

(N. 1903-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 2 ottobre 1951 (V. stampato N. 1866)

presentata dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 3 OTTOBRE 1951

Presentata il 3 ottobre 1951

Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952.

ONOREVOLI SENATORI. — Il bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale prevede per l'esercizio finanziario 1951-52 la somma complessiva per spese effettive di lire 37.830.479.400. Tale somma segna un aumento sul bilancio dell'esercizio precedente di lire 9.124.890.000.

Le variazioni in aumento per lire 436.656.000 sono conseguenziali alle leggi e decreti 11 aprile 1950, n. 130, 11 settembre 1950, n. 807, 4 novembre 1950, n. 888, concernenti miglioramenti economici, indennità sostitutive, compensi ai dipendenti dello Stato.

Lire 7.300.000.000 vengono attribuite, in forza di leggi e decreti in vigore, all'Istituto nazionale di previdenza sociale per contributi al Fondo di solidarietà sociale, per assegni supplementari di contingenza, per sussidi straordinari di disoccupazione. La restante somma di lire 488.234.000 risulta dalla differenza fra le maggiori e minori spese previste su i vari capitoli di bilancio per incremento o riduzione di oneri.

A lato di queste variazioni iscritte nei vari capitoli si aggiungono oggi: lo stanziamento straordinario di 20 miliardi deliberato recen-

temente dal Consiglio dei ministri per un ulteriore incremento dei cantieri di rimboschimento e dei cantieri di lavoro, e lo stanziamento di 25 miliardi per l'adeguamento delle pensioni previdenziali.

* * *

Le cifre registrate nei singoli capitoli e nelle risultanze complessive non traducono la reale configurazione del Ministero nei suoi aspetti funzionali.

Il Ministero del lavoro solo in via indiretta e contingente si inserisce nel compito che la Costituzione attribuisce allo Stato di dare possibilità di lavoro a ogni cittadino. In altri termini esso non è un datore di lavoro, ma entra nel campo del lavoro con finalità propulsive, protettive, regolatrici, coordinative e assistenziali e provvede ad assicurare un minimo di sussistenza a chi non può esercitare il diritto di lavoro.

Similmente come Ministero della previdenza sociale esso non gestisce gli Istituti della previdenza, ma vigila su di essi, ne regola le funzioni, ne definisce il piano e le modalità di azione, sancisce il diritto del cittadino alle prestazioni. È una somma di attività che non si traduce in numeri, è un bilancio che si allinea su grandi direttrici lungo le quali si inseriscono altri Ministeri e Enti e Istituti e intorno alle quali vanno ad agitarsi in perenne ritmo problemi giuridici, economici, politici, tecnici e ancor più particolarmente problemi umani.

Questa chiarificazione può consentire al relatore di sottrarsi all'obbligo di un'analisi particolareggiata delle cifre per dirigere le proprie considerazioni su quelle grandi direttrici che si muovono e fanno capo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale. E non mancano del resto motivi specifici che giustificano un tale indirizzo.

Il primo di questi potrebbe apparire la mia troppo limitata competenza in calcoli e in valutazioni di numeri. Ma se la 10^a Commissione, al cui Presidente non possono sfuggire le attitudini dei singoli componenti, ha ritenuto affidare a un medico la relazione di quest'anno finanziario, può sembrare evidente che alla scelta ha voluto dare un particolare significato. E in realtà da lungo tempo in seno alla 10^a

Commissione sono in amichevole dibattito argomenti di ordine sociale, assistenziale e previdenziale, e più volte l'eco di tali dibattiti è stata portata in Aula dal Presidente o da alcuni dei componenti.

A ciò si aggiungono altre due considerazioni.

Il Ministero del lavoro è un organismo giovane: la società moderna vuole ad esso affidati molti e vasti compiti: esso potrà meglio fortificarsi, ampliare i propri confini di azione, completare la sua fisionomia attraverso pubblici dibattiti, attraverso la formulazione di direttive sicure, e non sembra esservi per questo occasione e luogo migliori della discussione del Bilancio nel Senato della Repubblica.

L'attuale Ministro è un autentico esponente del mondo del lavoro e di un tal mondo conosce le ansie, i contrasti, le esigenze, cosicché egli sembra bene adatto a raccogliere la voce di chi con lui vuole collaborare.

Tali motivi sembrano sufficienti ad avviare la presente relazione sulle grandi linee di tre gruppi di problemi:

- problemi di lavoro;
- problemi di previdenza;
- problemi di assistenza al lavoratore.

I.

PROBLEMI DI LAVORO

Il problema centrale in questo momento è costituito dalla *disoccupazione*.

Non è di grande significato pratico analizzare le oscillazioni stagionali o anche annuali. Il numero dei disoccupati si mantiene sempre elevato.

Il deciso orientamento dei vari Governi succedutisi negli anni del dopoguerra, gli sforzi combinati di Ministeri, di Enti, di Aziende, di Organizzazioni sindacali, provvidenze legislative e iniziative pubbliche e private hanno attenuato, forse frenato, ma non hanno dominato il fenomeno che a notevole distanza di tempo dalla cessazione della guerra persiste in proporzioni minacciose e con riflessi deleteri per la vita degli individui, della famiglia, della compagine sociale.

Nè sono da invocare a giustificazione la depressione economica, le distruzioni e i dissesti

provocati dalla guerra, la necessità di riconversione di aziende dalle attività di guerra a opere di pace: il Ministro del tesoro ha reiteratamente assicurato che la produzione e il reddito nazionale hanno raggiunto livelli sensibilmente superiori a quelli dell'anteguerra. Con ciò si è lungi dal negare che le conseguenze della guerra e della disfatta non pesino ancora su tutto l'ordinamento della vita lavorativa; ed è pur facile ammettere senza riserve che il graduale riassetto, specie se accompagnato, del che nessuno dubita, dalla volontà fattiva del Governo, potrà portare notevoli benefici.

Ma ormai è evidente per tutti che il problema della disoccupazione ha cause profonde di ordine generale e permanente, il che impone di considerarne almeno in parte la soluzione sul piano sociale.

Il Ministero del lavoro è intervenuto con molteplici provvidenze che hanno nome I.N.A.-Casa, corsi di qualificazione e riqualificazione, centri di rimboschimento, cantieri-scuola, sussidi ordinari e straordinari.

Questi ultimi, che costituiscono le cosiddette provvidenze passive, se sono indispensabili per alleviare temporaneamente le conseguenze materiali dello stato di disoccupazione, non possono aver mai la pretesa di risolvere il problema, chè anzi a lungo andare sono destinati ad aggravarlo perchè degradano socialmente l'individuo, ne affievoliscono lo spirito di ripresa e infine lo rendono incapace di superare le difficoltà della vita, di sopportare il peso e di godere le gioie del lavoro.

L'opera del Ministero del lavoro in questo momento sembra esser chiamata ad assolvere due compiti fondamentali:

potenziare al massimo le provvidenze già in atto che hanno per fine l'occupazione effettiva e produttiva;

dar corso ad altre forme di tutela del lavoratore mediante una più equa distribuzione del lavoro disponibile.

Ai fini della realizzazione di tali compiti, tenuto conto che l'I.N.A.-Casa ha leggi, disposizioni normative e finanziamenti che ne fissano l'attività entro limiti ben definiti, do-

vrebbero essere poste su un piano di particolare considerazione:

le scuole di qualificazione;

le leggi protettive per determinate categorie di lavoratori;

la regolamentazione dell'occupazione.

SCUOLE DI QUALIFICAZIONE E RIQUALIFICAZIONE.

L'istituto delle scuole di qualificazione e riqualificazione si coinnesta nel problema della disoccupazione in considerazione di tre situazioni di fatto:

oltre il 70 per cento dei disoccupati è rappresentato da soggetti privi di qualsiasi qualifica. Sono i cosiddetti « buoni a tutto » che premono alle porte degli uffici di collocamento, che sono in perenne agitazione, che passano di cantiere in cantiere senza mai acquisire un posto relativamente stabile, che trasferiscono le loro ansie nel corpo della società;

l'analisi dei vari settori di lavoro rileva gravi e talora deleterie sproporzioni nella disponibilità della corrispondente mano d'opera con enormi eccedenze in alcuni e con carenze in altri;

è relativamente facile alimentare correnti emigratorie con mano d'opera specializzata: al contrario gli indifferenziati vengono quasi sistematicamente respinti da tutti i paesi e laddove vengono accolti sono destinati all'avvilimento in lavori pesanti e pesantissimi o a popolare e fecondare con sacrifici inumani terre incolte e insalubri.

La nostra presente situazione caratterizzata da vaste masse indifferenziate o inadatte a lavori disponibili è essenzialmente un derivato della guerra.

Gli adulti che furono allontanati dalle normali occupazioni per richiamo alle armi, che trascorsero anni nelle caserme, su i campi di combattimento o in prigionia, altri che dalle opere di pace furono trasferiti in lavori di guerra hanno perduto le antiche capacità tecniche o pur avendole mantenute non hanno più occasione di esplicarle.

I profughi che hanno abbandonato le proprie terre e la propria casa sono venuti a trovarsi in ambienti nuovi che impongono un diverso orientamento alla loro vita lavorativa.

Molti contadini reduci dalle armi e molti sfollati hanno perduto l'attaccamento alla terra e ai loro paesi rurali; attratti dal miraggio di un tono di vita più elevato conseguibile con minori sacrifici si sono riversati nelle grandi città andando così ad accrescere il numero dei questuanti una qualsiasi occupazione.

Le giovani generazioni che durante gli anni di guerra non conobbero il peso e la gioia del lavoro sono rimaste prive di una sana educazione e di un qualsiasi orientamento professionale.

Il Ministero del lavoro ha compreso le necessità derivanti da tale situazione e ha predisposto le relative provvidenze.

Sin dal 1946 indirizzava l'attività di due Enti già costituiti nell'anteguerra, l'I.N.A.P.L.I. e l'E.N.A.L.C., alla rieducazione professionale dei reduci, partigiani e assimilati. Con i decreti legislativi 7 novembre 1947, n. 1264 e 14 gennaio 1948, n. 2 e poi con la legge 29 aprile 1949, n. 264, provvedimenti tutti promossi dall'allora Ministro del lavoro Fanfani, le scuole di qualificazione alle quali si aggiunsero i cantieri di rimboschimento e i cantieri-scuola, assumevano una ben definita fisionomia, ad esse veniva riconosciuta funzione di interesse pubblico e venivano inserite direttamente nel problema della disoccupazione dando possibilità ai disoccupati di partecipare ai corsi e di godere di una speciale indennità di frequenza.

Il relatore al bilancio del precedente esercizio finanziario 1950-51, onorevole Grava, diede ampi e particolareggiati ragguagli sul funzionamento dei corsi e sulla loro distribuzione territoriale con riferimento al 31 gennaio 1950.

Nell'anno 1950 le scuole di qualificazione, e a lato di queste i cantieri di rimboschimento e i cantieri di lavoro, hanno segnato un ulteriore sviluppo come può desumersi dai seguenti dati riassuntivi:

Cantieri di rimboschimento e di lavoro impostati nell'esercizio finanziario 1950-51, n. 3615, con 241.284 allievi con una spesa complessiva di oltre 15 miliardi;

Corsi professionali e aziendali nello stesso periodo di tempo, n. 9.096, con 290.805 allievi con una spesa complessiva di circa 15 miliardi e mezzo.

Di fronte a questi risultati che sono documento sicuro di un'attività degna del massimo plauso stanno alcuni lati che richiedono un graduale perfezionamento.

I corsi di qualificazione non hanno trovato nell'opinione pubblica quell'accoglienza e quella valutazione a cui essi hanno diritto. È assai probabile che in parte ciò si debba all'insufficiente conoscenza del loro significato, della loro impostazione e dei benefici che ne attingono larghe masse di lavoratori. È auspicabile un maggiore interessamento della stampa quotidiana e periodica, della radio, degli uomini politici, delle organizzazioni sindacali, dei sociologi. Ma è anche vero che diffidenze, scetticismo e pregiudizi sono alimentati da alcuni aspetti negativi. La consistenza dei corsi è impari alla vastità del bisogno; il godimento di una particolare indennità spinge molti disoccupati a iscriversi, ma poi la frequenza non sempre risponde al numero degli iscritti: in alcune plaghe e per alcuni corsi scende sino al 50 per cento. I corsi non sono sempre armonizzati con le esigenze locali, i programmi sono spesso troppo vaghi, teorici, gli insegnanti non sempre hanno adeguate conoscenze pratiche: alcuni corsi sono di troppo breve durata e quindi insufficienti a dare una vera qualifica o specializzazione.

La Commissione si rende conto che tutte le istituzioni scolastiche, dovendo rispondere ad esigenze multiformi, presentano lati deboli che le espongono a facili critiche da chi non vede i problemi nel loro complesso. Lati deboli sono ancora più facili a riscontrarsi nelle scuole di qualificazione che sono ancora in fase di formazione e che attendono dall'esperienza quegli insegnamenti che debbono perfezionarle e renderle ognor più aderenti alle proprie finalità.

Ed è unicamente con l'intento di accelerare questo moto di perfezionamento che la Commissione formula due ordini di rilievi a carattere generale.

Il primo ordine concerne l'*organizzazione*. La responsabilità organizzativa dei corsi di riqualificazione, dei cantieri-scuola, dei cantieri per lavori di pubblica utilità è necessariamente devoluta a molteplici enti, associazioni ed aziende. Costituiti poi per legge e con finalità specifica sono l'E.N.A.L.C. (Ente nazionale

addestramento lavoratori del commercio), lo I.N.A.P.L.I. (Istituto nazionale addestramento professionale lavoratori dell'industria), lo E.N.E.M. (Ente nazionale educazione marittimi).

Non v'è dubbio che la pluralità degli enti comporta cospicue spese di gestione. Basta all'uopo considerare che l'E.N.A.L.C. ha chiesto per l'anno finanziario in corso oltre 156 milioni per spese generali e di organizzazione contro una somma di 278 milioni per esigenze effettive di attività didattica, e che corrispettivamente l'I.N.A.P.L.I. ha chiesto 150 milioni per spese generali e di organizzazione contro 600 milioni per lo svolgimento dell'attività didattica.

Ma, a parte tale considerazione, anche se non si reputi giunto il momento di addivenire ad un sistema più semplice e meno frazionato, l'urgenza di un ben definito coordinamento tra le varie attività ed enti responsabili è ben manifesta. Le complesse esigenze della produzione nazionale, le differenti risorse locali, le disparate attività regionali, il vario livello di vita e di preparazione delle categorie dei lavoratori, le multiformi richieste emigratorie impongono senza ulteriore dilazione una legislazione che disciplini su un piano organico coordinato i problemi dell'addestramento professionale senza lasciare lacune, senza creare sovrapposizioni e rispettando gli orientamenti prevalenti delle attività lavorative delle singole località e dei singoli aggruppamenti di lavoratori.

Il secondo ordine di rilievi è di natura estensiva.

La legislazione che disciplina i corsi di qualificazione è una legislazione di contingenza dettata dalla disoccupazione e dalle esigenze derivate dalla guerra. In altri termini sono state le circostanze eccezionali del momento a imporre la preparazione professionale degli adulti. Ma è facile dire che se oggi si lamenta la esistenza di tante masse di mano d'opera indifferenziata, ciò si deve precipuamente alla inesistenza nel nostro Paese di un piano organico per la preparazione professionale dei giovani, o meglio ancora degli adolescenti.

E in realtà ancora oggi le provvidenze al riguardo sono parziali, frammentarie, disorganiche. L'avviamento professionale degli adolescenti è un'esigenza permanente che è al di

sopra e al di fuori della contingenza attuale. Ne fanno un imperativo per i legislatori, per i Governi, per i sociologi la progressiva meccanizzazione del lavoro, la moltiplicazione ognora crescente delle attività specializzate, l'esuberanza di unità negli impieghi e nelle professioni liberali, le richieste dei Paesi verso i quali sono ancora possibili correnti emigratorie. Ne fa poi un imperativo morale verso i singoli e verso la Nazione il dovere della presente generazione a non ripetere gli errori delle precedenti, che hanno lasciato innumeri lavoratori nell'avvilimento per l'impossibilità a rispondere ai bisogni dell'ora presente.

Già il Senato ha sottolineato questa esigenza dando l'approvazione al disegno di legge d'iniziativa del senatore Sacco ed altri, contemplato: « Disposizione per l'orientamento scolastico e professionale ».

E la nostra legislazione registra una serie di provvidenze che furono dettate in altri tempi. Sono tra queste: la legge 16 giugno 1932, n. 826, concernente l'istruzione professionale dei contadini; il regio decreto-legge 26 settembre 1935, n. 1946, convertito nella legge 2 giugno 1936, n. 82, sul riordinamento dei Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica; il regio decreto-legge 21 giugno 1938, n. 1380, convertito nella legge 16 gennaio 1939, n. 290, sull'istituzione dei corsi per la formazione e il perfezionamento dei lavoratori; il regio decreto-legge 21 settembre 1938, n. 1906, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, sulla disciplina dell'apprendistato.

È assai probabile che molte di queste disposizioni appaiano ormai superate dagli eventi. Ma esse stanno a dimostrare l'effettiva esigenza, già profilatasi prima della guerra, della preparazione professionale dei giovani, e forse possono costituire un filo conduttore per dare oggi al problema una soluzione che, al di fuori e al di sopra delle contingenze attuali, crei un piano razionale per inserire nel giusto posto tutti coloro che si apprestano ad entrare nella vita del lavoro.

LEGGI PROTETTIVE.

Chi scrive, trovandosi nel 1947 in Inghilterra, visitò le istituzioni post-sanatoriali di lavoro per tubercolotici. Non poca fu la sua meraviglia

nel constatare che quelle istituzioni, pur così celebrate e quasi richiamate ad esempio presso di noi, erano tanto limitate nel numero e nella consistenza recettiva. Ma la sua sorpresa ben presto cedette al ragionamento. In Inghilterra, almeno nell'epoca di cui si parla, era tale la richiesta di mano d'opera che i tubercolotici con sufficiente capacità lavorativa potevano trovare immediata occupazione ben retribuita e adatta alle loro condizioni non appena venivano dimessi per guarigione. Le istituzioni post-sanatoriali erano destinate a quelle unità che per le loro condizioni cliniche, fisiche o funzionali non erano in grado di rioccupare un normale posto di lavoro nella comunità.

Purtroppo per l'Italia vige una ben altra legge. In una società nella quale l'energia-lavoro è fortemente esuberante rispetto al lavoro disponibile s'ingaggia fatalmente una lotta per la conquista dei posti. Ed è naturale la vittoria dei più validi, di quelli in piena efficienza fisica a danno dei deboli e dei minorati che saranno perennemente costretti a rimanere esclusi o tutt'al più adattarsi ai lavori più umili e meno redditizi. Ed è anche naturale che in questa lotta i validi siano aiutati dai datori di lavoro i quali pretendono, e dal proprio punto di vista giustamente, di trarre dal lavoro il massimo rendimento.

Ma qui il problema si sposta sul piano etico ed umano. La società, lo Stato non possono condannare all'avvilimento, alla miseria perpetua, alla degradazione e alla rivolta coloro che per qualsiasi motivo, per uno stato di inferiorità fisica permanente o contingente, costituzionale od acquisita, sono destinati a restare succubi nella lotta per la vita.

Il legislatore italiano ha compreso questa esigenza morale ed è intervenuto in molteplici campi imponendo *ex lege* determinate aliquote di lavoratori che si trovano in particolari condizioni. L'anno 1950 è stato in tal senso particolarmente fecondo. Nel solo breve periodo che va dal giugno al 15 luglio sono registrate tre leggi protettive:

una prima del 3 giugno 1950, n. 375, che riforma la legge 21 agosto 1921, n. 1312, concernente l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra; una seconda del 15 luglio 1950, n. 539, che estende le norme vigenti per gli invalidi e mutilati di guerra ai mutilati

e invalidi per servizio e ai congiunti dei caduti per servizio; una terza del 4 luglio 1950, n. 537, sull'assunzione obbligatoria e mantenimento in servizio dei reduci, orfani e vedove di guerra nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese private. Senonchè i soli titoli delle menzionate leggi illustrano chiaramente l'orientamento del legislatore: proteggere coloro che si sono resi benemeriti verso la Patria o che comunque hanno reso servizi allo Stato nel campo della difesa o del lavoro.

Si direbbe che il privilegio di speciali protezioni sia dettato non in funzione del bisogno ma come compenso. E non v'è certo nulla di meritorio in un tale indirizzo, chè anzi si potrebbe pensare che con esso la comunità difende se stessa in quanto a nessuno sfugge che ai beneficiati di oggi corrispondono quegli individui che hanno difeso ieri e che potrebbero esser chiamati a difendere domani con le frontiere della Patria la casa, la famiglia, la proprietà, i beni materiali di coloro che maggiormente possiedono.

Con ciò, è ovvio, si è ben lontani dal formulare una qualsiasi riserva su provvedimenti del genere, chè anzi si vorrebbero incrementati al massimo possibile onde rispondere appieno a quel sentimento di ammirazione, di rispetto, e di esaltazione che ogni italiano ha per tutti coloro che, comunque mossi, hanno contribuito a trarre dalle rovine il volto della Patria.

Ma non può non balzare agli occhi di ognuno l'unilateralità del concetto informatore il quale, quando si limita alla contemplazione dei meriti, esclude o almeno pone in sott'ordine i sentimenti di umana solidarietà e di giustizia sociale che debbono essere di guida nella valutazione del bisogno.

S'intende con ciò gettare lo sguardo su due problemi del lavoro connessi con lo stato di malattia: il mantenimento del posto di lavoro; l'avviamento al lavoro dei minorati e degli ex-malati.

Mantenimento del posto di lavoro. Una legislazione veramente umana e comprensiva dei reali bisogni dovrebbe dettare una sola norma: *per malattia non si perde il posto di lavoro.* La conseguenza di una tale norma sarebbe assai semplice: la disponibilità definitiva del posto occupato dal malato si determina o a seguito di decesso o a seguito di dichiarata inabilità

permanente la quale ultima, in un ordinamento bene ingranato, trasferisce l'individuo nell'ambito delle prestazioni economiche e sanitarie previdenziali. Io non so se nell'attuale situazione un tale provvedimento radicale e risolutivo possa trovare applicazione. Ma anche se ciò non fosse, molto lavoro può essere gradualmente compiuto per dirigersi verso quel punto di arrivo.

Oggi i regolamenti del personale contemplano periodi di attesa uniformi per tutti gli stati morbosi qualunque ne sia la natura e l'entità. È questo un provvedimento irrazionale e antiscientifico. Antiscientifico perchè nessuno penserà mai di porre sullo stesso piano un tifo e una tubercolosi, una pneumonite e una artropatia. È irrazionale perchè non pochi soggetti vicini al termine dell'attesa, nella tema di perdere il posto rinunziano al completamento delle cure e, usando di mille espedienti, riprendono temporaneamente il lavoro per poi reimmettersi sulla via dell'ospedale aggravati e non poche volte irrecuperabili.

Particolarmente angosciosa poi è la situazione degli avventizi, degli incaricati, dei fuori ruolo. A parte la modestia del trattamento economico, la conservazione del posto è talmente limitata nel tempo da essere spesso insufficiente persino per malattie comuni o per l'esecuzione dei più semplici interventi chirurgici non appena si delinei un decorso post-operatorio complicato.

Tale regolamentazione, illogica in ogni tempo, assume nel nostro momento aspetti di vera ingiustizia. Oggi gli avventizi, i provvisori, i fuori ruolo sono masse imponenti e non certo per loro colpa. L'avventiziato è stato alimentato dalla guerra, dalle istituzioni in formazione, da nuovi ordinamenti e soprattutto dalla mancanza di regolari concorsi. Il medico è qui testimone di veri drammi individuali e familiari: padri che nascondono lo stato di malattia e che si trascinano malati nel lavoro, interventi chirurgici che vengono rimandati, attesa del periodo di ferie per iniziare determinate cure, richieste pressanti di attestati di recuperata salute, stratagemmi per sfuggire a visite di controllo, e poi la dolorante teoria di coloro che nonostante tutto perdono effettivamente il posto.

La Commissione nell'esame di questo problema non è addivenuta a conclusioni di pratica attuazione: ha voluto però additarlo all'onorevole Ministro nella speranza ne faccia oggetto di approfondita disamina.

Avviamento al lavoro di minorati ed ex-malati. Ancor più complesso e non meno angoscioso è il problema dell'avviamento al lavoro di minorati e di ex-malati. Naturalmente ci si intende riferire a soggetti che in ragione di minorazioni congenite o di pregresse malattie, pur non disponendo di piena capacità fisico-funzionale, sono tuttavia in grado di svolgere attività lavorative senza danno per sè, senza pericolo per altri e con normale o parziale rendimento.

In altri tempi gran parte di questi soggetti non potendo recuperare un minimo di efficienza restavano affidati permanentemente alla pietà e alla pubblica assistenza: quelli poi che passavano a guarigione senza grave depauperamento potevano inserirsi o reinserirsi con relativa facilità nel corpo della società produttiva. Oggi ambedue queste strade sono quasi precluse. Da un lato i progressi scientifici, dando i mezzi per superare non poche deficienze congenite e ancor più per vincere molte malattie depauperanti, hanno accresciuto la schiera dei riabilitati o dei guariti cosicchè questi sfuggono alle provvidenze assistenziali. D'altro lato la limitazione del lavoro disponibile rende ad essi, o perchè arrivati in ritardo o perchè meno validi, pressochè impossibile la conquista di un posto. Si profila così la necessità di portare il problema sul piano sociale nei suoi due aspetti fondamentali: *conferire ai minorati ed ex-malati con limitazione fisica o funzionale una qualifica adatta alle loro condizioni; assicurare agli stessi il corrispondente posto di lavoro.*

Il legislatore italiano aveva dato inizio alla soluzione di questo problema con il decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 538, sull'avviamento al lavoro dei lavoratori dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica di affezione tubercolare. E i principi informativi di quel decreto legislativo rispecchiavano esattamente la duplice esigenza già prospettata di preparare i malati in via di guarigione a un lavoro idoneo alle loro condizioni e di

facilitarne poi l'occupazione non appena dimessi dai sanatori. E in realtà grandi benefici ne sono derivati. In alcuni centri sanatoriali la vita ha subito una vera trasformazione. All'inattività deprimente è subentrato un risveglio di energie: molti locali prima adibiti ad usi marginali si sono arricchiti di attrezzature didattiche e si sono popolati di giovani e di anziani che con il recupero della salute si confortano della certezza di essere ancora parte viva della società produttiva. E non pochi italiani di ogni categoria, sino a poco tempo fa ignari del significato funzionale e sociale dei sanatori, hanno potuto assistere stupefatti e ammirati a lunghe teorie di abiti, di indumenti di ogni genere, di lavori di cucito e di ricamo, di ebanisteria, di meccanica, di elettrotecnica compiuti da uomini ritenuti in altre epoche per sempre inutilizzabili. Ma se tutto ciò può destare una punta di giusto orgoglio nel legislatore italiano, quanto si è fatto deve essere di sprone per nuove realizzazioni.

La legge a cui ci si è richiamati contempla solo i tubercolotici mentre le categorie abbisognavoli sono tante: sono tra questi, sol per citarne alcuni, i minorati alla nascita, i cardiopazienti in istato di compenso funzionale, gli artropatici, i depauperati da traumi. E non si creda di aver risolto con quella legge il problema dei tubercolotici. Innanzitutto molte case di cura non hanno ancora risposto agli obblighi di legge per quanto concerne l'istituzione di corsi di riqualificazione o vi hanno risposto con misure assolutamente inadeguate. In secondo luogo, e qui le lacune sono di eccezionale gravità, le provvidenze adottate per il reinserimento dei guariti nel mondo del lavoro costituiscono più una presa di posizione teorica che un atto di efficacia pratica. Pressochè inoperante infatti si dimostra l'articolo 2 che sancisce l'abolizione di norme restrittive su l'assunzione o riassunzione in servizio di ex-tubercolotici. I prestatori d'opera presso qualsiasi ente quando cadono malati per tubercolosi quasi sempre vanno incontro a perdita del posto non in ragione della natura del male, ma in causa della durata dello stato morboso, elemento questo non contemplato dalla legge. Similmente di limitatissimo valore è l'articolo 3 che fa obbligo agli istituti sana-

toriali di assumere ex-tubercolotici nella proporzione del dieci per cento del personale in servizio. Tale norma, del tutto inadeguata a dare una soluzione al problema, subisce ulteriori restrizioni dal fatto che nel computo vengono incluse le unità già in servizio che hanno o hanno avuto manifestazioni tubercolari.

L'Italia ha nel mondo il primato negli studi sulla tubercolosi e dispone di un'organizzazione sanatoriale tra le più efficienti e perfezionate. La Commissione fa voti che sullo stesso piano vengano poste le provvidenze di ordine sociale affinché non resti menomata l'opera di recupero di tante vite e di tante energie.

REGOLAMENTAZIONE DELL'OCCUPAZIONE.

S'intende qui riferirsi all'obbligo che, secondo il disposto dell'articolo 4 della Costituzione, ha lo Stato di « rendere effettivo il diritto al lavoro a tutti i cittadini ».

Tale diritto può rendersi effettivo automaticamente quando le Aziende nel loro complesso sono in grado di assorbire per intero l'energia-lavoro della comunità nazionale.

In carenza della situazione precedente il diritto al lavoro deve essere reso effettivo dallo Stato dando alla propria politica indirizzi tendenti all'aumento del reddito nazionale e all'incremento della produzione, orientando e facilitando l'emigrazione, incrementando e migliorando il patrimonio nazionale con lavori pubblici, stimolando l'iniziativa privata, elevando il livello di vita e di produzione nelle aree depresse.

Ma può esistere una terza situazione: nonostante l'opera vigile e fattiva dei Governi e nonostante la messa in moto a pieno regime degli enti, delle organizzazioni, della società e degli imprenditori singoli, possono sussistere gravi lacune che condannano masse imponenti di lavoratori a uno stato di permanente disoccupazione.

L'Italia purtroppo sembra avviarsi su questa situazione. È probabile che il graduale riassetto della vita nazionale e ancor più gli indirizzi della politica economico-sociale ribaditi tanto decisamente nelle ultime comunicazioni del Governo dall'onorevole Presidente del Consiglio e già in parte tradotti in atto possano

alleviare questa piaga o almeno ridurne le proporzioni. Ma la piaga è destinata a permanere perchè alcune cause non sono di facile rimozione.

Le barriere doganali e ancor più certe barriere politiche ed economiche che si erigono contro i nostri prodotti finiti, l'insensibilità dei Paesi ricchi per le nostre esigenze emigratorie condannano l'Italia a rimanere quasi chiusa in sè stessa. Contro questo stato di cose è una enorme e crescente ricchezza di vite umane alimentata dalla sanità morale delle nostre popolazioni, dalla costante ascesa degli indici medi della vita, dalla riduzione progressiva degli indici di mortalità in prevalente rapporto con la perfezionata protezione dell'infanzia.

Su questo recinto chiuso ogni giorno più popolato agiscono negativamente e sempre più inesorabilmente la povertà delle materie prime, la modesta capacità di acquisto delle categorie medie ed umili, la crescente meccanizzazione del lavoro che mentre arricchisce e perfeziona le fonti di produzione riduce parallelamente la richiesta di braccia e di menti umane.

E così *uno stato permanente di difetto di lavoro disponibile rispetto all'energia-lavoro è in atto* e non sembra prevedibile per ora un ritorno a un tollerabile equilibrio.

In questa situazione si profila la necessità urgente di un diverso intervento del Ministero del lavoro: *distribuire il lavoro disponibile in modo da renderne partecipe il massimo numero di lavoratori.*

Non è nei compiti della Commissione formulare proposte concrete o predisporre i provvedimenti da adottare. La Commissione tuttavia, in pieno spirito di collaborazione con l'onorevole Ministro e con gli organi competenti, non si esime dall'avanzare alcuni suggerimenti che possono aprire la via a provvidenze di pratica attuazione:

a) perseguire con estremo rigore le evasioni dagli obblighi derivanti dall'imponibile di mano d'opera nel settore agricolo;

b) preordinare una politica economica e predisporre misure atte a facilitare un rapido equilibrio tra aumento di produzione e aumento di impiego di mano d'opera;

c) abolire o almeno ridurre il lavoro straordinario al minimo indispensabile richiesto da esigenze eccezionali;

d) ripristinare la settimana lavorativa in un massimo di 40 ore;

e) rendere assolutamente obbligatorio il godimento delle ferie e dei riposi festivi e settimanali e non consentire l'erogazione di compensi sotto qualsiasi forma per ferie o riposi non goduti;

f) favorire l'immissione di mano d'opera in aziende in via di costituzione e in particolare l'apprendistato artigiano con alleggerimento dei contributi assicurativi;

g) imporre il rispetto rigoroso della legge sul collocamento circa l'ordine di precedenza in rapporto al carico familiare; estendere lo stesso principio a tutte le occupazioni ed impieghi; disporre apposite misure per la redistribuzione delle occupazioni e degli impieghi in modo da garantire in prima linea un reddito di lavoro ad ogni famiglia;

h) prendere a base dei contributi assicurativi la intera retribuzione, in essa inclusi gli eventuali compensi per lavoro straordinario.

La Commissione ha per certo che una razionale e ben ponderata applicazione dei menzionati suggerimenti possa portare un non trascurabile contributo alla soluzione del più assillante problema dei nostri tempi e che, lasciato a sè, minaccia di divenire, oltre che esponente di uno stato di ingiustizia distributiva, il più temibile nemico della pace sociale.

II.

PROBLEMI DI PREVIDENZA

La 10^a Commissione non può non tener conto che l'attuale Ministro fu già uno dei suoi più autorevoli membri, che fu componente della Commissione per lo studio della riforma della previdenza sociale, che in tutta la presente legislatura anche nella sua precedente qualità di Sottosegretario al Ministero del lavoro si è fatto promotore di iniziative e di leggi tendenti al perfezionamento del nostro sistema previdenziale, e che infine nella sua nuova veste ha già promosso una delle più importanti riforme nel settore delle pensioni. Cosicchè se oggi in sede di discussione di bilancio la Commissione si sofferma a porre in risalto alcuni

dei problemi più urgenti lo fa solo per dare a lui il conforto della propria solidarietà e per accelerare il moto di rinnovamento che è reclamato dalla pubblica opinione.

Valga come premessa chiarificatrice che la Commissione non intende insistere sulla preliminare necessità, pure espressa da autorevoli fonti, di procedere immediatamente a una radicale trasformazione dell'attuale sistema convogliando gli innumeri enti in unico organismo.

L'organizzazione unitaria considerata come punto di partenza darebbe indubbiamente luogo a una crisi di riorganizzazione che si rifletterebbe dannosamente sull'efficienza del sistema e ritarderebbe l'attuazione di provvidenze che appaiono inderogabili. D'altra parte non sembra doversi *a priori* escludere che, almeno nel momento attuale, una relativa pluralità di enti possa risultare utile. Il dopoguerra ha visto accrescersi enormemente le esigenze sul piano sociale e non solo nel senso dell'entità rapportata al maggior bisogno complessivo, ma anche in senso qualitativo, cioè per richieste e bisogni prima inesistenti o poco avvertiti. L'esistenza di più istituzioni può significare una più estesa mobilitazione di energie, uno sprone alla definizione di compiti nei vari settori, una più elevata e più rapida qualificazione del personale addetto alle varie funzioni, un avvicinamento degli organi previdenziali alla massa degli assistiti.

Fatta però questa premessa è doveroso guardare alla realtà.

L'attuale nostro sistema previdenziale potrebbe assimilarsi a un agglomerato di piccoli e grandi edifici sorti in tempi diversi con intendimenti multiformi, senza un preliminare piano organico. Eretta oltre 50 anni fa la prima costruzione su un ristretto recinto e con fondamenta relativamente poco solide, l'edificio si è dapprima accresciuto in altezza per dare ricetto al crescente sviluppo quantitativo delle categorie inserite per prime nel piano di protezione sociale.

In breve tempo si profilavano altre esigenze ed altre categorie di assistibili. Sino a un certo punto queste furono addossate al primo edificio che dovette così ampliarsi con costruzioni iuxtapposte dando origine alle gestioni speciali. Quando poi seguirono orientamenti nuovi non dettati solo da reali necessità ma anche da indirizzi politici, da situazioni con-

tingenti e persino da particolari interessi e da concezioni personalistiche, apparve necessario erigere altri edifici che si collocarono a lato del primo con fisionomie multiformi, con proporzioni le più differenti, con distanze e avvicinamenti diversi tra gli uni e gli altri. Il dopoguerra, è doveroso riconoscerlo, ha esasperato questa situazione per la necessità di interventi immediati, per la diversa sensibilità dei problemi sociali negli uomini che si sono succeduti al Governo, per l'affermarsi di concetti nuovi e più arditi, per le richieste via via più pressanti in dipendenza del maggior bisogno e del diverso clima politico.

Appare manifesto agli occhi di ogni osservatore che laddove oggi si dovesse costruire e organizzare *ex novo* un sistema previdenziale lo si farebbe con minor dispendio di mezzi, con più ampia visione dei bisogni, con migliore definizione dei compiti e soprattutto in armonia di linee pur attenendosi alle linee più semplici. Non essendo questa la soluzione possibile, è urgente procedere a una revisione, si direbbe ad un adattamento che rispecchi le esigenze di oggi, le inquadri in una visione organica superiore, rispettando e potenziando le istituzioni vitali, assorbendo quanto resta e se necessario demolendo le parti decrepite e inutilizzabili o che, in ragione dei tempi, sono divenute di ostacolo al moto di rinnovamento. Su queste basi e con questi orientamenti la Commissione formula alcune considerazioni su quei problemi che sembrano reclamare più urgente soluzione.

1. — SEMPLIFICAZIONE.

Le prime esigenze di semplificazione si avvertono nell'ambito delle singole gestioni previdenziali. Vengono qui richiamate alcune situazioni a titolo di esempio.

La valutazione dell'indennità giornaliera di disoccupazione richiede le seguenti operazioni contabili:

- a) distinzione tra assicurati impiegati e assicurati operai;
- b) determinazione dell'indennità base;
- c) supplemento dell'indennità base per i figli;
- d) integrazione dell'indennità base;
- e) integrazione del supplemento per i figli;
- f) caropane per il disoccupato;
- g) caropane per i figli.

Ecco il valore delle singole voci rapportate a un disoccupato impiegato con un figlio e a un disoccupato operaio pure con un figlio:

	Assicura- zione impiegato	Assicura- zione operaio
Indennità base	12,00	7,00
Supplemento per il figlio	0,80	0,60
Integrazione indennità base . .	200,00	200,00
Integrazione supplemento figlio .	32,00	32,00
Caropane per il disoccupato . .	20,00	20,00
Caropane per il figlio	20,00	20,00
Totali	284,80	279,60

Da questa analisi emerge: che la distinzione fra impiegato e operaio comporta una differenza che si aggira intorno alle cinque lire; che l'indennità base e ancor più il supplemento per il figlio sono di minima entità rispetto alle rispettive integrazioni.

Un atto semplificativo potrebbe abolire senza danno e con enorme vantaggio morale e materiale la distinzione tra impiegato e operaio e potrebbe poi passare in unica voce le indennità dovute al disoccupato (somma delle voci 1, 3, 5) e in altra voce le indennità dovute al figlio (voci 2, 4, 6).

Un altro esempio della complessità della contabilizzazione è offerto dall'indennità giornaliera ai familiari degli assicurati assistiti per tubercolosi. Eccone la situazione:

	Operaio agricolo	Impie- gato	Operaio non agricolo
Indennità base	4,00	12,00	8,00
Supplemento per il figlio.	0,60	0,80	0,60
Integrazione indennità base	200,00	200,00	200,00
Indennità supplemento figlio	30,00	30,00	30,00
Caropane (2 quote) . .	40,00	40,00	40,00
Totali	274,60	282,80	278,60

Possono qui avanzarsi gli stessi rilievi fatti nella precedente esemplificazione. Le indennità base derivate dalle leggi istitutive originarie sono divenute irrisorie rispetto alle indennità integrative: le tre distinzioni tra operai agricoli, impiegati e operai non agricoli rimaste solo nei confronti delle indennità base hanno perduto ogni significato pratico. La semplificazione può attuarsi conglobando le varie voci in una cifra derivata dalla media dei totali.

Ancor più farraginoso è la contabilizzazione per la liquidazione di pensioni. Qui debbono essere valutate non meno di 14 voci ripartite tra il Fondo assicurativo, il Fondo integrazione, il Fondo di solidarietà sociale e le quote a carico dello Stato. Alcune delle voci corrispondono a qualche lira annua; le spese necessarie per la loro contabilizzazione superano di gran lunga l'importo delle quote. Ma non è il caso di addentrarsi in argomento essendo stato presentato dall'onorevole Ministro al Senato un progetto di riforma dell'istituto delle pensioni.

Una seconda esigenza semplificativa si manifesta ove esistono più gestioni a finalità simile.

Ci si riferisce a titolo di esempio e per i provvedimenti di più facile adozione ai tre servizi, pensioni, tubercolosi, disoccupazione.

Il servizio pensioni si avvale:

del Fondo dell'assicurazione obbligatoria disciplinato dai decreti-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e 14 aprile 1939, n. 636, e successive modifiche;

del Fondo integrazione assicurazioni sociali disciplinato dal decreto legislativo 1° marzo 1945, n. 177;

del Fondo di solidarietà sociale istituito con decreto legislativo 29 luglio 1947, n. 689.

Il servizio tubercolosi si avvale:

del Fondo derivante dalla legge istitutiva e successive modifiche costituito dai cosiddetti contributi base;

del Fondo integrazione derivante dal decreto legislativo 9 novembre 1945, n. 776.

Il servizio disoccupazione è configurato:

in una Gestione originaria contemplante in voci distinte l'indennità base per l'assicurato e l'indennità supplementare per i figli;

in una Gestione integrativa pur essa distinta nelle due precitate voci.

Per quanto riguarda le pensioni è facile conglobare in unica contribuzione il contributo del Fondo integrativo e il contributo per la solidarietà sociale, riducendo così da tre a due le Gestioni relative.

Ancor più facile è la semplificazione nel campo della tubercolosi e della disoccupazione. Essendo le gestioni originarie e le gestioni integrative basate sullo stesso criterio tecnico — sistema a ripartizione — basta accentrare nella gestione assicurativa originaria gli oneri e le entrate delle due gestioni.

2. — OMOGENEIZZAZIONE.

Si vuol qui soffermare l'attenzione su tre differenziazioni che mentre rendono il sistema complesso e dispendioso, sono esponenti di un orientamento legislativo sorpassato e certamente non improntato a sani criteri di giustizia sociale.

a) Gli obblighi contributivi in rapporto all'età.

L'Assicurazione malattie, l'Assicurazione infortuni, la Cassa assegni familiari, la Cassa integrazione guadagni contemplano i soggetti sottoposti a contributo senza limiti di età. Le assicurazioni obbligatorie, il Fondo integrazione, il Fondo di solidarietà sociale limitano l'obbligo contributivo a 60 anni per gli uomini, a 55 per le donne. Tale limitazione, oltre che complicare amministrativamente le gestioni, ha evidenti riflessi sociali perchè induce i datori di lavoro a preferire i soggetti anziani meno onerosi in senso contributivo. Omogeneizzare qui significa porre tutti i lavoratori sullo stesso piano abolendo ogni limite di età.

b) Distinzione tra impiegati e operai.

Tutte le provvidenze a carattere integrativo, le varie indennità, le maggiorazioni per i figli disposte nel dopoguerra si applicano in egual misura nei singoli rami della Previdenza a tutti i soggetti. Al contrario le leggi istitutive modificate nel 1939 prevedono situazioni contributive e rispettivamente prestazioni economiche differenti per gli impiegati e per gli operai. Un criterio di differenziazione è previsto anche per i figli a carico sotto il duplice aspetto della misura della maggiorazione e del limite di età (16 anni per i figli dell'operaio e 18 per i figli dell'im-

piegato nella assicurazione di pensione e di disoccupazione, 17 anni per i figli dell'operaio e 20 per i figli dell'impiegato nell'assicurazione tubercolosi). L'incongruenza in ordine sociale è palese. Ma a parte il lato morale, una tale differenziazione oggi non riveste alcun significato pratico. I contributi base e rispettivamente le indennità base (ne sono stati dati esempi e prospetti nel precedente paragrafo) rappresentano allo stato attuale cifre irrisorie, cosicchè l'omogeneizzazione in questo campo si rivela atto di giustizia e di saggezza amministrativa.

c) Il computo dei contributi.

L'Assicurazione infortuni e l'Assicurazione malattie fissano le aliquote a percentuale sull'intera retribuzione.

Per gli assegni familiari, per i fondi integrativi delle assicurazioni obbligatorie, per il fondo di solidarietà sociale, per la Cassa integrazione guadagni è in atto l'aliquota a percentuale sino a determinati limiti di retribuzione. È il cosiddetto *massimale*.

Per comprendere che quest'ultimo sistema si rivela sperequato e può esser fonte di ingiustizie sono sufficienti brevi riferimenti.

Il datore di lavoro può avere interesse al lavoro straordinario perchè il compenso corrispettivo non resta assoggettato ai contributi assicurativi.

In ogni campo di lavoro alle più alte retribuzioni corrisponde proporzionalmente un minor peso per le assicurazioni sociali. Ciò costituisce una palese ingiustizia per le piccole aziende, per le imprese con gran parte di personale generico non qualificato, per le località ove la mano d'opera è meno retribuita.

Una recente legge (legge 28 luglio 1950, n. 633) ha incluso nell'ordinamento assicurativo l'intera massa impiegatizia abolendo le esclusioni derivanti dal limite di retribuzione. Dall'esistenza del massimale deriva che gli impiegati sopportano oltre un certo limite un peso assicurativo il cui valore reale è in proporzione inversa all'entità della retribuzione.

3. — UNIFICAZIONE.

Da lungo tempo è all'esame della 10^a Commissione un disegno di legge d'iniziativa dei senatori Bitossi ed altri sull'unificazione dei contributi previdenziali. A richiesta del Mini-

stro del lavoro la discussione di quel disegno di legge è stata rinviata per dar possibilità al Governo di concretare un proprio provvedimento legislativo. Si è ancora in attesa.

L'unificazione dei contributi, pur essendo problema di ordine tecnico, ha importanti riflessi su molti aspetti funzionali della Previdenza. Attualmente le modalità di riscossione sono numerose: sistema a mezzo tessere e marche, sistema degli elenchi, sistema del conguaglio tra dare e avere, sistema della regolazione successiva, sistema dei conti d'ufficio, sistema di riscossione per imposta, sistema unificato in agricoltura. Le scadenze per i pagamenti sono pur esse molteplici: nel settore agricolo in coincidenza delle imposte erariali, nel settore industriale 15 giorni - 2 settimane - 4 settimane - 1 mese dopo la scadenza dei periodi di paga; nel settore commercio 15 giorni dopo le scadenze bimestrali; nel settore credito ogni mese; per gli assegni familiari e Casse integrazione guadagni 10 giorni dopo ogni periodo di paga; per le assicurazioni generali obbligatorie 5 giorni dopo ogni periodo di paga; per i fondi speciali 8 - 15 - 30 giorni dopo ciascun trimestre. La situazione poi è resa più complessa dal fatto che sistemi e scadenze diverse vengono adottate nell'ambito di uno stesso ente e persino di una stessa gestione per le varie categorie o per i vari obblighi assicurativi e che per categorie similari ogni ente adotta un proprio sistema.

Per tal modo i datori di lavoro debbono rispondere con adempimenti amministrativi differenti per impiegati e operai, per l'I.N.P.S., per l'I.N.A.I.L., per l'I.N.A.M., per le assicurazioni obbligatorie, per la disoccupazione, per gli assegni familiari, per la Cassa integrazione guadagni, per il Fondo di solidarietà sociale, per i contributi base e per i contributi integrativi. A loro volta gli Enti sono obbligati a una molteplicità di servizi, a contabilizzazioni farraginose che si traducono in pesi economici eccessivi, in strutture organizzative che elevano sproporzionatamente le quote per spese generali.

L'esigenza di un sistema tecnicamente semplice era già stata vista dai primi legislatori quando imposero la riscossione di tutti i con-

tributi dovuti per le assicurazioni obbligatorie a mezzo di marche comprensive di tutte le voci. Perdutosi questo primo indirizzo con il sorgere di altre forme di previdenza non sufficientemente collegate con quelle originarie, il problema si riaffacciò e trovò una certa soluzione nel 1938 nell'ambito del settore dell'agricoltura. Nel 1940 fu formulato dal Governo un programma generico per le altre categorie di lavoratori, ma gli eventi nazionali susseguenti impedirono che quel programma venisse tradotto in applicazione pratica. Del 1941 è la relazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale « sulle possibilità di accertamento e della riscossione con disciplina uniforme dei contributi previdenziali e assistenziali ».

Un tentativo di unificazione si ebbe da parte del Governo della Repubblica di Salò (legge 10 maggio 1944, n. 372) dal 1944 all'agosto 1945, epoca questa in cui il sistema fu abolito su ordine delle autorità alleate. L'argomento fu oggetto di ampia discussione e di apposita mozione (n. 50) da parte della Commissione ministeriale del 1947 per la riforma della previdenza sociale. Susseguentemente il dibattito si è esteso alla stampa quotidiana e periodica, alle Associazioni di categoria, in seno alle Confederazioni dei lavoratori e degli industriali, presso gli Enti previdenziali, tra gli organi del Ministero e ha avuto ripetuta eco nei due rami del Parlamento.

Sembrerebbe dunque giunto il momento per rompere gli indugi anche perchè un provvedimento legislativo di unificazione porterà con sè come naturale corollario la revisione di altri lati manchevoli dell'attuale sistema contributivo tra cui certamente la base per il computo delle aliquote di contribuzione, le differenziazioni tra impiegati e operai, i limiti di età, gli obblighi assicurativi ad alcune categorie che sono rimaste escluse, gli esoneri.

Le sollecitazioni che la Commissione ripete in sede di bilancio all'onorevole Ministro del lavoro sono motivate dalla certezza che un provvedimento legislativo di unificazione significhi l'inizio di un deciso rinnovamento del sistema e il superamento di situazioni che appesantiscono gli organi previdenziali.

4. — RIORDINAMENTO.

Il nostro sistema previdenziale proviene dalla previdenza libera e con le sue origini ha ereditato un ordinamento in Enti plurimi e distinti accresciutisi via via nel numero e nelle differenziazioni sotto la spinta di particolari esigenze, di differenti concezioni politiche, di nuovi orientamenti sociali. Considerati nella loro impostazione e nei momenti di loro istituzione essi potrebbero ben dare una visione ricostruttiva storica del faticoso e lungo travaglio attraverso il quale il lavoratore italiano ha conquistato la coscienza dei propri diritti e si è spinto verso più elevate forme di vita organizzata, e al tempo stesso potrebbero segnare le tappe dell'opera del legislatore italiano che con indirizzo dinamico e fattivo ha teso ad adeguare nei tempi la protezione delle classi più bisognose. Ma la storia non può giustificare la situazione presente che condanna fatalmente molti organismi ed istituti ad allinearsi o anche ad essere assorbiti da altri dotati di più elevata vitalità e maggiormente qualificati per l'assolvimento di finalità specifiche. Tuttavia, conseguenti alle premesse formulate all'inizio di questa parte della relazione, non si ritiene adatta questa sede per avviare un dibattito in argomento. Qui si vuol restringere il campo delle considerazioni e dei rilievi a un solo Istituto che per la sua impostazione e per le sue funzioni è parte viva del nostro sistema in quanto vigila diuturnamente sulla sanità fisica e sulla vita di ogni lavoratore, l'I.N.A.M.

Parlando dell'I.N.A.M. il relatore non può non rievocare l'accorato richiamo che egli ebbe a fare in sede di discussione del bilancio del lavoro nell'esercizio precedente, specie perchè quel richiamo trovò l'unanime comprensione dell'Assemblea.

L'atto di nascita dell'Istituto nazionale assicurazione malattie segna la data dell'11 gennaio 1943 (legge n. 138). Al momento della sua costituzione portava con sé una pesante eredità. La previdenza nel settore sanitario si era costituita in istituti organizzati con il sorgere dei contratti collettivi di lavoro rappresentativi per legge di tutti gli appar-

tenenti a una data categoria. In ogni contratto di lavoro si inseriva l'assistenza sanitaria con modalità particolari, cosicchè in breve s'era avuta una serie indefinita di istituzioni conosciute con la denominazione generica di mutue che non ebbero il tempo di armonizzarsi e coordinarsi fra loro. Il nuovo istituto era chiamato ad assorbirle e disporle con gli opportuni incrementi e perfezionamenti su un piano organico nazionale.

Ma la legge era stata redatta in fretta, non aveva avuto una sufficiente elaborazione, non aveva adeguatamente contemplato le situazioni di fatto, non aveva predisposto attraverso norme regolamentari gli strumenti per l'attuazione. Su questa base originaria caotica si aggiunsero subito i riflessi della situazione nazionale determinatasi nell'ultimo periodo della guerra e negli anni del dopoguerra.

L'Istituto si pose in cammino su una strada tortuosa, irta di difficoltà di ogni genere, senza una precisa guida che solo poteva derivare da una saggia revisione della legge istitutiva. Il risveglio avvenne quando con il graduale riassetto della vita nazionale e con il succedersi di manifestazioni e di episodi a volte clamorosi fu costituita sul finire del 1949 una regolare Amministrazione.

Il Bilancio dell'I.N.A.M. segnava uno scoperto di oltre 20 miliardi; molte aziende, fra cui alcune importantissime, iscrivevano i propri dipendenti negli elenchi dei beneficiari dell'assistenza senza corrispondere i dovuti contributi. Il gettito contributivo risultava sperequato in confronto della massa delle prestazioni. Molti enti di categorie assorbibili per legge erano rimasti al di fuori dell'Istituto. L'organizzazione strutturale al centro e alla periferia aveva mantenuto una fisionomia disarmonica quale doveva necessariamente derivare dal semplice avvicinamento di uomini e organismi sorti con indirizzi particolaristici, ed era divenuta via via più complessa per l'immissione di altri elementi non sempre selezionati, e per la tendenza a colmare le inevitabili lacune nei servizi con provvedimenti contingenti. A tutto ciò facevano riscontro l'insoddisfazione dei beneficiari dell'assistenza e il disappunto della classe sanitaria chiamata a dare la propria opera senza una direttiva unitaria, con mezzi inadeguati,

con compensi irragionevoli, talora irrisori.

Nello svolgersi travagliato di questo Istituto si ritrovano uomini che debbono essere segnalati per la loro attività improntata ad alto spirito di sacrificio, di dedizione e di fede. E va forse ad essi il precipuo merito se oggi l'Italia può ancora annoverare l'I.N.A.M. tra i suoi istituti di protezione sociale. Ma è pur certo che la vita di un vasto e complesso organismo non può fare troppo a lungo affidamento sull'eroismo e la chiaroveggenza di alcuni.

Nel 1951 la 10^a Commissione, sia pure a malincuore perchè avrebbe desiderato veder risolti su un piano unico tutti i problemi inerenti all'Istituto, ha dato la sua approvazione a un progetto di legge governativo che eleva il gettito contributivo a favore dell'Ente. Ma quel provvedimento può e deve considerarsi appena l'inizio di un profondo e radicale riordinamento per il quale gli insegnamenti del passato sembrano additare tre esigenze fondamentali.

La prima contempla i mezzi finanziari che non possono essere predisposti in cifre rigide. Le richieste di indole sanitaria in una nazione o anche più limitatamente in un numeroso complesso di popolazione possono subire enormi oscillazioni nei vari anni e anche nel corso dell'anno in rapporto all'andamento degli indici di morbosità, alla graduale elevazione della coscienza igienico-sanitaria delle masse lavoratrici, e anche in conseguenza dei progressi della medicina che rendono via via recuperabili o almeno trattabili esistenze in altre epoche condannate.

La seconda esigenza è di carattere strutturale. La legge deve finalmente segnare i limiti di competenza dell'Istituto, deve definirne le funzioni, deve fissare su un piano unico e uniforme i diritti e gli obblighi di tutti i soggetti dell'assistenza.

La terza esigenza è di carattere organizzativo-funzionale. Il relatore non vorrebbe che qui facesse velo ai suoi occhi la sua posizione di medico. Ma anche se ciò fosse è bene che altri sappiano la sua opinione che del resto gli risulta condivisa da larghi strati della classe sanitaria.

L'I.N.A.M. è un Istituto qualificato per la tutela della sanità fisica. Come tale richiede

in ogni suo atto, in ogni esplicitazione delle sue massime funzioni una particolare competenza scientifico-tecnica. Tale competenza è prerogativa esclusiva del medico. Egli solo può fissare a sè stesso le norme di condotta del malato, il medico risponde della sua opera unicamente a Dio e alla propria coscienza, il medico è il vero artefice delle provvidenze che il legislatore predispone a favore della comunità, il medico infine è l'unico che può utilmente intervenire con opera di consiglio, di persuasione, di appoggio e, se necessario, anche di critica e di riprovazione di fronte ai colleghi singoli e associati. Sembrerebbe dunque che il medico dovrebbe essere inserito nei gradi massimi della gerarchia dell'Istituto.

Questo passo del resto dovrebbe significare un doveroso riconoscimento della posizione del medico nella vita nazionale.

E non si abbia timore di fare l'esperimento. Il medico italiano ha dimostrato e dimostra ogni giorno di sapersi inserire nei problemi sociali, e nel campo dell'assistenza è il più idoneo a colmare le inevitabili lacune delle leggi. Dove la legge è muta, ove non è previsto il compenso, ove l'opera non diviene obbligatoria subentra il cuore che accende la fiamma della carità, che porta a sorpassare i confini rigidi del dovere, che conferisce ali allo spirito, che moltiplica le energie e rende non indispensabile il riposo.

Si tolga all'Istituto l'appesantimento burocratico, si riportino nel giusto piano gli adempimenti amministrativi, si dia al medico la sua posizione di responsabilità direttiva. Le controversie non avranno più ragione di essere, le interminabili discussioni verranno troncate o almeno portate in ambienti più sereni e conclusivi. Tra Istituto e medici, tra medici e assistiti torneranno fiducia e comprensione che costituiscono l'anima di ogni istituzione a finalità sanitaria sociale.

5. ADEGUAMENTO E COORDINAMENTO DI ALCUNI SERVIZI PREVIDENZIALI.

Sino a questo momento ci si è tenuti lontani da ogni criterio estensivo della previdenza, e ciò si è fatto di proposito per non entrare nel tormentoso problema del carico contributivo che secondo alcune voci starebbe toccando i li-

miti di rottura. Senonchè esistono situazioni che nessuna Nazione civile e nessun Governo possono non guardare nella loro realtà. Si intende parlare di quelle situazioni che, se anche si rifugge dall'inquadrarle nella previdenza organizzata, pesano egualmente sulla comunità la quale è costretta, sia pure per vie multiple e diverse, a provvedere. E se così è, non si comprende perchè non si scelga la via più semplice che indubbiamente ha il pregio di essere sempre la più economica, la più efficiente e la più rispondente anche in senso morale alle esigenze che debbono essere soddisfatte.

Verranno qui di seguito rappresentate tre di queste situazioni.

L'assistenza antitubercolare agli assistiti dall'E.N.P.A.S. e dall'I.N.A.D.E.L. — Rifacendo lo sviluppo storico degli Istituti previdenziali sembrerebbe doversi arguire che i due Enti abbiano tratto origine da un errore di impostazione delle leggi istitutive delle assicurazioni generali obbligatorie. Da queste furono esclusi i dipendenti di quegli Enti per i quali i regolamenti prevedono un proprio trattamento di quiescenza. È evidente che il trattamento di quiescenza non ha nulla a che fare con l'assistenza delle malattie in genere e della tubercolosi in particolare. Fu questa grave lacuna che portò alla costituzione dell'E.N.P.A.S. (Ente nazionale previdenza e assistenza degli impiegati dello Stato) e dell'I.N.A.D.E.L. (Istituto nazionale assistenza dipendenti Enti locali), il cui compito fondamentale doveva consistere nell'assistenza sanitaria delle corrispondenti categorie escluse dal beneficio delle assicurazioni generali.

In atto l'E.N.P.A.S., costituito con la legge 19 gennaio 1942, n. 22, è ripartito in tre gestioni:

a) l'« Opera di previdenza » con un bilancio di circa tre miliardi e mezzo: provvede ad erogare indennità di buonuscita, assistenza complementare scolastica e climatica per i figli, assistenza sostitutiva per gli orfani, ecc.;

b) gestione « Indennità e assegni ai salariati » con un bilancio di quasi un miliardo: contempla il trattamento economico ai salariati dello Stato nei periodi di malattia;

c) gestione « Assistenza sanitaria » con un bilancio che si avvicina ai quindici miliardi: provvede con modalità proprie alle prestazioni medico-chirurgiche, ospitaliere e farmaceutiche e interviene con assegni di parto, con assegni funerari, con concorsi in protesi.

L'I.N.A.D.E.L., sorto come tale a seguito del decreto legislativo 31 ottobre 1946, n. 350, ha solo compiti di assistenza sanitaria e li assolve a un dipresso con le direttive della gestione sanitaria dell'E.N.P.A.S.

Nessuno intende disconoscere certi vantaggi che possono derivare da Enti previdenziali di categoria in quanto più aderenti e più sensibili alle esigenze della massa assistibile, e forse anche più pronti a selezionare e identificare i soggetti in particolare stato di bisogno. Non si può tuttavia non considerare che tali Enti, dato il loro limitato raggio di azione, non possono muoversi nel campo dell'assistenza sanitaria con organizzazioni proprie, il che porta pressochè fatalmente ad erogare le provvidenze con il sistema dei rimborsi. In linea teorica nessuna riserva su tale sistema che tra l'altro ha il pregio di consentire all'assistito la più ampia libertà di scelta del medico e dell'ente ospitaliero. In linea di fatto però il sistema si risolve in evidenti sperequazioni e lascia allo scoperto situazioni estremamente delicate. A parte la non equivalenza tra rimborso e spesa effettivamente sostenuta (per le prestazioni mediche il rimborso equivale a circa il 40 per cento), l'assistenza si estende a un massimo di 120 giorni. Tale limitazione comporta che mentre le malattie brevi sono coperte per intero, le malattie a lungo decorso sono coperte solo in parte, cosicchè in certe situazioni il beneficio risulta inversamente proporzionale al bisogno.

Tra queste situazioni la più delicata e la più manifesta è quella creata dalla tubercolosi. I soggetti che ne sono colpiti debbono essere trasferiti ad altri Enti e al compimento dei 120 giorni restano senza assistenza; se non dispongono di mezzi propri debbono affidarsi ai Consorzi che a loro volta, oltre non esser qualificati per le cure, si dibattono sempre in gravi difficoltà economiche.

La Commissione nell'esame di questo problema ha ravvisato con parere unanime la ne-

cessità urgente di una revisione. L'assistenza antitubercolare deve porsi su un piano distinto dall'assistenza delle malattie in genere. *Gli Enti previdenziali deputati all'assistenza sanitaria dovrebbero trasferire il compito dell'assistenza antitubercolare all'I.N.P.S.* Gli organi competenti potranno studiare se tale trasferimento debba avvenire indirettamente attraverso convenzioni obbligatorie o direttamente con devoluzione allo stesso Istituto del gettito contributivo di tutti i soggetti dell'assistenza.

b) *Assistenza sanitaria in genere e assistenza antitubercolare in particolare ai disoccupati, agli orfani dei lavoratori, ai pensionati.*

Le vigenti disposizioni sospendono ai disoccupati il diritto alle prestazioni sanitarie dell'I.N.A.M. con il finire del periodo indennizzabile di disoccupazione. Al contrario per l'assicurazione contro la tubercolosi il diritto all'assistenza si estende all'intero quinquennio entro il quale l'assicurato può far valere almeno un anno di contribuzione. A sua volta la legge 28 febbraio 1939, n. 43, in considerazione dell'attuale situazione ha istituito sussidi straordinari di disoccupazione oltre il normale periodo indennizzabile. È evidente la disparità di criteri informativi e l'inderogabile necessità di un allineamento dell'I.N.A.M. Non è possibile pensare, senza sentirsi offesi nel sentimento umano e nel concetto di giustizia sociale, che un disoccupato involontario venga abbandonato per la parte che concerne l'assistenza sanitaria proprio quando è maggiormente astretto dal bisogno.

Per quanto si riferisce agli orfani di lavoratori soggetti alle assicurazioni sociali il legislatore ha istituito un apposito Istituto di assistenza (v. oltre E.N.A.O.L.I.) e ha demandato il compito dell'assistenza sanitaria all'I.N.A.M., dando praticamente agli orfani gli stessi diritti che avrebbero goduto se fossero stati a carico del genitore. Non si comprende perchè analogo obbligo non sia stato attribuito all'I.N.P.S. per quanto riguarda l'assistenza antitubercolare. È questa una lacuna che dovrebbe essere al più presto colmata.

Per i pensionati vige un'altra regolamentazione, o meglio, se si fa astrazione di un ente proprio di assistenza di recente costituzione

(v. oltre Opera nazionale per i pensionati d'Italia), non esiste alcuna regolamentazione. Con la cessazione del lavoro i pensionati in linea teorica perdono qualsiasi diritto all'assistenza sanitaria. Senonchè in linea di fatto oltre la metà godono delle prestazioni dell'I.N.A.M. per divenire familiari a carico di assicurati. Cosicchè restano scoperti all'incirca 900.000 soggetti. Non dovrebbe essere ardua impresa il provvedervi attribuendo il carico finanziario alla massa dei lavoratori in atto. Praticamente il peso di ogni pensionato andrebbe in un primo tempo a ripartirsi tra 8-9 lavoratori, il che comporta un'elevazione del contributo di pochi centesimi. Il sacrificio dovrebbe apparire tanto più lieve in quanto assicurerebbe poi agli stessi lavoratori l'assistenza nel periodo del loro pensionamento.

Di ancor più facile soluzione appare per i pensionati il problema dell'assistenza antitubercolare. Ai sensi della legislazione attuale tutti coloro che hanno già usufruito dell'assistenza mantengono permanentemente il diritto alle prestazioni anche se non possono far valere il requisito di contribuzione. Nella tarda età della vita l'affezione tubercolare di norma si appalesa come ripresa di pregressi processi. Cosicchè la maggior parte dei pensionati tubercolotici risultano già protetti. Restano i pochissimi nei quali la malattia insorge come affezione primitiva. Per questi, il carico finanziario è trascurabile al punto da non rendere forse necessario alcuno spostamento dei contributi. Comunque anche se vi fosse da affrontare un piccolo sacrificio questo sarebbe largamente compensato dai vantaggi che derivano all'ente previdenziale e alle famiglie dei lavoratori. I vecchi sono i naturali custodi dei nepoti; se sono malati e tossicologici diventano le più temibili fonti di infezione. Assicurare ad essi un adeguato trattamento può significare per le famiglie allontanare la causa di tanti drammi e di tanti dolori, per l'ente previdenziale una corrispettiva riduzione di carichi per l'assistenza antitubercolare all'infanzia.

c) *Automaticità delle prestazioni antitubercolari.*

Nell'ambito dell'I.N.A.M. il diritto alle prestazioni sorge con l'assunzione dell'operaio al

lavoro. Nel campo dell'assicurazione contro la tubercolosi analogo diritto sorge dopo due anni dalla data di inizio dell'assicurazione. Tale limitazione comporta incalcolabili danni per l'individuo e per la società. In particolare restano scoperte le età più vulnerabili e propriamente gli adolescenti che, usciti dalla tutela previdenziale dei genitori (a 17 anni se figli di operai, a 20 anni se figli di impiegati), non hanno ancora maturato un proprio diritto all'assistenza. E le situazioni del genere sono numerosissime in ragione della difficoltà per i giovanissimi a conquistare un posto di lavoro. Con questa situazione va parallela un'altra. Purtroppo esistono ancora datori di lavoro che, insensibili ai loro doveri, non versano i contributi assicurativi per i propri dipendenti o ne iniziano i versamenti con notevole ritardo. Il sopravvenire della malattia trova questi lavoratori senza protezione previdenziale.

Se l'automaticità delle prestazioni è un principio di auspicabile realizzazione per tutte le forme previdenziali, diviene nei confronti della tubercolosi una necessità e riveste anche tutti gli aspetti della convenienza economica.

Una tubercolosi diagnosticata e trattata adeguatamente nelle sue fasi iniziali può risolversi in un semplice episodio del quale non rimangono tracce nella vita dell'individuo. Al contrario un processo pur minimale ma non trattato convenientemente e in tempo utile va sempre a costituire il primo anello di una lunga catena che, anche quando si riesce più tardi a spezzare, lascia tanto spesso il malato in un deplorabile stato di menomazione fisica, funzionale e quasi sempre anche morale. E se a ciò si aggiunge che il malato non ricoverato o almeno non trattato tempestivamente con mezzi efficaci è fonte di contagio con riflessi deleteri in seno alla propria famiglia e negli ambienti di lavoro, non può non ravvisarsi la convenienza anche in senso economico che hanno gli istituti previdenziali a rimuovere ogni ostacolo affinché le provvidenze trovino applicazione in ogni caso con la massima celerità. Al modesto onere derivante dall'automaticità delle prestazioni corrispondono benefici che quell'onere rendono del tutto trascurabile e comunque largamente compensato sul piano sociale.

III.

PROBLEMI DI ASSISTENZA

L'organizzazione previdenziale potrebbe porsi sotto l'insegna della giustizia sociale. Ma quando si usa la parola « giustizia » si esprime un concetto rigido che pone sullo stesso piano tutti i soggetti aventi una base generica comune. Al contrario le esigenze individuali, di singoli gruppi e talora anche di intere categorie sono multiformi e non sempre inquadrabili in schemi. Per quanto perfetta sia una legislazione economica e previdenziale rimarranno sempre delle grandi differenze tra i più fortunati e i meno fortunati, tra validi e deboli, tra giovani in piena efficienza e vecchi e bambini, tra famiglie accolte in case decorose e altre confinate in tuguri. Da qui la necessità di istituzioni che agiscano in relativa libertà, che possano aver per guida il senso di solidarietà, che possano uscire dalle grandi strade sociali per penetrare capillarmente, che abbiano per oggetto l'individuo o particolari aggruppamenti. Si entra così nel concetto di assistenza le cui opere o istituzioni hanno per definizione ampi margini di attività e possono porre sul piano di valutazione esigenze momentanee e contingenti, necessità locali, bisogni particolari di singoli e di determinate categorie.

Ovviamente in sede di discussione del bilancio del Ministero del lavoro i problemi assistenziali hanno il loro confine naturale nel campo del lavoro. Con ciò tuttavia non può e non deve intendersi che l'opera si restringa ai lavoratori in atto; il piano si estende ai lavoratori in potenza (disoccupati involontari, emigrati) o in divenire (bambini e adolescenti), e a tutti coloro che hanno chiuso il proprio ciclo di vita lavorativa in ragione di particolari eventi o dell'età (vecchi, pensionati, invalidi).

La nostra legislazione si è mossa secondo tutte queste direzioni e ne sono documenti le provvidenze adottate a favore delle madri lavoratrici, degli infortunati sul lavoro, degli addetti alle risaie, degli operai delle solfatare e delle miniere, degli emigranti, dei disoccupati, dei tubercolotici dimessi dalle case di cura per guarigione, degli orfani dei lavoratori,

dei pensionati della Previdenza. E parallelamente all'opera del legislatore sono anche da registrare istituzioni assistenziali di alto valore che vivono a lato di officine e di imprese e che sorsero in tante parti per iniziativa di industrie, di enti, di singoli imprenditori. Questa cornice, in alcuni tratti veramente luminosa, rende opportuna la disamina di alcune situazioni nelle quali è possibile intravedere lacune, deficienze e insufficienze funzionali suscettibili di eliminazione o di miglioramento.

1. — ASSISTENZA AI LAVORATORI IN ATTO.

a) *Le abitazioni per i lavoratori — L'I.N.A.-Casa.*

La legge 28 febbraio 1949, n. 43, con l'istituzione dell'I.N.A.-Casa intese fare appello al sentimento di solidarietà dei lavoratori, dei datori di lavoro e dello Stato per portare un tangibile contributo alla soluzione dell'angoscioso problema della disoccupazione. E il valore effettivo dell'iniziativa è oggi documentato da 50 mila operai occupati nei cantieri, dalla mobilitazione di tante industrie sussidiarie dell'edilizia, dal lavoro che vien richiesto alle cave, alle fornaci, all'ebanisteria, all'arredamento, all'idraulica, all'ingegneria, alla tecnica. E non è da sottacere l'apporto indiretto che può dare il sorgere di nuove case in ogni località con lo stimolo all'iniziativa privata e cooperativistica.

Ma non sotto questo profilo vuole esser presentata l'I.N.A.-Casa.

Se è vero infatti che la concezione del piano fu ispirata dalla visione del disagio economico dei disoccupati, è altrettanto vero che la sua attuazione fu indirizzata al soddisfacimento di una delle più elementari esigenze dei lavoratori. Con la creazione del nuovo ente il Ministero del lavoro intendeva inserirsi nella soluzione del problema delle abitazioni per occupati e disoccupati in particolare stato di bisogno.

In sette anni il piano deve dare alloggio conveniente a 200 mila famiglie. I primi due anni di attività hanno segnato l'avviamento alla costruzione di 96 mila appartamenti di cui il 15 per cento già abitati, il 30 per cento già finiti o quasi ultimati, il 14 per cento oltre la copertura, i rimanenti nelle varie fasi prelimi-

nari. E quando si aggiunge che il costo si è mantenuto nelle cifre prestabilite di 400 mila lire a vano, che il canone mensile di locazione per un appartamento di tre camere e accessori non supera le 4.000 lire e il canone di riscatto 7.000 lire, che con il proseguire delle costruzioni vengono moltiplicati gli accorgimenti per rendere la casa più bella e più rispondente alle sue funzioni, che l'impostazione amministrativa e direttiva del piano ha saputo conservare le sue linee semplici senza appesantimenti burocratici, non si può non riconoscere che l'iniziativa si sta inserendo nella vita nazionale con un significato che trascende i benefici immediati che ne stanno derivando.

Il relatore nella sua qualità di medico non può sottacere che la casa costituisce elemento fondamentale di sanità fisica, e potrebbe all'uopo citare una lunga serie di osservazioni documentate da statistiche dimostranti un divario veramente impressionante negli indici di morbosità e di mortalità nelle stesse categorie sociali e nelle stesse località tra le famiglie alloggiate in tuguri sovraffollati e le famiglie sistemate in abitazioni convenienti. Ma a parte questo lato, altre considerazioni si profilano allo sguardo di ogni sociologo.

Il dissolvimento di tanti nuclei familiari in ragione di tante distruzioni causate dalla guerra, i lunghi periodi di assenza degli uomini alle armi o nei campi di prigionia, e poi la dura realtà economica susseguita alla disfatta, le esigenze di lavoro, le necessità emigratorie e infine l'inevitabile rilassamento generale nei costumi, il facile abbandono di antiche tradizioni, un falso orientamento di emancipazione della donna hanno impresso gravi colpi alla sanità e all'unione della famiglia. Per rifare a ritroso il cammino, per ridare alla società la sua vera base è necessario ricostituire l'ambiente che rinsaldi i vincoli tra i coniugi, tra i genitori e i figli, è necessario il focolare che avvivi i sentimenti, che bruci alla fiamma dell'amore e della comprensione le inevitabili ore di smarrimento, è necessaria una casa che raccolga e custodisca il dolore e la gioia, l'ultimo anelito di coloro che passano, i primi vagiti delle esistenze che sorgono. E questa casa non può essere un tugurio che ammorba e appesantisce: sulla strada, nei marciapiedi, sotto le tettoie, nelle grotte, nei bassi non può fiorire

la vita, non può circolare la linfa che moltiplica le esistenze.

L'I.N.A.-Casa invero si è immessa nel quadro di queste necessità nella cui contemplazione gli organi responsabili hanno trovato nuove ragioni per promuovere una più perfezionata regolamentazione circa la distribuzione territoriale delle costruzioni e la selezione degli assegnatari degli alloggi. Tuttavia può risultare di utile appoggio per il migliore e più rapido conseguimento delle cennate finalità il sottolineare alcune particolari esigenze.

Le costruzioni con il rispetto delle esigenze tecniche che ne configurano per così dire il corpo esteriore, debbono appieno soddisfare le richieste funzionali che nel loro complesso rappresentano l'anima dell'abitazione.

Le costruzioni, con il rispetto delle esigenze degli alloggi non possono non tener conto nel loro criterio discrezionale anche di elementi morali attraverso cui si concretano talora esigenze di valore superiore al bisogno economico.

Gli istituti a cui le leggi e i regolamenti demandano l'obbligo dell'amministrazione degli alloggi in locazione debbono pretendere dagli inquilini il rispetto degli immobili, la salvaguardia dell'igiene, l'uso entro i limiti del civile consorzio umano.

Il Comitato di attuazione del piano deve distribuire territorialmente le provvidenze in rapporto ai maggiori bisogni. E non basta in ciò riferirsi ai dati derivanti dalle statistiche ufficiali sull'affollamento. Tali statistiche sono generiche e non contempiono le situazioni particolari delle classi lavoratrici. L'indagine, che del resto appare già diversamente orientata, deve essere portata in profondità, deve differenziarsi in rapporto alle località, deve qualificarsi nei confronti delle categorie, in altri termini deve assumere significato sociale.

Il Ministero del lavoro a sua volta dalle realizzazioni dell'esperimento in corso deve trarre nuovo stimolo per potenziare la propria opera, per avvalorare ed eventualmente improntare la politica del Governo nei confronti del problema delle abitazioni. La Commissione nel dare atto al Ministero e agli organi preposti all'attuazione del piano dei risultati conseguiti, resi più importanti dal superamento delle diffidenze iniziali e delle difficoltà di organizzazione, formula il voto che si proceda con

ritmo accelerato sulla strada che è stata tracciata e che dagli scopi economici non restino disgiunte le finalità sociali.

b) Patronati.

Sul piano nazionale operano gli istituti di patronato e di assistenza sociale. L'attività di tali istituti è regolata dal decreto legislativo 29 luglio 1947, n. 804. In pratica hanno avuto riconoscimento giuridico: l'Istituto confederale di assistenza (I.N.C.A.); il Patronato delle Associazioni cristiane dei lavoratori italiani (A.C.L.I.); l'Ente di assistenza sociale della Confederazione sindacale dei lavoratori italiani; l'Opera nazionale di assistenza religiosa e morale agli operai (O.N.A.R.M.O.). Ciascuno di questi Istituti registra ai proprio attivo un complesso di iniziative e di opere di alto valore. Non può però non formularsi un rilievo: troppo spesso e troppo palesemente si muovono sulla guida di ideologie politiche. È doloroso constatare che il soccorso ai bisognosi diviene elemento di speculazione e di proselitismo. Si può ben concepire un Istituto distinto per l'assistenza religiosa, ma è un assurdo creare divisioni di natura politica su direttive e opere che hanno per finalità l'assistenza materiale e la tutela giuridica dei lavoratori. L'assistenza per essere tale non può e non deve analizzare la personalità degli assistiti; deve aver solo un miraggio: alleviare le sofferenze dovunque esse siano e comunque si siano prodotte, colmare le lacune delle leggi previdenziali, tutelare il diritto.

Con ciò non si ritiene indispensabile addivenire all'unificazione dei vari Istituti in un solo ente, ma può apparire utile modificarne la struttura e l'ordinamento in modo che nei singoli ambienti di lavoro possa operare con equanime distribuzione un solo patronato, o quanto meno che due o più patronati abbiano settori distinti ma comprensivi di tutte le unità lavoratrici indipendentemente dalle loro ideologie politiche.

c) Assistenza agli emigrati.

Gli accordi che vengono stipulati ai fini dell'emigrazione di norma contempiono un trattamento di previdenza e di assistenza sociale pari a quello che viene praticato ai propri lavoratori dal Paese ospite. Tale clausola, del

tutto soddisfacente sul piano giuridico, non si addimosta sempre rispondente alle esigenze pratiche dei nostri emigrati. Le ragioni dell'inadeguatezza sono essenzialmente di due ordini.

Il primo ordine si manifesta con *l'impossibilità per alcune plaghe di dare sufficiente attuazione alle provvidenze assistenziali vigenti nei Paesi d'immigrazione*. Ciò si verifica prevalentemente nei confronti di quelli che vanno a popolare zone impervie, spesso malsane, prive di proprie attrezzature igienico-sanitarie, lontane dai grandi centri. E si tratta qui purtroppo di masse umili, quasi sempre indifferenziate e per ciò stesso destinate a lavori pesanti, con scarsa o nulla coscienza igienica e con ancor minore coscienza della propria personalità di uomini e di lavoratori, per le quali quindi l'assistenza diviene una necessità imprescindibile.

Il secondo ordine di cause che limitano la protezione dell'emigrato è inerente alle *difficoltà di procedura per il conseguimento delle prestazioni*. E un tale stato di cose si avverte in misura diversa in tutti i campi di immigrazione, in proporzioni maggiori dove convergono masse più numerose. In linea di principio le difficoltà procedurali non sono addebitabili agli enti e agli organismi del Paese ospite. Esse assumono particolare consistenza nei confronti dell'emigrato in ragione dell'insufficiente conoscenza delle leggi, del troppo lento adattamento alle abitudini locali, della scarsa comprensione della lingua e ancor più in ragione della mancanza di un legame fiduciario con gli addetti alla trattazione delle varie pratiche o con i preposti all'erogazione delle prestazioni.

Questo duplice complesso di deficienze è noto a chiunque abbia anche solo di passaggio visitato campi di lavoro di emigrati, e più volte se ne è fatto lamento in sede della 10^a Commissione e in Assemblea. D'altra parte si deve pur riconoscere che il contraente italiano nella stipulazione di accordi bilaterali o plurilaterali non può pretendere una clausola migliore di quella che riserva all'emigrato un trattamento pari a quello in atto per i lavoratori del Paese di immigrazione. Ne deriva che il problema deve essere affrontato per altra via.

Ripetutamente si è discusso dei limiti di competenza del Ministero degli esteri e del

Ministero del lavoro e dell'assurdità di fissare questi limiti in termini geografici. La Commissione dà atto agli attuali responsabili della buona volontà da essi dimostrata di superare le divisioni di competenza per porsi su una strada di comune e concorde attività. Ma è pur necessario e urgente rivedere la situazione sul piano giuridico affinché, attraverso una definizione concreta dei compiti e delle responsabilità, il lavoratore italiano all'estero possa trovare un punto di riferimento che sia la sintesi di tutti gli sforzi che gli italiani in Patria compiono per lui.

Comunque in attesa di tale revisione deve essere qui sottolineata la necessità che al Ministero del lavoro sia devoluta per intero la funzione di protezione e di assistenza degli emigrati.

Oggi per effetto del decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, il Ministero del lavoro opera entro i confini nazionali, e la 10^a Commissione, anche attraverso sopralluoghi compiuti dal suo Presidente e da autorevoli membri, ha constatato che i compiti assegnati dalla legge vengono assolti in un'ampia visione dei bisogni e con spirito di alta comprensione. Sono testimoni di quest'opera il Centro di emigrazione di Milano per gli espatri continentali e i Centri di Genova e Napoli per l'emigrazione transoceanica.

Senonchè il Centro non costituisce il punto di arrivo ma il punto di partenza. Da esso prende inizio la lunga e tanto spesso dolorosa via che porta l'emigrante in terre lontane, tra popolazioni che esso non conosce e non comprende, senza il conforto di parenti o di amici, in un isolamento spirituale che l'eventuale miraggio di guadagni e di benessere materiale non vale ad illuminare.

Si è ritenuto che su questa strada l'emigrato possa trovare il suo naturale appoggio nei nostri rappresentanti e nei funzionari all'uopo incaricati dal Ministero degli esteri. Chi scrive ha tratto dalle sue visite, limitate però ad alcuni Paesi europei, l'impressione che la funzione di quei rappresentanti e funzionari sia insopprimibile. E può anche testimoniare che non poche volte la loro opera è animata da uno spirito di abnegazione e di comprensione altamente encomiabile. Non sembra però che con tale opera vengano pienamente assolti i

compiti di protezione e di assistenza. Per queste finalità sono indispensabili persone qualificate, e con ciò si intende dire persone che sappiano porsi in ogni contingenza al livello dei lavoratori, che abbiano competenza specifica nei singoli settori nei quali sono chiamati ad operare e che con i lavoratori sappiano intrecciare legami di reciproca comprensione e di completa fiducia. Laddove si entri pienamente in questo campo di azione si scopriranno bisogni ed esigenze insospettate secondo molteplici direzioni che vanno dall'assistenza religiosa e morale all'assistenza sanitaria, dalla necessità di predisporre e di facilitare la costituzione del nucleo familiare alla protezione dell'intera famiglia del lavoratore, dalla guida nell'espletamento di pratiche assicurative e sindacali alla giusta e corretta rivendicazione dei propri diritti di fronte alle imprese, dall'appoggio nel reperimento, nella scelta e nell'esecuzione del lavoro al conforto e all'aiuto nei periodi di forzata inattività o anche solo nelle ore di solitudine.

È ben noto che in alcuni dei maggiori centri di immigrati sono sorte o vanno sorgendo, a mo' di propaggini di consimili istituzioni nazionali, opere di patronato e di assistenza che hanno di mira il soddisfacimento delle menzionate esigenze. Ed è pur vero che in molte parti le stesse imprese sono animate da encomiabile zelo e tentano con notevoli mezzi di assicurare assistenza e protezione ai lavoratori. Ma anche se si potesse pensare, il che in realtà non è, che le une e le altre istituzioni fossero sufficienti ai bisogni, ciò non renderebbe meno necessario l'intervento diretto del Ministero del lavoro. Quelle istituzioni, guidate come sono da finalità circoscritte, vanno sempre a costituire un complesso non omogeneo che lascia dolorose lacune, e che in ogni caso non lega tutti i membri della grande famiglia degli emigrati in un ambiente di fiducia. A lato e al di sopra di esse si impone un organo che ne coordini l'attività, che ne perfezioni i mezzi e l'attuazione dei compiti, che ne orienti e ne diriga lo sviluppo, che ne integri l'azione; un organo a cui tutti possano guardare come espressione diretta e tangibile della Patria comune e lontana. E se un tale ordinamento non avesse altri compiti quest'ultimo rimane pur sempre. L'emigrato, pur dovendo e potendo

guardare la terra che lo ospita come la sua nuova terra che accoglierà i suoi figli e i suoi nepoti, ha bisogno di sentire vicino a sé il proprio Paese di origine, di ascoltarne il battito, di averne la protezione, di ricordarne le bellezze, di conoscerne l'evolversi sul cammino del progresso civile. Solo così egli potrà mantenere intatti i suoi vincoli spirituali, potrà essere orgoglioso della sua origine italiana, potrà far fronte all'opera disgregatrice dei faziosi e dei denigratori che non mancano mai, e ancor più potrà trovare in sé stesso la forza per combattere il ritorno di ideologie superate o il rimpianto di tempi nei quali la difesa dell'italianità veniva affidata, più che al progresso civile e al senso di solidarietà tra i popoli, all'imperio della forza materiale.

d) *L'organizzazione scientifica del lavoro - L'E.N.P.I.*

L'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni è forse la più antica tra le istituzioni deputate alla protezione dei lavoratori. Ha 57 anni di vita. In 57 anni qualsiasi organismo va incontro a molte vicende, ma è innaturale che in un tal lasso di tempo non muoia se è inutile o non si definisca nella sua fisionomia se ha dei precisi compiti da assolvere. Eppure l'E.N.P.I. dopo 57 anni è in questa situazione di incertezza.

Ebbe origine nel 1894 come « Associazione tra gli industriali d'Italia » per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (A.P.I.). Come tale fu eretto in ente morale nel 1897.

Nel 1926 per effetto dei decreti-legge 3 gennaio 1926, n. 79 e 1° luglio 1926, n. 1309, convertiti nella legge 30 giugno 1927, n. 1267, divenne ente di diritto pubblico assumendo la denominazione « Associazione nazionale per la prevenzione degli infortuni » (A.N.P.I.). Nel 1931 il decreto legislativo 28 dicembre 1931, n. 1684, trasferiva all'Ispettorato corporativo gran parte dei compiti già di competenza dell'A.N.P.I.: conseguentemente questo modificò la propria struttura in rapporto alle più limitate funzioni e divenne « Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni » (E.N.P.I.). Il relativo statuto tuttora in vigore fu approvato con regio decreto 25 ottobre 1938, n. 2176.

Le disponibilità di bilancio dell'Ente nell'esercizio 1950 furono di 853.500.000 lire quivi compresi 250 milioni erogati dall'I.N.A.I.L. per servizi di consulenza e di propaganda.

La struttura organizzativa comprende, oltre gli uffici centrali costituiti da una segreteria generale e tre direzioni di sezione, 11 sedi, otto uffici e 14 istituti di medicina industriale dislocati nelle principali città.

L'attività dell'Ente si suddivide in tre sezioni:

a) *servizi tecnici* comprendenti lo studio delle questioni di ordine tecnico e organizzativo riflettenti la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro, il controllo dei mezzi protettivi, la consulenza antinfortunistica;

b) *servizi sanitari* consistenti in visite mediche in rapporto a molteplici contingenze (lavorazioni tossiche o pericolose, gravidanze, ammissione dei fanciulli al lavoro, ecc.), controlli dell'idoneità psico-fisica per determinate lavorazioni, accertamenti igienico-sanitari in rapporto alla tossicologia industriale, indirizzi profilattici delle malattie professionali, controlli schermografici, indagini di psicologia del lavoro, ecc.;

c) *servizi di propaganda* tendenti alla formazione di una coscienza antifortunistica.

Non è questa la sede per ulteriori analisi; ma chi dalle linee fondamentali sulle quali si muove l'attività dell'Ente passa alla contemplazione delle singole realizzazioni non può non rilevare con vera soddisfazione che esso si è inserito nel mondo del lavoro con una tal somma di benefici da porlo tra le istituzioni più rispondenti alle esigenze sociali. Ma proprio in ragione di questa posizione di privilegio morale, resa ancor più manifesta dalla esiguità dei mezzi e dallo spirito di comprensione e di abnegazione di coloro che ne sono gli artefici, non si comprende perchè l'Ente sia rimasto pressochè trascurato nel moto di rinnovamento che i Governi succedutisi nel dopoguerra hanno impresso a tante istituzioni a finalità sociale. L'unico fatto che si registra nella legislazione del dopoguerra è che l'Ente non fu compreso tra le organizzazioni fasciste soppresse per effetto del decreto legislativo 23 novembre 1944, n. 369.

L'E.N.P.I. potrebbe definirsi l'organizzazione della cautela industriale. E ne è riprova il fatto che una recente convenzione tra I.N.A.I.L. e E.N.P.I. concretata in un « Comitato di coordinamento » stabilisce stretti legami di intesa tra i due Enti per il conseguimento delle comuni finalità. Del resto dovrebbe pur ascrivere a merito degli industriali aver per primi sentito la necessità di tutelare la vita umana combattendo l'infortunio. Senonchè la difesa dei lavoratori concepita entro quei limiti ha un merito relativo in quanto essa sottintende difesa di chi la promuove in vista dei danni che dall'infortunio derivano nell'ordine economico, nei gravami assicurativi, nel rallentamento della produzione, nelle interruzioni dei cicli di lavoro, nella necessità di sostituzioni di operai provetti con unità nuove.

Il concetto di tutela di chi lavora non può essere mutilato da considerazioni contingenti od opportunistiche: esso deve avere per soggetto la personalità umana mentre il lavoro è il mezzo attraverso il quale l'individuo esteriorizza e utilizza le proprie energie. Da questo concetto scaturisce che il lavoro qualunque esso sia non deve danneggiare la personalità del lavoratore, che deve essere consono alle sue possibilità e attitudini, e che da esso possa trarsi il massimo rendimento con il minore impiego di energia. In altri termini è il lavoro che deve adattarsi all'individuo e non viceversa.

Sul binario di questa concezione la medicina sociale va ogni giorno più sviluppando e concretando in leggi biologiche e in norme pratiche la fisiotecnica, la psicotecnica e l'organizzazione scientifica del lavoro. Da queste branche ci si ripromette di istituire rapporti di selezione tra qualità del lavoro e peculiarità fisico-funzionali del lavoratore, di graduare il lavoro in rapporto alla potenzialità neuro-muscolare, di risolvere i complessi problemi del lavoro mentale, intellettuale e psichico, di creare per ogni lavoro l'ambiente più rispondente alle esigenze dell'individuo confrontate con le esigenze di rendimento e di produzione, di definire le modalità attraverso le quali può esser compiuto un determinato lavoro con il minimo dispendio di energie.

I risultati pratici tendono all'eliminazione dello sforzo, degli affaticamenti, dei deteriora-

menti di organi ed apparati, dell'invalidità, della senilità precoce, alla correzione di deficienze costituzionali, al superamento di stati di incapacità lavorativa attraverso l'esercizio e l'allenamento, al potenziamento delle attitudini più pronunziate, in una parola a porre ciascuno al proprio posto mobilitando nel miglior modo le energie lavorative mantenendo integra l'euritmia di tutte le funzioni organiche.

Da questo piano ideale della prevenzione si diramano poi le norme per evitare accidenti od infortuni, per valutare i riflessi dell'ambiente o del genere di lavoro che, nonostante ogni cautela, possono risultare più facilmente pericolosi o dannosi, per qualificare e riconoscere precocemente gli stati morbosi che traggono causa determinante o occasionale dal genere o dall'ambiente di lavoro.

Da questi cenni sintetici è facile dedurre che un Ente di prevenzione non può restringersi oggi al campo di alcune industrie e tanto meno può limitarsi alla contemplazione degli infortuni. Ogni lavoro impegna lati vitali della personalità umana e i progressi scientifici consentono l'adozione di norme protettive in ogni settore.

Il legislatore deve inserirsi in questo moto di ascesa, e anche se non ritenesse giunto il momento di concretare in disposizioni rigide le norme che via via vengono dettate dalla scienza, può sempre intervenire facilitando, definendo e ampliando l'attività di un Ente che ha dimostrato di sapere e poter comprendere i problemi di protezione preventiva del lavoratore.

2. — ASSISTENZA AI FIGLI DEI LAVORATORI.

L'E.N.A.O.L.I.

In mezzo alle molteplici iniziative od istituzioni sorte o incrementate nel dopoguerra con fine la protezione e l'assistenza all'infanzia e all'adolescenza il Ministero del lavoro ha preso posizione con il decreto legislativo 23 marzo 1948, n. 327, che dava configurazione giuridica all'E.N.A.O.L.I. (Ente nazionale di assistenza per gli orfani dei lavoratori italiani).

La prima iniziativa di costituire un ente per l'assistenza agli orfani dei lavoratori fu presa dall'Istituto nazionale infortuni per i propri

assistiti nel 1940 a seguito di una tragica esplosione avvenuta in quell'anno a Piacenza e che aveva privato dei genitori un notevole numero di bambini. Le vicende della guerra non ne avevano consentito un sostanziale sviluppo e un adeguato ordinamento. Senonchè la Commissione per lo studio della riforma della previdenza nel 1947 ritenne l'opera degna della migliore considerazione ed espresse il voto che le provvidenze dell'Ente venissero estese a tutti gli orfani dei lavoratori. Il voto della Commissione, raccolto dall'allora ministro del lavoro Fanfani, fu concretato nel menzionato decreto legislativo. Susseguentemente l'Ente attirò la vigile attenzione del ministro Marazza ed è a giusto titolo considerato come un pilastro dell'assistenza dall'attuale Ministro in carica.

Per effetto del decreto istitutivo l'E.N.A.O.L.I. attingeva i mezzi finanziari dal contributo del 2 per cento sugli introiti assicurativi dell'I.N.A.I.L., dalle eccedenze attive risultanti dalla gestione I.N.P.S. dell'assicurazione per la nuzialità e la natalità, da ritenute sulle quote di rendita o pensione di spettanza degli orfani assistiti in regime di ricovero. Susseguentemente le entrate si sono incrementate per effetto della legge 26 agosto 1950, n. 859, la quale, nel sopprimere l'assicurazione di nuzialità e natalità, ne manteneva i contributi devolvendoli all'E.N.A.O.L.I. Inoltre l'Ente per effetto dei provvedimenti di riforma agraria (vedi articolo 16 della legge 21 ottobre 1950, n. 841) può avvalersi di concessioni di terre in trasferimento per istituzione di aziende modello o di fattorie-scuola.

Complessivamente allo stato attuale le entrate ordinarie possono valutarsi intorno alla cifra di 1.500 milioni annui.

Tra le attività in atto o programmate dall'Ente sono:

un servizio sociale attraverso il quale viene fatto il reperimento degli orfani, la selezione dei bisognosi, l'assistenza domiciliare nei vari rami, scolastica, sanitaria, morale e religiosa a seconda delle singole esigenze, l'avviamento al lavoro o all'apprendistato, l'immissione in collegi, ecc. Tale servizio nel 1950 veniva ancora espletato a titolo sperimentale nell'ambito di alcuni settori periferici di Roma;

un servizio di apprendistato attraverso la costituzione di « botteghe-scuola » ai cui titolari l'E.N.A.O.L.I. tra l'altro rifonde l'onere per le assicurazioni sociali dovute per gli apprendisti orfani. Tale servizio nel 1950 era stato solo programmato;

un servizio di assistenza scolastica complementare. Contempla a seconda dei casi rimborsi e sussidi per tasse scolastiche, per acquisto di libri, di oggetti di cancelleria e di piccoli attrezzi, abbonamenti ai mezzi di trasporto, erogazione di un pasto, ecc. Ne sono beneficiari quelli che, in istato di bisogno, intendono frequentare scuole professionali, corsi speciali o tirocini pratici. Vengono inoltre poste a concorso numerose borse di studio per allievi di scuole medie o universitarie;

un servizio di assistenza sanitaria e climatica. Si concreta in segnalazioni di bisognosi di cure all'I.N.A.M., in integrazioni di spese per protesi e per farmaceutici, in organizzazione di colonie temporanee marine e montane, in convenzioni con colonie di tipo permanente.

Ma dove l'E.N.A.O.L.I. tende ad assumere un compito più qualificato è nell'*educazione e istruzione professionale*. A tal fine l'Ente ha istituito collegi in gestione diretta, ha convenzionato collegi di altri Enti che hanno assunto impegno di specializzarsi e fungere in esclusiva per gli orfani dell'E.N.A.O.L.I., ha stipulato accordi con altri Istituti, ha dato vita alla fattoria-scuola di Formia nella quale l'orfano, oltre che divenire operaio agricolo specializzato, può alla fine dell'apprendistato acquistare in proprietà con i frutti del proprio lavoro un appezzamento di terra. Alla fine del 1950 l'Ente disponeva di 5 collegi in gestione diretta, di 22 collegi convenzionati in esclusiva, di 252 collegi con convenzione ordinaria. Oltre alle scuole elementari e di istruzione professionale i vari collegi sono attrezzati per le più differenti specializzazioni: elettrotecnica, radiotecnica, ebanistica, meccanica, sartoria, maglieria, agricoltura, rami dell'artigianato, ecc. Al 31 dicembre 1950 il numero degli assistiti nei collegi era di 6.803 unità.

* * *

Dai precedenti dati sommari si desume che l'E.N.A.O.L.I., pur essendo in piena attività, può, ai fini che la legge gli demanda, considerarsi in fase di assestamento organizzativo e per alcuni lati solo in fase di orientamento funzionale. È in ragione di questa situazione, ancor suscettibile di definizione concreta, che possono utilmente formularsi alcune osservazioni.

Le istituzioni per la protezione e l'assistenza all'infanzia e all'adolescenza sono assai numerose: gli statuti di ciascuna segnano in linea teorica amplissimi campi di attività: in linea di fatto i confini dell'azione effettiva sono determinati da indefinite situazioni contingenti valutate diversamente da chi presiede o dirige l'istituzione e soprattutto dall'entità dei mezzi disponibili.

Nessuno certo pensa che il campo dell'assistenza possa essere monopolizzato: la pluralità degli istituti è un mezzo per accendere gli entusiasmi, per moltiplicare il numero di volonterosi, per potenziare le opere benefiche, per stendere una rete capillare nelle cui maglie possano trovare posto tutti i bisogni e tutte le esigenze. Ma ad evitare dispersioni di energie e di mezzi e soprattutto per non lasciare lacune è pur necessario tendere a un'organizzazione superiore nella quale ogni unità operi con competenza e con piena efficacia nell'ambito del proprio settore. Una tale finalità è conseguibile solo se ogni istituzione definisce esattamente i propri compiti e si specializza con preparazione dei quadri direttivi e con l'aspezzamento di mezzi adeguati.

Non è possibile dire oggi se l'E.N.A.O.L.I., ente ancora in formazione, possa in futuro utilmente estendere la propria azione di assistenza a tutti i figli dei lavoratori soggetti alle assicurazioni sociali che si trovino in particolare stato di bisogno. Considerando per ora il campo limitato agli orfani, appare evidente la necessità che esso orienti la propria attività solo verso determinate forme di assistenza, ma che poi le provvidenze prestabilite vengano attuate in pieno e nei confronti di tutti coloro che hanno titolo specifico per usufruirne.

Vista la situazione sotto questo profilo due ordini di rilievi possono esser fatti.

Un ente che è deputato ad assistere « orfani » ha il compito naturale di sostituirsi alla famiglia o al genitore perduto. Conseguentemente appare ovvio il compito di dare all'assistito un'educazione professionale, di avviarlo al lavoro, di intervenire, ove necessario, con sussidi ed aiuti, e soprattutto logica è l'organizzazione di collegi-convitti quali surrogati integrativi della famiglia.

Per tutto il resto l'Ente non dovrebbe che avere azione di guida e di protezione. Può essere utile per chiarire il pensiero qualche richiamo esemplificativo. La famiglia del lavoratore non crea una propria scuola per il figlio, ma ne cura l'istruzione inviandolo alle apposite istituzioni pubbliche; se è gracile non istituisce per lui una colonia marina o montana, ma si adopera per inviargli nelle colonie gestite dagli appositi enti; se è malato non lo cura direttamente, ma si rivolge alle istituzioni sanitarie. Non diversamente dovrebbe fare l'E.N.A.O.L.I.: al di fuori dei suoi compiti specifici esso deve affidare la vita dell'orfano agli enti e istituzioni di competenza. Solo così esso può qualificarsi e divenire nel campo di propria attribuzione un organismo vitale.

Sempre in quest'ordine di considerazioni, particolare richiamo deve esser fatto per l'assistenza sanitaria. Premesso che l'assistenza sanitaria non può essere di competenza dell'E.N.A.O.L.I., è necessario che la legge sia più esplicita e più comprensiva.

L'ultimo comma dell'articolo 1 ne demanda il compito con formula generica all'I.N.A.M. Ciò dovrebbe significare che all'orfano del lavoratore vengono riconosciuti diritti pari a quelli goduti da figli di genitori viventi e soggetti alle assicurazioni sociali. È questa l'affermazione di un principio altamente umano. Senonchè poi lo stesso articolo 1 prevede accordi tra l'I.N.A.M. e E.N.A.O.L.I. e nel successivo articolo 2 tra le varie forme di assistenza devolute all'E.N.A.O.L.I. sono contemplate « cure climatiche e termali e altre forme di prestazioni igienico-sanitarie ». È manifesto il disordine che ne deriva e in pratica, ad esempio, esiste controversia tra i due Enti sulla competenza dell'assistenza ospitaliera e della somministrazione di alcuni prodotti farmaceutici.

Dove poi l'enunciato principio di parità degli orfani con i figli a carico di genitori viventi soggetti alle assicurazioni sociali fa completo difetto è nei confronti dell'assistenza antitubercolare. La legge non ne fa menzione. È ovvio che i doveri imposti all'I.N.A.M. debbono essere imposti per la parte di competenza anche all'I.N.P.S.

Se si vuole che l'E.N.A.O.L.I. assuma una propria fisionomia e perfezioni e potenze le proprie attività specifiche deve essere spogliato dei compiti marginali e di tutti quelli che le leggi demandano espressamente ad altri enti.

Il secondo ordine di rilievi concerne i beneficiari delle provvidenze assistenziali. Nel 1939 si calcolava in 400.000 il numero degli orfani dei lavoratori soggetti alle assicurazioni sociali. Di questi al 31 dicembre 1950 erano accolti in collegi 6.803. Nessuno saprebbe dire se sono troppi o se sono pochi. Non esistendo uno schedario la scelta non è stata fatta sulla base della graduazione dei bisogni.

Le opere di assistenza per loro natura non hanno schemi rigidi. Ma se ciò è di grande utilità perchè inserisce nell'assegnazione dei benefici un senso discrezionale ed umano, porta con sè anche un grave inconveniente che può tradursi in atti di ingiustizia distributiva. I beneficiari dell'assistenza non sono sempre i più bisognosi: in mezzo a questi riescono facilmente ad entrare i più petulanti, gli intraprendenti, quelli che non si stancano di chiedere, quelli che sanno farsi avanti, che sanno usare di mille espedienti. Rimangono invece indietro i timidi, quelli che non possono far giungere la propria voce agli organi direttivi anche solo per il fatto di esserne materialmente lontani, tutti quelli che per pudore o per mancanza di iniziativa non pongono in mostra la propria miseria.

Da qui la necessità impellente di un servizio statistico-sociale che reperisca tutti gli aventi titolo generico all'assistenza a norma di legge, che gradui i bisogni onde l'opera di assistenza si diriga verso i soggetti più meritevoli e in ogni caso si qualifichi in rapporto alle effettive esigenze.

Un tentativo del genere l'E.N.A.O.L.I. ha compiuto in alcune borgate di Roma, ma le modalità non sembrano rispondere alla posizione dell'Ente. L'E.N.A.O.L.I. può considerarsi una propagine integrativa degli Enti

preposti alle assicurazioni sociali. È a tali Enti che deve chiedere il concorso nel reperimento degli orfani: da questo primo passo sarà facile giungere alla formazione dello schedario destinato a divenire la base dell'ulteriore lavoro selettivo delle assistenti visitatrici.

Con l'E.N.A.O.L.I. il Ministero del lavoro ha dato vita a un'opera di alto valore sociale. La Commissione si augura che tale opera si definisca e si qualifichi, si potenzi nei suoi mezzi affinché con i suoi benefici agli orfani plachi lo spirito di tutti quei lavoratori che si spensero con nello sguardo la visione dei propri figli.

3. ASSISTENZA AI PENSIONATI.

L'OPERA NAZIONALE PER I PENSIONATI D'ITALIA.

Sotto la stessa data nella quale veniva istituito l'E.N.A.O.L.I. fu emanato il decreto legislativo 23 marzo 1948, n. 361, che istituiva l'« Opera nazionale per i pensionati d'Italia » la quale assorbiva l'Ente « Case di riposo per gli anziani del lavoro » che aveva avuto riconoscimento giuridico il 12 ottobre 1933 con il regio decreto n. 1521.

Non è forse privo di significato morale che il legislatore abbia posto contemporaneamente sullo stesso piano di assistenza le due età estreme della vita, i figli dei lavoratori e i lavoratori che chiudono il proprio ciclo lavorativo.

Senonchè purtroppo le considerazioni e riserve che furono avanzate a proposito dell'E.N.A.O.L.I. si debbono ripetere moltiplicate per l'Opera nazionale per i pensionati.

Le entrate ordinarie di quest'Ente derivano dal contributo stabilito dalla legge in lire 10 mensili a carico dei titolari di pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti, un totale di circa 220 milioni che assommata ad altri introiti occasionali hanno portato il bilancio attivo dell'esercizio 1950 a circa 230 milioni.

Di tale somma oltre 70 milioni sempre nell'esercizio 1950 furono erogati per concorso in acquisto medicinali, degenze ospitaliere, materiale sanitario di protesi, ambulatori convenzionati e sussidi; oltre 10 milioni furono impiegati per gestione di case di riposo, circa 16 milioni per spese generali mentre le restanti somme furono accantonate con l'intento di predisporre altre opere di assistenza.

I brevi riferimenti in cifre già di per sé denunciano la modestia dell'Ente che pur è chiamato a svolgere la propria attività nell'ambito di circa due milioni di unità. E di ciò del resto si è reso conto l'attuale Ministro del lavoro che con il recente progetto di legge sulla riforma dell'istituto delle pensioni ha predisposto il raddoppiamento dei proventi a favore dell'Opera.

Ma ciò che più sorprende è l'indirizzo che è stato dato al nuovo Ente. Il massimo campo di attività è rappresentato dall'assistenza sanitaria. È ben vero che si è qui di fronte a un'esigenza fondamentale, ma è assurdo che questa possa trovare soddisfacimento nell'ambito dell'Opera. Per assicurare l'assistenza sanitaria a due milioni di soggetti per giunta tutti delle epoche più avanzate della vita e dislocati su tutto il territorio nazionale si renderebbe necessaria un'organizzazione talmente complessa ed estesa da apparire assolutamente irrealizzabile. Ed è così che l'attività dell'Opera per gran parte si disperde nella contemplazione di casi singoli, nell'erogazione di modesti aiuti elargiti nell'ambito di alcuni centri e necessariamente senza una possibile graduazione dei bisogni. L'assistenza sanitaria in tutte le sue forme deve essere demandata agli istituti di competenza, e il pensionato ha bene il diritto di usufruire delle provvidenze che la comunità ha predisposto per i lavoratori in atto. Se vero è che la protezione sociale s'intesse dei legami dell'umana solidarietà, la vecchiaia rappresenta il migliore campo nel quale tali legami possono manifestarsi in atti concreti. Del resto è stato già dimostrato in altra parte di questa relazione (Cfr. II parte prf. 5) che una soddisfacente assistenza sanitaria può essere organizzata senza eccessivi oneri nell'ambito degli istituti a ciò preposti.

Liberata da questo peso da essa non sopportabile, l'Opera può utilmente e più speditamente dirigersi verso altre forme di assistenza.

Naturalmente l'immensa legione dei pensionati accoglie elementi che, singolarmente considerati, rispecchiano tutti i lati deboli dell'individuo e tutti i possibili bisogni da quelli strettamente economici a quelli prevalentemente morali. E sarebbe vano rincorrerli attraverso un'istituzione pubblica la quale tutt'al più di fronte ad essi può mostrare tangibilmente la propria sensibilità caritativa.

Ma a lato dei bisogni singoli, esistono nel vecchio due esigenze specifiche: non sentirsi solo, non sentirsi inutilizzato.

Nella vita ordinaria al soddisfacimento di un'esigenza segue come corollario il soddisfacimento dell'altra. Il vecchio che ha la sua casa, che dispone dei suoi risparmi o della sua pensione non sente di essere di peso ai figli, può vivere con essi con dignità. Alla convivenza che lo libera dalla solitudine egli contrappone un apporto morale di guida e un contributo materiale attendendo ai lavori della casa, dell'orto, del bestiame o facendosi custode dei nepoti. In tale ambiente, specie quando è riscaldato dagli affetti e dalla comprensione, il vecchio continua la sua esistenza senza avvedersi della graduale erosione degli anni e nel mantenimento di una personalità sempre presente a sè stessa perchè vivificata da una ragione di vita autonoma.

Un'istituzione di assistenza per vecchi se vuole rispondere a finalità specifiche deve prendere a modello e quasi idealizzare un simile ambiente. L'opera per i pensionati deve sostituirsi alla famiglia laddove questa faccia difetto. La sua attività centrale dovrebbe essere rappresentata dalle case di riposo. E queste non debbono essere ospizi i cui ospiti sentono già al primo ingresso di non esser più buoni a nulla. La casa di riposo deve consentire che la vita continui con i piccoli servizi, con lavori di orto e di giardino, con riunioni, con visite, con opere di assistenza ai più deboli e agli infermi da parte dei più validi e dei sani.

L'Opera non ha trascurato questa esigenza e ha già in gestione due case, una a Bolzano e una a Pioppi, mentre una terza è in allestimento a Cava dei Tirreni. Questa che oggi è un'attività sussidiaria deve essere posta in primo piano. Quando ogni regione avrà la sua casa di riposo i vecchi in abbandono, quelli che al chiudersi della loro vita lavorativa sarebbero destinati a un crollo morale potranno ancora guardare con occhi sereni al futuro. Quelle case saranno isole di bontà dalle quali ogni giorno si espanderanno benedizioni per le giovani generazioni e alle quali le giovani generazioni potranno volgere la mente per trarne stimolo ed insegnamento.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Potrebbe sembrare che il criterio analitico che ha in certo modo guidato questa relazione abbia posto in secondo piano il quadro generale nel quale si muove l'attività del Ministero del lavoro, e forse si potrebbe anche pensare che i rilievi e i suggerimenti qua e là formulati tendano a ridurre il significato dell'opera sino ad ora compiuta. Non è certo questo il pensiero della Commissione e tanto meno del relatore che dalla cortesia degli organi competenti ha avuto la possibilità di penetrare nei vari servizi e di documentarsi dello spirito che li anima.

Il Ministero del lavoro è un organismo giovane e i compiti che la società moderna vuole ad esso affidati sono molti, di alta importanza, di estensione non comune, e in continuo divenire. Gli uomini che nel dopoguerra si sono succeduti e chi oggi ne è a capo ne hanno appieno compreso il significato e ne hanno sentita tutta la responsabilità.

La cooperazione, che pur il relatore del precedente esercizio chiamava la grande sconosciuta, registra oggi una consistenza di circa 26.000 organismi ripartiti in tutti i settori del consumo e della produzione. E il Ministero del lavoro segue questo complesso movimento nelle sue funzioni, nei suoi adempimenti amministrativi, nelle sue esigenze di assistenza e di potenziamento.

Con l'annata agraria 1950-51 l'imponibile di mano d'opera agricola ha avuto attuazione in 37 provincie con un prevedibile assorbimento di circa 200.000 unità per un complesso di 160-180 giornate lavorative *pro capite*.

Nell'anno 1950 il Ministero è intervenuto in 43 vertenze sindacali di cui solo otto non hanno avuto definizione. Nello stesso periodo si sono avuti 37 interventi per la stipulazione di contratti collettivi di lavoro o per l'interpretazione di questi.

L'I.N.A.-Casa ha dato in appalto sino ad oggi 82.859 alloggi per 416.400 vani con un impegno finanziario di 154.768 milioni.

Nell'esercizio 1950-51 sono stati impostati 3.615 cantieri di rimboschimento e cantieri di lavoro con 241.284 allievi e con una spesa complessiva di oltre 15 miliardi.

Nello stesso periodo sono stati istituiti 9.096 corsi professionali e aziendali con 290.805 allievi e con una spesa complessiva di circa 15 miliardi e mezzo.

Gli emigranti hanno sentito la protezione e la guida del Ministero del lavoro nello svolgimento delle pratiche amministrative, nella scelta del Paese di immigrazione, nell'attesa dei convogli, nell'assistenza alle famiglie, nell'eventuale rimpatrio.

La Previdenza ha superato la crisi del dopoguerra, si è potenziata nei suoi mezzi finanziari, ha riorganizzato i suoi servizi, ha ampliato e perfezionato le sue gestioni, ha preparato il campo per nuove realizzazioni.

E l'elencazione potrebbe continuare con l'infinita serie di provvidenze anche in ordine legislativo e regolamentare promosse e attuate con alto spirito di umanità e con piena comprensione in tutti i rami dell'assistenza a fa-

vore dei disoccupati, dei malati, degli infortunati, dei tubercolotici, degli orfani, dei pensionati.

Il Ministero del lavoro dunque si è inserito veramente nella vita nazionale con una visione ampia dei bisogni e con la fede che porta a superare le innumeri e gravi difficoltà che si frappongono ad ogni importante realizzazione sul piano sociale.

Se in questa relazione ci si è soffermati a prospettare altre esigenze e ad esprimere su di esse l'opinione della Commissione, ciò si è fatto nel solo intento di dare all'onorevole Ministro con il conforto della collaborazione nuovo sprone alla sua opera onde ne resti accelerato il ritmo e si ampli nella visione di un progressivo perfezionamento e potenziamento del nostro sistema di protezione sociale.

MONALDI, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Art. 2.

Il contributo dello Stato all'Istituto nazionale della previdenza sociale per la gestione dei « sussidi straordinari di disoccupazione », previsto dall'articolo 43 della legge 29 aprile 1949,

n. 264, è stabilito, per l'esercizio 1951-52, in lire 4.000.000.000.

Art. 3.

Il contributo dello Stato al « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori » previsto dall'articolo 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è stabilito, per l'esercizio 1951-52, in lire 10.000.000.000.

Art. 4.

Sono autorizzate, per l'esercizio 1951-52, la spesa di lire 500.000.000 per il reclutamento, avviamento e assistenza dei lavoratori italiani destinati all'estero e di quelli che rimpatriano, e la spesa di lire 80.000.000 per l'assistenza alle famiglie che vanno a raggiungere i lavoratori emigrati ed a quelle che rimpatriano.