed Argentina (57).

Non è questa la sede per l'approfondita indagine del sistema, la cui applicazione richiede, ovviamente, molta cautela e pondera-

(55) v. *Mater et Magistra*, par. 65 e 66.

(56) v. Franz Coester, *La diffusione della proprietà e l'azionariato popolare nella Repubblica federale tedesca* in: *L'economia - Azionariato popolare ed operaio*, Ediz. Univers. Intern. di Studi Soc., Marzo-aprile 1961.

(57) v. *Esperienze straniere in tema di azionariato popolare ed operaio*, in *L'economia*, ecc. op. cit. 109-136.

zione, soprattutto per l'inserzione realistica nella dinamica delle diverse economie.

Gli strumenti ed i modi che l'esperienza potrà suggerire per la sistematica della partecipazione del lavoro alla gestione ed agli utili delle imprese potranno essere diversi. Ma il processo di adeguazione nella libertà tra sviluppo economico e progresso sociale resta fondamentale esigenza di giustizia del nostro tempo e quindi impegno politico dei Parlamenti, dei Governi e delle Comunità.

La compartecipazione agli utili nella cogestione dell'impresa non è, infatti, soltanto una esigenza dello sviluppo della produttività ma, essenzialmente, istanza razionale ed umana di sviluppo della personalità del lavoratore, delle sue capacità e delle sue responsabilità sociali.

In un mondo in cui la meccanizzazione, l'automatizzazione e l'automazione del lavoro rischiano di comprimere e di sopprimere la personalità e la dignità dell'uomo, il lavoro, nell'interesse del bene comune, riafferma i valori ideali e sociologici della sua « presenza attiva a tutti i livelli » nella vita dell'impresa ed oltre l'ambito dei singoli organismi produttivi, per essere sempre più vitalmente inserito nel contesto democratico, economico-sociale delle rispettive Comunità politiche.

14. — *Conclusione.*

La politica del bilancio del nostro Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche in questo esercizio finanziario, attraverso l'articolazione e l'intervento operativo dei vari stanziamenti, illustrati e documentati molto brevemente e con lacune e manchevolezze inevitabili dal vostro relatore, fa registrare al mondo del lavoro notevoli progressi, per i quali è doveroso tributare meritata lode al Ministro del lavoro, ai suoi più diretti collaboratori, a tutto il personale degli Uffici centrali e periferici.

Progressi di cui è documentata genesi e sintesi l'aggiornato elenco sistematico dei principali provvedimenti (58) di legislazione

(58) v. precedenti elenchi sistematici nelle citate Relazioni De Bosio, Pezzini e Varaldo.

sociale, testimonianza storica, in quest'ultimo decennio del I secolo di vita unitaria, dell'impegno politico dell'Italia nel fondare e costruire sul lavoro lo Stato democratico repubblicano.

Sul lavoro che gli italiani auspicano nel mondo artefice sempre più intrepido e tenace della più grande impresa dello spirito di buona volontà: la perfezione dell'uomo: unica meta valida — al di là di tutte le conquiste delle tecniche e degli spazi — ad aprire, nella storia, orizzonti di giustizia e di

pace, protesi verso la spiritualità che è libertà, verso la razionalità che è verità, verso l'unità che è amore.

Con questo auspicio per l'Italia, per il mondo, per il Lavoro umano, il vostro relatore, onorevoli colleghi, Vi propone di approvare il disegno di legge concernente lo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'esercizio finanziario 1961-62.

MILITERNI, *relatore*

PARTE III.

APPENDICE

Aggiornamento al 31 luglio 1961 dell'elenco sistematico dei principali provvedimenti di legislazione sociale, allegato alla relazione del senatore De Bosio sullo stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio 1957-58.

PARTE I.

ORGANIZZAZIONE

Legge 22 luglio 1961, n. 628, recante modifiche all'ordinamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Legge 10 febbraio 1961, n. 66 per la riorganizzazione giuridica dell'Istituto di medicina sociale.

Legge 31 marzo 1961, n. 280 per il conferimento di n. 600 Stelle al merito del lavoro in occasione della celebrazione del Centenario dell'Unità nazionale.

PARTE II.

DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI LAVORO

Legge 14 luglio 1959, n. 741 con norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori.

Legge 24 luglio 1959, n. 612, concernente la partecipazione italiana alla sorveglianza sulle condizioni di sicurezza, di lavoro e di vita della mano d'opera italiana impiegata in miniere di carbone all'estero.

Legge 1° ottobre 1960, n. 1027 recante modifiche alla legge 14 luglio 1959, n. 741.

Legge 23 ottobre 1960, n. 1369 per il divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e servizi.

Legge 10 febbraio 1961, n. 51 recante modificazioni all'assicurazione contro la silicosi e l'asbestosi.

Legge 22 dicembre 1960, n. 1578 recante provvidenze C.E.C.A. a favore del personale licenziato da aziende siderurgiche.

Legge 7 febbraio 1961, n. 75 per il trattamento tributario dell'Ente nazionale prevenzione infortuni.

Legge 18 dicembre 1960, n. 1561 recante norme relative all'indennità di anzianità spettante agli impiegati privati.

Legge 22 dicembre 1960, n. 1593 recante norme integrative e interpretative della legge 1° luglio 1955, n. 638, sulla previdenza del personale delle Aziende private del gas.

Legge 10 febbraio 1961, n. 5 per l'abrogazione della legislazione sulle migrazioni interne e contro l'urbanesimo.

PARTE III.

PREVIDENZA SOCIALE

Legge 18 ottobre 1960, n. 1226 per l'aumento degli assegni familiari nel settore del credito.

Legge 6 dicembre 1960, n. 1575 per l'aumento della misura degli assegni familiari nei confronti dei lavoratori addetti alla lavorazione della foglia di tabacco nei magazzini generali dei concessionari speciali.

Legge 7 dicembre 1960, n. 1542 per l'aumento degli assegni familiari nel settore delle assicurazioni.

Legge 20 ottobre 1960, n. 1237 recante disposizioni in materia di prestazioni per la disoccupazione involontaria.

Legge 17 dicembre 1960, n. 1592 per la concessione di 50 milioni al Comitato italiano di servizio sociale per l'organizzazione della X Conferenza internazionale di servizio sociale.

Legge 10 febbraio 1961, n. 77 per l'aumento del contributo a carico dello Stato per l'assistenza di malattia agli artigiani.

Legge 23 febbraio 1961, n. 198 per la determinazione del contributo dello Stato alla gestione per l'assicurazione invalidità e vecchiaia degli artigiani per gli esercizi dal 1959-60 al 1963-64.

Legge 5 luglio 1961, n. 579, per l'istituzione di un fondo per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia del Clero.

Legge 5 luglio 1961, n. 580, per la istituzione di un fondo per l'assicurazione di invalidità e vecchiaia dei ministri di culti diversi dalla religione cattolica.

Legge 29 giugno 1961, n. 576, per l'aumento del contributo a carico dello Stato per l'assistenza di malattia ai coltivatori diretti.

Legge recante disposizioni in materia di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione (in corso di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*).

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 1961 al 30 giugno 1962, 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 lo esercizio 1961-62, 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 1961-62, 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, negli stati di previsione della spesa, per l'esercizio finanziario 1961-62, dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro — rubrica Provveditorato generale dello Stato — per le spese inerenti ai servizi e forniture considerate dal regio decreto-legge 18 gennaio 1923, n. 94 e relative norme di applicazione, delle somme versate in entrata dagli Enti di previdenza tenuti a contribuire alle spese di funzionamento dell'Ispettorato del lavoro, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520.

Art. 5.

La spesa globale massima per i compensi forfetari ai « Corrispondenti del servizio di collocamento » è fissata, per l'esercizio finanziario 1961-62, ai sensi dell'articolo 14 della legge 16 maggio 1956, n. 562, in lire 550 milioni.