516-3-3/1

RELAZIONI - QUESTIONARI
INTERROGATORI - INCHIESTE

Gli ATTI *della* **Commissione per lo studio dei problemi del lavoro del Ministero per la Costituente** *sono pubblicati in 3 volumi:*

Vol. I — Relazioni - Questionari - Interrogatori - Inchieste.

» II — L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata.

» III — Memorie su argomenti economici.

MINISTERO PER LA COSTITUENTE

ATTI

DELLA

COMMISSIONE PER LO STUDIO

DEI PROBLEMI DEL LAVORO

I

RELAZIONI - QUESTIONARI INTERROGATORI - INCHIESTE

CAMERA DEI DEPUTATI
26 LUG. 1994
BIBLIOTECA

ROMA
STABILIMENTO TIPOGRAFICO U. E. S. I. S. A.
1946

(167844)



INDICE

PARTE I

PREFAZIONE: Lettera del Presidente della Commissione a Pietro NENNI, Ministro per la Costituente . . . . . *Pag.* 11

Notizie . . . . . » 16

RELAZIONE DELLA PRESIDENZA . . . . . » 21

I - *Il lavoro nell'ordine costituzionale* . . . . . » 23

1. Premessa — 2. Il lavoro come problema costituzionale — 3. I principî fondamentali in materia di lavoro — Metodo di ricerca — Presupposti.

II - *Il lavoro in rapporto alle libertà civili* . . . . . » 28

1. Il diritto di proprietà — 2. Lo « status » professionale — 3. La capacità civile (razza, età, sesso) — 4. Il diritto del lavoro — 5. Il dovere sociale del lavoro — 6. Il diritto di sciopero e di serrata — 7. La libertà contrattuale — 8. Il diritto di associazione.

III - *Il lavoro in rapporto alla organizzazione dei poteri dello Stato* . . . . . » 39

1. Posizione del lavoro nell'ordinamento sociale — 2. Ordinamento sociale e ordinamento giuridico — 3. Rappresentanza politica degli interessi del lavoro — 4. La produzione delle norme giuridiche in materia di lavoro — 5. Organi amministrativi di rappresentanza e di tutela in materia di lavoro.

IV - *Il lavoro in rapporto alle attività dello Stato* . . . . » 44

1. Lo Stato moderno e le sue attività nel campo economico e sociale — 2. Concezione democratica dell'assistenza e della previdenza sociale — 3. La determinazione del salario — 4. La disoccupazione — Le migrazioni — La politica di spesa e di lavori pubblici.

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI . . . . . » 49

Premessa . . . . . » 51

Introduzione: forme salariali . . . . . » 53

Nuovi orientamenti sul problema della disoccupazione . . . . » 56

Disoccupazione e sovrapopolamento . . . . . *Pag.* 59
Disoccupazione ed opere pubbliche . . . . . » 61
Le « migrazioni » . . . . . » 67

I - *Migrazioni periodiche interne* . . . . . » 67
II - *Emigrazione in colonia* . . . . . » 69
III - *Emigrazione all'estero* . . . . . » 69

Collocamento della mano d'opera . . . . . » 76

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI SINDACALI . . . . . » 81

Premessa . . . . . » 83
L'ordinamento sindacale . . . . . » 84
La partecipazione dei lavoratori alla direzione dell'impresa . . » 88
L'organizzazione razionale del lavoro . . . . . » 92

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI DELLA PROTEZIONE SOCIALE DEL LAVORO . . . » 99

Premessa . . . . . » 101
I - Igiene e prevenzione . . . . . » 102
II - Previdenza . . . . . » 116
III - Assistenza . . . . . » 122
IV - Tutela giuridica in materia di legislazione sociale . . » 127

PARTE II

TESTO DEL QUESTIONARIO C. - *Il Lavoro nell'ordine costituzionale* . . . . . » 131
Relazione sulle risposte al questionario C. . . . . » 133

TESTO DEL QUESTIONARIO O. - *Organizzazione dell'Impresa* . » 136
Relazione sulle risposte al questionario O. . . . . » 139
Interrogatorio dell'on. Giuseppe Di Vittorio . . . . . » 143
Statuto per i Consigli di Gestione del "Gruppo X Y" . . . . » 144

TESTO DEL QUESTIONARIO E. - *Collocamento, retribuzione, emigrazione dei lavoratori* . . . . . » 148
Relazione sulle risposte al questionario E. . . . . » 152

TESTO DEL QUESTIONARIO S. - *Ordinamento sindacale* . . » 163
Relazione sulle risposte al questionario S. . . . . » 167
Risposte della Confindustria al questionario S. . . . . » 173
Interrogatorio dell'on. Giuseppe Di Vittorio . . . . . » 173
Promemoria dell'Ispettorato del Lavoro. Circolo di Brescia, sugli Ispettorati del Lavoro e gli Uffici del Lavoro . . . . » 177
Interrogatorio del Prof. Silvio Golzio . . . . . » 188
Interrogatorio dell'Ing. Paolo De Rossi . . . . . » 189
Esposto presentato dall'Ing. De Rossi ad un congresso . . . » 190
Interrogatorio del Rag. Luigi Carmagnola e del Sig. Gino Castagno » 193
Interrogatorio del Sig. Lelio Guidi . . . . . » 197
Interrogatorio del Dott. Angelo Costa . . . . . » 201

Interrogatorio del Sen. Giuseppe De Michelis . . . . . *Pag.* 206
Interrogatorio del Dott. Dino Secco Suardo . . . . . » 212
Interrogatorio del Dott. Giacinto Bocchi . . . . . » 217
Interrogatorio del Prof. Roberto Tremelloni . . . . . » 218
Interrogatorio dell'On. Ludovico D'Aragona . . . . . » 226
Interrogatorio del Sig. Giovanni Roveda . . . . . » 231
Interrogatorio dell'Ing. Sandro Fiorio . . . . . » 238
Interrogatorio del Sig. Egidio Sulotto e del Dott. Primo Serra . . » 241
Interrogatorio dei Sigg. Gino Varlecchi e Salvatore Porquier . . » 246
Interrogatorio dal Sig. Gian Battista Maglione . . . . . » 251
Interrogatorio del Sig. Luigi Morelli . . . . . » 258
Interrogatorio del Dott. Luigi Morandi . . . . . » 261
Interrogatorio del Sig. Carlo Bissi . . . . . » 263
Interrogatorio del Sig. Antonio Zini . . . . . » 267
Interrogatorio dell'On. Raffaele Pastore. . . . . » 269
Interrogatorio dell'On. Emanuele Piga . . . . . » 269
Interrogatorio del Sig. Giovanni Calzano . . . . . » 271
Interrogatorio dell'Ing. M. C. Segrè . . . . . » 272
Interrogatorio dell'Avv. Francesco Loriga . . . . . » 276
Interrogatorio del Dott. Livio Malfettani . . . . . » 277
Interrogatorio del Sig. Oscar Spinelli . . . . . » 279
Interrogatorio del Sig. Eugenio Panini . . . . . » 283

TESTO DEL QUESTIONARIO P. - *Protezione sociale del Lavoro* » 290
Relazione sulle risposte al questionario P. . . . . » 298
Interrogatori per la protezione sociale . . . . . » 334
Interrogatorio del Dott. Giovanni Palma . . . . . » 334
Interrogatorio dell'Avv. Paride Pozzilli. . . . . » 337
Interrogatorio del Prof. Oreste Bellucci . . . . . » 344
Interrogatorio dell'On. Giuseppe Di Vittorio. . . . . » 351
Interrogatorio del Prof. Paolo Medolaghi . . . . . » 335
Interrogatorio del Prof. Salvatore Diez . . . . . » 359
Interrogatorio del Prof. Enrico Vigliani . . . . . » 363
Interrogatorio del Dott. Giulio Gasalini . . . . . » 373
Progetto Biancardi . . . . . » 379

INCHIESTA N. 1 — *Popolazione universitaria e situazione economica*. . . . . » 381
— Risposta del Rettore dell'Università di Bari . . . . » 383
— Risposta del Rettore dell'Università di Firenze . . . » 385
— Risposta del Rettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano . . . . . » 386
— Risposta del Rettore dell'Università di Parma . . . » 388

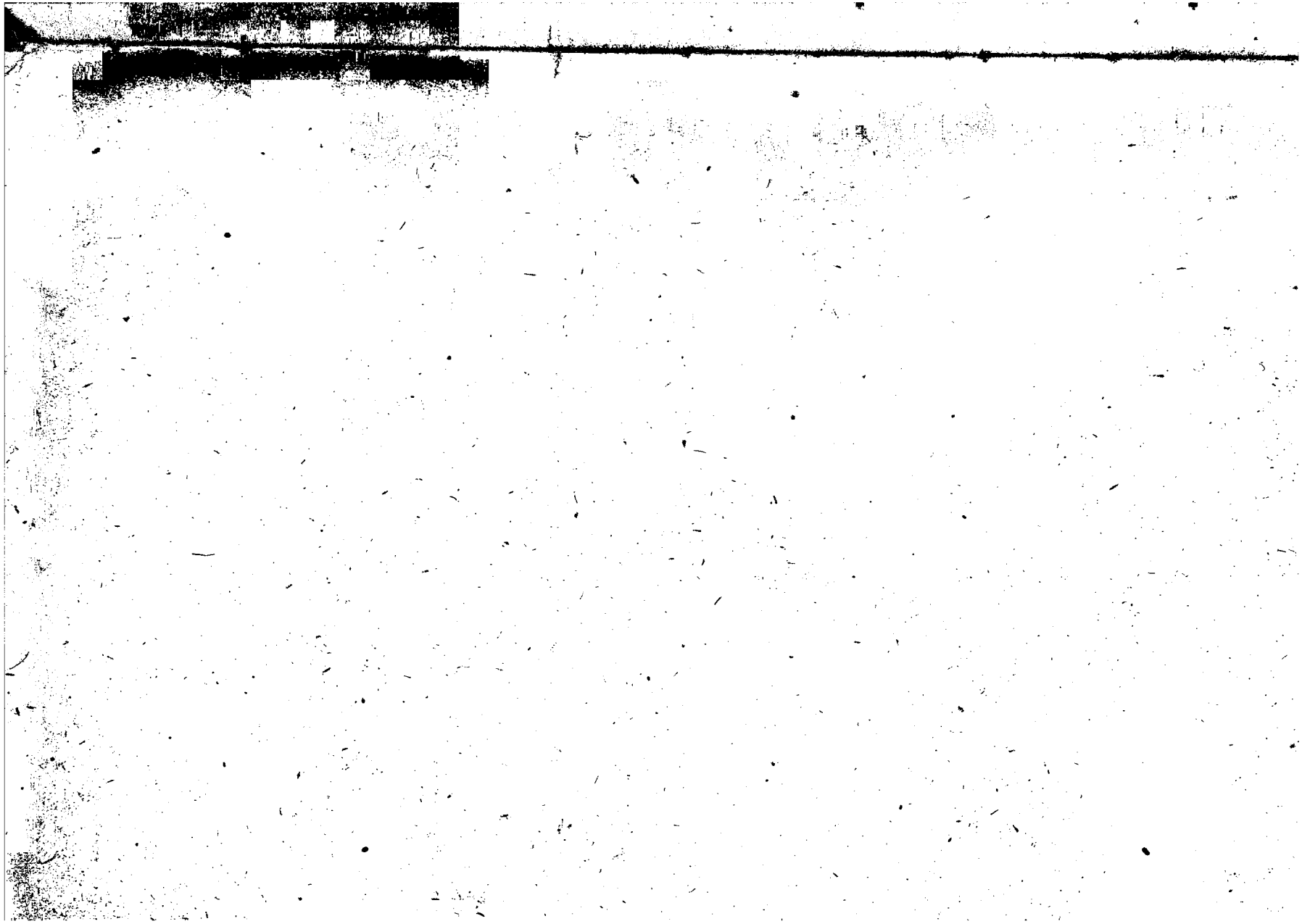
INCHIESTA N. 2 — *Disoccupazione e emigrazione* . . . . . » 392
Piemonte . . . . . » 392
Liguria. . . . . » 394
Lombardia . . . . . » 394
Venezia Tridentina . . . . . » 396
Veneto . . . . . » 396
Venezia Giulia . . . . . » 396
Emilia . . . . . » 397

Toscana . . . . . *Pag.* 401
Marche. . . . . » 402
Umbria. . . . . » 403
Lazio . . . . . » 403
Abruzzi e Molise. . . . . » 403
Campania . . . . . » 404
Puglie . . . . . » 405
Lucania . . . . . » 406
Calabria . . . . . » 406
Sicilia . . . . . » 406
Sardegna . . . . . » 408

Notizie trasmesse dalla Direzione Generale degli Italiani all'Estero:
Piemonte . . . . . » 40[illegible]
Lombardia . . . . . » 409
Toscana . . . . . » 410
Liguria . . . . . » 410
Emilia . . . . . » 410
Umbria. . . . . » 410
Marche. . . . . » 410
Lazio . . . . . » 412
Abruzzi e Molise. . . . . » 412

PARTE I

RELAZIONI



PREFAZIONE

A PIETRO NENNI
Ministro per la Costituente

Roma, 28 giugno 1946

Signor Ministro.

la Commissione del Lavoro, nominata in applicazione degli art. 2 e 5 del D. L. 435 del 31 luglio 1945, ha ultimato i suoi lavori, i cui risultati sono condensati nelle relazioni che si alligano.

Distinta in quattro Sottocommissioni, in un primo tempo ciascuna di queste ha esaminato i problemi di propria competenza per la redazione di un questionario, che è stato largamente distribuito. Le risposte non sono pervenute con l'abbondanza desiderata; il loro numero e la provenienza, in ogni modo, sono stati tali da consentire alle singole Sottocommissioni di rendersi conto degli orientamenti della pubblica opinione a proposito dei problemi fondamentali dell'ordinamento del lavoro, che la Costituente è chiamata ad affrontare per fissare il posto che il lavoro deve avere nell'ordinamento costituzionale dello Stato italiano, e le direttive che dovranno ispirare la nuova legislazione in materia.

Ad integrare questa indagine sono state fatte due inchieste e numerosi interrogatori di personalità più particolarmente idonee, per ragioni di carica o di specifica competenza, a portare un contributo alla indagine medesima.

A questa prima parte del lavoro fanno riscontro le relazioni delle singole Sottocommissioni. Queste sono redatte nella forma, forse inconsueta, di trattazioni separate di temi distinti e scelti fra i più rilevanti (come è di quella della Sottocommissione economica); o come esame della materia sotto un profilo più strettamente tecnico (metodo prescelto dalla Sottocommissione della protezione sociale); o, infine, come veduta di insieme e rias-

suntiva delle varie tendenze nonchè del pensiero della Sottocommissione sui problemi principali (come ha ritenuto di dover fare la Sottocommissione sindacale).

Una varietà di metodo, dunque, che lascerebbe probabilmente insoddisfatti se, a dare un quadro generale e della materia e dei problemi, largamente utilizzando il proficuo risultato del lavoro delle singole Sottocommissioni, non avesse provveduto una relazione della Presidenza che le prime coordina, riducendole ad unità.

In tal guisa il lavoro di tutta la Commissione si integra in una sintesi che mi lusingo sia riuscita completa, e che trova, sui punti di maggior rilievo, il suo utile sviluppo nelle relazioni delle singole Sottocommissioni.

Questo metodo è stato il risultato di circostanze di cui occorre far cenno. La Commissione del lavoro è stata costituita soltanto nel gennaio di quest'anno, ed ha tenuto la sua prima riunione il 21 di tale mese; la prima fase del suo lavoro — preparazione del questionario — ha richiesto, come era necessario, tempo parecchio; la seconda fase del lavoro delle Sottocommissioni ha coinciso con il periodo di preparazione elettorale per il Referendum e per la Costituente, nella quale molta parte dei membri della Commissione è stata impegnata. Non si è avuto agio perciò di imprimere ai lavori delle varie Sottocommissioni una uniformità di metodo, sebbene in tal senso, dopo un primo esame ed una sistemazione generale di tutta la materia, avesse indirizzato il suo lavoro la Commissione giuridica e di coordinamento.

D'altra parte, è parso alla Presidenza che, data la enorme ristrettezza del tempo, aggravata dalle circostanze predette, ed il suo preciso intendimento di lasciare alle Sottocommissioni la più ampia libertà di indagine e di conclusioni, anche una diversità di metodo fosse da accettare, riservando a sè medesima il compito di una relazione riassuntiva; e così è stato fatto.

L'interessante è che un problema del lavoro sia risultato definito nelle sue linee generali, e precisato ed approfondito nei suoi elementi fondamentali; ciò che mi pare possa dirsi, insieme considerando la relazione della Presidenza e quelle delle Sottocommissioni.

L'una e le altre sono integrate da un complesso di monografie su temi particolari, dovute a competenti, anche non membri della Commissione. Oltre agli ottimi studi su temi economici, specialmente utili penso siano per riuscire quelli sulla legislazione comparata del lavoro, redatti su un piano predisposto dalla Sottocommissione giuridica, in quanto valgono ad inserire il nostro problema del lavoro nel quadro degli ordinamenti giuridici e degli orientamenti politici in materia.

La Commissione, perciò, confida di avere adempiuto al compito ad essa assegnato secondo i fini della sua costituzione.

Sarebbe stato, tuttavia, intendimento della Presidenza pervenire a risultati più concreti, nel senso di definire gli elementi essenziali di un ordinamento del lavoro. Fissato il principio del diritto al lavoro, occorrerà rendersi conto della possibilità di attuazione di tale principio, e quindi studiare i mezzi di eliminare o ridurre la disoccupazione mercè un organico sistema di spese e di lavori pubblici; parallelamente, funzione e riforma del sistema assistenziale e previdenziale dovranno essere riesaminate; la stessa organizzazione sindacale sarà presumibilmente per risentire di tali premesse.

Resta questo un compito della Costituente.

Ma perchè questa possa essere suffragata nel suo lavoro, e non vada perduto tutto il vasto, abbondante ed elaborato materiale raccolto, mi parrebbe non inopportuno e sopratutto fruttifero collegare il lavoro preparatorio a quello costruttivo, mercè la costituzione di una Giunta consultiva istituita presso la Presidenza della Costituente.

Una deliberazione della Costituente, fra le prime da adottare, realizzerebbe formalmente la proposta, con la quale, non inopportunamente, il Ministero della Costituente salderebbe la sua attività a quella dell'organo legislativo alla cui nascita esso ha presieduto.

Prima di chiudere mi corre l'obbligo, per me gradito, di segnalare l'impegno posto da tutti i membri della Commissione nell'adempimento del compito ad essi affidato.

Voglia gradire, Signor Ministro, il mio ossequio.

Il Presidente della Commissione
ANTONIO PESENTI

NOTIZIE

La costituzione della Commissione del Lavoro, fu deliberata, su proposta del Ministro per la Costituente, dal Consiglio dei Ministri, il 10 gennaio 1946.

Fu chiamato a presiederla il prof. Antonio Pesenti. Nella sua costituzione definitiva risultò così composta ed ordinata:

Presidente: Pesenti prof. Antonio; vice Presidente: Navarra prof. Antonio; Segretario Generale: Vallieri dr. Libero.

I Sottocommissione *(Problemi economici) — Presidente: Breglia prof. Alberto; membri: Ambrosini dr. Maria Luisa; Dolazza ing. Giuseppe; Fasciani dr. Francesco Leonida; Giusti prof. Ugo; Marucchi dr. Guido; Oblath dr. Attilio; Pompucci dr. Onofrio; Rossi Ragazzi dr. Bruno; Stagnitta dr. Gaetano; Vicard sig. Renato.*

Segretario: Sylos Labini dr. Paolo.

II Sottocommissione *(Problemi sindacali) — Presidente: Bibolotti on. Aladino; vice Presidenti: Rubinacci avv. Leopoldo e Toscani avv. Rosario; membri: Bajocco dr. Enzo; Campese dr. Ernesto; Chiari sig. Arturo; Chiostergi dr. Eugenia; Della Torre dr. Giovanni; Lama dr. Luciano; Marmori sig. Benigno; Perna dr. Edoardo; Storchi dr. Ferdinando; Testa sig. Alfredo; Togni dr. Giuseppe; Venegoni sig. Carlo; Villani on. Ezio.*

Segretario: Valenti dr. Giuseppe.

III Sottocommissione *(Protezione sociale) — Presidente: Mori prof. Antonio; vice Presidente: Bargoni avv. Foscolo;*

membri: Babudieri prof. Brenno; Didonna prof. Pietro; Giua dr. Stefano; Nervi avv. Giuseppe; Penso dr. Giuseppe; Pozzi prof. Arnaldo; Santini dr. Angelo; Spallone dr. Dario.

Segretario: Ciaccio dr. Enrico.

IV Sottocommissione *(Giuridica e di coordinamento) — Presidente: Navarra prof. Antonio; vice presidente: Marfori avvocato Terenzio; Membri: Bibolotti on. Aladino; Breglia prof. Alberto; Mori prof. Antonio; Sotgiu avv. Giuseppe; Spatafora dr. Mariano.*

Segretario: Ciaccio dr. Enrico.

Commissioni miste furono costituite quante volte se ne manifestò l'utilità.

La Commissione si riunì per la prima volta in seduta plenaria il 21 gennaio.

Essa e le Sottocommissioni tennero complessivamente 70 sedute. Per deliberazione concorde della Commissione plenaria, le singole Sottocommissioni distribuirono il loro lavoro in tre fasi successive:

— esame dei problemi di propria competenza ed elaborazione di un questionario:

— eventuali inchieste a carattere generale su specifici argomenti, ed interrogatori di personalità rappresentanti di correnti politiche o sindacali, o studiosi di specifica competenza nel campo del lavoro;

— elaborazione dei dati raccolti a mezzo dei questionari e degli interrogatori, rinnovata discussione dei problemi in esame e conclusioni di ciascuna Sottocommissione in forma di relazione.

A conclusione della prima parte dei lavori, i questionari predisposti dalle singole sottocommissioni furono approvati in seduta plenaria a metà d'aprile.

Gli argomenti in essi trattati sono i seguenti:

Questionario C — *Il lavoro nell'ordine costituzionale.*

Questionario O — *Organizzazione dell'impresa: Partecipazione dei lavoratori all'organizzazione dell'impresa - Organizzazione razionale del lavoro - Cooperazione.*

Questionario E — *Collocamento - Retribuzione - Emigrazione dei lavoratori - Collocamento della mano d'opera - Sistemi di retribuzione dei lavoratori - Emigrazione.*

Questionario S — *Ordinamento sindacale: Diritto del lavoro - Organizzazione sindacale - Contratti collettivi - Controversie individuali e collettive - Sciopero - Arbitrato - Attività dello Stato in materia di lavoro.*

Questionario P — *Protezione sociale del lavoro: Prevenzione - Previdenza - Assistenza - Tutela giuridica in materia di legislazione sociale.*

Dei questionari furono diramate complessivamente oltre 35.000 copie, indirizzate ad Enti e persone, rappresentativi di ogni corrente politica, sindacale e culturale, agli ordini giudiziari, alle università, agli uffici pubblici cui poteva interessare, alle imprese più importanti, a studiosi della materia.

A cura della Sottocommissione economica furono espletate due inchieste: una sulla « Popolazione universitaria e popolazione economica », l'altra sulle « Migrazioni interne e migrazioni verso paesi stranieri ».

Per la prima furono interessati gli Istituti di cultura superiore, i Provveditorati agli studi, i Consigli degli ordini degli avvocati e dei procuratori ecc., i Consigli notarili, e personalità in grado di portare utile contributo all'esame dei problemi trattati.

Per la seconda, furono interessate le Prefetture, le Camere di Commercio le Camere del Lavoro, gli Uffici del Lavoro, gli Ispettorati di Frontiera, le Delegazioni di zona degli italiani all'estero e studiosi particolarmente competenti in materia.

Gli interrogatori, particolarmente curati da una Commissione mista oltre che dalle singole Sottocommissioni, sono stati effettuati in vari centri di lavoro.

Aderirono all'invito, per la parte economica, i signori:

Giorsetti dr. Renato, funzionario Ufficio del lavoro di Torino; Monaco prof. Riccardo, professore di diritto internazionale, Torino; Golzio prof. Silvio, professore di statistica dell'Università di Torino e consultore Camera del lavoro; Derossi ing. Paolo, membro Consiglio direttivo Unione industriali, Torino; Carmagnola Luigi, segretario Camera del lavoro, Torino; Castagno Gino, commissario Alleanza Cooperativa Torinese; Orlandini Ottorino, segretario della Federterra, Firenze; Falcinni Olindo, segretario della Federterra, Firenze; Locatelli, Ufficio regionale del lavoro, Firenze; Bocchi dr. Giacinto, dirigente Unione industriali, Milano; Guidi Lelio, funzionario Commissariato emigrazione, Milano; Costa dr. Giovanni, presidente Confindustria, Roma; senatore De Michelis Giuseppe; prof. Secco Suardo Dino, direttore generale italiani all'estero.

Per la parte sindacale:

Panini Eugenio, membro del Comitato di coordinamento dei consigli di gestione della Lombardia, Milano; Maglione Giovan Battista, studioso di problemi sindacali, Milano; Morelli Luigi, segretario Camera del lavoro, Milano; Morandi dr. Luigi, Direttore generale della Montecatini, Milano; Bissi Carlo, segretario dei consigli di gestione della Magneti Marelli, Milano; Sforza avv. Attilio, studioso di problemi sindacali, direttore della rivista « Nord-Sud », Milano; Buzzolan ing. Ernesto, segretario consiglio di gestione I.N.C.E.T. (Industrie Naz. Conduttori Elettrici Torino); Zini Antonio, segretario Federterra, Firenze; Commissione consultiva femminile nazionale della C.G.I.L.; Pastore on. Raffaele, segretario generale Federterra; Parodi, F.I.O.M.; Guastalli Giovanni, esperto in materia sindacale; Piga dr. Emanuele, presidente Magistratura lavoro; Gennarini, Federterra; Calzano, se-

gretario F.I.O.M., Torino; Segrè ing. Marco Claudio, vice presidente Confindustria; prof. Loriga, segretario Ass. industriali del Lazio; dr. Malfettani, direttore Confederazione cooperative italiane; Spinelli Oscar, vice presidente Lega naz. cooperative; on. Giuseppe Di Vittorio, segretario della C.G.I.L.

Per la protezione sociale:

Vigliani dr. Enrico, direttore della Clinica del lavoro dell'università di Milano; Carnevali dr. Mario, direttore Istituto assistenza malattia, Milano; Pinna Piero, capo servizi sanitari dell'Istituto assistenza malattia, Milano; Velicogna dr. Alberto, della Clinica del lavoro di Torino; Menini rag. Ernesto, industriale, studioso di problemi della previdenza sociale, Torino; Casalini dr. Giulio, studioso di problemi della protezione del lavoro, Torino; ing. Biancardi; avv. Pozzilli, vice-direttore generale I.N.A.I.L.; dr. Cundari; dr. Palma, direttore generale I.N.P.S. (Istituto Naz. Previdenza Sociale); Bellucci prof. Oreste, direttore sanitario Ist. naz. assistenza malattia; Orsini dr. Giuseppe; prof. Medolaghi Paolo; prof. Diez Salvatore; dr. Gerin.

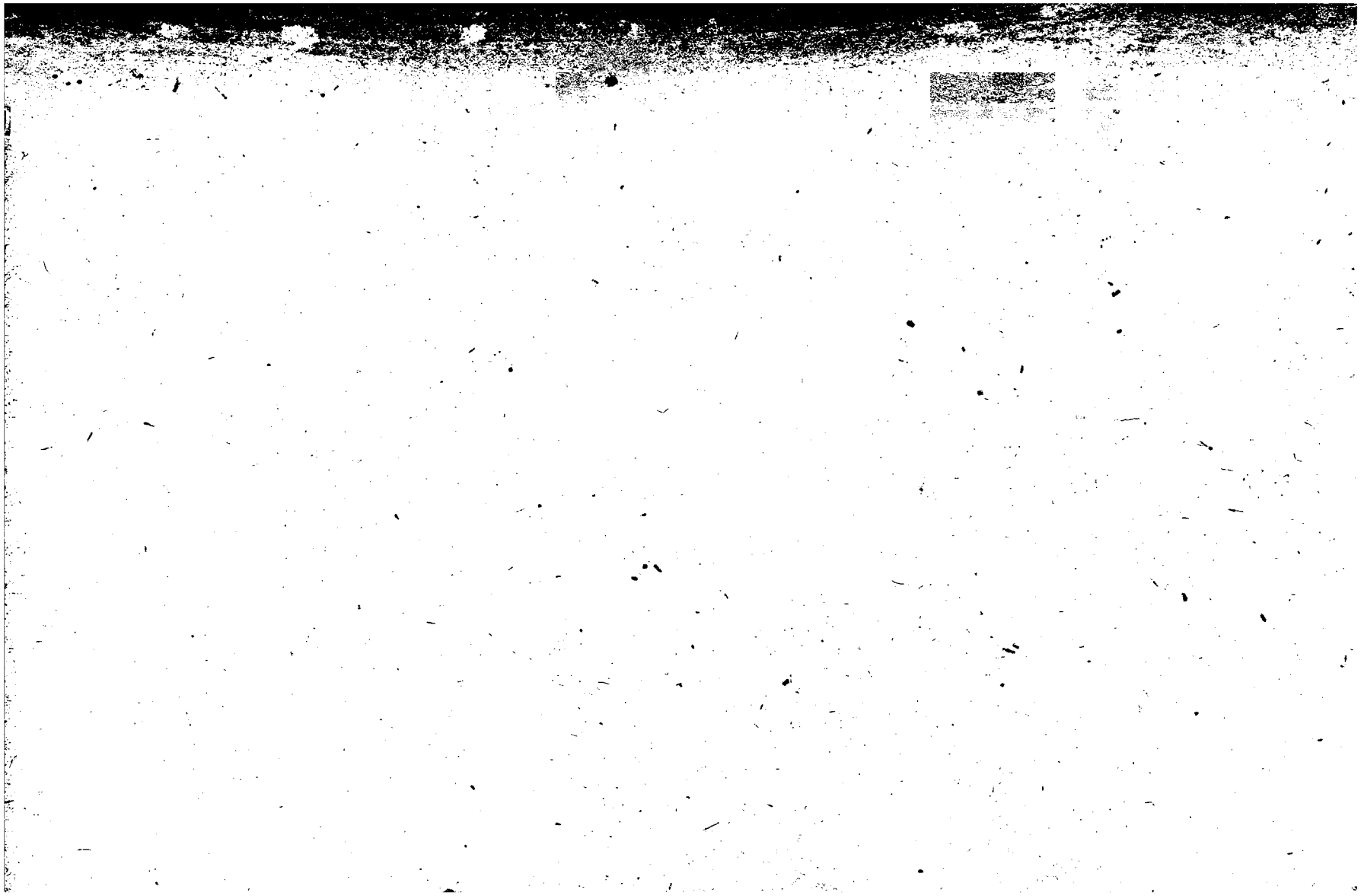
Per la parte mista economico-sindacale:

Tremelloni on. prof. Roberto, sottosegretario di Stato, Milano; D'Aragona on. Ludovico, Ministro del Lavoro; Roveda on. Giovanni, Sindaco di Torino, ex organizzatore sindacale; Fiorio ing. Mario, presidente Unione prov. industriali, Torino; Sulotto Egidio, segretario consiglio di gestione F.I.A.T.; Serra dr. Primo, presidente C.L.N. della F.I.A.T.; Varlecchi Gino, presidente Federazione artigiani, Firenze; Porquier Salvatore, segretario Federazione artigiani, Firenze.

Tutto il materiale raccolto con le inchieste, i questionari e gli interrogatori, e inoltre gli studii preparatori delle singole Sottocommissioni ed i verbali delle adunanze delle stesse, non possono essere annessi alle relazioni che seguono per la loro mole. Restano peraltro a disposizione di chi, essendovi autorizzato, voglia prenderne visione presso la biblioteca del Parlamento.



RELAZIONE DELLA PRESIDENZA



I.

IL LAVORO NELL'ORDINE COSTITUZIONALE

1. Premessa — 2. Il lavoro come problema costituzionale — 3. I principî fondamentali in materia di lavoro — Metodo di ricerca — Presupposti.

1. *Premessa* — Questa relazione non ha la pretesa di esaurire l'esame dei problemi che una indagine completa del fenomeno « lavoro » presenta nei suoi rapporti con la politica, la economia ed il diritto, in queste tre categorie comprendendo ogni altra minore.

Sebbene la indagine preparatoria sia stata abbastanza ampia, soffermandosi in alcuni casi anche in analisi di dettaglio, l'obbiettivo concreto verso il quale il lavoro della Commissione doveva indirizzarsi non poteva essere che quello di delineare gli aspetti più generali del tema, precisandone gli elementi principalissimi, al fine di offrire, allo stesso tempo, un quadro panoramico della vasta e complessa materia ed uno schema utile dei problemi del lavoro interessanti l'ordinamento giuridico fondamentale dello Stato italiano, che la Costituente si apparecchia a consacrare in una nuova Carta costituzionale. La legge istitutiva non assegnava a questa Commissione altro compito.

Perciò la relazione non conclude con un organico piano di proposte; e quelle che in qualche parte di essa possono apparire tali sono da intendere piuttosto o come voti di esperti, o come manifestazione di tendenze diffuse, quando non sono, più semplicemente, la espressione di un generale consenso a pro-

posito della soluzione di specifici problemi di ordine prevalentemente tecnico.

E' stato intendimento preciso della Commissione, invece, quello di interessare la opinione pubblica ad un esame dei vecchi e nuovi problemi del lavoro in vista della riorganizzazione dello Stato, onde rendersi conto degli orientamenti della coscienza collettiva a riguardo di essi, pensando ciò indispensabile al fine del suo lavoro e sopratutto di quelli della Costituente, poichè le leggi — come i regimi politici e gli ordinamenti sociali — sono vive e vitali soltanto se rispondono ad un effettivo bisogno, rispecchiano il sentimento collettivo, compiutamente e liberamente espresso, e di esso si alimentano. A tale fine giovarono un ampio questionario e singoli interrogatori. Il risultato non ha corrisposto alla attesa, scarse di numero essendo state le risposte ai questionari inviati; ma tale risultato è da imputare più che a mancanza di interesse, al tempo poco propizio; e tuttavia non vi era possibilità di scelta. Di questa circostanza va tenuto conto nel valutare i risultati conseguiti.

Parve, inoltre, opportuno dare allo studio dei problemi in esame l'utile sfondo di un quadro panoramico della legislazione comparata del lavoro, che è forse la espressione più significativa della struttura sociale ed economica dei varii Paesi e delle loro tendenze.

Pur così limitato, il compito di questa Commissione restava abbastanza vasto, tanto da impegnare la Commissione in un intenso lavoro di parecchi mesi.

Il risultato di questo è nelle relazioni delle singole Sottocommissioni.

La Presidenza crede preferibile — anche se è metodo inconsueto — riferire sui lavori della Commissione riproducendo integralmente tali relazioni, sopratutto perchè il pensiero dei più competenti sui singoli temi trattati pervenga alla Costituente nella sua genuina espressione.

Questa relazione della Presidenza, perciò, ha lo scopo di prospettare in un quadro sintetico la materia trattata, deducendone le conseguenze più dirette in rapporto al tema comune del lavoro nei suoi riflessi costituzionali.

2. *Il lavoro come problema costituzionale* — Organizzazione sociale, struttura economica, funzione del lavoro sono, come è noto, elementi concorrenti e reciprocamente influenzantisi, dai quali si desume il "tipo" di ogni singola società civile. Il corrispondente ordinamento giuridico ne è, ad un tempo, lo specchio più fedele e la formale realizzazione per la funzione eminentemente imperativa del diritto.

A parte altri elementi (dei quali questa Commissione non

aveva ragione di occuparsi), proprietà e lavoro costituiscono il binomio ideologico e pratico posto alla base della costituzione sociale contemporanea. Il problema, tradotto in termini economici, si pose come ricerca del miglior sistema della produzione e della distribuzione della ricchezza. Nel secolare contrasto, che ne è derivato, tra capitale e lavoro, la posizione più dura è sempre toccata a quest'ultimo; il che è spiegato dalla preminenza economico-sociale e quindi politica che consegue al possesso dei mezzi di produzione e in genere al possesso della ricchezza al quale si accompagna una funzione conservatrice del capitale, inteso appunto a conservare questa sua preminenza economica e quindi sociale e politica.

Quale possa essere lo sbocco finale di questa lotta non poteva essere oggetto di studio o di previsione della Commissione, non solo per la sua composizione eclettica e quindi ispirata da concezioni economiche e storiche differenti, ma anche perchè oggetto doveva essere il tempo presente nella situazione attuale del nostro paese, per ricercare quei principî che apparissero essere ormai della coscienza collettiva del nostro popolo.

Oggi può dirsi che, nella generalità degli ordinamenti sociali, la posizione del lavoro non sovrasta quella del capitale; e deve rilevarsi che la Commissione non ha concluso per la socializzazione dei mezzi di produzione. Ma può e deve affermarsi che il lavoro ha raggiunto un ben più alto livello nella valutazione che degli elementi del binomio capitale-lavoro deve farsi per giudicare delle tendenze di un popolo in un determinato momento della sua storia, al fine di dedurne le conseguenze che l'ordinamento giuridico è chiamato a realizzare.

Per questa ragione e sotto questo profilo il lavoro si pone come un problema costituzionale. Fu esattamente detto che ad ogni forma di economia corrisponde un regime. E tutte le Sottocommissioni sono state unanimi, perciò, nell'auspicare che la nuova Carta costituzionale contenga almeno quei primi principii che, riconosciuto il lavoro come elemento della organizzazione sociale del popolo italiano, traccino le direttive della legislazione futura in materia di lavoro, in guisa tale che la dignità della sua funzione, la sua più ampia tutela ed ogni possibilità futura di sviluppo della sua posizione nell'ordinamento sociale siano assicurate.

Ed occorre, a questo punto, avvertire che se la Commissione ha creduto di limitare la sua indagine al lavoro subordinato, come quello che storicamente ha costituito il contrapposto nel secondo termine del binomio, non perciò ha inteso escludere il lavoro libero e autonomo. Molti punti sono comuni alle due situazioni; e può anzi dirsi che, ad eccezione di quanto deve desumersi dal ricordato contrasto, niente v'è di diverso;

restando salva tuttavia, e per l'uno e per l'altro genere di lavoro insieme considerati, la diversa valutazione che di ciascuna forma di attività umana, a qualunque dei due generi appartenga, occorrendo, può farsi ai fini della determinazione di una scala dei valori.

Ne consegue che, nel pensiero della Commissione, un problema costituzionale si pone anche per il lavoro libero ed autonomo; alla stessa guisa che molte forme di assistenza e di previdenza sociale, nel pensiero della Commissione, sono da auspicare ad esso estese nella misura più ampia.

3. *I principi fondamentali in materia di lavoro — Metodo di ricerca — Presupposti* — Quali siano, in concreto, i principii che la Carta costituzionale a proposito di lavoro dovrà contenere, non è compito della Commissione indicare. Ad essa spetta dar conto del suo esame del problema, e qui se ne tracciano i risultati complessivi, desunti dalle particolari indagini sugli specifici problemi di cui si occupano le relazioni delle Sottocommissioni.

Ritiene la Presidenza che un problema costituzionale del lavoro sia da riguardare:

a) in rapporto alle libertà civili;
b) in rapporto alla organizzazione dei poteri dello Stato;
c) in rapporto alla attività dello Stato.

Un mezzo tecnico per la più facile indagine sarebbe quello — premessa e sintesi, allo stesso tempo — della ideale precisazione dello « status » professionale, che va correttamente inteso come la determinazione di una situazione e di una qualificazione giuridiche, fuori di ogni arbitrario accostamento a situazioni storiche superate. Fissati in anticipo gli elementi di un ideale « status », sarebbe agevole dedurne rapporti e conseguenze in confronto della costruenda organizzazione giuridica.

E' forse tuttavia preferibile, usando altro metodo, dall'analisi procedere alla sintesi; la quale, tuttavia, sarà logicamente inevitabile, e servirà di concreta premessa agli istituti di cui tutte le Sottocommissioni hanno avvertita la utilità, quale ad esempio il libretto unico di lavoro.

Non può, peraltro, omettersi di precisare alcune premesse che valgono ad indirizzare la indagine costruttiva.

Si è già rilevato che la Commissione ha considerato il lavoro come uno degli elementi ma non come il solo elemento rilevante della organizzazione economica e sociale. Da ciò bisogna dedurre il riconoscimento della proprietà privata dei mezzi di produzione, e quindi una tuttora persistente funzione del capitale privato nel processo produttivo.

Le Sottocommissioni economica e sindacale, e poi una sot-

tocommissione mista, si sono poste il tema come problema di maggiore produzione, dato il regime economico e sociale esistente (organizzazione dell'impresa, fenomeno della disoccupazione, migrazione interna, ecc.), e della migliore redistribuzione del reddito (partecipazione agli utili, natura del salario, provvidenze sociali ed assistenziali, sistemi di redistribuzione del reddito, ecc.).

Ciò conduce ad una impostazione del lavoro sul piano costituzionale in modo e con conseguenze diverse da quanto occorrerebbe fare se i principii della statizzazione e della socializzazione fossero ammessi. Basta pensare che uno dei problemi più appassionanti in materia, quale è quello del diritto *del* lavoro *o* del diritto *al* lavoro, trova soluzione automatica e non dubbia a seconda della diversità della premessa, con la conseguenza di far carico allo Stato di una garanzia costituzionale della libertà individuale, nel primo caso, di una garanzia del lavoro o del suo equivalente, nel secondo.

Lo stesso sistema di protezione sociale (assistenza e previdenza) si configura diversamente, a seconda che si ricolleghi alla prima od alla seconda ipotesi, come, in genere, tutto il problema del lavoro.

E' questo, dunque, un punto di partenza nell'esame del problema dal punto di vista costituzionale; e può dirsi, senza esagerare, di tutto il problema dell'organizzazione sociale e giuridica dello Stato italiano.

La Commissione, nel suo complesso, tenuto anche conto delle risposte al questionario e degli interrogatorii, si è orientata verso un sistema eclettico che comprende così il principio della « sicurezza sociale » come quello del « pieno impiego », recentemente affermatisi in America ed in Inghilterra, con decisiva tendenza verso ogni forma di benintesa cooperazione.

Le conseguenze di questa conclusione saranno chiarite parlando dei singoli campi di applicazione del principio innanzi fissato. Qui occorre mettere in rilievo che la conclusione predetta — che le singole relazioni, considerate nel loro complesso, le risposte ai questionari e gli interrogatorii sembrano autorizzare — si discosta da quella concezione paternalistica dell'attività dello Stato, alla quale la politica economica e sociale italiana fu informata anche in periodi di pieno sviluppo industriale, e la supera decisamente proprio per il diverso spirito con cui è concepita, in quanto si parte dal presupposto non di una industria privata da preferire nè di un lavoro da tutelare per sentimento umanitario, o, peggio, pietistico, o per la spinta di una necessità contingente, ma di una attività economica da potenziare nell'interesse di tutta la nazione e di un

lavoro da riconoscere sul piano di una parità politica nella riorganizzazione economico-sociale dello Stato italiano.

Parimenti, il presupposto di un riconoscimento della funzione del capitale privato e della iniziativa individuale e privata, mentre costituisce certamente reazione ad una politica compressiva quale fu attuata in Italia nell'ultimo ventennio, non vuole significare rinunzia a possibilità di sviluppi in altro senso, sì da suggerire la opportunità di non precludere nella Carta costituzionale alcuna possibilità di diverso orientamento.

La Presidenza della Commissione ha l'impressione che le Sottocommissioni abbiano inteso affermare a questo proposito uno stato di necessità, desunto dalle condizioni dell'economia del nostro Paese, nel momento estremamente difficile che esso attraversa, piuttosto che affrontare una questione di principio sulla quale le diverse correnti politiche in seno ad esse rappresentate avrebbero mantenute ferme le loro posizioni ideologiche, pur convenendo tutte sulla urgenza di una più sostanziale giustizia sociale.

E' significativo, al riguardo, il favore con cui una esperienza pressocchè nuova in Italia è stata generalmente accolta, sebbene con diverso intendimento dai datori di lavoro e dai prestatori d'opera, e cioè la istituzione dei Consigli di gestione; ed è significativo il rifiorire dell'antica fiducia nel movimento cooperativistico.

Quanto al resto — piani definitivi di organizzazione economico-sociale; particolari sistemi di rapporti tra capitale e lavoro; esperienze decisive e radicalmente innovatrici o resistenze combattive perchè negatrici della utilità di ogni rinnovamento — esso esula dal piano proprio della Commissione, e dove vi sono stati accenni essi furono cauti.

II.

IL LAVORO IN RAPPORTO ALLE LIBERTA' CIVILI

1. Il diritto di proprietà — 2. Lo « status » professionale — 3. La capacità civile (razza, età, sesso) — 4. Il diritto del lavoro — 5. Il dovere sociale del lavoro — 6. Il diritto di sciopero e di serrata — 7. La libertà contrattuale — 8. Il diritto di associazione.

1. *Il diritto di proprietà* — Riconosciuta la coesistenza del capitale privato e del lavoro come due elementi distinti dell'ordinamento economico e sociale, consegue, come si è già detto, l'implicito riconoscimento della proprietà privata dei mezzi di

produzione e del risparmio, e della loro tutela. Ma non è di ciò che la Commissione del Lavoro doveva particolarmente occuparsi; e perciò non se ne fa parola.

Certamente, però, i grandi accentramenti di ricchezza non possono essere guardati con simpatia; il monopolio di ricchezza costituisce, come tutti i monopoli, una limitazione della libertà economica; in ogni caso, turba l'equilibrio delle forze, che è la condizione di una sincera cooperazione fra le stesse in un regime di libertà economica. Ed il discorso vale non soltanto per gli accentramenti individuali di ricchezza, che il sistema della non limitata trasmissione ereditaria dei beni favorisce, ma anche, e dal punto di vista economico-sociale più specificamente, per quelle forme di concentrazione di capitale di cui la moderna economia ha dato numerosi ed istruttivi esempi anche in Italia.

Deve esistere un limite all'accumulo della ricchezza perchè al di là di esso sono ingiustizie e pericolo; capitalista senza limite non può essere che lo Stato.

La libertà, nel campo economico, è, anche intesa in senso capitalistico, una parola vana, quando il possesso dei mezzi di produzione è nelle mani di un solo o di pochi fra di loro coalizzati. In tal caso anche il vecchio principio della libertà del mercato del lavoro si infrange contro la realtà di un dominio unilaterale delle condizioni di tale libertà di contrattazione, ed a nulla o pressochè a niente valgono la coalizione dei prestatori di lavoro ed una tutela organizzata.

E' soltanto in relazione a tali effetti che qui si fa cenno di tale problema, per rilevare la opportunità quanto meno di un controllo più diretto. Non è raro il caso di spostamenti di intere colonie di lavoratori da zona a zona, e qualche volta da paese a paese, miseramente falliti. Può accadere anche il contrario, e la storia della colonizzazione è in gran parte una catena di avventure più o meno fortunate; ma non bisogna dimenticare che la posta più rischiosa fu sempre quella dei lavoratori, spinti dalla necessità a tentarle, ed inesorabilmente legati ad un destino che essi non erano in grado di governare.

Una legislazione incerta esiste anche in Italia al riguardo. Per quanto riguarda i trapassi ereditari, dopo un rincrudimento delle tasse ereditarie si passò alla abolizione quasi totale di esse, per ritornare ad un fiscalismo di vecchia maniera. Il capitale azionario è stato oggetto della più varia e contraddittoria legislazione. E quanto alle concentrazioni industriali, anche se condannate demagogicamente, furono nella pratica addirittura favorite, riuscendo al risultato di consentire niente altro che il formarsi di alcuni monopoli nella produzione di materie tra le più interessanti per la economia del nostro paese.

Non può dirsi che di questa situazione i prestatori d'opera si siano avvantaggiati, ed in ogni caso non più di quanto si siano in genere avvantaggiati delle mutate condizioni della economia i lavoratori di altri settori.

Ma è un fatto che, qualche volta, intere categorie di lavoratori sono scomparse o sono state costrette ad emigrare in altre regioni, il prezzo dei prodotti è aumentato e, con esso, il costo generale della vita, sì da rendere effimero il beneficio di una paga più elevata.

Questo nesso evidente tra problema del lavoro e proprietà privata dei mezzi di produzione sotto il profilo dell'accumulo di ricchezza nella duplice forma del concentramento individuale *jure aecreditatis*, e delle concentrazioni industriali, autorizza a prospettare la opportunità di prevedere la possibilità di un limite e di un controllo a proposito di questa che è considerata la più radicata delle libertà civili e la più insofferente di ogni freno.

2. *Lo "status" professionale* — Che esista uno "status" professionale si è già detto, ed è del resto innegabile, dato che ciascun lavoratore ha una situazione di fatto, cui si accompagna una qualifica che lo caratterizza. Il problema è quello di vedere se l'ordinamento giuridico deve farne particolare rilievo, e sopratutto se il riconoscimento di tale "status" deve avere effetti nell'ordinamento costituzionale dello Stato. L'ipotesi, come è manifesto, è tutt'altro che arbitraria dato che v'è esempio di costituzioni imperniate precisamente sul presupposto del riconoscimento di categorie qualificate secondo il loro "status", e che elevano a dignità di elementi apprezzabili per la organizzazione giuridica dello Stato solo quelle professionali.

Il lavoro, insomma, è ivi considerato la condizione necessaria pel godimento della generalità dei diritti civili e politici, sicchè esso finisce per essere, per forza di cose che l'ordinamento giuridico si affretta a sanzionare, un diritto-dovere.

La Commissione ha escluso il tema dalle sue conclusioni, pur avendolo a lungo dibattuto, sopratutto per la preoccupazione che, dato il tipo della nostra società ed i precedenti che in materia ha il nostro paese, l'occuparsene potesse essere inteso come un richiamo a tipi superati di organizzazione sociale o, da parte di altri, come una decisa aspirazione ad altri tipi più recenti di organizzazione politica.

Perciò l'accenno che qui se ne fa vuol mettere in luce soltanto la utilità di tenere presente lo "status" professionale in due sensi: come una categoria concettuale alla quale si possono facilmente collegare tutti gli attributi di una specifica situazione di fatto e giuridica; tenere il "tipo" che ne deriva,

fra le varie categorie di cittadini, come presupposto e mezzo di orientamento per un razionale e completo ordinamento giuridico del lavoro. Non, perciò, un mezzo di differenziazione, se non tecnico, in confronto di altre categorie di cittadini, o una qualificazione da cui desumere posizioni di privilegio o particolari vantaggi o, comunque, separata. In questo senso ed in questi limiti inteso, il riconoscimento e la utilizzazione di uno "status" professionale resta, come si voleva, nell'ambito degli istrumenti di tecnica legislativa.

3. *La capacità civile* — Il lavoro, essendo uno dei modi di estrinsecazione della personalità umana costituisce insieme ai tanti altri attraverso cui tale personalità può esplicarsi, il contenuto di quel complesso di facoltà e poteri che si denomina « capacità civile ».

Il tema interessa sotto il profilo delle possibili limitazioni di tali capacità; e, in concreto, nel pur mutevole variare delle legislazioni al riguardo, in rapporto a possibili limitazioni per ragioni di razza, di età e di sesso.

Della prima fa menzione specifica l'articolo 1 del C. C. italiano vigente. Una odiosa legislazione speciale, di recente abrogata, metteva al bando della vita civile gli appartamenti alla razza ebraica. Non è per essi che la questione si pone, essendo la coscienza collettiva così avversa ad una tale ipotesi da far considerare incivile quel legislatore che pensasse di rinnovare il tentativo, degradante per il suo autore, di una distinzione a qualsiasi effetto tra la razza ebraica e le altre.

La questione viene posta, invece, per le cosidette razze di colore. Ed è questione da risolvere autonomamente, perchè al riguardo può non essere soddisfacente nei rapporti fra Stati il comune principio della reciprocità, e d'altra parte è utile tracciare una direttiva al legislatore futuro riguardo ai rapporti tra cittadini metropolitani e sudditi coloniali. Le legislazioni vigenti generalmente stabiliscono una differenza; ma, con esclusivo riferimento al rapporto di lavoro, sembra più progressiva la estensione della tutela del lavoro del singolo anche ai coloniali, prescindendo dalla razza.

L'età ed il sesso costituiscono normalmente una limitazione della capacità civile, sancita nell'interesse medesimo di coloro a cui viene imposta, per un fine superiore di tutela. In questo senso intesa, la limitazione non può non trovare consenso. Le leggi speciali provvederanno a stabilirne la misura e le modalità, a seconda del bisogno.

4. *Il diritto del lavoro* — All'infuori di queste limitazioni, altre ve ne sono che non toccano, peraltro, la capacità civile del

cittadino; ed il tema pertanto non ha importanza in sede costituzionale. Quivi è solo a parlare, per riaffermarlo, del diritto pieno, completo, che ogni cittadino ha di lavorare per la estrinsecazione della sua personalità, per il suo miglioramento, per il suo maggiore benessere spirituale e materiale. Se v'è un punto in cui i fini dello Stato e quelli dei singoli cittadini convergono è proprio questo. Donde la necessità di ridurre all'indispensabile, e quando sia giustificato da superiori ragioni di interesse generale, le limitazioni che la sicurezza, l'igiene, la tutela dei terzi ecc. possono consigliare.

Il legislatore, troppo spesso miope, con frequenza non si rende conto del danno che limiti eccessivi, il più delle volte suggeriti da ragioni di non schietto interesse generale, portano al lavoro; e come sia maggior danno inferire colpi alla libera esplicazione della personalità umana nel campo del lavoro, che non rinunziare ad eliminare qualche inconveniente od a riscuotere qualche balzello. Troppo spesso, insomma, la polizia amministrativa comprime il lavoro; il fiscalismo ne inaridisce le fonti; i controlli eccessivi ne inceppano i movimenti. L'artigianato che è un titolo di gloria per il nostro paese, decade non soltanto per il diffondersi della piccola industria; e questa stessa subisce quasi uguale trattamento della media e grande industria. Le piccole imprese, sorrette da un capitale modesto, che spesso è frutto di uno sforzo familiare, nonostante la dichiarata buona volontà di favorirle, trovano nella legislazione positiva inceppi che ne arrestano lo sviluppo.

Per quanto riguarda poi il lavoro subordinato, ad un regime di incontrollata libertà si è sostituito un regime a tendenza vincolistica. Molto più, invece, potranno al riguardo i contratti collettivi di lavoro che non le leggi; e molto più lo Stato potrà utilmente fare predisponendo le condizioni perchè ogni lecita forma di attività umana possa liberamente esplicarsi al riparo di abusi e soprusi, resi possibili da una legislazione che, a volte, in nome della libertà, sacrifica la libertà degli uni a vantaggio degli altri.

5. *Il dovere sociale del lavoro* — In contrapposto ad un diritto del lavoro si è spesso parlato di un dovere del lavoro; ma, laddove non sia assicurato un diritto *al* lavoro, è manifesto che di un dovere corrispondente in senso giuridico non possa parlarsi. Da qui la espressione di un dovere "sociale" del lavoro. Ma è soltanto una frase, senza effettivo contenuto, oltre quello morale di ricordare ai cittadini che è della dignità umana rendersi utili a sè stessi ed ai proprii simili.

Ove, invece, si volesse dare all'espressione una portata giuridica, prescindendo dalla equivalenza diritto al lavoro — dovere del lavoro, bisognerebbe esplicitamente affermare l'ob-

bligo del lavoro a beneficio della collettività. Un esempio funesto di tale principio, per l'occasione che lo determinò e per il modo della sua applicazione, si ebbe in Italia con la istituzione del servizio obbligatorio del lavoro. E' significativa al riguardo, e pur prescindendo dalle particolari circostanze in cui la esperienza in Italia ed in altri paesi si svolse, la resistenza opposta a questa forma di coercizione della libertà individuale, sicchè ove si consideri utile prevederne la possibilità, particolari garanzie sembra opportuno che dovrebbero essere richieste per la pratica applicazione dell'obbligo corrispondente.

6. *Il diritto di sciopero e di serrata* — Un mezzo di tutela, — si ritiene, anzi, il più efficace — della libertà del lavoro, è quello dello sciopero e della serrata. Illustrarne l'origine, le finalità ed i modi sarebbe superfluo. Va soltanto notato, in relazione al tema delle libertà civili, che, specialmente nei paesi latini, questo mezzo di lotta è dalla coscienza collettiva considerato prima che un'arma di difesa economica, un mezzo di tutela della integrità della personalità umana. Sotto questo profilo, un divieto costituisce una mutilazione della personalità. L'interesse collettivo che può eventualmente consigliare di vietare l'uso di questa arma, si ritiene meglio affidato alla coscienza civica dei cittadini, ed il buon uso di essa al senso di responsabilità delle organizzazioni sindacali, che, nella moderna attrezzatura dell'economia, sorreggono e guidano l'andamento dei rapporti tra capitale e lavoro. Non è considerato perciò incompatibile il sistema della rappresentanza collettiva degli interessi di lavoro, nè la disciplina collettiva di essi, con la libertà di sciopero e di serrata.

Il problema, forse, non può essere risolto nè con carattere di generalità per tutti i paesi, nè con intendimento di stabilità, luoghi e tempi diversi producendo indirizzi legislativi e sistemi di diritto positivo diversi se non opposti.

Una negazione assoluta di questo diritto si pensa che sarebbe oggi incompatibile con il rinnovato clima di libertà, al quale il nostro paese è pervenuto. Una delle Sottocommissioni ha ritenuto potersi riconoscere questo diritto anche nel settore dei servizi pubblici; la pratica, poi, ha fatto constatare che lo sciopero può anche essere effettuato negli uffici pubblici. Tuttavia, sciopero e serrata sono sempre un male da evitare quanto più è possibile: ed al riguardo norme di cautela e l'affidamento ad organi rappresentativi responsabili, quali i sindacati, dell'iniziativa e della disciplina dello sciopero e della serrata potrebbero valere a conciliare il rispetto della libertà del cittadino in materia di lavoro anche in questo campo e le spiegabili

preoccupazioni del danno dell'uso di queste armi di lotta economica.

7. *Il diritto di associazione* — Il sindacato è, come è noto, la manifestazione più evidente della esistenza di interessi collettivi di lavoro, della loro vitalità e della loro volontà di tutela. A fondamento della sua legittimità è il diritto di associazione, che tutte le Costituzioni moderne riconoscono. Di tale diritto la Commissione, per restare nel suo campo di indagine, non poteva prendere in esame che l'aspetto sindacale.

In Italia la disciplina giuridica di questo particolare aspetto della libertà individuale è, al momento attuale, quanto mai incerta. Soppresso il sistema corporativo, sciolte le associazioni sindacali, permane il dubbio se sia stato o pur no legislativamente soppresso anche il sistema sindacale creato dalla legge 3 aprile 1926 n. 563. Nel fatto, le associazioni sindacali si sono rapidamente ricostituite. L'urgenza di un intervento legislativo è perciò manifesta. Ed è problema che va esaminato, in primo luogo, in sede costituzionale, come è di ogni problema di limiti eventuali alla libertà del cittadino.

Al riguardo, si può concludere o per una libertà assoluta, o per una libertà limitata o condizionata. I problemi particolari che si pongono all'attenzione di chi prende il tema in considerazione sono di grande importanza politica, e sono strettamente connessi.

Il primo quesito è quello della necessità o meno di uno speciale ordinamento. Diritto comune o legislazione speciale? L'adozione del primo sistema vuol significare una libertà assoluta, nel limite delle leggi generali dello Stato; e, con riferimento al diritto vigente, una parificazione dei sindacati ad ogni altro tipo di persona giuridica. Resta tuttavia il quesito se essi debbano, in tal caso, essere considerati persone giuridiche di diritto pubblico o di diritto privato.

La Commissione, naturalmente, ignora quale sarà per essere l'indirizzo del futuro legislatore a proposito di un punto rimasto costantemente irresoluto, o malamente risolto, dalle passate legislazioni e da quella in vigore: quello della determinazione degli elementi per la classificazione delle persone giuridiche. E tuttavia, la importanza della qualifica è così manifesta che ogni occasione è buona per reclamare una soluzione del problema. La situazione dei sindacati, al momento attuale, ne è prova. Tutto il sistema sembra mutare nei confronti della precedente legislazione, in virtù della quale il conferimento della personalità giuridica, a mezzo di un atto politico del Governo, l'assoggettamento a controlli amministrativi, il potere tributario, il conferimento effettivo o potenziale di

funzioni di interesse pubblico, e sopratutto la funzione strumentale assegnata ai sindacati riconosciuti in confronto dei fini dichiarati dello Stato nel campo della disciplina dei rapporti economici e del lavoro oltre che la caratteristica di organi primari per la formazione di uno dei due rami del Parlamento, inducevano senza esitazione ad attribuire ai sindacati riconosciuti la qualifica di persone giuridiche pubbliche.

Può dirsi lo stesso e dovrà dirsi altrettanto dei sindacati che formeranno il nuovo sistema sindacale italiano? Come è noto, non basta ad attribuire tale qualifica la rappresentanza di un interesse collettivo; occorre che si tratti di un interesse pubblico e che lo Stato consideri attivo « nel suo interesse » l'ente che lo rappresenta e che lo tutela. Si pone in tal guisa il problema dell'interesse dello Stato in materia di rappresentanza e di tutela degli interessi collettivi di lavoro; si ricerca, cioè, la esistenza di un interesse diretto dello Stato in materia, seppur tutelato attraverso un organo estraneo alla sua diretta amministrazione. Esiste un interesse, "così" configurato, nella nuova sistemazione dello Stato italiano? Se così è, una legislazione speciale è indispensabile; fuori di questa ipotesi, il diritto comune può bastare; in entrambi i casi, legge comune o speciale non possono che orientarsi secondo il sì od il no con cui si sarà risposto al quesito fondamentale.

Le conseguenze, come è ovvio, sono profondamente diverse; e nessun accorgimento tecnico può valere ad eliminare gli inconvenienti di una soluzione anodina. E' quindi problema da affrontare in pieno in sede costituzionale, trattandosi appunto di decidere della posizione che lo Stato deve assumere in confronto della disciplina collettiva dei rapporti di lavoro ed in genere nel campo dei rapporti di lavoro; che è un aspetto del problema più vasto dei compiti e dell'attività dello Stato.

La Sottocommissione sindacale si è pronunziata al riguardo per una completa libertà, limitandosi a patrocinare la istituzione di una speciale "registrazione" dei sindacati. E la Presidenza ritiene che è soluzione prudente nell'attuale fase del movimento ricostruttivo. E, comunque, potrebbe essere sistema da preferire (salvo il collegamento necessario al sistema del riconoscimento delle comuni persone giuridiche al fine del conferimento della personalità giuridica) anche in via definitiva, quando si ritenesse che lo Stato non debba porsi, in ragione di un interesse specifico proprio, al centro del sistema di rappresentanza e di tutela degli interessi collettivi di lavoro.

Con tale soluzione parrebbero assorbite altre questioni che hanno formato oggetto di lunghi e recenti dibattiti: sindacato unico o pluralità di sindacati di categoria? esclusività di rico-

noscimento e quindi di rappresentanze? capacità contrattuale esclusiva o multipla.

Come si è avvertito, si tratta di problemi connessi.

La situazione tecnicamente più semplice è indubbiamente quella di un sindacato unico, legalmente riconosciuto o semplicemente autorizzato alla stipulazione del contratto collettivo di lavoro con carattere di esclusività. Si tratta di vedere se ciò coincide con i criteri che saranno adottati in materia di intervento dello Stato nel campo dei rapporti economici e del lavoro, perchè, indubbiamente, questa soluzione — modellata sulla passata legislazione — farebbe del sindacato, quanto meno in apparenza, uno strumento dello Stato per la tutela di un interesse proprio, anche nella espressione più modesta di un interesse alla regolamentazione pacifica dei rapporti di lavoro ai fini del pacifico svolgimento della produzione.

Di contro, una soluzione intermedia si avvisa esser quella di una completa libertà in materia di organizzazione sindacale, da vincolare soltanto ad una semplice procedura di accertamento, mercè la registrazione (come innanzi precisato) sulla base di un minimo di condizioni necessarie ad ottenerla: e quindi possibilità di una pluralità di sindacati per la stessa categoria. Quanto alla rappresentanza, ai fini della capacità contrattuale i sistemi da adottare in conseguenza potrebbero essere o quello del conferimento di tale capacità ad uno fra i sindacati registrati, con o senza l'obbligo della partecipazione alla stipulazione del contratto degli altri sindacati registrati per la stessa categoria, o quello del conferimento della capacità contrattuale a tutti i sindacati registrati, con facoltà di scelta fra i vari contratti da parte di un organo dello Stato o di un organo misto costituito a base sindacale, per attribuire al contratto prescelto forza obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria.

Tra i due sistemi, se il sindacato sarà considerato e disciplinato come persona giuridica di diritto privato e comunque non un organo della amministrazione indiretta dello Stato — la Presidenza non esita a pronunziarsi a favore della prima, nel senso, però, di una obbligatoria partecipazione alla formazione del contratto delle rappresentanze di tutte le associazioni registrate. Ciò sembra più rispondente ad un principio, ad un tempo, sanamente democratico e più rispettoso della volontà dei singoli che è cosa da tenere nel massimo conto, perchè i contratti, come le leggi, debbono costituire la soluzione spontanea diretta, sia pure attraverso organi di rappresentanza, dei conflitti di interessi. Sembra essere questo anche il mezzo per evitare uno degli effetti più perniciosi dei sistemi chiusi, e cioè quello del monopolio sindacale, che, in quanto sancito o indi-

rettamente autorizzato dalla legge, riprodurrebbe sostanzialmente il sistema della legge 3 aprile 1926, che in questo punto riscosse le maggiori critiche. Sono del resto ormai chiari il contrasto del sistema chiuso col principio della libertà sindacale ed il pericolo di ogni forma di monopolio sindacale.

Ciascuna delle soluzioni prospettate non tocca il problema della attività assistenziale delle associazioni sindacali, a proposito della quale, come è noto, tendenze diverse si sono manifestate, alcuni pensando necessario abbinare tale attività a quella più propriamente sindacale, altri opinando nel senso di una completa autonomia delle due funzioni.

Il problema ha origine e riflessi politici. Ma, esclusa in ogni caso la attribuzione di funzioni di interesse pubblico da parte dello Stato, la soluzione migliore appare quella di una completa libertà in materia, questa essendo compatibile anche con la ipotesi del sindacato unico e di diritto pubblico: intendi sindacato costituito e riconosciuto per la rappresentanza esclusiva della categoria ai fini della stipulazione del contratto collettivo obbligatorio.

E' piuttosto da avvertire la necessità di una cautela diretta a garantire la libertà dei singoli, salvo il limite della obbligatorietà del contratto collettivo. Le possibilità ed i modi di coercizione indiretta in materia sono da temere; e la esperienza ha sufficientemente ammaestrato in proposito. Sembra, perciò, auspicabile che, specialmente, sia vietata la attribuzione di funzioni di interesse collettivo ai sindacati. Anche di recente, la comodità di devolvere ai sindacati funzioni che sono dello Stato (trattative con singoli, piani di ripartizione, e, peggio ancora, assegnazione di quote o simili) ha fatto insistere in una pratica che era stata unanimemente condannata. L'esercizio di tali funzioni snatura la essenza medesima dei sindacati, coartando la volontà dei singoli che, non fosse altro, si vedono costretti a farne parte. A queste funzioni meglio provvedono enti economici, che, se anche sorti per iniziativa dei sindacati nell'esercizio della loro attività assistenziale, debbono restarne completamente indipendenti. Ed il discorso può spingersi ad esemplificare sino a comprendervi le cooperative, che, in quanto collegate ai sindacati, possono tralignare.

E' da concludere su questo tema di così vivo interesse che l'aspirazione più diffusa e sentita resta quella di un ritorno alla maggiore libertà. Il sindacato deve essere strumento di tutela e non di compressione; non può avere fini politici; non deve essere un macchinoso sistema nel quale la vita del lavoro e dei lavoratori resti imprigionata. La sua funzione tipica, fondamentale ed augurabilmente esclusiva è quella della rappresentanza e della tutela degli interessi collettivi di lavoro; si

potrebbe dire, un mezzo tecnico per la organizzazione di tale rappresentanza ai fini della stipulazione e la tutela di un valido contratto collettivo di lavoro.

8. *La capacità contrattuale in materia di lavoro* — Posti questi principii, facile è dedurre le conseguenze in materia di capacità contrattuale nel campo del lavoro.

Non si pone nemmeno la questione della utilità del contratto collettivo. Una delle caratteristiche della società moderna è l'evidenza in cui si pongono gli interessi collettivi professionali; e tutte le legislazioni sono state indotte, per forza di cose, a riconoscerne la esistenza ed a provvedere, sebbene in modo più o meno imperfetto, alla loro disciplina giuridica. Il fatto, che è sempre esistito, e che non ha sostanzialmente nulla di diverso in confronto di ogni altra categoria di interessi collettivi, ha stentato a trovare la sua sistemazione giuridica, probabilmente per la stretta connessione dell'interesse collettivo professionale con l'interesse personale in materia di lavoro; ma è proprio questa aderenza maggiore dei due tipi di interessi che manifesta la esistenza di entrambi e rende necessaria la loro distinta tutela. Ragioni storiche note e la origine politica recente del movimento sindacale resero, rispettivamente, diffidenti i singoli e lo Stato, considerando i primi una violazione della loro libertà individuale una disciplina collettiva delle condizioni di lavoro, temendo il secondo il pericolo di una invadenza e persino di una sovrapposizione di poteri.

Sono queste, ormai, posizioni superate. La economia moderna si pone, in gran parte, come economia di massa, nel senso che crea interessi di massa che si pongono con estrema evidenza, e quindi con urgenza di soluzione nel campo, specialmente, del lavoro. Tra le due situazioni — libertà individuale e interesse di categoria — non v'è contrasto; comunque, sono entrambi un fatto che occorre egualmente rispettare, e di cui la conciliazione è unanimemente riconosciuta esser possibile a mezzo del contratto collettivo.

E' anche qui questione di limiti. Una tendenza, non commendevole, specialmente in Italia è stata quella di slargare al massimo la funzione del contratto collettivo di lavoro, sino a disciplinare, indirettamente, in qualche caso, la stessa organizzazione dell'azienda.

Non è inopportuno, al riguardo, che la disciplina del rapporto di lavoro razionalmente segua e non preceda il fatto economico e tecnico della produzione: ciò che significa una graduazione logica dei vari momenti e dei vari elementi della struttura tecnico-economica della produzione, anche nella ipotesi di una gestione diretta da parte dei lavoratori o dello Stato.

Resta così chiarito che non si tratta di stabilire una prevalenza dell'uno o dell'altro elemento della produzione, ma di considerare come cose distinte la organizzazione dell'impresa e la disciplina del rapporto di lavoro. Ad assicurare un intervento del lavoratore anche nella organizzazione dell'impresa, per i riflessi che questa ha sul rapporto di lavoro, più ampiamente, per la funzione che ai lavoratori si ritenga necessario riconoscere nella organizzazione della produzione, valgono altri istituti, quali il Consiglio di gestione, del quale ampiamente si parla nelle relazioni delle Sottocommissioni. Il contratto collettivo di lavoro ha altra e limitata funzione.

Inoltre, è da tener conto che, ammesso il principio della unicità e della obbligatorietà del contratto collettivo di lavoro, la sfera di applicazione di esso risulta così vasta, se pur limitata ad una sola categoria e ad un determinato territorio, da consigliare un oculato rispetto dei limiti della materia da disciplinare anche nell'ambito dello stesso rapporto di lavoro. I contratti generali, a carattere nazionale e che intendono disciplinare tutto il rapporto, non sembra possano essere la norma o il modello inderogabile. Comunque, ed è perciò che il rilievo si fa in questa sede, sembra debba essere principio consigliabile quello che assicuri il rispetto del massimo della libertà contrattuale del singolo per la tutela del suo interesse sindacale, ed il rispetto del massimo della tutela dell'interesse collettivo; ciò che significa una conciliazione, mercè il rispetto dei limiti, delle esigenze della disciplina collettiva dei rapporti di lavoro e della libertà individuale.

III.

IL LAVORO IN RAPPORTO ALLA ORGANIZZAZIONE DEI POTERI DELLO STATO

1. Posizione del lavoro nell'ordinamento sociale — 2. Ordinamento sociale e ordinamento giuridico — 3. Rappresentanza politica degli interessi del lavoro — 4. La produzione delle norme giuridiche in materia di lavoro — 5. Organi amministrativi di rappresentanza e di tutela in materia di lavoro.

1. *Posizione del lavoro nell'ordinamento sociale* — Se si dovesse tener conto della posizione che il lavoro ha assunto nell'organizzazione della società moderna, bisognerebbe concludere se non nel senso di una assoluta prevalenza, quanto meno in quello di una parità con altri elementi. In confronto del pas-

sato, si ha la impressione che i termini si siano capovolti. E' indubbio che la società moderna si va sempre più riorganizzando sulla base del lavoro, in tutte le sue forme. Anche quando si parla di « capitale », nella opinione comune si raffigura un capitale attivo, e cioè collegato alla attività dell'imprenditore. La nota prevalente, insomma, è quella del lavoro, comunque questo si esplichi; il resto è in funzione di mezzo, tal quale in passato il lavoro non era che uno strumento in confronto del capitale.

Quali potranno essere le conseguenze di questo nuovo orientamento, o quanto meno di questa tendenza, nella concezione dei rapporti tra capitale e lavoro, cui consegue una diversa concezione di tutto l'ordinamento sociale, non tocca dire a questa Commissione; ma è necessario rilevare il fenomeno per la influenza che esso ha sui problemi dei quali la Commissione ha dovuto occuparsi.

Un segno manifesto e del fatto, che è pressochè universale, e delle sue conseguenze si ha scorrendo la legislazione comparata del lavoro, e specialmente i molti progetti di riforma e delle Carte costituzionali e delle singole legislazioni del lavoro. A precisare questo quadro, valgono gli studii contenuti negli Atti di questa Commissione e le stesse relazioni delle singole Sottocommissioni.

Tuttavia, come si è già avvertito, nel complesso la Commissione si è ispirata a criteri prudenziali pur nella valutazione del fenomeno, tenuta presente la realtà sociale in atto, evitando di stabilire a questo riguardo una equazione quale che sia del valore delle due forze della produzione, entrambe supponendole indispensabili, nel tipo consueto di capitale privato e di lavoro non coatto.

2. *Ordinamento sociale ed ordinamento giuridico* — Ciò è da tenere presente nella determinazione del presupposto concreto dell'ordinamento giuridico in formazione, posto che ogni ordinamento giuridico vuole essere la riproduzione *sub specie juris* dell'ordinamento sociale in un determinato momento della vita di un popolo. Il fatto per se stesso in tanto vale in quanto è come è percepito dala coscienza collettiva. E' sempre la realtà che ispira e guida il legislatore e spesso lo costringe a mutare le sue norme. Ma è saggezza la prudenza nel riformare le leggi; e se la vita sociale avanza sempre sul legislatore sulla via del progresso, la stabilità del diritto rende possibile alle trasformazioni sociali di maturarsi e consolidarsi secondo la natura del popolo, le sue necessità e le sue aspirazioni.

3. *Rappresentanza politica degli interessi del lavoro* — Un bisogno certo, e lungamente maturato nella coscienza col-

lettiva appare, peraltro, quello di una rappresentanza politica degli interessi del lavoro.

Questa Commissione ignora quali saranno per essere le conclusioni della Commissione per la riforma dello Stato a proposito di rappresentanza: quale il numero degli organi, quale il modo della loro costituzione, quale l'ampiezza, oltre che la natura delle loro attribuzioni.

Senza alcuna intenzione di richiamo a recenti e soppressi ordinamenti, non è da escludere la possibilità di una conciliazione tra il principio della rappresentanza « unitaria » degli interessi nazionali e un qualche mezzo diretto ad assicurare la rappresentanza degli interessi del lavoro nel quadro unitario di tutti gli interessi nazionali.

E' sopratutto questione di formazione degli organi legislativi. A proposito di essi — e qui se ne parla solo per quel tanto che ha attinenza col nostro specifico tema — primo punto da risolvere è quello della scelta tra sistema unicamerale e sistema bicamerale. Sono note anche a questa Commissione le avversioni che da tempo si addensano sul sistema della doppia Camera. Ma la Presidenza si rende conto che la ragione principale di esse sta nell'antiquato modo della costituzione della seconda Camera: di che son prova i varii tentativi di riforma del Senato che, anche da parte di senatori fra i più chiaroveggenti, furono fatti in passato. E' certo che una seconda Camera oggi non potrebbe essere costituita che col sistema elettivo e con durata non illimitata della carica. Questo presupposto ammesso, la coesistenza di due Camere può riconoscersi utile, specialmente se, — come non è da mettere nemmeno in dubbio — il sistema di costituzione della prima avrà per base il suffragio universale.

Si manifesta in tal caso, infatti, possibile la costituzione di una seconda Camera più selezionata dal punto di vista tecnico, nel senso che l'ordinamento assicuri la partecipazione ad essa di elementi di specifica competenza, su un piano predeterminato di rappresentanza per categorie di interessi, senza peraltro alterare la conformazione politica della rappresentanza espressa dalla Nazione nella formazione della prima Camera.

E' questione, perciò, soltanto di modo di costituzione della seconda Camera.

Questa, che può essere considerata come una digressione della Presidenza della Commissione a proposito di un tema che a quest'ultima specificamente non appartiene, ha il valore di una riaffermazione del pensiero della Commissione medesima solo nel senso della necessità, unanimemente affermata, che, comunque, la rappresentanza diretta degli interessi del lavoro sia riconosciuta e soddisfatta in sede di costituzione di organi legislativi, quale che sia il numero di essi ed il modo della loro formazione.

4. *La produzione delle norme giuridiche in materia di lavoro* — Non minore interesse ha per il lavoro il problema della produzione delle norme giuridiche; e se anche qui si tocca un problema di portata più vasta, la stretta connessione giustifica l'intervento.

Come è noto, proprio la legislazione del lavoro ha rimesso in discussione problemi di tecnica legislativa e di ermeneutica, specialmente a proposito della natura giuridica del contratto collettivo di lavoro. La generalità degli scrittori ritenne la questione risoluta dal codice civile vigente, che incluse il contratto collettivo di lavoro fra le fonti del diritto obbiettivo.

Ma la questione non mancherà di risorgere se la qualifica di ente pubblico — che fu il presupposto dell'operato passaggio dalla categoria delle norme contrattuali a quella delle norme giuridiche — sarà per essere negata ai sindacati. Con essa, perciò, rinascerà la questione della obbligatorietà *erga omnes* (datori e prestatori d'opera di una determinata categoria) del contratto collettivo se una esplicita norma legislativa non gli attribuirà questa caratteristica. Lo stesso problema si pone per la sentenza del magistrato in materia di controversie collettive di lavoro. La Commissione sindacale, ben vero, non ha creduto di accennare a tale mezzo di soluzione dei conflitti collettivi di lavoro. Ma il problema finirà col ripresentarsi ove nella disciplina che di questi rapporti si farà, in base ai principii che saranno fissati nella Carta costituzionale, si riterrà opportuno in qualche caso rimettere al magistrato la determinazione di norme collettive di lavoro.

I problemi sono, pertanto, connessi. Ma questi non sono i soli. Sembra opportuno ricordare che proprio la materia del lavoro ha un altro merito: quello di aver messo in luce la necessità per molte categorie di rapporti, e specialmente di rapporti di massa, di norme facilmente mutabili, perchè la norma, quale che sia la sua natura giuridica, più rapidamente aderisca al bisogno sociale che la reclama e serva al suo scopo: eliminare il conflitto di interessi che di tale bisogno è il presupposto. Quantomeno, esistono categorie di bisogni, e quindi necessità di norme, diversi: quali a carattere generale, di maggiore fissità, in genere più strettamente aderenti ad un tipo già consolidato di organizzazione sociale; altri che sono frutto del rapido mutare delle condizioni dei rapporti e dei rapporti medesimi nel quadro generale dell'ordinamento e sociale e giuridico. Se questa distinzione non fosse vera, in molti casi di contratto non vi sarebbe bisogno, basterebbe la legge.

Ciò consiglia un sistema di maggiore snellezza e di più facile adattabilità del diritto alla vita. La legislazione del lavoro del passato regime era sopratutto pesante, per la sua pletorica

abbondanza. Il fenomeno era spiegabile, data la natura riconosciuta alle associazioni professionali ed il complesso delle funzioni che a mano a mano erano state ad esse assegnate; lo stesso contratto collettivo di lavoro era stato irretito in uno schema fisso ed inalterabile che lasciava molto scarso margine alla libertà contrattuale delle parti. Può, senza esagerazione, affermarsi che l'unica variante dei contratti era costituita dalla parte salariale, anche essa del resto in larga misura disciplinata da una serie ininterrotta di provvedimenti. Non è da respingere la possibilità di un maggiore respiro.

Del resto se — come è tendenza generale — il nostro ordinamento costituzionale sarà per prevedere la istituzione di una Corte costituzionale per il controllo delle leggi, la necessità innanzi chiarita troverà conforto e possibilità di soddisfazione proprio nella riconosciuta necessità di tale organo.

La Costituzione non può fissare che dei principî generali che le leggi non possono violare. Quando vi sia un organo apposito per il controllo di costituzionalità della legislazione formale si potrà lasciare maggiore margine alla potestà regolamentare ed alla libertà contrattuale. Si tratta di applicare, per così dire, in discesa, lo stesso principio che si intende attuare nei confronti della legislazione formale. E se una opinione è lecito esprimere in materia che non tocca esclusivamente il nostro campo, essa è questa: che fin dove è utile, anche le leggi siano quanto più è possibile generali. L'istituto del regolamento delegato servirebbe utilmente a sfoltire il lavoro degli organi legislativi, a condizione, beninteso, di una garanzia costituzionale per la loro emanazione, da ricercare sopratutto nella precisazione degli organi chiamati ad utilizzare questo mezzo di legislazione sostanziale, e nel modo della loro costituzione.

5. *Organi amministrativi di rappresentanza e di tutela in materia di lavoro* — La insofferenza di un apparato burocratico per la rappresentanza e la tutela degli interessi del lavoro in seno al sistema della amministrazione diretta ed indiretta dello Stato, risulta manifesta dalle relazioni delle Sottocommissioni.

E' sentita la necessità di una partecipazione diretta delle rappresentanze del lavoro in tali organi, le cui funzioni si presumono destinate a rapidamente sfoltirsi; alla periferia ed al centro. Ma sopratutto è stata unanime la opinione della Commissione nell'auspicare la istituzione di un Consiglio superiore del lavoro composto delle rappresentanze dirette dei sindacati e con la partecipazione di tecnici di specchiata competenza. Se non proprio quelle di un piccolo Parlamento tecnico in materia di lavoro, larghe si pensa che dovrebbero essere le attribuzioni di questo Consiglio con facoltà di legislazione sostanziale. L'attività degli uffici

ministeriali e di quelli periferici dovrebbe pertanto ricondursi alle origini: compiti di esecuzione. Insomma, ancora una volta si ripresenta il problema della distinzione tra funzione legislativa e funzione esecutiva; ed il principio della divisione è nettamente e decisamente riconfermato, non fosse altro che per reazione ad un sistema in cui l'affermata divisione dei poteri non era che una lustra.

Ma, in pari tempo, riconoscendosi la necessità di non appesantire l'ordinamento giuridico col fare affluire agli organi della legislazione formale ogni regolamento di rapporti sociali, ed anzi questo volendo sottrarre ad una inderogabile necessità di legislazione formale si auspica la istituzione di organi che, facendo parte del potere amministrativo ma essendo costituiti con rappresentanze del lavoro, nell'ambito delle leggi formali, ristrette augurabilmente alla enunciazione delle norme indispensabili alla disciplina generale degli istituti e dei rapporti di cui si tratta, provvedano a completare la legislazione formale in materia di lavoro.

IV.

IL LAVORO IN RAPPORTO ALLE ATTIVITA' DELLO STATO

1. Lo Stato moderno e le sue attività nel campo economico e sociale — 2. Concezione democratica della assistenza e della previdenza sociale — 3. La determinazione del salario — 4. La disoccupazione — Le migrazioni — La politica di spesa e di lavori pubblici.

1. *Lo Stato moderno e le sue attività nel campo economico e sociale* — Il riflesso più evidente della posizione del lavoro nella organizzazione sociale e politica dello Stato si ha nelle attività che allo Stato medesimo sono riconosciute dal suo ordinamento giuridico. La congiunzione è così salda che spesso, pur nello esame degli istituti corrispondenti, si comincia dagli effetti per risalire alle cause; ciò che, del resto, non è del tutto arbitrario perchè, in realtà, è dalla conoscenza di tali attività che più sollecitamente può desumersi quale è la posizione dello Stato in confronto dei fatti economici e sociali. Ma, trattandosi di ricostruire, il procedimento non può essere che quello più razionale del moto da causa ad effetto.

Ancora una volta, perciò, occorre ricordare che la Commissione ha ritenuto di dover partire dalla realtà sociale così

come essa si presenta nella attuale fase della vita del nostro Paese. Il processo di rinnovazione, al quale per segni manifesti esso tende, è stato ben tenuto presente dalla Commissione; ma non era suo compito assumerlo come presupposto definitivo ed esclusivo. Niente può o deve essere fatto per ostacolarlo; ma sarebbe egualmente inopportuno costruire su ipotesi ancora immature.

Perciò la Commissione si è orientata in senso favorevole sul punto di un diritto al lavoro, ma non ha inteso di trarre da ciò tutte le conseguenze politiche e giuridiche che ne deriverebbero.

Ne consegue che, al momento attuale, non si esce fuori da quella concezione delle attività dello Stato che generalmente si ricollegano al concetto dello Stato moderno capitalista: compiti di difesa, di propulsione, economici, di assistenza, di tutela; sopratutto: dichiarazione ed applicazione del diritto, di che lo Stato si fa garante nel suo stesso interesse.

Ma se questo è lo sfondo, e vorremmo dire il primo canovaccio per la tessitura della organizzazione dello Stato, nessun passo avanti si sarebbe fatto da un secolo a questa parte se non si impegnasse lo Stato ad una visione più realistica della realtà sociale e, conseguentemente, ad una azione più diretta e decisa per la valorizzazione del lavoro e per la tutela di esso nel complesso della struttura economico-sociale della nostra società contemporanea.

Siamo, beninteso, estremamente lontani da una concezione paternalistica delle attività dello Stato, del tutto incompatibile con la posizione eminente assunta dal lavoro. Si vuol dedurre invece, da quanto si è detto, che se la Commissione non ha creduto, al momento attuale, trarre tutte le conseguenze dal principio di un diritto al lavoro che avrebbe importato l'obbligo dello Stato di assicurarlo e, in difetto, di assicurare a ciascuno i mezzi di vita, ha tuttavia affermato il dovere dello Stato di promuovere con ogni mezzo le condizioni adatte a soddisfare il bisogno di lavoro dei suoi cittadini. La disoccupazione è un male oltre che economico, sociale e morale; ed in una società bene organizzata non vi dovrebbe essere nè un disoccupato nè un indigente.

2. *Concezione democratica della assistenza e della previdenza sociale* — Mutano, per effetto di ciò, lo spirito e le finalità della attività assistenziale e previdenziale dello Stato. L'origine e lo spirito pietistico a cui essa fu improntata non sono più del nostro tempo. Esiste un potenziale diritto al lavoro come esiste un diritto alla vita. Se le condizioni della nostra economia, e la sua attuale organizzazione, non consentono ancora di dare a tale « diritto » il pieno valore giuridico che la parola starebbe a significare, non per questo lo Stato è meno interessato ed im-

pegnato a fare il maggiore sforzo per favorire la possibilità di lavoro e condizioni umane di vita a tutti i suoi cittadini. Oggi, lord Nassau Senior, il quale affermava doversi negare ai poveri ogni aiuto perchè, crescendo la loro miseria, essi fossero indotti a lavorare, non troverebbe un sol seguace della sua teoria nemmeno in Inghilterra, dove, invece, due fatti assai significativi stanno ad attestare l'opposta concezione dei rapporti sociali: la nazionalizzazione delle miniere, che ha conchiuso una lotta durata cento anni, e la sia pur parziale applicazione del Piano Beveridge.

Previdenza ed assistenza sociali vanno perciò concepiti come uno strumento di politica sociale diretto ad operare una migliore redistribuzione del reddito; con destinazione ad uno o più obbiettivi specifici, fra quelli che più interessano e la collettività, e quindi lo Stato, e il singolo: la invalidità, la vecchiaia, la maternità, la salute, la disoccupazione involontaria, per assicurare un minimo di tenore di vita e di possibilità di consumo a tutti i cittadini.

Il problema nei suoi aspetti tecnici, è stato ampiamente studiato dalla Sottocommissione per la protezione sociale, e non è dispiaciuto alla Presidenza che tale studio avesse, come è accaduto, carattere quasi esclusivamente tecnico, come forse non sarebbe convenuto ad una Commissione chiamata a studiare il problema in rapporto all'ordinamento costituzionale dello Stato, perchè, fissati i principî — quelli innanzi chiariti esprimono il pensiero della Presidenza — la importanza del tema si manifesta in tal guisa anche più evidente e più precisamente risulta designata l'attività che lo Stato, a giudizio dei tecnici, deve svolgere in questo campo.

3. *La determinazione del salario* — L'intervento dello Stato in materia è ormai generalmente respinto; e sia pure in altre condizioni sociali resta un triste ricordo quello del primo « Statuto dei lavoratori », emanato in Inghilterra nel XIV sec. per mantenere bassi i salarii ed obbligare al lavoro, dopo che la decimazione della popolazione operata dalla peste nera aveva rarefatto la mano d'opera.

Parimenti, sono respinti il principio del mercato libero ed il concetto di una "merce" lavoro a prezzo di concorrenza. La storia del sindacato moderno comincia ed è, almeno nella sua prima fase, la storia di una lotta per sottrarre il singolo alla schiavitù del bisogno e per dare dignità al lavoro. Il contratto collettivo obbligatorio ne è stata la risultante. Su questo punto non c'è altro da dire, se non questo: che un passo avanti anche per quanto riguarda la determinazione del giusto salario si fa ora con la istituzione dei consigli di gestione, in quanto la par-

tecipazione dei dipendenti alla gestione dell'azienda sembra generalmente possa contribuire ad assicurare la possibilità di un salario equo di categoria.

Ma anche sotto questo profilo, almeno in questo momento, non si vede possibilità di azione da parte dello Stato in questo campo; e però la Commissione conclude egualmente in senso negativo a proposito della sua attività.

4. *La disoccupazione, le migrazioni e la politica di spese e di lavori pubblici* — Questo aspetto della relazione della Commissione riguarda in modo particolare un lato di politica economica, derivante dal principio del diritto al lavoro e la tutela di particolari diritti del lavoratore, inerenti a fenomeni così imponenti come quello della disoccupazione e della emigrazione. La possibilità di occupazione nella attuale situazione non può essere creata che da una politica di spesa pubblica e da una politica di lavori pubblici. L'orientamento teorico della Commissione, come risulta anche dalla relazione della Sottocommissione economica, è volto verso le teorie della piena occupazione, in quanto essa risulti attuabile nel nostro sistema di produzione, teorie che stanno alla base dei piani Beveridge e consimili. La relazione rappresenta perciò una indicazione di politica economica che corrisponda alla realizzazione del principio giuridico del diritto al lavoro.

Nei riguardi dell'emigrazione, il problema deve essere esaminato rispetto alla contingente situazione italiana, non come affermazione di principio pro o contro questo fenomeno economico di importanza rilevante per tutta la vita sociale del nostro paese. L'aspetto giuridico della questione riguarda la tutela che deve seguire il cittadino che in forza di condizioni economiche è costretto ad emigrare. In ogni caso non può concepirsi una emigrazione coatta. Di coazione del resto non può parlarsi nemmeno a proposito delle migrazioni interne: la libertà della scelta del proprio domicilio è una delle più gelose libertà civili. La politica può favorire l'emigrazione se considerata utile, garantendo la tutela dei lavoratori in tutti i problemi che sorgono dallo spostamento, avvenga esso all'interno o all'esterno del Paese. In ogni caso tutti questi problemi sono stati discussi dalla Sottocommissione economica a cui si rinvia. L'essenziale è che la Commissione è stata concorde nell'affermazione che lo Stato è impegnato nei confronti di tutti i cittadini nella sua attività politica e amministrativa e lo è particolarmente nei confronti dei meno abbienti; che esso deve tendere a realizzare concretamente i principî posti nella Carta costituzionale del diritto del lavoro e del diritto al lavoro, che il principio di giustizia distributiva, che è un principio dell'ordinamento costituzionale dello Stato moderno anche quando esso poggia su di una orga-

nizzazione sociale a struttura capitalistica ed individualistica, giustifica l'uso di una politica tesa a spostamenti di ricchezze e ad investimenti diretti da parte dello Stato: si preleva quanto è necessario dal reddito di chi possiede per creare lavoro ed attutire il fenomeno della disoccupazione, per assicurare la protezione sociale dei lavoratori.

L'aspirazione è: creare condizioni di vita possibili per tutti, garantire a tutti fin dalla nascita quel minimo di condizioni che permettano di considerare la vita meno che un tormento, come è ancora oggi per molte categorie di cittadini. La tendenza moderna è ormai questa; e l'umanità saprà certamente compiere il cammino che ancora la separa dalla realizzazione di questo ideale.

ANTONIO PESENTI, *Presidente*

ANTONIO NAVARRA, *V. Presidente*

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI

CAMERA DEI DEPUTATI
BIBLIOTECA



PREMESSA

Il criterio seguito dalla Sottocommissione nello studio delle varie questioni economiche relative al lavoro, è stato quello di affidare ciascuna questione al membro che è stato ritenuto, caso per caso, il più adatto ed il più competente. In seno alla Sottocommissione, le relazioni sono state poi discusse ed in certi casi modificate: esse quindi rispecchiano il parere non di singoli membri ma di tutta la Sottocommissione.

Le questioni che riguardavano tanto la Sottocommissione economica quanto la Sottocommissione sindacale sono state trattate dalle due Sottocommissioni in collaborazione; tali questioni sono: la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione dell'impresa, l'organizzazione razionale del lavoro, la cooperazione, le migrazioni interne, l'emigrazione in colonia.

Anche in questi casi si sono avute discussioni collegiali.

In linea generale si è deliberatamente evitato di fondere le relazioni presentate dai singoli membri ed approvate, dopo discussione, dalla Sottocommissione, per non sacrificare, ad una formale complessiva organicità, quella, ben più importante, delle relazioni riferite ai singoli problemi. La stessa complessità della materia, d'altra parte, rendeva poco opportuna tale fusione.

La ripartizione della materia è la seguente:

1) Forme salariali.
2) Nuovi orientamenti sul problema della disoccupazione.
3) Disoccupazione e sovrapopolamento.
4) Disoccupazione ed opere pubbliche.
5) Migrazioni.
6) Collocamento della mano d'opera.

Pel primo problema e per l'ultimo sono stati compilati questionari. Il quinto problema è stato diviso in tre sezioni: migrazioni interne, emigrazione in colonia, emigrazione all'estero. Per le migrazioni interne è stata compiuta una breve inchiesta; per l'emigrazione all'estero è stato compilato un apposito questionario.

Un'altra rapida inchiesta è stata compiuta riguardo al sovraffollamento delle università, argomento connesso a quello indicato al n. 3.

Il problema della disoccupazione è stato oggetto di particolare studio. La Sottocommissione aveva considerato le varie questioni relative a tale problema e le varie vie generalmente indicate per risolverlo o, almeno, per attenuarne la gravità:

1) politica di opere pubbliche;

2) emigrazione;

3) industrializzazione, specialmente nel campo dell'agricoltura;

4) assistenza ai disoccupati e assicurazione contro la disoccupazione;

5) riduzione delle ore di lavoro; eccetera.

Sono state tuttavia esaminate solo le prime due questioni, poichè le altre o erano di competenza di altre Sottocommissioni appartenenti alla stessa Commissione del lavoro o appartenenti all'altra Commissione del Ministero per la Costituente (Commissione economica), oppure non si presentavano tali da richiedere, nello schematico piano di studio della Sottocommissione, un esame particolare.

Si è invece ritenuto opportuno dare un breve cenno degli orientamenti teorici e politici che si sono manifestati e si stanno manifestando, negli altri paesi, in materia di disoccupazione.

Questa relazione offre solo una breve e semplicissima traccia di alcuni problemi economici relativi al lavoro.

Maggiori indicazioni e maggiori sviluppi sono contenuti nei commenti ai risultati dei questionari e a quelli degli interrogatori e nelle annesse monografie, alcune delle quali sono state compilate da membri della Sottocommissione, altre da collaboratori esterni.

Tali monografie, a differenza della relazione, rispecchiano il parere dei soli autori.

INTRODUZIONE: *FORME SALARIALI*

Anche nel mercato del lavoro, come in ogni altro mercato, il prezzo è determinato dall'incontro della richiesta e dell'offerta. Il prezzo, in questo caso, è il salario, il quale costituisce il reddito del lavoratore.

Vi sono, com'è noto, due limiti estremi entro i quali il salario può oscillare: un limite massimo, determinato dalla produttività del lavoratore, ed un limite minimo, determinato dal costo del lavoratore, cioè, in sostanza, dal minimo fisico di esistenza.

Il salario tenderà ad avvicinarsi al limite massimo quando l'offerta del lavoro è scarsa rispetto alla richiesta; tenderà ad avvicinarsi al limite minimo quando invece la richiesta di lavoro è scarsa rispetto all'offerta, quando cioè coloro che offrono lavoro sono molti e sono in concorrenza fra loro.

Nel periodo moderno le contrattazioni relative al salario non sono state più eseguite individualmente, ma collettivamente: il salario, cioè, è stato determinato dalle associazioni dei richiedenti lavoro da un lato e dalle associazioni degli offerenti lavoro dall'altro.

E poichè le due associazioni hanno cercato di monopolizzare, rispettivamente, la richiesta e l'offerta del lavoro, si è detto che il prezzo, cioè il salario, viene determinato in un regime di monopolio bilaterale.

Ma i due monopoli non sempre si equivalgono, come forza: in particolare, se l'offerta del lavoro è abbondante, rispetto alla richiesta, il monopolio dell'offerta si rivela più debole di quello della richiesta. Mentre in fatti il monopolista della richiesta se lo ritiene conveniente può, entro certi li-

miti, ridurre la richiesta il monopolista dell'offerta non può, al fine di aumentare il prezzo, comprimere l'offerta o può comprimerla entro limiti molto ristretti: per conseguenza non è impossibile che il salario, nonostante il monopolio dell'offerta del lavoro, scenda fino al livello minimo e, provvisoriamente almeno, lo oltrepassi.

Lo Stato è l'unica forza che possa agire contro il monopolista più forte, intervenendo direttamente o indirettamente nella determinazione dei salari. L'intervento diretto dello Stato non può ovviamente esprimersi che per mezzo di norme legislative che fissino i criteri di determinazione dei salari in relazione alle contingenti ed effettive condizioni generali dell'economia.

Si è sostenuto che di quanto l'intervento legislativo riesce a fare elevare i salari di tanto deve necessariamente fare aumentare la disoccupazione. Questa correlazione intesa così rigidamente è senz'altro errata: all'inizio una diminuzione nel numero degli operai occupati si può anche verificare; nulla esclude però che, in seguito all'aumento dei salari, il rendimento degli operai aumenti, che aumenti, per conseguenza, l'attività produttiva e che quindi la diminuzione sparisca, ed anzi si verifichi un aumento del numero degli operai occupati.

Anche al fine di rafforzare la posizione contrattuale dei lavoratori e di migliorarne le condizioni economiche si è proposta, e qualche volta si è attuata, l'istituzione di speciali organi, composti di lavoratori; organi che, in vari casi, hanno assunto nomi e strutture diverse.

Sono d'attualità in Italia discussioni sui consigli di gestione, mediante i quali la classe lavoratrice dovrebbe essere chiamata a partecipare alla direzione delle imprese.

Le discussioni vertono principalmente sulle attribuzioni di questi consigli e sulla estensione da dare a tali attribuzioni, ma è pacifico che uno dei principali compiti dei consigli di gestione è appunto quello di accrescere quanto più è possibile il reddito dei lavoratori.

Sotto tale punto di vista le possibilità dei consigli di gestione sono veramente notevoli. Per quanto riguarda l'effettiva partecipazione di tali consigli alla conduzione dell'impresa, va discussa l'obiezione relativa alla possibilità di esautorare l'imprenditore; obiezione che si fonda sulla considerazione di quelle specifiche capacità d'iniziativa dell'imprenditore, le quali forse non si riscontrerebbero in un organo collegiale.

Diverse sono le forme che il salario può assumere e, in genere, diversi sono i sistemi di retribuzione dei lavoratori: sa-

lario a tempo, a cottimo, a premio, a scala mobile; partecipazione agli utili; azionariato operaio.

Si è sostenuto che alcune forme di salario, come il salario a cottimo e quello a premio, costituirebbero un'arma di sfruttamento nelle mani dei richiedenti lavoro e sarebbero quindi senz'altro svantaggiose pei lavoratori.

Ora tale affermazione, presentata in questi termini, non è esatta.

In generale si può ritenere che tali forme salariali non sono per se stesse svantaggiose pei lavoratori: possono esserlo se, al solito, i lavoratori si trovano in condizioni di particolare debolezza rispetto ai richiedenti lavoro.

Anche in tale caso si presenta l'opportunità che lo Stato intervenga per rafforzare il contraente più debole.

Anzi, una volta che sia circondata da opportune garanzie, l'applicazione di alcune di quelle forme salariali, congiunta all'applicazione di determinati accorgimenti organizzativi indicati dagli specialisti della « razionalizzazione del lavoro », si può presentare particolarmente utile per accrescere la produttività del lavoro stesso.

Quali che siano i sistemi di retribuzione, i lavoratori rimangono ancora esposti alla disoccupazione e a salari inadeguati. Le provvidenze di carattere assistenziale attuate nei vari Stati, spesso anche con larghezza di mezzi, non possono che ridurre di poco le gravi conseguenze di tale situazione e divengono del tutto trascurabili in caso di crisi economiche.

Nel momento attuale e dovendosi necessariamente procedere per gradi, i criteri addirittura inderogabili in tema di retribuzione dei lavoratori sembrano essere i seguenti:

1) Applicazione sempre più estesa della partecipazione dei lavoratori agli utili delle imprese, attraverso vari procedimenti.

2) Applicazione sempre più estesa del sistema della scala mobile dei salari.

3) Eventuale applicazione di altre forme di retribuzione, secondo le diverse attività produttive (salario a base annua, salario a premio, a incentivo, eccetera).

Sembra ancora opportuno rilevare che nel campo delle retribuzioni del lavoro lo Stato dovrà svolgere un compito sempre più ampio, tendente ad un accrescimento costante del tenore di vita dei lavoratori.

NUOVI ORIENTAMENTI SUL PROBLEMA DELLA DISOCCUPAZIONE

Nella faticosa opera di ricostruzione che, finito lo sforzo bellico, tutti i paesi devono ora affrontare, il problema su cui maggiormente si concentra l'attenzione degli economisti e degli uomini di governo è quello della disoccupazione. Non si tratta infatti solo di riaggiustare le strutture economiche distorte dalla necessità della guerra alle nuove condizioni create dalla pace, ma anche di trovare il modo di assicurare per il futuro un migliore funzionamento del sistema economico ed una soddisfacente condizione di stabilità al mercato del lavoro.

Le più profonde trasformazioni nel campo economico e sociale — con particolare riferimento ai problemi del lavoro — si riscontrano in Inghilterra e negli Stati Uniti di America. Due principî fondamentali vengono infatti affermati che, qualora fossero pienamente sviluppati ed applicati, porterebbero ad una radicale trasformazione nella struttura sociale liberando per sempre le classi meno abbienti e sopra tutto le classi lavoratrici dall'assillo del bisogno. Essi sono il principio della « sicurezza sociale » ed il principio del « pieno impiego ». Il principio della « sicurezza sociale » significa garantire — mediante un complesso schema di assicurazioni sociali — ad ogni individuo, il quale lavori quando gli è possibile e paghi determinati contributi di assicurazione, un reddito per lui e per la sua famiglia sufficiente ad assicurargli una esistenza sana, anche quando per qualsiasi motivo non possa lavorare e guadagnare. Il principio del « pieno impiego » significa mantenere il grado di occupazione ad un livello elevato e stabile ponendo sullo Stato la responsabilità di una simile politica.

Per quanto riguarda le assicurazioni sociali, esse non introducono un concetto completamente nuovo ma rappresentano piuttosto un perfezionamento e coordinamento di misure di protezione sociale — sia pure frammentarie ed insufficienti — già esistenti nei diversi paesi. I nuovi piani di assicurazione sociale, alcuni dei quali sono in vigore da qualche anno (Russia, Stati Uniti di America, Nuova Zelanda, Australia e Canadà) e vengono ora semplicemente riformati allo scopo di renderli più rispondenti alle nuove esigenze, come pure quelli di recente formulazione ed ora in via di applicazione (Inghilterra e Francia) si propongono di coprire l'individuo con sussidi adeguati per durata ed entità — sussidi di disoccupazione, pensioni di vecchiaia e di vedovanza, sussidi di tutela per orfani, premi

di maternità — durante tutto il periodo della sua vita dalla nascita alla morte, proteggendolo da quei casi disgraziati che per il passato potevano facilmente portarlo alla più umiliante miseria. Introducendo inoltre misure di assistenza alle classi meno abbienti, come assegni familiari, refezioni scolastiche, estesi servizi sanitari e di avviamento professionale, questi piani di sicurezza sociale attuano anche una redistribuzione del reddito nazionale a favore delle classi meno abbienti: essi sono infatti sussidiati largamente dallo Stato il quale copre l'opera che ne deriva con la tassazione dei redditi più elevati.

Si deve infine notare che in Inghilterra ed in America i piani di assicurazione sociale vengono anche utilizzati come mezzo per mitigare le depressioni cicliche. Il Governo inglese si propone infatti di variare le quote dei contributi di assicurazione in relazione con le condizioni economiche, e quindi accrescere o restringere il potere di acquisto dei consumatori secondo che le condizioni del momento richiedono. In America una parte dei vasti fondi delle assicurazioni sociali viene affidata al Tesoro il quale è autorizzato ad usarla per espandere o ridurre i crediti in relazione all'andamento del mercato.

Contrariamente al principio della « sicurezza sociale » il principio del « pieno impiego » introduce un concetto assolutamente nuovo che ha avuto la sua formulazione solo negli anni più recenti.

L'Inghilterra è stata il primo paese ad accogliere in forma ufficiale il principio del « pieno impiego ». Nel Libro Bianco « Employment Policy » del maggio 1944 il Governo dichiara infatti di accettare come uno dei suoi principali scopi e responsabilità il mantenere dopo la guerra l'occupazione ad un livello elevato e stabile. Mentre non è possibile di esaminare i metodi che il Governo inglese intende adottare per attuare la sua politica economica, si deve mettere in rilievo come esso non intenda limitarsi ad una politica anticiclica dei lavori pubblici, ma si proponga di agire direttamente sul consumo e sugli investimenti, usando come mezzo principale il sistema fiscale.

Negli Stati Uniti il principio del « pieno impiego » ha incontrato largo favore nell'opinione pubblica ed è sostenuto da una forte schiera di economisti e di politici. Non ha ancora avuto tuttavia dal Governo una formulazione impegnativa a causa della tenace decisa opposizione degli elementi conservatori. La legge federale sull'impiego 1946 contiene però una dichiarazione nella quale il Governo afferma di voler realizzare con l'aiuto e la collaborazione dell'industria, dell'agricoltura e dei lavoratori quelle condizioni che vengano ritenute favorevoli all'impiego delle forze-lavoro. Viene inoltre

creato un Consiglio permanente di esperti economici i quali hanno il compito di analizzare i varî indici e le varie tendenze economiche del paese, proponendo all'Amministrazione ed al Congresso quelle misure che ritengano necessarie per uno stabile funzionamento del sistema economico. Quantunque vago nella sua formulazione e poco impegnativo, il nuovo atto legislativo non deve essere sottovalutato in quanto pone il Governo di fronte ad un obbligo al quale non potrà facilmente sfuggire in caso di crisi.

La politica del « pieno impiego » presenta degli aspetti internazionali di importanza fondamentale. Il successo di una politica di « pieno impiego » dipende infatti non solo dalla misura in cui un paese riuscirà a stabilizzare la propria economia, ma anche dalla misura in cui riuscirà a stabilizzare l'economia dei paesi con i quali è maggiormente legato da interessi commerciali. Questo aspetto internazionale del problema del « pieno impiego » è stato ampiamente discusso nella Conferenza internazionale del lavoro di Filadelfia del 1944 e sopra tutto in quella di Parigi del 1945 dove sono state fatte varie raccomandazioni per una linea più o meno uniforme di condotta nel campo della politica del lavoro da parte dei vari paesi. Il problema del « pieno impiego » è stato considerato tenendo conto non solo delle strutture economiche dei paesi anglosassoni, ma anche di quelle dei paesi distrutti e devastati dalla guerra e sono state fatte delle proposte concrete sul modo di venire in aiuto alle loro difficoltà economiche.

Se, dopo avere succintamente delineato le nuove tendenze economiche e sociali nel campo del lavoro, volgiamo uno sguardo al nostro paese, troviamo che il problema della disoccupazione presenta per noi difficoltà assai maggiori di quelle che incontrano altri paesi come per esempio l'Inghilterra e gli Stati Uniti di America, i quali dispongono di immense possibilità economiche. Tali difficoltà sono in parte connesse con le disastrose conseguenze della guerra ed in parte sono inerenti alla ben nota struttura economica del nostro paese. Mentre evidentemente non possiamo pensare di trasportare da noi soluzioni economiche e sociali che sono state attuate in condizioni e sopra tutto con possibilità completamente diverse dalle nostre e dobbiamo faticosamente cercare di risolvere da noi stessi e con metodi adatti alla nostra struttura economica il problema del mercato-lavoro, dobbiamo d'altra parte riconoscere che vi sono oggi delle tendenze internazionali le quali possono servirci di orientamento nella nostra opera di ricostruzione e di rinascita. Mentre in Inghilterra — come del resto, sia pure in forma meno netta e decisa, in America, in Australia, in Canadà ed in Nuova Zelanda — lo Stato si assume la responsabilità di mantenere la

occupazione del paese ad un livello elevato e coraggiosamente batte vie nuove per raggiungere una migliore stabilizzazione del sistema economico, in Italia, con una massa di disoccupati che oscilla fra i 2 ed i 3 milioni ed una struttura economica completamente distrutta, lo Stato non ha ancora precisato quale politica intenda seguire rispetto al lavoro ed alla situazione economica del paese in generale. Sembra allora consigliabile che anche nel nostro paese lo Stato si assuma le proprie responsabilità nel campo economico e sociale e, con l'aiuto e la collaborazione di esperti economici e di esponenti dell'industria, del commercio e del lavoro, ponga le basi per una politica di lavoro e di ricostruzione attuando fermamente quelle riforme che l'esperienza e le condizioni del momento dimostrassero necessarie. Una riforma del nostro sistema tributario — il quale, come è stato ancora recentemente messo in rilievo dal Griziotti, è antiquato, difettoso ed antieconomico — su basi completamente nuove sembra oggi sopra tutto necessaria al fine di fornire allo Stato uno strumento flessibile ed efficace per attuare nei limiti delle nostre possibilità economiche una migliore redistribuzione del reddito nazionale, come pure per permettergli di orientare la struttura economica e sociale del paese verso quelle direzioni che si dimostrassero vantaggiose per la società e particolarmente per le classi lavoratrici.

DISOCCUPAZIONE E SOVRAPOPOLAMENTO

Neppure la più perfetta statistica della disoccupazione è in grado di segnalare da sola nè l'effettiva gravità del fenomeno, nè i suoi prevedibili sviluppi. Sfuggono infatti in tutto o in parte alla diretta rilevazione ambienti come quelli rurali, fatta eccezione per i braccianti, e quelli intellettuali, degli impiegati e dei professionisti. In tali ambienti, più che dal numero di richieste non soddisfatte di lavoro, la situazione economica risulta da un peggioramento o da un miglioramento delle condizioni generali di vita; si parla quindi non tanto di disoccupazione quanto di sovrapopolamento.

Ma intanto noi non abbiamo una statistica della disoccupazione neppure nel termine usuale della parola e per questo la nostra commissione ha fatto voto che se ne impianti una al più presto perchè sia possibile distinguere nei suoi caratteri economici e geografici e seguire attraverso il tempo l'andamento del preoccupante fenomeno, almeno per la parte che le statistiche possono cogliere.

Disoccupazione e emigrazione sono fenomeni connessi per quanto non così direttamente come generalmente si pensa, appunto per la ragione già accennata per la quale la tendenza all'esodo si manifesta spesso più negli ambienti sovrapopolati, come gran parte della montagna, o saturi di candidati agli impieghi e alle professioni, che non là dove le statistiche segnano le più alte cifre di disoccupati.

Forse non si ha ancora tra noi intera coscienza dell'importanza fondamentale che avrà per il nostro paese nel prossimo avvenire una soluzione almeno parziale ma sostanziale e duratura del problema della disoccupazione, un aggravamento del quale può mettere in pericolo, come ha provato il caso della Germania nel primo dopoguerra, l'esistenza stessa delle istituzioni democratiche.

La rapida inchiesta condotta dalla nostra commissione ha provato l'esistenza in tutte le provincie di una più o meno intensa disoccupazione e, così, tanto in quelle dove essa era fenomeno abituale, cui l'emigrazione temporanea o stagionale cercava di riparare, quanto nei grandi centri di immigrazione quali Milano e Torino. Pur senza disporre di dati quantitativi, se non eccezionalmente per qualche provincia, si può affermare che l'unità di misura del fenomeno è il milione e che il numero di disoccupati, sempre nel senso ristretto sopra indicato, può ritenersi di circa due milioni e in ogni modo superiore di assai alla cifra più elevata segnata dalle nostre statistiche del passato dopoguerra.

Neppure per gli ambienti di sovrapopolamento si hanno notizie quantitative per una almeno approssimativa valutazione; per la montagna alpina e appenninica è, in ogni modo, da supporre che, passate le circostanze odierne, in molti casi più che sfavorevoli per quelle popolazioni, le condizioni ritorneranno quelle di prima, forse aggravate dalle abitudini spenderecce contratte in questi anni del tutto eccezionali. Per i ceti medi, insieme con l'effetto tutto opposto di una congiuntura per essi catastrofica, si prospetta un ulteriore peggioramento di condizioni in relazione al numero sproporzionato al bisogno e sempre crescente di candidati agli impieghi e alle professioni, come è provato dal numero aumentato a dismisura di iscrizioni ai corsi universitari e dalle concordi dichiarazioni di centinaia di rettori e professori di istituti superiori e di presidenti degli ordini professionali.

Nessuna meraviglia quindi che alla nostra domanda circa un'eventuale tendenza verso l'espatrio presso masse notevoli di lavoratori di ogni categoria, altre centinaia di interrogati, capi di industria, Camere di commercio e del lavoro, Uffici del lavoro ecc. abbiano risposto affermativamente senza eccezioni, e

così da quei luoghi già ricordati ove l'emigrazione era fenomeno abituale come da quegli stessi grandi centri industriali, meta invece di grande e continua immigrazione da campagne vicine e lontane.

Nè poteva essere diversamente se si pensa che nel sessantennio tra il 1876 e il 1936, data dell'ultimo censimento, su circa 19 milioni di partenze (non di partenti), 6 milioni di italiani sono rimasti all'estero, con una media dunque di 100 mila all'anno. Deve poi considerarsi che dal 1926 in poi, per la tendenza del governo fascista in materia di emigrazione in primo luogo, poi per le circostanze di guerra e infine per gli impedimenti di un dopoguerra troppo diverso, anche per questo riguardo, dal precedente, non si puó parlare più di una emigrazione italiana di carattere definitivo, mentre all'opposto si sono avuti rimpatri assai più numerosi delle scarse partenze. Non sembra quindi esagerato calcolare in un milione almeno il numero di coloro che avrebbero voluto e non hanno potuto partire. Numero che l'attuale depressione economica avrà certo aumentato.

Una nota del tutto particolare e per noi dolorosa ci viene dalla Camera di commercio di Pola, la quale, ricordate le particolari condizioni nelle quali si trova la città, avverte come il fenomeno migratorio sia lì subordinato alla soluzione del problema territoriale, prevedendosi che, in caso di assegnazione alla Jugoslavia, gran parte delle maestranze preferirà emigrare verso le province italiane. Emigrazione per loro, immigrazione per noi.

DISOCCUPAZIONE ED OPERE PUBBLICHE

Nelle società non collettivistiche, com'è noto, i mezzi tradizionali per combattere la disoccupazione derivante da crisi economiche generali, cicliche e non cicliche, astraendo dall'emigrazione, in definitiva sono due: i sussidî e le opere pubbliche.

Si è molto discussa la questione se le opere pubbliche costituiscano un rimedio efficace contro la disoccupazione e uno stimolo alla ripresa economica, o se esse invece sottraggano capitale che sarebbe stato più vantaggiosamente impiegato dall'iniziativa privata.

In sostanza la questione ha motivo di esistere quando ha motivo di esistere un dubbio circa la produttività, cioè circa il rendimento economico delle stesse opere pubbliche.

Considerando le gravissime distruzioni che ha subito il nostro patrimonio pubblico, in linea generale oggi, in Italia, tale questione non si pone nemmeno.

Il patrimonio pubblico comprende strade, ponti, ferrovie, porti, edificî, centrali idroelettriche: beni, questi, assolutamente indispensabili allo svolgimento di qualsiasi attività produttiva, sia pubblica che privata.

Parlare di opere pubbliche oggi significa parlare di ricostruzione. La politica delle opere pubbliche si presenta come parte integrante della politica della ricostruzione.

Essendo questa la situazione, appare evidente che, per combattere la disoccupazione, la politica delle opere pubbliche deve avere l'assoluta prevalenza rispetto a quella dei sussidî.

Quali possibilità presenta una politica di opere pubbliche di ridurre la disoccupazione, che oggi costituisce il più grave problema economico e sociale italiano?

Negli anni precedenti la guerra, lo stato spendeva in media circa 2 miliardi di lire l'anno per opere pubbliche: l'occupazione diretta superava, normalmente, i 150.000 lavoratori l'anno. Gli enti locali spendevano circa ½ miliardo di lire l'anno; i lavoratori occupati si aggiravano sui 40.000. Il costo unitario della mano d'opera era in media di circa 7000-8000 lire l'anno. In media la percentuale delle spese statali che si traduceva in salarî variava dal 40 al 50.

Nel 1945 si sono spesi, per opere pubbliche, circa 25 miliardi di lire: l'occupazione è stata circa di 75.000 lavoratori.

Non è neppure approssimativamente calcolabile la somma spesa dagli enti locali; essa, tuttavia, si può considerare trascurabile ai fini dell'occupazione operaia.

Il costo unitario della mano d'opera, pel 1945, è stato in media di circa 130.000-140.000 lire.

Si calcola che la disoccupazione si aggiri oggi intorno ai 2 milioni e mezzo di persone. Se non si iniziasse un'organica e coerente politica di ricostruzione e si continuasse a seguire una politica di opere pubbliche come quella finora seguita, una tale politica non potrebbe dunque dare che un contributo minimo alla lotta contro la disoccupazione.

A rigore, però, dalla cessazione dell'occupazione tedesca ad oggi non è esistita in Italia una vera e propria politica di opere pubbliche. Ci si è limitati a tamponare le falle più urgenti, predisponendo opere pubbliche sopra tutto nelle zone dove più minaccioso appariva il fenomeno della disoccupazione. Per conseguenza sono stati ordinati affrettatamente lavori spesso poco produttivi.

Fatto grave, questo, in un periodo nel quale esiste la necessità di non disperdere le energie produttive, ma di usarle nel modo più razionale, cioè nel modo più economico possibile.

Finora lo stato, come spesso nel passato, ha mostrato di considerare esaurito o quasi esaurito il suo compito dopo aver

predisposto l'autorizzazione di una certa spesa pel finanziamento di opere pubbliche.

La politica delle opere pubbliche non può e non deve, invece, essere considerata soltanto come un particolare modo di essere della politica finanziaria. Questo è un concetto sostenibile forse in periodi di crisi dipendenti dal ciclo economico, ma insostenibile in un periodo, come l'attuale, nel quale incombe allo stato un onere immenso nel campo della ricostruzione: in primo luogo, nel campo della ricostruzione del patrimonio pubblico.

D'altra parte le esperienze degli altri paesi in materia di politica di opere pubbliche come mezzo per combattere la disoccupazione e come stimolo alla ripresa economica sembrano mostrare che questa politica ha avuto esito favorevole quando non è stata perseguita isolatamente, nè solo sul piano finanziario, ma quando è stata strettamente e coerentemente coordinata alla politica creditizia, a quella sociale, a quella del commercio estero, a quella tributaria ed alle altre branche della politica economica.

Affinchè il coordinamento fra i varî interventi statali non sia solo platonico e formale, ma concreto ed efficace, è necessaria una pianificazione dell'economia.

In proposito sembra importante rilevare che in questo momento non è possibile pensare a piani che abbraccino un notevole numero di anni. Per la nostra ricostruzione, infatti, abbiamo assoluto bisogno di prestiti esteri: e tali prestiti noi non potremo ottenerli, nell'ammontare necessario, nè tutti in una volta, nè tutti da uno stesso paese o, almeno, da uno stesso ente.

Dunque, mentre sembra opportuno studiare uno schema astratto di ricostruzione relativo ad un notevole numero di anni, sembra necessario pensare a piani di breve durata (annuali o biennali), stabiliti in base alle risorse che concretamente si rendono man mano disponibili e suddivisi secondo i varî settori dell'economia: ricostruzione del patrimonio pubblico, ricostruzione edilizia, commercio estero, produzione industriale, produzione agricola.

Per quanto riguarda la ricostruzione del patrimonio pubblico, nell'immediato futuro sarebbe necessario considerare un piano *minimo,* che sia fondato sulle risorse attualmente disponibili e che dia la precedenza alle ricostruzioni più urgenti dal punto di vista sociale e richiedenti, relativamente, più lavoro che capitale.

I singoli piani parziali dovranno eventualmente essere tra loro coordinati da un organo unico.

Il punto di convergenza dei varî piani, e quindi delle varie branche della politica economica, dovrà essere appunto costi-

tuito dal problema attualmente più grave per l'Italia, cioè dal problema della disoccupazione.

Per quanto riguarda il finanziamento della ricostruzione del patrimonio pubblico, sono da considerare i tre noti metodi: imposte, prestiti, emissione di biglietti.

Le imposte non possono evidentemente fornire da sole i fondi necessarî. Tuttavia, almeno per il piano iniziale e per le ricostruzioni più urgenti, un notevole contributo finanziario potrebbe esser fornito dalle progettate imposte straordinarie.

La parte più notevole dei fondi necessarî può essere ottenuta ricorrendo al risparmio.

E' conveniente attingere al risparmio attraverso molteplici vie.

La via più comune è quella dell'emissione di prestiti pubblici. Prestiti pubblici possono essere emessi, oltre che dallo stato, anche da taluni organismi incaricati dell'esecuzione delle opere pubbliche: dagli enti locali, per esempio, o dall'amministrazione delle ferrovie.

In secondo luogo lo stato può ottenere prestiti da istituti bancarî di diritto pubblico o da istituti assicurativi e assistenziali, sia mediante il collocamento di titoli a breve scadenza, sia mediante aperture di credito in conto corrente.

In terzo luogo lo stato può impegnarsi a pagare gli enti o le imprese incaricate dell'esecuzione delle opere non immediatamente, ma in un certo periodo, con *annualità* comprensive del capitale e degli interessi; e può, nello stesso tempo, autorizzare determinati istituti bancarî a scontare i titoli che comprovano il suo debito.

Questo terzo modo di finanziamento attraverso il risparmio, adoperato con oculatezza, presenta notevoli vantaggi di snellezza e di rapidità.

Vi è poi da considerare l'emissione di nuovi biglietti.

In generale l'emissione di nuovi biglietti rivolta a finanziare attività che risultino poi effettivamente produttive, e quindi anche quelle opere pubbliche *che tali risultino,* rientra nel normale processo economico; l'emissione degenererebbe invece in inflazione se fosse rivolta a finanziare attività che già si presentassero o risultassero poi improduttive.

Concretamente, pel finanziamento delle opere pubbliche è certo preferibile astenersi dall'emissione di nuovi biglietti, almeno fino a quando non si verifichino le condizioni che assicurino una generale ripresa dell'attività produttiva.

Queste condizioni si riassumono in una sola: possibilità di ridurre i costi di produzione.

In linea generale molto dipenderà, per la realizzazione di

questa condizione, dai nostri rapporti commerciali e creditizî con gli altri paesi. Ai fini della ripresa produttiva, si ritiene sia fondamentale una politica di larga e continuativa importazione di derrate alimentari, specialmente di cereali; importazione intesa non tanto ai fini del consumo, come di solito s'intende, ma sopra tutto ai fini produttivi, ai fini della riduzione del costo del lavoro ed ai fini del maggior rendimento del lavoro stesso.

Una larga importazione di cereali ne farebbe diminuire notevolmente i prezzi: ciò da un lato agirebbe sulle varie offerte, riducendo i costi, dall'altro sulle richieste, liberando una considerevole massa di potere d'acquisto, che si potrebbe allora riversare sui prodotti non di prima necessità, cioè in sostanza principalmente sui prodotti industriali.

Sempre in tema di riduzione dei costi, nel campo specifico del lavoro occorrerà studiare una serie di provvedimenti rivolti ad elevare la capacità tecnica dei lavoratori e ad assicurare la loro mobilità e la loro razionale distribuzione nell'opera di ricostruzione economica: ciò sopra tutto per accrescere il rendimento dei lavoratori stessi, oggi sceso, in media, a 1/3 e perfino a 1/5 di quello prebellico.

Particolare importanza presenta in tal campo l'organizzazione degli ufficî di collocamento. Si deve poi tener conto che una vasta politica di opere pubbliche richiede lo spostamento e l'impiego di notevoli masse di lavoratori: il successo di una tale politica dipende, quindi, in misura non piccola dal buon funzionamento di quegli ufficî.

Per la ricostruzione del patrimonio pubblico, come per la ricostruzione del patrimonio privato, noi abbiamo assoluta necessità di ottenere prestiti dall'estero.

Si presenta, per lo stato, l'opportunità di richiedere a stati e ad organismi bancarî esteri prestiti espressamente destinati al finanziamento di progetti di opere pubbliche.

Prestiti di questo genere potranno probabilmente essere ottenuti più facilmente e a migliori condizioni di altri, perchè in generale possono offrire maggiori garanzie, nei riguardi dei creditori, di essere impiegati produttivamente.

Inoltre prestiti dall'estero potranno essere richiesti da enti locali e da particolari amministrazioni dello stato (per esempio: dall'amministrazione delle ferrovie).

Molti sono gli inconvenienti che occorrerà affrontare e superare per potere iniziare una vasta ed efficace politica di opere pubbliche.

Alcuni di questi inconvenienti dipendono dalla situazione contingente, altri invece sono l'espressione di profondi difetti organizzativi della macchina statale, difetti che solo razionali riforme potranno eliminare.

Gli inconvenienti più gravi sono i seguenti: costo elevato delle materie prime, difficoltà dei trasporti, difficoltà burocratiche ed amministrative.

Le difficoltà burocratiche e amministrative sono particolarmente gravi.

Nel 1945 e nei primi quattro mesi del 1946 sono state autorizzate, per opere pubbliche, spese per un ammontare complessivo superiore a 100 miliardi di lire.

Nello stesso periodo sono stati effettivamente spesi meno di 40 miliardi di lire.

Questo grande scarto tra somme autorizzate e somme effettivamente spese deve essere attribuito a numerosi fattori.

Il fattore negativo più importante è dato appunto dalla lentezza degli organi amministrativi e dall'*assoluta* mancanza di coordinamento tra i varî interventi statali. Un altro fattore che ha operato negativamente e che si ricollega al precedente va riferito alla lentezza con la quale lo stato ha proceduto e procede ai pagamenti delle imprese appaltatrici delle opere pubbliche.

Il sistema di ritardare i pagamenti, mentre getta il discredito sullo stato, scoraggia l'iniziativa privata: per conseguenza le imprese non si presentano agli appalti in quel numero che potrebbe assicurare il prezzo minimo e quindi la spesa minima per lo stato e pretendono alti prezzi per coprirsi appunto del rischio che il pagamento venga effettuato con grande ritardo.

E' assolutamente necessario che si determinino in proposito norme chiare e precise.

Nel quadro di un'organica politica di opere pubbliche, essenziale importanza presenta l'industria edilizia. In Italia, come in quasi tutti i paesi, si è notata una tendenza verso la progressiva *statizzazione* o, quanto meno, *socializzazione della richiesta* nel campo dell'industria edilizia: mentre, cioè, in questo ramo produttivo, l'offerta è effettuata generalmente da imprese private, la richiesta è in sempre più larga misura effettuata dallo stato, dagli enti locali o da cooperative.

Occorre favorire questa tendenza e adottare tutte le misure atte a stimolare la ripresa dell'industria edilizia, la quale, mentre da un lato soddisfà un bisogno fondamentale ed oggi più che mai urgente, dall'altro può assicurare, più di ogni altra industria, la massima occupazione di lavoratori, sia diretta che indiretta.

Gli strumenti per poter dar forma concreta ad una vasta politica di opere pubbliche, nel quadro della politica della ricostruzione, in gran parte già esistono.

Anzi tutto vi è il ministero dei lavori pubblici, coi suoi organi centrali (fra questo è necessario ricordare il consiglio superiore dei lavori pubblici) e periferici (provveditorati regionali e uffici del genio civile); vi è poi il ministero dell'agricoltura (direzione generale delle bonifiche), l'azienda autonoma della strada, il ministero dei trasporti e gli altri ministeri che trattano questioni economiche e sociali (lavoro, commercio estero, industria, finanze, tesoro).

Nel campo dell'industria edilizia gli strumenti di cui lo stato si puó avvalere sono gli istituti provinciali per le case popolari, l'istituto nazionale per le case degli impiegati dello stato ed i varî istituti bancarî di diritto pubblico che esercitano il credito edilizio.

Sia nel quadro della ricostruzione edilizia, sia nel più ampio quadro della ricostruzione del patrimonio pubblico, una funzione di primo piano spetta agli enti locali.

Le distruzioni sono state così vaste che è impossibile pensare che lo stato possa regolare dal centro, in tutti i particolari, l'opera di ricostruzione.

Affinchè gli enti locali possano dare il loro contributo alla ricostruzione è necessario procedere al risanamento delle loro finanze, oggi gravissimamente dissestate.

Da un lato si tratta di accrescere le entrate tributarie degli enti locali; dall'altro lato si tratta di metterli in condizioni da poter ottenere, agevolmente e in sempre più larga misura, prestiti sia da organismi bancarî pubblici (come la cassa depositi e prestiti ed il consorzio di credito per le opere pubbliche), sia da altri organismi e consorzî bancarî, sia da singoli privati.

LE « MIGRAZIONI »

Il fenomeno migratorio va esaminato sotto tre aspetti: migrazioni periodiche interne; emigrazione in colonia; emigrazione all'estero.

I - MIGRAZIONI PERIODICHE INTERNE

Sono caratteristiche in Italia, determinate specialmente dalla necessità dei lavori agricoli.

Ecco alcuni dati che forniva l'Ufficio del Lavoro nel 1905: In gennaio 18.500 spostamenti; sono meno in febbraio, 14.500.

Crescono in marzo e in aprile: 33.000 a 34.000. Sovrastano in maggio e giugno: 116.500 e 201.000. Decrescono nel luglio: 83.000. Si ha una sosta nell'agosto. Poi il flusso riprende nel settembre: 86.000, per decrescere nell'ottobre: 59.000, e più nel novembre: 41.000. In dicembre cadiamo nella cifra più bassa: 16.500.

Le cifre, sebbene maggiorate, danno una netta sensazione dell'andamento del fenomeno.

Perchè si muovono queste correnti migratorie?

In primavera per la monda del riso, la fienagione, la bachicoltura; in estate per la mietitura dei cereali; in autunno per i raccolti fruttiferi.

Altre notizie forniscono le rilevazioni fatte dall'Ufficio del Lavoro nel 1910 e dal Comitato per le migrazioni interne nel 1928.

Il flusso migratorio è costituito in grande prevalenza di maschi. Le regioni donde parte il flusso più intenso sono gli Abruzzi, le Marche, il Veneto, la Sicilia, l'Emilia, le Puglie, l'Umbria, la Campania e la Toscana.

Le regioni che il flusso ricevono sono: il Lazio, la Calabria, il Piemonte, la Basilicata, la Liguria, la Sardegna, la Venezia Tridentina, la Lombardia e la Venezia Giulia.

Alcune Commissioni di studio, costituite nel 1926 presso il Consiglio permanente per le migrazioni interne, conclusero così: La disciplina delle migrazioni interne può ridurre gradualmente il contingente di lavoratori che emigra oltre le frontiere, utilizzandolo più e meglio in patria, con spostamenti da regione a regione, da provincia a provincia. L'azione disciplinatrice delle migrazioni interne deve essere, però, avveduta ed accorta: *non alimentare correnti artificiose quando nelle zone a densa popolazione vi sia in potenza un migliore e più economico impiego di mano d'opera disoccupata.*

Basti questa considerazione per trarne alcune rigorose conseguenze:

a) che le funzioni disciplinatrici del flusso migratorio interno non possono agire dissociatamente da quelle disciplinatrici del collocamento in generale;

b) che, pertanto, anche la disciplina delle migrazioni interne dovrebbe essere affidata, come quella del collocamento, ai sindacati, e che un ufficio nazionale dovrebbe riassumere le funzioni centrali di direzione e di coordinamento;

c) che le medesime direttive generali che presiedono alle funzioni del collocamento dovrebbero presiedere alla disciplina delle migrazioni interne (gratuità, divieto di assunzione diretta e di mediazione privata, divieto di stabilire preferenze, ecc.).

II - EMIGRAZIONE IN COLONIA

Quale il destino nelle nostre colonie? Ansiosa è l'attesa e non senza speranze. Colonie di popolamento e non di sfruttamento le nostre; fecondate dal sangue di combattenti italiani, redente dal lavoro di agricoltori italiani; non frutto di conquista fascista, indispensabile sbocco alla nostra popolazione. Ingiustizia somma, non dimenticabile, sarebbe negarci su quelle colonie un diritto tutelare.

Occupiamoci, dunque, delle emigrazioni in colonia, fiduciosi in un trattato di pace, fondato sui principî del diritto e dell'equità non vulnerato da spirito di animosità e di vendetta.

L'Eritrea è una colonia commerciale, di transito terrestre dal Sudan e dall'Abissinia e marittimo con l'Arabia.

La Somalia è una colonia agricola a tipo tropicale.

La Tripolitania è una colonia agricola idonea alle colture arboree asciutte.

La Cirenaica, del pari una colonia agricola, è idonea alle colture erbacee.

Sono dunque, specialmente la Somalia, la Tripolitania e la Cirenaica, colonie agricole, e tutte e tre adatte alla colonizzazione *bianca*. Queste nostre colonie sono indispensabili per attenuare la pressione della nostra popolazione crescente. *Attenuare,* poichè certo non l'emigrazione in colonia potrebbe assorbire l'eccesso della nostra popolazione.

L'Inghilterra, che è in condizioni demografiche tanto diverse dalle nostre, va svolgendo da un trentennio un'intensa politica migratoria oltre i confini della madre patria. Quale iniquità sarebbe precludere all'Italia il suo sbocco naturale sulle terre che le si affacciano dirimpetto sul Mediterraneo?

Necessaria è, dunque, una politica volta alla colonizzazione. Quel che hanno fatto i nostri coloni in quelle terre che si usava chiamare « scatoloni di sabbia » ha del meraviglioso.

Auguriamoci, dunque, che non ci siano sottratte le colonie redente dal lavoro dei nostri agricoltori e che quel flusso migratorio possa riprendere presto il suo ritmo.

III - EMIGRAZIONE ALL'ESTERO

Poichè l'emigrazione è sempre stata per il nostro paese di particolare importanza e potrebbe costituire anche in avvenire un elemento molto rilevante della nostra politica economica, con dirette conseguenze sul livello e sulla stabilità dell'occupazione e sul tenore di vita dei lavoratori, la sottocommissione economica ha ritenuto opportuno e necessario fare un'indagine

anche su questa manifestazione della vita economica e sociale italiana, pur nella presupposizione che questo problema, verosimilmente, non formerebbe oggetto di particolari disposizioni o quanto meno di generiche enunciazioni di principio nella futura Carta costituzionale o in successive leggi fondamentali dello stato.

Tuttavia, in considerazione della complessità e della vastità della materia, nonchè della molteplicità dei suoi aspetti, si sono considerati solamente alcuni punti fondamentali del problema; ed in particolar modo quelli che concernono le prospettive di una ripresa dell'emigrazione e le conseguenti politica ed organizzazione del movimento di espatrio, affinchè anche in questo campo, conformemente a quanto previsto dal decreto-legge luogotenenziale del 31 luglio 1945, si abbiano utilmente a « determinare le nuove direttive dello Stato nella sua azione economica e sociale ». Si sono invece tralasciati di considerare altri problemi, i quali, pur essendo di grande importanza e pur avendo bisogno di essere attentamente studiati ed avviati a soluzione, comprendono degli elementi che, ad avviso della sottocommissione stessa, esulavano dalla sua specifica competenza o che si riferivano a problemi sui quali ormai nessuna diversità di opinione era presumibile.

Così non è stata fatta un'indagine sistematica sul problema particolarmente delicato e di natura politico-giuridica della cittadinanza, benchè sia emersa, più che l'opportunità di lasciare libero gioco all'istituto della doppia cittadinanza, la necessità di sopprimere ogni ostacolo ed ogni formalità al riacquisto della cittadinanza italiana da parte dei rimpatriati che, per ragioni di lavoro all'estero, hanno dovuto assumere una cittadinanza straniera.

Del pari si è ritenuto superfluo estendere l'esame ai vari problemi relativi alla tutela dell'emigrante, siano tali problemi di natura giuridica, morale, sanitaria, economica o sociale, benchè anche in questo campo si siano raccolte non poche voci richiedenti la necessità di una maggiore tutela dei lavoratori specie di quelli già emigrati e sopratutto di un efficace controllo delle condizioni di vita e di lavoro in terra straniera. Questa esclusione è stata principalmente determinata dalla facile constatazione che i problemi relativi alla tutela dell'emigrante prima, durante e dopo l'espatrio non offrono ormai alcuna materia opinabile, almeno nella loro impostazione e nei loro principî generali, in conseguenza anche dell'evoluzione della legislazione sociale nel campo internazionale. Già da parecchio tempo ed in tutti i paesi (ai quali — del resto — l'Italia è stata d'esempio) l'intervento dello stato nel campo della tutela dell'emigrante è un fatto compiuto, per cui il compito futuro del

nostro legislatore sarà unicamente quello di modificare norme già vigenti e di data ormai lontana per adattarle alle nuove esigenze della vita economica e sociale, non solo interna ma anche internazionale.

L'indagine sull'emigrazione è stata altresì limitata e circoscritta dal carattere stesso del problema il quale, oltre ad aspetti interni e nazionali, presenta degli aspetti internazionali, aspetti questi che, pur influendo direttamente su quelli, esulano dalla competenza e dalla sovranità del singolo paese. Il fenomeno migratorio è una manifestazione a carattere essenzialmente internazionale e costituisce un rapporto bilaterale, in quanto all'emigrazione da un paese deve necessariamente corrispondere un'immigrazione in un altro. Ovviamente l'emigrazione viene provocata dalle condizioni economiche e sociali effettivamente esistenti all'interno del paese stesso, ma non è men vero che, almeno nelle sue manifestazioni più recenti e più frequenti, il movimento migratorio è la risultante di uno squilibrio demografico ed economico fra i vari paesi, per cui l'espatrio di lavoratori è strettamente collegato e dipendente dalla possibilità di una migliore distribuzione e di un maggiore sfruttamento della capacità produttiva nel campo internazionale. E siccome le possibilità di emigrazione sono, così, dipendenti dalle possibilità di immigrazione, gran parte della politica di emigrazione e della relativa disciplina sfugge ed esula dalla competenza e dal volere del paese di origine degli emigranti e richiede l'intervento e la collaborazione del paese d'immigrazione, per stabilire di comune accordo e nell'interesse reciproco ed in quello degli emigranti stessi non solo le possibilità e l'entità di tali movimenti, ma anche le condizioni in cui il lavoro e la vita degli emigranti debbono svolgersi in terra straniera.

Delimitato così il campo della sua indagine, conformemente a quanto è stato anche avvertito nella premessa al questionario, la sottocommissione economica ha incluso nel questionario stesso alcune domande generiche colle quali si desiderava ottenere delle opinioni e delle considerazioni sia sulla politica che unilateralmente il nostro paese potrebbe seguire in tale campo, in base alla sua particolare situazione interna, sia sulle condizioni alle quali l'emigrazione potrebbe e dovrebbe aver luogo.

Per quanto riguarda, in primo luogo, l'occupazione e la disoccupazione nonchè la conseguente necessità più o meno estesa di ricorrere all'emigrazione per raggiungere un migliore equilibrio fra fattori demografici e capacità produttive all'interno del paese, si è potuto fin qui constatare una unanimità assoluta di giudizi: essere cioè il nostro paese nell'impossibilità di dar lavoro a tutti non solo nelle attuali contingenze di un

disastroso dopoguerra ma anche nelle presumibili condizioni future del nostro sviluppo economico. La mancanza di capitali e l'assenza di materie prime, come hanno imposto in passato la triste necessità dell'emigrazione, così anche in avvenire non permetteranno di assorbire tutte le energie lavoratrici di cui disponiamo; quindi come per il passato, l'emigrazione viene unanimemente riconosciuta quale dura ma indispensabile necesità per l'economia italiana. E del resto l'estesa disoccupazione, il timore di un suo ulteriore aggravamento, assieme ad uno stato, ampiamente diffuso, di scoraggiamento, provocato anche da un sentimento d'incertezza, nonchè il desiderio di migliorare la propria sorte, hanno già determinato una tendenza molto spinta ed ovunque risentita per l'emigrazione. Tale desiderio di espatrio, pur essendosi manifestato in tutti i ceti della popolazione, è particolarmente acuto ed esteso fra gli impiegati, i liberi professionisti, i commercianti e, sopra tutto nelle regioni limitrofe ai centri stranieri di immigrazione, si è tradotto in movimento di espatrio clandestino, spesso alimentato da illeciti reclutatori stranieri che agiscono indisturbati in violazione delle leggi vigenti.

Tuttavia viene generalmente ammesso e riconosciuto, in primo luogo dalla stessa Confederazione generale dell'industria, che tanto la disoccupazione attualmente esistente quanto quella che potrebbe manifestarsi dall'eventuale sblocco dei licenziamenti, potrà sensibilmente e per lungo tempo esser attenuata, qualora, con un fattivo intervento dello Stato, si procedesse speditamente ed in misura adeguata ai lavori di ricostruzione. In particolare l'attività edilizia potrebbe, da sola, assorbire per diversi anni contingenti importanti di lavoratori e con ciò diminuire in modo rilevante la necessità per questi ultimi di ricercare un lavoro all'estero.

Ma oltre ai lavori di ricostruzione, lavoratori, datori di lavoro e studiosi sono unanimi nel ritenere urgente — mercè l'importazione di materie prime e la libertà di esportazione di prodotti lavorati — la ripresa della produzione nazionale in tutti i settori, pur riconoscendosi la necessità di riorganizzare l'apparato produttivo per eliminare quella attività che in passato avevano potuto svilupparsi su basi artificiose.

La ripresa della produzione nazionale e degli scambi con l'estero, l'opera di ricostruzione e la trasformazione industriale risultano tanto più necessari e urgenti, in quanto le possibilità che i lavoratori hanno di trovare un collocamento all'estero sono generalmente ritenute molto limitate, mentre alcune di quelle che esistono effettivamente, come per esempio in Francia, non presentano — almeno per il momento — quelle condizioni di lavoro e di vita e pertanto non danno quelle garanzie che unani-

mente vengono ritenute indispensabili per coloro che si recano a vivere e a lavorare all'estero.

Difatti, se si fa astrazione di coloro che espatriano per raggiungere un parente all'estero e dell'emigrazione a carattere permanente destinata a popolare regioni inabitate, popolamento che può essere richiesto anche da ragioni extra-economiche (per il quale le opinioni sono concordi nel richiedere condizioni e garanzie più estese) l'espatrio di lavoratori manuali o intellettuali per scopo di lavoro avrà luogo, in seguito alla trasformazione subìta dall'attività e dalla politica economica dei paesi di immigrazione, solamente se ed in quanto tali paesi avranno un effettivo bisogno di lavoratori stranieri, sia per la loro ricostruzione, sia per il loro potenziamento produttivo, sia per lo sviluppo delle loro risorse naturali non sufficientemente sfruttate. Ma tale attività dipenderà dalla politica economica generale seguita dal singolo paese rispettivo e sarà determinata dalle possibilità di finanziamento e di scambi internazionali. La possibilità di emigrazione sarà quindi tanto maggiore quanto più intense ed efficaci saranno l'attività e la collaborazione nel campo internazionale, intese a promuovere tale incremento produttivo, quindi le possibilità di immigrazione.

In ogni caso, però, in base alla situazione attuale del mercato internazionale del lavoro ed a quella che presumibilmente e verosimilmente sarà anche in avvenire, l'emigrazione italiana presenterà, rispetto al passato, degli aspetti quantitativi e qualitativi diversi. Anche se l'Italia sia divenuta il solo paese in grado di fornire all'estero cospicui contingenti di lavoratori, la emigrazione non potrà assumere in avvenire quell'entità numerica che aveva un tempo, ma dovrà ridursi a livelli ben inferiori. Di qui la necessità quasi generalmente espressa di non lasciare gli espatri liberi come un tempo; le autorità competenti dovranno cioè controllare e disciplinare l'emigrazione in modo che abbiano a lasciare il paese solamente coloro che siano in grado di provare di avere un lavoro od un'occupazione all'estero.

Ma allo stesso tempo, la mancanza di importanti concorrenti sul mercato internazionale del lavoro dovrebbe permettere alle autorità competenti di valersi al massimo di tale situazione nell'interesse del paese e degli emigrandi stessi. Più che mai l'emigrazione, pur con limiti ridotti, dovrebbe essere oggetto di negoziati miranti ad ottenere prodotti di cui l'Italia ha bisogno e condizioni di vita e di lavoro vantaggiose per gli emigranti. Ma è necessario altresì che la nostra emigrazione sia in grado di soddisfare per qualità, per capacità professionale le richieste ed i bisogni dell'estero, è necessario che il suo livello qualitativo venga elevato e che abbiano ad espatriare solamente coloro che

possiedono effettivamente i requisiti richiesti per il lavoro e l'occupazione offerta.

Ciò è tanto vero che le possibilità di collocamento all'estero riguarderanno in misura rilevante alcune categorie di lavoratori, in gran parte mano d'opera specializzata e qualificata. Le richieste estere già formulate e quelle che verosimilmente verranno presentate per lavoratori che non siano semplici manovali o braccianti, hanno già sollevato problemi che dovranno essere attentamente seguiti e risolti. Le possibilità di emigrazione riguardano proprio quelle categorie di lavoratori, quelle professioni e quelle attitudini particolari per le quali il mercato nazionale del lavoro può esso stesso offrire facilmente un'occupazione ovvero ne manifesta un bisogno in previsione della ripresa produttiva e dell'opera di ricostruzione, ovvero ne è addirittura privo, per tacere di alcune categorie per le quali le richieste straniere non possono neppure essere interamente soddisfatte per la mancanza di lavoratori che abbiano le volute qualifiche (per esempio i minatori di profondità richiesti dal Belgio o personale assistenziale richiesto dalla Svizzera).

Il problema dell'istruzione professionale, dell'orientamento e della rieducazione dei lavoratori appare, così, in tutta la sua gravità ed attualità. E' vero che la necessità di aumentare il livello delle capacità professionali, di promuovere l'istruzione tecnica e di dare un addestramento ed una specializzazione diversa a coloro che, con le loro attuali qualifiche, non potranno trovare occupazione, interessa tutta l'attività produttiva interna del paese, in quanto in molti settori (persino nell'edilizia) è risentita una mancanza o un'insufficienza di maestranze capaci e ben addestrate nei singoli mestieri. Tuttavia il problema interessa in modo particolare l'emigrazione ed a tale riguardo assume particolari caratteri, poichè sopratutto con una migliore preparazione ed una più adeguata istruzione o rieducazione le energie lavoratrici che risultano e risulteranno in esuberanza all'interno potranno trovare un'occupazione all'estero e si potrà migliorare il livello della nostra emigrazione. La necessità di aumentare e di migliorare le capacità professionali è di dare un'istruzione tecnica a coloro che intendono espatriare è unanimemente risentita e si sono già manifestate importanti e utili iniziative al riguardo (per esempio quella della « Umanitaria » diretta dall'on. D'Aragona); però i pareri sono diversi quanto all'attuazione pratica di tale programma. Mentre da alcuni si ritiene opportuno dare un'istruzione tecnica ed una rieducazione professionale a coloro che, per l'avvenuto espatrio di lavoratori qualificati o specializzati, saranno chiamati a sostituirli nelle loro occupazioni, da altri si manifesta la preferenza di mantenere al suo posto la mano d'opera qualificata e specia-

lizzata esistente, anche se inattiva, e procedere all'istruzione di coloro che ne hanno bisogno per la loro occupazione all'estero. Ovviamente il concetto seguito da questi ultimi presenta sull'altro dei vantaggi indubbi, poichè l'industria nazionale non verrebbe privata di elementi di cui ha o potrebbe presto o tardi aver bisogno, anche se la preparazione professionale e l'istruzione tecnica degli emigranti richiede spesso lungo tempo. Comunque sia, ove si voglia aumentare la possibilità per i nostri lavoratori di trovare lavoro all'estero ed ove si voglia evitare abbiano a lasciare il paese coloro che sono o saranno utili ed indispensabili alla produzione nazionale e ove si voglia, infine, conseguire un'elevazione qualitativa della emigrazione, è necessario che si proceda al più presto ad un'azione generale e sistematica in questo campo. Di tale attività specifica, secondo alcuni, dovrebbe occuparsi l'organo preposto all'emigrazione, in quanto esso solo, conoscendo la situazione effettivamente esistente sui mercati stranieri, potrebbe essere in grado di promuovere proprio l'istruzione e l'addestramento di quelle professioni per le quali vengono richiesti lavoratori italiani.

Per quanto riguarda, in genere, l'organizzazione dei servizi preposti all'emigrazione, è da rilevare che tanto dalle risposte al questionario fin qui pervenute quanto dagli interrogatori, sono risultate evidenti la necessità e l'urgenza di creare un organo unico incaricato di sovrintendere a tutto quanto riguarda l'emigrazione. Benchè non manchino voci autorevolissime che ritengono che l'attuale suddivisione dei compiti fra il ministero degli esteri (direzione generale degli italiani all'estero) e ministero del lavoro corrisponda pienamente alle attuali necessità ed alle attuali condizioni interne ed internazionali, tuttavia in prevalenza si ritiene necessaria ed urgente la ricostruzione dell'antico commissariato generale per l'emigrazione. L'accentramento di tutti i servizi e di tutte le attività molteplici e multiformi che hanno attinenza con l'emigrazione in un organo unico snello e dotato di grande autonomia eviterebbe gli inconvenienti che si manifestano attualmente sia nel campo del reclutamento e della selezione dei lavoratori per l'estero sia nel campo della vera e propria politica di emigrazione. Tale organo potrebbe più facilmente coordinare gli aspetti esterni e quelli interni del problema, prendendo ogni iniziativa utile in Italia e all'estero per la valorizzazione più che mai necessaria della nostra emigrazione, per ottenere dei vantaggi economici utili al paese, per far ottenere ai nostri lavoratori, che sono costretti a emigrare, almeno la parità di condizioni economiche coi lavoratori indigeni e tutte le garanzie e tutta la tutela di cui hanno bisogno, e per controllare e far rispettare le condizioni di vita e di lavoro di coloro che sono già espatriati.

Tanto da coloro che ritengono opportuna la ricostituzione del Commissariato generale per l'emigrazione quanto da coloro che sono d'avviso che l'attuale organizzazione sia sufficiente, viene ritenuta utile la costituzione di un organo consultivo per l'emigrazione, nel quale dovrebbero essere chiamati a collaborare non solo persone particolarmente competenti ed i vari enti, che in un modo o nell'altro vengono ad occuparsi di emigrazione, ma anche e sopratutto i lavoratori, che sono i più direttamente interessati a tutte le manifestazioni e a tutti gli aspetti del fenomeno.

COLLOCAMENTO DELLA MANO D'OPERA

La forma primitiva del collocamento fu la *ricerca diretta.* Seguì la *mediazione privata.* Una statistica della « Umanitaria » segnalava nel 1903 ben undici agenzie private nella sola città di Milano. E' nota l'esosità di quelle agenzie. Anche più nota è l'esosità dei così detti « caporali », reclutatori della mano d'opera agricola. In Francia, i mediatori privati erano chiamati « marchands d'hommes ».

In Italia il Montemartini, pel primo, invocò il divieto della mediazione privata; e l'« Umanitaria », per la prima, passò alle attuazioni pratiche, istituendo — con quel successo che mai potrà essere dimenticato — uffici *pubblici, gratuiti, a rappresentanza paritetica.*

Con decreto legge del 19 ottobre 1919 il collocamento della mano d'opera ebbe, finalmente, una disciplina giuridica. Gli uffici di collocamento potevano essere istituiti soltanto: *a)* da province, da comuni o da istituti di beneficenza o da enti morali; *b)* in virtù di concordati stipulati fra organizzazioni padronali ed operaie; *c)* da organizzazioni padronali od operaie col riconoscimento, esplicito o di fatto, della controparte.

La competenza degli uffici poteva essere comunale, mandamentale, circondariale, provinciale, interprovinciale.

Il coordinamento provinciale era demandato ad una giunta residente nel Capoluogo; il coordinamento centrale ad un ufficio nazionale per il collocamento e la disoccupazione.

Nell'anno 1923 si contavano:

Uffici interregionali 10.
Uffici regionali 2.
Uffici provinciali 115.
Uffici intermandamentali 17.
Uffici mandamentali 9.
Uffici intercomunali 34.
Uffici comunali 163.

Sopravvenuto il fascismo, le disposizioni relative al collocamento furono abrogate (decreto del 30 dicembre 1923); poi, fu autorizzato il Patronato Nazionale ad istituire uffici presso le sue sedi provinciali (decreto 1° luglio 1926); infine, sopravvenne la « Carta del Lavoro » (21 aprile 1927), con la sua dichiarazione XXIII:

« Gli uffici di collocamento sono costituiti a base paritetica, sotto il controllo degli organi corporativi dello Stato. I datori di lavoro hanno l'obbligo di assumere i prestatori d'opera pel tramite di detti uffici. Ad essi è data facoltà di scelta nell'ambito degli iscritti negli elenchi, con *preferenza a coloro che appartengono al Partito ed ai Sindacati fascisti*, secondo l'anzianità d'iscrizione ».

In seno alla sottocommissione sindacale, i principî etici ed economici che rendono indispensabile la disciplina del collocamento sono stati unanimemente accettati così dai rappresentanti dei datori di lavoro come da quelli dei lavoratori. Non sono più discutibili oggi le questioni poste in altri tempi: se l'obbligatorietà del collocamento costituisca una « violazione legalizzata della libertà contrattuale » o se costituisca un « sovvertimento dei principî che debbono guidare al più utile impiego dei valori produttivi ».

Gli uffici di collocamento — come diceva il Cabrini — debbono rispondere al grado di sviluppo delle forze politico-sociali di ciascun paese. Ed in Italia, oggi, non v'è chi non veda come essi rispondano, appunto, ad una necessità politico - sociale *attuale*.

Gli uffici di collocamento, infatti, debbono favorire la collaborazione fra datori di lavoro e lavoratori, evitando lotte, urti, attriti (principio etico sociale); e, d'altra parte, debbono evitare la menomazione e la dispersione della nostra vera grande ricchezza, che è costituita dalla nostra forza di lavoro (principio economico).

In conseguenza:

1) occorre disciplinare il collocamento;

2) vietare l'assunzione diretta ed il mediatorato privato;

3) considerare di ordine pubblico la disciplina e la funzione del collocamento;

4) dichiararne la gestione gratuita.

Circa la costituzione degli uffici di collocamento, la sottocommissione sindacale non ha ritenuto di dover giungere ad una netta precisazione: libere associazioni sindacali registrate dei lavoratori; ovvero organi governativi; ovvero commissioni miste, dirette e controllate dai consigli del lavoro? Qualunque sia l'ente istituzionale, certo è che, in seno agli uffici, debbono

essere equamente rappresentati così i datori di lavoro come i lavoratori, e che gli uffici stessi debbono essere controllati dallo Stato: su questo punto — come su tutti gli altri suoi punti — la convenzione di Washington (1919) merita di essere pienamente applicata.

Altro quesito si è proposto la sottocommissione: se l'avviamento al lavoro debba aver luogo automaticamente, ovvero se possa essere ammessa la libera scelta.

In generale la sottocommissione si è dichiarata favorevole ad ammettere il principio della automaticità, sulla base di due criteri preferenziali: ordine cronologico d'iscrizione e carico familiare.

Libera scelta, però, qualora si tratti di categorie implicanti mansioni di fiducia o di alta specializzazione.

Una questione collaterale va definita circa la disciplina del collocamento. Deve la capacità di assorbimento dei lavoratori nelle imprese essere lasciata al solo criterio dei datori di lavoro? Ovvero essere attuata con l'intervento dei pubblici poteri e delle organizzazioni sindacali o di altri enti? E, in particolare, potrebbe essere prescritta alle imprese l'assunzione di una quota minima di lavoratori? In tal caso, quali enti dovrebbero determinarla?

In generale la sottocommissione si è mostrata favorevole al criterio « imponibile », qualora ragioni d'interesse pubblico lo rendano necessario. In tal caso, la quota imponibile potrebbe essere determinata sulla base di patti collettivi, ovvero di concordati particolari, ovvero infine di disposizioni emanate dallo Stato.

Due altre questioni marginali sorgono e vanno definite al riguardo della disciplina del collocamento.

1. — L'organo preposto al collocamento deve procedere all'accertamento della qualifica del disoccupato, col concorso di apposite commissioni di qualifica?

2. — La disciplina delle migrazioni interne e della emigrazione nelle colonie o all'estero deve essere attuata unitariamente col collocamento, attraverso gli organi preposti al collocamento stesso?

Un rapporto di Alberto Thomas alla XV sessione della conferenza internazionale del lavoro (1930) costituisce una opportuna guida per la risoluzione delle due questioni. Da quel rapporto emerge come i problemi del collocamento, delle migrazioni, delle emigrazioni hanno ciascuno di essi una soluzione propria; ma tutte collegate ai fini specialmente della soluzione del problema eminente: quello della lotta contro la disoccupazione.

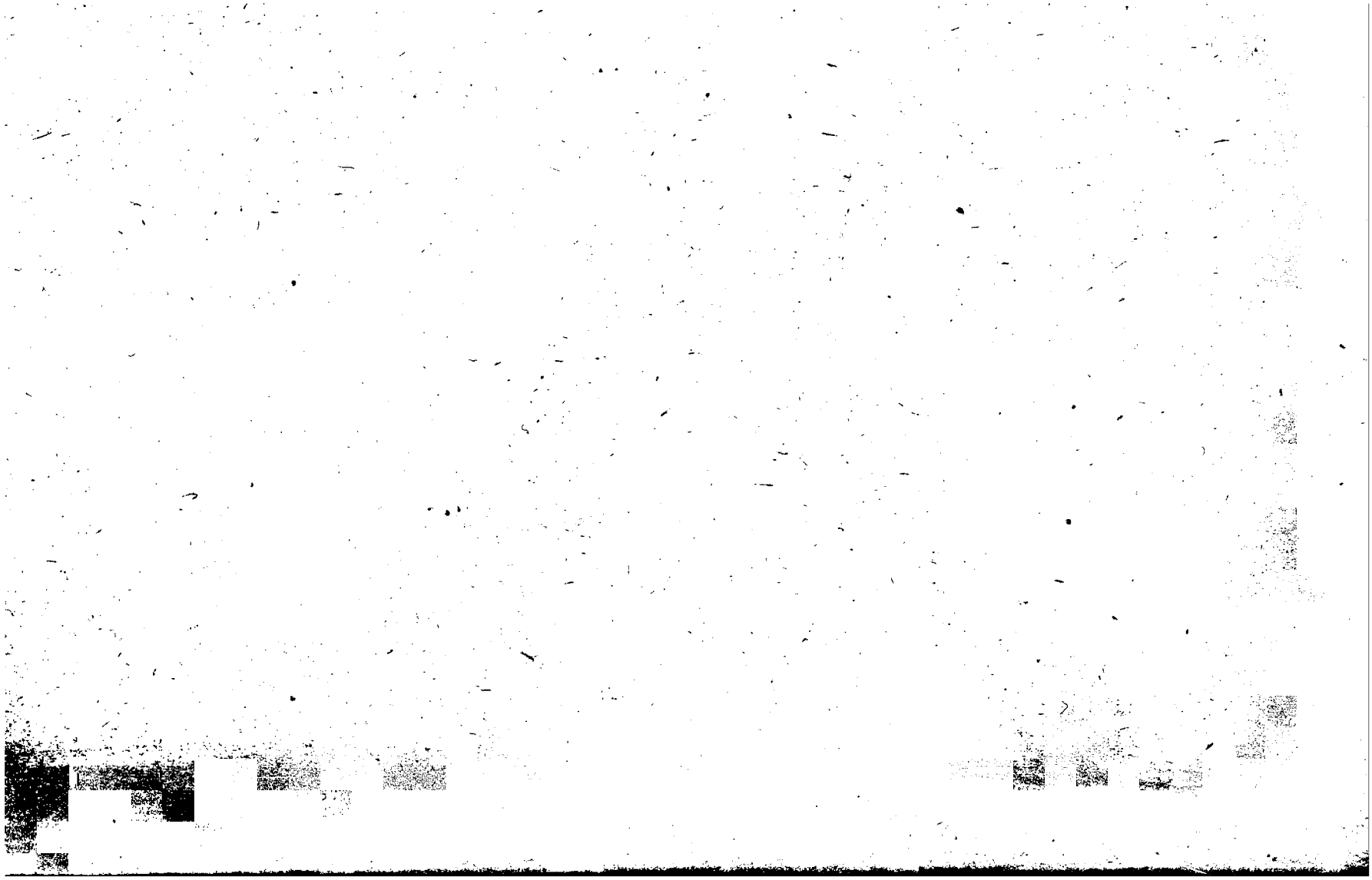
Non diversamente avvisa la sottocommissione, la quale vede la necessità di una disciplina unitaria sotto la direzione di un organo unico.

La sottocommissione economica ritiene che nel clima sociale auspicato l'istituto del collocamento, oltre a presiedere alla rilevazione sistematica delle qualità tecniche del lavoratore e delle notizie economiche e demografiche relative al suo nucleo familiare, dovrebbe consentire:

— la conoscenza permanente della forza numerica dei lavoratori occupati e di quelli disponibili, distinti secondo la loro qualifica professionale; — la conoscenza del numero degli individui che giornalmente entrano in età lavorativa e che costituiscono la massa dei lavoratori « in attesa di prima occupazione »; — la possibilità di dare all'autorità competente la tempestiva sensazione della necessità di predisporre lavori produttivi per assorbire immediatamente le eventuali disponibilità di mano d'opera e successivamente capaci di creare, per l'incremento dei redditi, ulteriore lavoro; — la possibilità di impedire la formazione di zone con disponibilità di lavoro inutilizzato per lunghi periodi di tempo, evitando così il fatale aumento della disoccupazione; — la possibilità di ristabilire, con i redditi di lavoro, il perduto o mutato equilibrio finanziario di nuclei familiari senza bisogno di ricorrrere alle varie forme di assistenza; — la possibilità di migliorare le condizioni finanziarie di taluni nuclei familiari così da elevare il livello medio dei redditi, migliorando ed aumentando i consumi anche a vantaggio delle attività produttive; — la possibilità di assicurare con equità i mezzi di sussistenza là dove questi, eccezionalmente, non possano essere procacciati dal lavoro, contribuendo peraltro a mantenere inalterata la capacità di acquisto delle masse; — la possibilità di fare del lavoro, in armonia con le esigenze del paese, una guida delle attività produttive così da valorizzare ulteriormente la politica generale; — la possibilità di contrapporre alle preoccupazioni del disoccupato per le possibili ingiustizie derivanti da un avviamento al lavoro basato su elementi aleatori e su valutazioni arbitrarie e non sempre apprezzabili, la certezza benefica del collocamento strumento di ordine di giustizia.

La complessità degli aspetti e riflessi di un collocamento così tracciato va connessa con il criterio che l'avviamento al lavoro non trovi restrizioni organizzative nel tempo e nello spazio, e che quindi di fronte alla capillarità degli uffici periferici stia un centro operante e vigilante capace di stabilirne e favorirne spostamenti, migrazioni, ecc.

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI SINDACALI



PREMESSA

La Sottocommissione ha iniziato i suoi lavori partendo da considerazioni realistiche, quali la esistenza in Italia di una grande, forte ed unitaria organizzazione sindacale dei lavoratori, realizzata, prima ancora della totale liberazione del Paese, dalla ferma e concorde volontà di tutte le correnti del movimento operaio; quali la riconosciuta necessità di far partecipare i lavoratori manuali, tecnici ed intellettuali, alla organizzazione e al funzionamento della produzione; quali la necessità, pur universalmente riconosciuta, della immissione delle forze del lavoro nel nuovo Stato democratico, con nuove forme e nuovi istituti.

La Sottocommissione ha unanimemente riconosciuto che nella nuova Carta costituzionale dello Stato democratico italiano debbono essere sanciti e solennemente proclamati i diritti fondamentali dei lavoratori: il diritto al lavoro, il diritto ad una giusta retribuzione, il diritto alla protezione sociale ed all'assistenza, il diritto al riposo, il diritto all'istruzione.

Indipendentemente dalle formulazioni suggerite dalle altre Sottocommissioni, abbiamo ritenuto che questi diritti dovessero trovare la loro netta affermazione da parte della Sottocommissione sindacale.

I questionari che sono stati formulati e diramati rispondono a questi criteri fondamentali. Così dicasi degli interrogatori che sono stati eseguiti, sia a Roma sia altrove.

La Sottocommissione si rammarica di non avere avuto tempo sufficiente per la raccolta di un più ricco materiale di informazione e di studio, ma confida che quanto è stato fatto abbia a servire come punto di partenza e di orientamento per ulteriori ricerche e per più precise ed elaborate formulazioni, che dovranno nutrire i testi legislativi fondamentali a cui andranno ben tosto le attenzioni dei deputati alla Costituente.

L'ORDINAMENTO SINDACALE

1) La materia trattata dalla Sottocommissione è stata divisa in tre parti: una riguarda i diritti del lavoro, che dovrebbero essere sanciti dalla Carta costituzionale dello Stato, l'altra riguarda più propriamente l'organizzazione sindacale ed i problemi ad essa connessi, la terza si riferisce all'intervento dello Stato in materia di lavoro.

Dalle risposte ai questionari finora giunte e dagli interrogatori si trae la conclusione che la totalità dei lavoratori chiede che la Carta costituzionale fissi i principî informatori della legislazione sociale che dovrà fare del lavoro uno dei fondamenti del nuovo Stato democratico italiano.

2) Per quanto si riferisce invece al problema dell'organizzazione sindacale, i pareri variano in modo sensibile: si accetta da tutti il principio della libertà sindacale per quanto alcuni organizzatori e studiosi tendano ad una forma di Sindacato obbligatorio inteso come servizio pubblico di carattere generale. Gli stessi però che postulano questo principio riconoscono che la sua applicazione è attualmente difficile.

3) Si riconosce a tutti i lavoratori, anche se dipendenti dallo Stato e dagli altri enti pubblici, il diritto di appartenere a organizzazioni sindacali.

Taluni ritengono tuttavia che il diritto di sciopero, per quanto riguarda questo settore, debba essere soggetto ad alcune limitazioni. Altri ritengono invece che anche per i dipendenti statali non debba esistere alcuna limitazione, bastando alla bisogna l'autolimitazione dei sindacati stessi.

4) La maggior parte degli organizzatori interrogati accetta il riconoscimento giuridico delle associazioni sindacali purchè questo riconoscimento nulla tolga alla libera attività delle associazioni stesse e si vuole per questo che lo Stato si limiti ad un semplice controllo formale. Si vuole insomma evitare che lo Stato si ingerisca nella organizzazione sindacale e possa quindi limitarne l'azione. Un'altra parte degli organizzatori sindacali ritiene non necessario il riconoscimento giuridico e crede che nell'interesse delle organizzazioni sindacali tanto dei datori di lavoro che dei lavoratori, si debba soltanto ottenere che il contratto di lavoro abbia « efficacia giuridica ».

Non è inopportuno rilevare che in generale esiste consenso sul principio che le associazioni debbano agire in posizione d'indipendenza di fronte ai partiti politici.

Il motivo principale che spinge una parte degli organizzatori sindacali dei lavoratori ad accettare il riconoscimento giuridico è la necessità, ovunque avvertita, di dare esecutività obbligatoria alle convenzioni collettive nonchè di poter nominare direttamente i propri rappresentanti negli istituti e negli enti che interessano i lavoratori in quanto tali.

Coloro che respingono il principio del riconoscimento giuridico temono ingerenze vessatorie e possibili conseguenze dannose alla libertà delle organizzazioni sindacali e la burocratizzazione dei sindacati. Per dare esecutività ai patti convenuti fra i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, essi, basandosi su l'esperienza passata e recente credono sia sufficiente l'approvazione dei patti da parte di un ufficio pubblico o di un organo collegiale all'uopo nominato.

Comunque, finora la C.G.I.L. non ha preso ufficialmente posizione al riguardo, tenuto conto anche della situazione contingente.

Diversa è l'impostazione che danno a questo problema i rappresentanti delle organizzazioni padronali. Anch'essi accettano in linea di massima, sia pure con qualche riserva, il principio del riconoscimento giuridico: essi lo vedono però soprattutto come controllo e come freno alla attività sindacale operaia. Qualcuno pur accettandone il principio nega che questo riconoscimento debba portare come conseguenza la esecutività obbligatoria dei patti collettivi anche per coloro che non appartengono alle associazioni stesse. Prevale tra essi una tendenza liberistica che li porta a voler eliminare il maggior numero di controlli e di limitazioni. E' vero che il problema dell'inquadramento sindacale si presenta nel loro campo più difficile e complesso di come non si presenti nel campo dei lavoratori.

5) Quale criterio può essere adottato per il riconoscimento giuridico delle associazioni sindacali?

Molti ritengono che questo riconoscimento debba essere una implicita conseguenza della registrazione presso un ufficio pubblico nazionale o locale senz'altra formalità, e che il criterio da adottarsi per stabilire il diritto al riconoscimento debba essere quello del sindacato che accetti nel suo seno tutti i lavoratori senza alcuna discriminazione razziale, politica, religiosa, e inoltre che sia organizzato democraticamente (sul tipo cioè dell'attuale C.G.I.L.). Lo Stato dovrebbe attraverso i propri servizi o a mezzo di appositi organi collegiali, limitarsi alla constatazione formale di questi requisiti. Si ritiene pure che il riconoscimento debba essere dato all'associazione che ha i requisiti richiesti sul piano nazionale e non su quello regionale o provinciale. I sindacati locali sarebbero riconosciuti implicitamente quali sezioni dell'associazione sindacale nazionale di categoria.

La podestà di stipulare dei contratti collettivi dovrebbe essere riconosciuta al sindacato più rappresentativo, che abbia cioè la maggioranza degli appartenenti alla categoria.

Resta il problema se questa rappresentatività debba essere riconosciuta una volta tanto, oppure verificata di volta in volta.

Si è fatto notare come da parte dei datori di lavoro il riconoscimento presenti alcune difficoltà dovute al fatto che in talune categorie esistono attualmente diverse associazioni sindacali le quali assumono di avere egualmente il diritto di far sentire la loro voce e di partecipare alla stipulazione dei contratti di lavoro. Questa difficoltà è stata pure fatta presente da alcuni organizzatori sindacali di parte operaia nella eventualità che venisse meno l'attuale unitarietà dei sindacati dei lavoratori.

In genere è stato respinto come inattuale il principio della creazione di giunte intersindacali rappresentative e permanenti nel caso della esistenza di più sindacati di una determinata categoria, in quanto si ritiene che tale soluzione non sia particolarmente indicata nella situazione sindacale di oggi. Si ammette da taluni il principio di una eventuale registrazione di più associazioni per categoria, sempre che esse raggiungano una determinata percentuale di iscritti.

Per conferire una maggiore efficacia al contratto collettivo di lavoro va considerata l'opportunità di consultare anche quei sindacati che, pur essendo scarsamente rappresentativi, abbiano ottenuto la registrazione e una apprezzabile percentuale di iscritti della categoria di cui trattasi, sia di lavoratori, sia di datori di lavoro.

Per quanto riguarda la promulgazione di regolamenti col-

lettivi nel caso di mancate associazioni rappresentative, si ritiene in genere che tali regolamenti collettivi debbano essere emanati da organi collegiali e poi registrati come contratti collettivi.

6) Per ciò che si riferisce ai contributi sindacali, si crede che essi, allo stato attuale, debbano rimanere volontari, per quanto taluni prevedono la possibilità di una forma particolare di contribuzione obbligatoria a favore delle associazioni sindacali che gestiscono determinati servizi sociali.

7) In merito alle controversie individuali e collettive del lavoro, si accetta generalmente la proposta di istituire appositi organi giurisdizionali sulla falsariga degli antichi collegi probivirali.

Si accetta pure l'istituto del tentativo di conciliazione da effettuarsi a mezzo di apposite commissioni miste, sempre che tale conciliazione sia richiesta dalle parti; ma si respinge, da parte dei rappresentanti dei lavoratori, e anche da elementi neutri, ogni forma di arbitrato obbligatorio.

8) In complesso le persone interrogate accettano il principio che lo Stato debba intervenire quale regolatore e moderatore nel campo del lavoro, per quanto questo intervento sia interpretato in modo diverso da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Prevale il criterio che lo Stato debba intervenire nel campo del lavoro non soltanto attraverso propri diretti organi amministrativi, ma anche a mezzo di appositi organi collegiali nei quali siano rappresentate le varie categorie sociali con specificazione delle rispettive sfere di competenza. Si pensa che l'attuale ispettorato del lavoro e gli attuali uffici del lavoro debbano fondersi in un nuovo organo che, pur esplicando compiti per conto del Ministero del Lavoro, sia fornito di una certa autonomia e sia in qualche modo organo esecutivo dei previsti organi collegiali del lavoro.

Gli organizzatori sindacali però chiedono che siano fissati in modo preciso i compiti di questi organismi in modo da rendere impossibile una ingerenza di questi nel campo più propriamente sindacale e che questi servano come integrazione all'attività più propriamente sindacale per la difesa dei diritti del lavoro e che non diventino qualche cosa che si sovrapponga all'organizzazione stessa, e sia capace di imporre alle parti in contrasto una determinata condotta che non sia liberamente accettata da esse.

Si pensa di farne un organo snello, limitato nei servizi bu-

rocratici, il cui compito principale dovrebbe essere quello di fare applicare la legislazione del lavoro, oltre che di adempiere alla periferia a quei compiti che al centro sono propri del Ministero del Lavoro. Possiamo osservare che in genere gli attuali Uffici del Lavoro così come gli Ispettorati non godono molte simpatie presso gli organizzatori sindacali di parte operaia, pur riconoscendo questi la necessità che il Ministero del Lavoro abbia alla periferia un proprio organo capace di assolvere a tutti quei compiti per la difesa del lavoro che non sono propriamente sindacali.

9) Interessante è notare per quanto riguarda gli organi collegiali nel campo del lavoro, come i datori di lavoro insistano sulla pariteticità mentre le organizzazioni sindacali insistano nel principio di dare ai rappresentanti del lavoro una parte nettamente preponderante ed anzi subordinino la loro accettazione al riconoscimento di questo principio.

Da parte di alcuni studiosi si è fatto notare che essi potrebbero essere composti di un terzo di lavoratori, un terzo di datori di lavoro, un terzo di elementi tecnici e neutri, allo scopo di dare alle parti la garanzia che l'interesse particolare non prevalga sull'interesse generale. Altri pensano che ai lavoratori dovrebbe essere concessa la metà dei voti mentre l'altra metà dovrebbe essere divisa tra i datori di lavoro ed elementi tecnici, rappresentanti dello Stato. Gli organizzatori sindacali ritengono che i « tecnici » e gli « esperti » siano soggetti a diventare difensori di interessi contrastanti con quelli dei lavoratori e chiedono rappresentanza prevalente dei lavoratori in tutti gli organi centrali e periferici, fra i quali sarà fatto il debito posto anche agli esperti ed agli studiosi.

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA DIREZIONE DELL'IMPRESA

1) La Sottocommissione ha dato particolare attenzione alla disamina del problema della partecipazione dei lavoratori alla direzione dell'impresa e in particolar modo al problema dei Consigli di Gestione.

Se la Sottocommissione non si è pronunciata in merito alla forma che dovrebbero assumere i C. d. G. essa si è però unanimemente dichiarata favorevole alla loro istituzione, al fine di assicurare la collaborazione di tutti i fattori della produzione alla ricostruzione della nostra economia distrutta dal fascismo e dalla guerra.

La Sottocommissione ritiene che per esigenze di carattere morale, sociale ed economico della vita del nuovo Stato democratico italiano sia opportuno che i lavoratori partecipino alla responsabilità direttiva del processo produttivo, e delle altre attività economiche (commercio, banche, assicurazioni, trasporti ecc.).

I Consigli di Gestione, ispirandosi al principio della accresciuta maturità della classe lavoratrice, rispondono alla necessità di farla partecipare in modo diretto e responsabile al processo di condirezione della produzione in tutte le aziende di una certa importanza.

2) Fino ad oggi i Consigli di Gestione si sono venuti creando, in particolar modo nelle grandi aziende industriali dell'Italia settentrionale, senza una linea direttrice uniforme; sindacati e partiti e gli stessi C.L.N. hanno dato direttive più o meno concordi per la loro costituzione. Questo non ha certo favorito lo sviluppo dei Consigli di Gestione ed è oggi più che mai sentita la necessità di una regolamentazione uniforme, nonchè di un coordinamento dei vari C. d. G. Lavoratori e datori di lavoro sono d'accordo nel domandare un regolamento che fissi le norme, che precisi i limiti e i compiti dei C. d. G.

La Sottocommissione stima perciò necessario ottenere che il principio della partecipazione dei lavoratori alla responsabilità direttiva del processo produttivo e delle altre attività economiche venga solennemente riconosciuto tra i diritti del lavoro nella Carta costituzionale, e che, d'altra parte, l'ordinamento dei C. d. G. venga regolamentato da una legge organica dello Stato. Questo riconoscimento segnerà un passo decisivo e irrevocabile verso la necessaria collaborazione tra i diversi fattori della produzione nell'interesse superiore della nazione e della sua economia.

3) La Sottocommissione non ha voluto pronunciarsi in merito alla forma che dovrà prendere la partecipazione dei lavoratori alla direzione dell'impresa. Essa si è limitata a raccogliere preziose indicazioni interrogando componenti di C. d. G., imprenditori, organizzatori sindacali e tecnici. Da queste inchieste risulta che in generale tutti sono d'accordo sulla opportunità di una partecipazione dei lavoratori alla direzione dell'impresa. Gli stessi datori di lavoro ritengono, in generale, che i C. d. G. possano svolgere un attivo lavoro per favorire la ripresa, l'aumento e il miglioramento della produzione. Essi in generale pensano però che dovrebbero avere mansioni puramente consultive, la facoltà di decisione dovendo secondo loro restare ai direttori delle aziende. I rappresentanti dei lavoratori

invece, salvo eccezioni, reputano che nei Consigli di Gestione tanto i rappresentanti del capitale, quanto quelli del lavoro debbono avere poteri deliberativi, sia pure col convenuto voto prevalente del presidente, scelto fra i rappresentanti del capitale.

I rappresentanti del capitale concepiscono la partecipazione dei lavoratori alla direzione dell'impresa solo sotto forma di consulenza, nel senso cioè che i rappresentanti dei lavoratori dovrebbero suggerire tutti i miglioramenti ed i perfezionamenti tecnici ed organizzativi da apportare all'impresa per il maggiore incremento della produzione, senza peraltro essere autorizzati a prendere conoscenza di quelle che sono le possibilità economiche dell'impresa stessa.

I rappresentanti dei lavoratori generalmente ritengono invece che essi debbano partecipare alla direzione dell'impresa. I C. d. G. non debbono svolgere attività sindacale ma devono invece portare l'efficace contributo dei lavoratori (tecnici, impiegati, operai) al miglioramento della produzione e conseguentemente al miglioramento delle condizioni economiche dei lavoratori stessi.

Il raggiungimento di tale fini non è evidentemente possibile ove l'attività della rappresentanza dei lavoratori a mezzo dei Consigli di Gestione si limiti alla sola consulenza.

Pertanto i lavoratori chiedono che all'organo che dovrà curare collegialmente la direzione dell'impresa, sia riconosciuta la facoltà di deliberare sui provvedimenti da prendersi in relazione alle attività tecniche ed economiche della impresa stessa.

4) La Sottocommissione, presi quindi in esame i rapporti che potrebbero intervenire fra Consigli di gestione e Consigli di amministrazione, riconosce l'opportunità che presso i Consigli di amministrazione siano presenti i rappresentanti dei lavoratori a titolo, almeno in un primo tempo, di semplici osservatori (con l'incarico però di conoscere e controllare la situazione finanziaria dell'azienda prima della compilazione dei bilanci) scelti fra coloro che hanno, per pratica e per coltura, maggiori possibilità di assolvere l'incarico veramente delicato.

Alcuni ritengono che i rappresentanti dei lavoratori nei Consigli di amministrazione dovrebbero essere eletti direttamente dai lavoratori (operai, impiegati, tecnici) altri invece ritengono che dovrebbero essere scelti dai Consigli di gestione tra i propri membri o fra i lavoratori più preparati tecnicamente.

Non è però da tutti riconosciuta la opportunità della partecipazione dei lavoratori alla direzione amministrativa dell'impresa, ostando attualmente la scarsa preparazione in materia amministrativa dei lavoratori, nonchè la spiegabile resistenza dei capitalisti.

Come primo passo verso una bene intesa collaborazione tra capitale e lavoro, può ritenersi anche sufficiente la presenza del lavoratore presso i C. d. G., tanto più che qualora si renda necessaria anche la partecipazione alla vita amministrativa dell'azienda, i rappresentanti dei lavoratori potrebbero sempre farlo per mezzo di tecnici di fiducia.

5) Dalle inchieste fatte appare che il sistema migliore per attuare la partecipazione dei lavoratori alla direzione delle imprese, è quello che pone sotto la presidenza dell'imprenditore un organo composto di rappresentanti del capitale e di rappresentanti dei tecnici, degli impiegati e degli operai dell'azienda, eletti questi in numero paritetico a quello dei primi. E' questa nel complesso la prassi che ha guidato la costituzione dei Consigli di gestione in numerosi stabilimenti industriali dell'Italia Settentrionale e che ha dato, nell'insieme, risultati che possono ritenersi soddisfacenti, considerata la crisi economica incombente e l'assenza di norme giuridiche e comunque uniformi che precisassero e disciplinassero le loro attribuzioni. Risultati non soddisfacenti o addirittura pessimi si sono avuti invece dove, sempre in assenza appunto di norme precise, i Consigli di gestione sono stati costituiti di soli operai (con esclusione quindi degli impiegati e dei tecnici) oppure quando l'imprenditore, pur desiderando di essere consigliato dai lavoratori stessi sulle possibilità effettive di lavoro e sui miglioramenti tecnici da apportare all'impresa, non ha ritenuto di concedere al Consiglio di gestione le necessarie informazioni economiche sui contratti in corso, sugli impegni finanziari presi o da prendere.

6) Con la costituzione dei Consigli di gestione vi può essere il pericolo che la collaborazione tra imprenditori e lavoratori faccia perdere ai lavoratori stessi la visione generale delle necessità della economia generale e li renda solleciti solo per quelli che sono i particolari interessi dell'azienda cui appartengono.

Gli organizzatori sindacali dei lavoratori, così come i tecnici interpellati in proposito, hanno espresso il parere che il problema è legato a quello dell'organizzazione sindacale. Si è suggerito, conformemente all'opinione espressa dai membri dei vari Consigli di gestione interpellati, che i previsti Consigli dovrebbero essere articolati in organismi federativi sul piano locale e nazionale. Ciò allo scopo di impedire che l'interesse particolare di una determinata azienda prevalga sull'interesse generale della produzione nazionale. Si è suggerito che in tali organi di coordinamento, articolati secondo la rispettiva branca di produzione, sia fatto posto anche ai rappresentanti delle or-

ganizzazioni sindacali di categoria, gli unici che posseggono gli elementi necessari per giudicare il problema da un punto di vista meno ristretto di quello aziendale e che possano perciò portare un utile contributo al migliore funzionamento dei Consigli di gestione.

Una parte degli interrogati ha fatto presente l'opportunità che nelle aziende che non hanno un numero di dipendenti tale da rendere possibile l'istituzione del nuovo organismo, compiti consultivi nel campo della produzione siano affidati alle Commissioni interne.

Il suddetto organismo coordinatore è in embrione rappresentato attualmente dal Comitato coordinatore dei Consigli di gestione dell'Alta Italia, il quale limita per ora la sua attività a preparare gli appositi schemi di norme che dovrebbero regolare il funzionamento dei Consigli di gestione in base ai risultati dell'esperienza in corso, e inoltre a svolgere attività di consulenza per i Consigli di gestione attualmente funzionanti o in formazione.

7) Come accennato precedentemente, i Consigli di gestione sono in atto nell'Italia Settentrionale presso un limitato numero di aziende, essendosi preveduta da parte del C.N.L.A.I. la loro istituzione solo per le aziende che impieghino almeno 300 dipendenti e dispongano di un capitale sociale superiore ai 5 milioni.

E' stata espressa l'opinione che queste norme debbano essere rivedute.

8) Presa conoscenza dei risultati degli interrogatori, la Sottocommissione si limita ad affermare nuovamente la necessità dell'istituzione dei Consigli di gestione in tutti i rami dell'economia per le aziende di una certa importanza e a domandare che venga riconosciuto dalla Costituente il diritto dei lavoratori a partecipare alla direzione dell'impresa.

Ravvisa inoltre l'opportunità della emanazione di un regolamento organico per la formazione e il coordinamento dei Consigli di gestione.

L'ORGANIZZAZIONE RAZIONALE DEL LAVORO

Il problema dell'organizzazione razionale del lavoro è un problema fondamentale per la rinascita dell'economia italiana, sviluppatasi nell'ambito di un protezionismo spinto all'estremo, duramente colpita dalle guerre e obbligata oggi ad affrontare le

concorrenze di una produzione straniera dal livello tecnico di gran lunga superiore al suo.

Premettendo la necessità di tendere a tale razionalizzazione, la Sottocommissione sindacale si è però limitata a considerare il problema dal punto di vista della partecipazione degli stessi lavoratori all'organizzazione razionale del lavoro. Si è cercato di fissare quali organi debbano da una parte assicurare la protezione dei lavoratori e dall'altra permettere la suddetta partecipazione delle maestranze alla organizzazione razionale del lavoro nel quadro dell'impresa e in quello nazionale.

La necessità di costituire tali organi è stata riconosciuta dai rappresentanti dei lavoratori, preoccupati di assicurare una rapida rinascita dell'economia italiana; è stata riconosciuta dai rappresentanti degli industriali, desiderosi di non vedere la resistenza passiva delle maestranze opporsi ad una razionalizzazione che venisse imposta da dirigenti spesso dimentichi dell'interesse, largamente compreso, dell'economia italiana. Questo interesse, di salvaguardare il nostro capitale più prezioso, il lavoro, sia fisicamente che moralmente o tecnicamente, è stato anch'esso affermato da tutti i componenti la Sottocommissione.

La misura e la forma in cui i rappresentanti dei lavoratori dovrebbero partecipare accanto ai dirigenti tecnici e ad una eventuale rappresentanza dello Stato, agli organismi addetti alla organizzazione razionale del lavoro nel quadro dell'impresa, del settore di produzione e della produzione nazionale, non sono state fissate dalla Sottocommissione.

In considerazione da un lato della scarsità di capitali e di materie prime di cui soffre il nostro paese e dall'altro lato dell'abbondanza di mano d'opera, si ritiene che il criterio fondamentale al quale dovrebbe essere ispirata la trasformazione di una parte non trascurabile del nostro apparato produttivo e la creazione di nuove attività dovrebbe essere quello di dar vita a nuove lavorazioni che richiedano prevalentemente largo impiego di mano d'opera.

Le risposte ai questionari potranno dare una prima indicazione sulle soluzione di questo problema.

LA COOPERAZIONE

1) Il movimento cooperativistico in Italia trae le sue origini dalle « Associazioni operaie » mazziniane. Antesignana, in Italia, la Cooperativa di produzione e lavoro « Vetreria artistica di Altare » e la Cooperativa di consumo della « Soc. Gen. degli operai di Torino » (1854).

Poi le iniziative, legate ai nomi di Luzzatti, Rota, Armirotti,

Wollemborg, Buffoli, Baldini, Romussi, De Andreis, Vergnanini, sono note a tutti: furono i fondatori della « Lega Nazionale delle Cooperative » (1886), che ebbe per un quarto di secolo il Maffi segretario generale.

La reazione del 1898 portò allo scioglimento delle cooperative. Subito dopo risorsero.

Nel 1907 fu costituita l'« Alleanza Internazionale delle Cooperative », alla quale molto partecipò il Cabrini.

Nel 1920 fu costituita la Confederazione Cooperativa Italiana, poggiante sui « Sindacati bianchi ».

Durante il regime fascista (R. D. del 1926) fu costituito l'« Ente Nazionale delle Cooperative » organo centrale di coordinamento, di assistenza e di vigilanza.

Attualmente hanno ripreso il funzionamento così la « Lega Nazionale delle Cooperative » come la « Confederazione Cooperativa Italiana ».

In generale può dirsi che ferve la più grande attività, tesa verso lo sviluppo cooperativistico.

2) Come premessa ai suoi studi la Sottocommissione ha posto le seguenti due enunciazioni:

— il movimento cooperativistico deve essere favorito per i fini sociali cui tende;

— il movimento cooperativistico deve essere favorito anche quale contributo popolare alla ricostruzione ed alla lotta contro la speculazione.

3) Ma — domandasi — l'economia cooperativistica deve procedere in rapporti di *collegamento* con gli organi dello Stato, ovvero deve svolgersi liberamente in dipendenza di private iniziative?

Debbono le cooperative essere enti di diritto pubblico, ovvero enti di diritto privato?

Le due tendenze hanno sostenitori egualmente agguerriti, e la Sottocommissione sindacale ha espresso il voto che sia la Carta costituzionale a fornire precise direttive.

Certo è peraltro — secondo questa Sottocommissione — che il rinascente movimento cooperativistico in Italia fallirebbe se non fosse sorretto da agevolazioni fiscali, da sovvenzioni creditizie, da preferenze nelle concessioni di determinati appalti, da agevolazioni nei trasporti; insomma se non ne fossero considerate le finalità di ordine pubblico. Se è vero — come è — che la cooperazione è un fenomeno sociale dei più interessanti e che mira ai più alti fini economici e morali, lo Stato democratico non potrà non incoraggiarla, creando l'ambiente favorevole al suo sviluppo.

4) Speciale importanza hanno assunto nell'attuale contingenza le cooperative di consumo. Ma speciali enti (come la Sepral) hanno avuto affidato il compito di distribuire generi contingentati e tesserati.

E' risultato soddisfacente l'esperimento? E' il caso, invece, di affidare anche il suddetto compito alle cooperative di consumo?

La Sottocomissione propende verso questa seconda soluzione.

5) La ripresa cooperativistica, dopo un periodo caotico e tumultuoso, va ora cercando il suo assetto. Troppe cooperative però, e indiscriminate.

Sorgono cooperative di consumo, di lavoro, di produzione agricola, di produzione industriale, di trasporti, di credito. Accanto a nobilissime iniziative, altre mascherano scopi speculativi e di lucro.

Se agevolazioni debbono essere conferite, è necessario, prima, che l'organismo cooperativo che le richiede sia riconosciuto vivo e vitale.

Per ciò, non affrettate, ma meditate e giustificate « registrazioni ».

Accertare che l'ente risponda ad un interesse sociale, che non abbia fini extramutualistici, che disponga di sufficienti mezzi finanziari, che abbia un ordinamento interno democratico, che abbia chiari ed uniformi impianti contabili.

Soltanto alle cooperative « registrate » agevolazioni e crediti.

E, durante la gestione, severi controlli amministrativi e finanziari.

Anche se il movimento cooperativistico dovesse esser lasciato libero — ritiene la Sottocommissione — tutto ciò sarebbe indispensabile: per la tutela della buona fede dei terzi contraenti, per l'interesse degli associati, e, infine, per il prestigio pubblico e sociale che deve assicurare il progredire della cooperazione.

Per il raggiungimento di quest'ultimo fine, è da evitare, fra l'altro, che le cooperative si muovano concorrenza per motivi extraeconomici.

6) A chi la responsabilità della registrazione?

A chi la responsabilità del controllo?

Per quanto concerne la registrazione, il provvedimento potrebbe essere adottato o dall'autorità giudiziaria, o da un organo centrale unico di direzione e coordinamento degli enti cooperativi.

Un'altra soluzione trova favore nella Sottocommissione sindacale, ed è che la registrazione sia conferita dal Ministero del Lavoro, su motivato parere dell'organo centrale a cui aderisce la cooperativa.

Per quanto concerne il controllo, sembra meritevole di considerazione la proposta di affidarlo normalmente allo stesso suddetto organo centrale, salvo il diritto più alto di intervento da parte del Ministro competente.

7) Si discute intorno all'opportunità di ripristinare l'« Istituto Nazionale di Credito per la Cooperazione », ovvero di non costituire vincoli e segnare limitazioni, ma di lasciare libero sfogo alle normali fonti creditizie.

Nel dissenso — presso questa stessa Sottocommissione — trova favore la proposta che un sistema creditizio proprio della cooperazione sorga dallo stesso ordinamento cooperativistico, sia esso a carattere nazionale, sia esso a carattere regionale, che cioè sia reso obbligatorio l'affluire dei capitali di fondazione, dei depositi, dei risparmi delle cooperative a propri enti bancari, i quali, in corrispettivo, funzionino da finanziatori.

8) La tendenza cooperativistica più accreditata mira ad evitare gli spezzettamenti ed a favorire quindi i consorzi, specialmente per la gestione dei servizi comuni.

Altra tendenza mira a coordinare l'azione di cooperative che hanno scopi affini o complementari. Ambedue le tendenze meritano favore.

9) Non è il caso di precisare quale estensione possa avere la protezione in ordine sociale del lavoro cooperativistico. Da tutti è ritenuto desiderabile che le previdenze sociali coprano anche questo settore.

10) *Conclusione.* - Il fascismo non dette tutto l'impulso desiderabile allo sviluppo cooperativistico, poichè considerò l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento « più utile » nell'interesse della nazione (Carta del Lavoro), e le cooperative tutte alla stessa stregua.

Lo Stato democratico vede invece nella cooperazione un elemento essenziale per il raggiungimento dei più alti fini sociali e per la moralizzazione, al paragone, delle iniziative private.

I principi informativi per ciò divergono, onde la necessità di una radicale riforma delle norme vigenti, legislative e regolamentari.

Favorire al massimo il progredire cooperativistico, ma nello stesso tempo non permettere che partecipino al movimento organismi tarati.

Tendere, mediante il coordinamento, il consorziamento, la fusione degli enti cooperativi, a renderne sempre più robusta la vitalità e più attivo il funzionamento.

Nel momento attuale, infine, le cooperative dovrebbero essere valorizzate al massimo per il raggiungimento dei seguenti fini:

a) la ricostruzione edilizia, ferroviaria, portuale, stradale e in genere per opere di interesse generale;

b) l'incremento della produzione agricola;

c) la funzione calmieratrice dei prezzi dei generi di consumo e scambio di merci e prodotti coi paesi stranieri.

Le conclusioni alle quali è giunta la Sottocommissione sindacale hanno trovato rispondenza nella Sottocommissione economica.

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI DELLA PROTEZIONE SOCIALE DEL LAVORO



PREMESSA

La politica sociale degli Stati moderni — dall'Inghilterra all'U.R.S.S., dagli Stati Uniti alla Francia — si orienta decisamente verso una sempre più organica e comprensiva tutela del lavoro.

La protezione sociale del lavoro si propone, attraverso appropriati istituti e provvidenze, di tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori, di salvaguardarne il vigore e l'efficienza lavorativa, di garantire al singolo, in qualunque evenienza, una posizione economica che gli assicuri un tenore di vita adeguato alla dignità della persona.

La protezione sociale del lavoro, per essere efficiente, deve essere organica, unitaria, senza compartimenti stagni o settori indifesi. A tale fine essa deve: prevenire, curare, riparare economicamente la incapacità al guadagno.

« *La vera* ricchezza delle nazioni — *scrive l'economista Irving Fisher — è la salute dei loro cittadini. Una nazione composta di individui deboli, malaticci e di corta vita è povera in confronto ad una nazione i cui abitanti sono del tipo opposto. Ne consegue che i moderni mezzi di igiene, di risanamento pubblico e di misure sanitarie preventive che tendono ad accrescere la potenza di lavoro e di godimento della umanità hanno una importanza economica maggiore di molti altri beni che sono comunemente qualificati ricchezza* ».

I problemi della protezione sociale del lavoro sono problemi di disciplina igienico-sanitaria, *di protezione* previdenziale, *di tutela* assistenziale *e di difesa* giuridica.

Conseguentemente questa Sottocommissione ha ripartito la materia in quattro sezioni, distinte sì, ma legate fra loro da stretti rapporti di interdipendenza.

Queste sezioni sono:

I - *Igiene e prevenzione;*
II - *Previdenza;*
III - *Assistenza;*
IV - *Tutela giuridica in materia di legislazione sociale.*

I - IGIENE E PREVENZIONE

1. La *tutela igienico-sanitaria del lavoro,* cioè quel complesso di norme rivolte al fine di proteggere la salute e la integrità fisica del lavoratore contro le cause di nocività connesse all'occupazione professionale, non ha confini ben delimitati, poichè, allo stesso modo che i danni fisici d'origine lavorativa non possono nettamente separarsi da quelli ad etiologia generica, così i provvedimenti che possono adottarsi per combattere i primi interferiscono largamente con quelli che rientrano nel campo della politica sociale, intesa nel senso più vasto.

Tale criterio porterebbe a comprendere nella legislazione mirante alla tutela fisica del lavoro non soltanto quelle disposizioni che hanno un più spiccato carattere sanitario e che mirano a prevenire le cause di nocività più strettamente professionali (le cosiddette *tecnopatie),* o a proteggere da tali danni le categorie di lavoratori fisicamente più deboli (norme sull'igiene del lavoro, sul lavoro delle donne e dei fanciulli, sulla tutela della maternità delle lavoratrici, ecc.), ma anche quelle che si propongono sostanzialmente di prevenire i danni dell'affaticamento, connessi sopratutto alla eccessiva durata del lavoro e incidenti così largamente anche sulla patologia generica (provvedimenti concernenti la limitazione dell'orario giornaliero di lavoro, il riposo settimanale e festivo, il divieto di lavoro notturno, la concessione delle ferie annuali, ecc.), nonchè le molte altre provvidenze che, pur non mirando espressamente a difendere la salute del lavoratore dai rischi fisici del lavoro, a tal fine validamente concorrono, anche se in modo indiretto, col migliorarne le condizioni di vita e di benessere.

Ciò premesso, base fondamentale del complesso edificio della legislazione rivolta alla protezione fisica del lavoratore rimane la regolamentazione per l'igiene del lavoro, la quale nella forma vigente estende la sua tutela, salvo poche eccezioni,

a tutte le forme di attività lavorativa, siano esse di carattere industriale, commerciale o agricolo. Tale regolamentazione, in un ormai lungo periodo di pratica applicazione, si è rivelata un valido strumento per combattere le cause di insalubrità ambientale e tecnologica del lavoro. Dovendosi applicare ad aziende di carattere assai vario, per ordinamento tecnico, per importanza e per potenzialità economica, le disposizioni relative non sono, in genere, molto precise e dettagliate, ma sono formulate con una certa elasticità, e rimandano sovente ai poteri discrezionali dell'organo tecnico di vigilanza, il quale è meglio in grado di adeguare il rigore della prescrizione all'effettivo carattere e all'entità del rischio igienico presente in una determinata azienda.

Tale carattere non compensa tuttavia, a parere di molti, i vantaggi che potrebbero derivare dal disporre una più particolareggiata disciplina dell'igiene del lavoro, la cui applicazione fosse sottratta in più larga misura alla interpretazione soggettiva, e perciò variabile, dell'organo di controllo, ed i cui obblighi fossero più precisamente noti a coloro che sono tenuti ad osservarli. Il fine potrebbe raggiungersi per due vie: o integrando la regolamentazione generale con un certo numero di regolamenti speciali per talune lavorazioni ed attività a più elevato rischio igienico, ovvero riferendo la specificità della disciplina non già alla categoria di attività o lavorazioni, bensì alla natura del rischio da prevenire.

La questione, che non è di mera tecnica legislativa, in quanto involge problemi d'ordine pratico, nonchè d'ordine tecnico-lavorativo ed economico, può peraltro offrire anche una soluzione intermedia, potendo cioè apparire opportuno far ricorso ad ambedue i suddetti criteri, secondo la favorevole esperienza fattane da talune progredite legislazioni straniere.

Un problema che va considerato a parte è quello della tutela igienica del lavoro a domicilio e del lavoro domestico. Ambedue queste forme di attività oggi non beneficiano praticamente di alcuna provvidenza legale in materia, non potendosi evidentemente considerare tali le disposizioni vigenti per il controllo sanitario degli addetti al lavoro domestico, ad esempio, le quali mirano a tutelare non già il lavoratore ma il datore di lavoro. Il problema non è nuovo, nè sono da sottovalutare le difficoltà che hanno finora ostacolato un'adeguata soluzione di esso, anche sul piano strettamente tecnico; è tuttavia opinione di molti che il mutato orientamento politico-sociale del paese reclami un più approfondito studio delle possibilità di estendere a tali categorie di lavoratori almeno alcune delle provvidenze igieniche più essenziali, le quali potrebbero concernere. fra l'altro, le condizioni di alloggio per

il personale domestico ed i requisiti igienici di abitabilità; la vigilanza sanitaria; la durata del lavoro ed i riposi; locali collettivi per alcune forme di lavoro a domicilio; le garanzie igieniche per il materiale di lavoro, frequente veicolo di sostanze nocive o di malattie trasmissibili; e così via.

Nel quadro della tutela fisica del lavoro, un particolare rilievo spetta pure alla *prevenzione degli infortuni.* La legislazione esistente, oltrechè assai arretrata e largamente superata in ordine ai nuovi mezzi che la scienza e la tecnica possono oggi suggerire (i relativi regolamenti rimontano in gran parte alla fine del secolo scorso!), è unilateralmente orientata verso la protezione meccanica del rischio, e trascura completamente quello che suole chiamarsi il « fattore umano » della prevenzione. Poichè è ormai concordemente ammesso dagli studiosi e chiaramente dimostrato dalle statistiche che detto fattore umano ha una parte assolutamente preponderante nel determinismo degli infortuni, non sembra dubbio che una profonda revisione ed aggiornamento delle leggi relative, di cui è così vivamente sentito il bisogno, debbano tenere nel massimo conto gli elementi connessi alla personalità psico-fisica del lavoratore, lo studio dei quali può e deve concorrere a determinare le condizioni di massima sicurezza nel lavoro.

Ma è evidente come centro e fulcro del complesso di leggi, di istituzioni e di provvidenze rivolte più o meno direttamente alla tutela fisica del lavoro, debba considerarsi il medico, e particolarmente il medico di fabbrica, e come dipenda in massima parte dalla sua opera e dalla sua preparazione il raggiungimento dei fini che le leggi medesime si propongono. Varie critiche sono state rivolte alla odierna organizzazione del servizio medico di fabbrica, particolarmente per quanto concerne: la scarsa diffusione di esso, la mancata connessione con le altre istituzioni assistenziali e previdenziali, le condizioni di subordinazione del medico verso il datore di lavoro.

Circa la possibilità di estendere l'obbligo della istituzione del servizio medico di fabbrica dalle aziende industriali più importanti o maggiormente esposte a rischi igienici, come attualmente, anche alle aziende minori, la soluzione è connessa in gran parte, oltre che a considerazioni di carattere economico, anche alle funzioni che si intende affidare al *medico di fabbrica;* apparendo detta estensione tanto più necessaria, quanto più dal settore della prevenzione dei rischi fisici del lavoro (cioè della profilassi delle malattie del lavoro, della vigilanza sulle condizioni di igiene professionale, della prevenzione degli infortuni, settore nel quale egli opera preva-

lentemente), il medico di fabbrica è tratto ad ampliare la sua sfera di azione fino ad interferire nel maggior campo dell'assistenza curativa. Non è possibile infatti, nè in dottrina, nè in pratica, concepire come nettamente separate la funzione preventiva e quella curativa; e la dannosa frattura che oggi si avverte fra di esse, induce taluni a ritenere che il necessario anello di connessione e di coordinamento possa ravvisarsi nel servizio medico di fabbrica.

La questione si riallaccia, da un lato, con la tendenza manifestata da varie parti di attribuire agli enti assicuratori anche funzioni di prevenzione, dall'altro, al carattere dei rapporti che devono intercorrere fra il medico di fabbrica e il datore di lavoro.

Circa il primo punto, è evidente come l'affidare agli organi delle assicurazioni sociali anche un'azione preventiva dei rischi fisici del lavoro, e cioè l'attribuire ad essi una attività diretta nel campo della sicurezza e dell'igiene del lavoro, debba portare come razionale conseguenza alla istituzione di vincoli funzionali assai stretti fra il servizio medico di fabbrica e gli organi assicurativi, tanto più nella eventualità che venisse considerata conveniente la fusione in un'unica forma previdenziale dei vari rischi fisici implicanti assistenza sanitaria: infortuni, malattie professionali, malattie comuni, ecc.

Per quanto concerne il secondo punto, e cioè la *natura dei rapporti che legano il medico di fabbrica al datore di lavoro,* si lamenta da molti che le modalità vigenti di assunzione e di retribuzione del sanitario creano per questo una condizione di diretta soggezione al datore di lavoro, che lo ha assunto e lo stipendia, la quale in molti casi limita gravemente la necessaria libertà di giudizio e di azione del medico, costringendolo a trascurare doveri la cui esecuzione possa porlo in contrasto con gli interessi del datore di lavoro. Ora, per quanto non manchino argomenti anche in favore dell'attuale situazione, in ordine sopratutto alla fiducia che deve improntare la collaborazione fra medico e industriale ai fini della migliore attuazione della bonifica igienica dell'azienda, purtuttavia gli inconvenienti che l'esperienza ha posto in luce superano i vantaggi; e perciò non sembra dubbio che anche nei riguardi della istituzione del medico aziendale una profonda revisione sia da propugnarsi.

Varie soluzioni possono proporsi: designazione da parte dell'Ispettorato del lavoro o dei sindacati o di altro ente, scelta in una lista di abilitazione, attribuzione della qualifica e dei poteri di pubblico funzionario. Ognuna di tali soluzioni può essere variamente considerata; ma qualunque sia il sistema prescelto, è necessario che talune condizioni essenziali siano

assicurate, fra le quali: la specifica preparazione scientifico-professionale (non agevolmente acquisibile nell'odierno ordinamento dei corsi universitari di medicina); la massima indipendenza di giudizio, specie nelle funzioni di natura fiscale; la stretta connessione con l'organo di vigilanza statale, e cioè con l'Ispettorato medico del lavoro, di cui il medico d'azienda deve in certa guisa considerarsi la « longa manus », nonchè con le istituzioni di cura facenti capo agli organi assicurativi o assistenziali in genere.

Altri problemi di rilevante importanza solleva, nei riguardi della tutela fisica del lavoro, la *occupazione professionale dei fanciulli,* la cui minore resistenza organica verso i pericoli del lavoro reclama una più severa protezione in confronto degli adulti, tenendo conto anche del fatto che i danni arrecati alla salute del fanciullo o del giovane incidono più gravemente e più a lungo sulla efficienza produttiva della popolazione. Anche qui le misure attraverso le quali può attuarsi la protezione sono molteplici: accertamento sanitario di idoneità al lavoro; controllo medico periodico sulle condizioni di salute; esclusione da determinate occupazioni pericolose, faticose o insalubri; requisiti igienici particolarmente severi degli ambienti lavorativi; limitazione degli orari di lavoro; divieto del lavoro notturno, ecc.: principi che sono ormai sanciti generalmente dalla legislazione sociale di tutti i paesi civili, secondo uno « standard » che si può dire comune, e la cui applicazione è tuttavia suscettibile di ulteriori perfezionamenti di dettaglio.

Ma v'è un aspetto di tale protezione, quello concernente l'età di ammissione dei fanciulli al lavoro, che merita di essere posto in particolare rilievo, sia per la sua importanza medico-sociale, essendo nota la gravità dei pericoli che possono derivare dal lavoro precoce, sia per le sue interferenze con altri problemi ugualmente importanti, che attengono, da una parte, alle esigenze dell'apprendistato e della formazione professionale dei giovani lavoratori, e dall'altra all'adempimento degli obblighi scolastici.

Gli attuali limiti di età per l'ammissione dei fanciulli al lavoro, pur consentendo una certa elasticità di applicazione in rapporto a condizioni di pericolo o di disagio da un lato, e dall'altro a particolari esigenze tecnico-lavorative o a situazioni familiari, segnano bensì un progresso rispetto a quelli sensibilmente più bassi di un tempo, ma sono ritenuti ancora non soddisfacenti sotto il riguardo medico, per il fatto ch'essi possono frequentemente coincidere con il periodo dello sviluppo puberale o precederlo addirittura. Vari paesi hanno pertanto elevato recentemente di un anno ancora il limite sud-

detto, e non sono mancati anche in Italia voti tendenti allo stesso fine da parte di consessi scientifici, di pediatri e di ginecologi, i quali ultimi propugnano per le fanciulle un limite di età anche più alto di quello richiesto per i maschi, avuto riguardo alle caratteristiche strutturali e funzionali dell'organismo femminile ed alla protezione delle future attitudini alla maternità.

Il problema, che di recente è stato sollevato anche in seno alla Organizzazione Internazionale del Lavoro, deve tuttavia essere esaminato, come s'è accennato, anche in rapporto alla necessità di non procrastinare troppo l'inizio dell'apprendistato, ed in correlazione al limite fissato per l'istruzione obbligatoria, nel senso che anche questo debba essere innalzato parallelamente a quello dell'ammissione al lavoro, sopratutto per evitare che i fanciulli, cui siano ancora chiuse le porte della fabbrica o del laboratorio, soggiacciano ai pericoli materiali e morali della strada.

2. Le statistiche per la *prevenzione* dovrebbero essere organizzate secondo le necessità proprie della prevenzione. Le statistiche a scopo finanziario ed economico non possono servire per la prevenzione.

La rilevazione dei dati statistici relativi agli *infortuni sul lavoro* deve essere estesa alle cause che hanno determinato l'infortunio sul lavoro ed alle circostanze nelle quali l'infortunio si è verificato.

Inoltre, la rilevazione dovrebbe essere estesa, possibilmente, anche agli infortuni risolti in periodo di carenza; in modo da comprendere nelle statistiche tutti gli infortuni verificatisi, non soltanto i denunciati e gli ammessi ad indennizzo.

Le schede del casellario centrale degli infortuni e delle malattie professionali contengono anche quesiti sulla causale dell'infortunio e sulle circostanze di fatto nelle quali l'infortunio si è verificato. Da queste notizie si possono trarre gli elementi che occorrono per la identificazione del fenomeno infortunio e dei mezzi più idonei per prevenirlo.

Tutto l'ordinamento del casellario dovrebbe essere riveduto e riformato se lo si vuole orientare ai fini prevenzionali e non soltanto assicurativi, come in atto.

L'osservazione diretta del fenomeno infortunistico e gli esperimenti di psicotecnica hanno dimostrato che esiste una predisposizione individuale all'infortunio; predisposizione derivante in massima parte da fattori che possiamo chiamare « fisiopsichici » perchè dipendono dalla natura fisica e psichica dell'individuo.

Rientrano pure in questa categoria di cause soggettive del-

l'infortunio quelle più direttamente dipendenti dalle condizioni fisiopsichiche del soggetto, come: emotività, paura, panico, sbadataggine, indisciplina, difetto di calma, di tranquillità, di freddezza, di giudizio del pericolo, fatalismo, pregiudizi, superstizione, rassegnazione.

Cause soggettive puramente fisiologiche sono quelle che dipendono da deficienze dei sensi: vista, udito, olfatto, gusto, tatto. Deficienze che possono essere costituzionali, ovvero occasionali, dipendenti cioè da diminuzione delle capacità sensitive per stanchezza, per condizioni generali debilitanti, come: noia, sonnolenza, rilassatezza per eccesso di fatica, debolezza, ecc.

Ma tanto le cause che si attribuiscono alle condizioni predette quanto quelle che derivano da *deficienze sensitive* possono dividersi in due categorie: *costituzionali* ed *occasionali.* Le prime sono quelle che più interessano la propaganda prevenzionale, perchè sono precisamente quelle che fanno del soggetto il *predisposto* all'infortunio e, quindi, il probabile *recidivo.*

Il fenomeno della recidività nell'infortunio ha formato oggetto di studi molto interessanti, dai quali si è creduto da taluni studiosi di poter venire alla conclusione che gli infortuni non sarebbero distribuiti uniformemente; ma che gli infortuni inciderebbero costantemente su una quota parte, ossia sui predisposti. Così, la categoria dei lavoratori recidivi all'infortunio sarebbe identificabile con opportuni esami diagnostici e psicotecnici.

Qualunque sia il risultato pratico di questi studi e di queste indagini sulla recidività infortunistica, non v'è dubbio che le preoccupazioni stesse per il lavoro da compiere, le preoccupazioni economiche e familiari, i turbamenti psichici, lo stesso timore dell'infortunio, possono certamente costituire un elemento perturbatore dell'equilibrio fisiopsichico del lavoratore. Ma è difficile stabilire sino a quale punto tale stato organico abnorme possa influire, se non come causa diretta dell'infortunio, come concausa, che diminuirebbe le facoltà reattive del soggetto.

Da questi semplici accenni appare evidente la necessità di agire direttamente sul soggetto, ossia sul lavoratore, per prevenire ed allontanare, per quanto è possibile, le cause soggettive dell'infortunio. In ciò precisamente consiste lo scopo della propaganda.

Il lavoratore deve essere considerato, ai fini prevenzionali e della propaganda, non solo dal punto di vista biotipologico; ma altresì in funzione del suo divenire: ossia delle possibilità di cui egli è suscettibile attraverso l'educazione e l'istruzione. Il «*varf*» (velocità + agilità + resistenza + forza) dell'indi-

viduo può variare in seguito a requisiti derivanti dall'istruzione professionale, dall'educazione specifica, da miglioramenti acquisiti nello sviluppo intellettuale e culturale in genere.

Educazione dello spirito, formazione della coscienza del prevenire; queste sono le finalità che deve proporsi la *propaganda* per un miglioramento del « *varf* » dei lavoratori, sia dell'industria che dell'agricoltura. E poi ancora propaganda educativa ed istruttiva in tutte le scuole di qualsiasi tipo e grado: nelle scuole elementari, nelle medie, industriali e professionali, nelle scuole superiori, nelle università, negli istituti politecnici, ecc. ecc.

Così si pratica nelle nazioni più progredite in fatto di sicurezza del lavoro. In America la propaganda per la prevenzione degli infortuni è spinta sino all'inverosimile: la formazione dei « tecnici della sicurezza », i quali esplicano le loro speciali funzioni in tutte le fabbriche, in tutti gli stabilimenti industriali ecc. progredisce di giorno in giorno. Nel 1931 il Ministero prussiano del commercio e dell'industria inviò una circolare a tutte le scuole professionali prussiane, invitandole ad includere nelle materie di insegnamento la prevenzione degli infortuni. Gli ispettori del lavoro erano interessati a svolgere conversazioni con gli insegnanti e con gli allievi per illustrare il fenomeno infortunio e spiegarne le cause, la frequenza, dando pratici insegnamenti sul modo di prevenirlo. Funzionari dell'ispettorato furono chiamati a far parte dei consigli d'amministrazione delle scuole professionali, affinchè queste fossero tenute in continuo contatto col mondo del lavoro, ne conoscessero i problemi e sapessero prospettarne i pericoli ai futuri lavoratori proprio nel periodo in cui le loro menti sono particolarmente influenzabili.

I mezzi di cui si serve la propaganda prevenzionale non differiscono da quelli propri della propaganda in generale. La parola, la stampa, la pittura, la scultura, la musica, e quindi la radio, i dischi grammofonici, il cinematografo, ecc. sono le armi di cui si deve servire il propagandista delle norme per prevenire gli infortuni sul lavoro in tutti i settori, industriale, agricolo, commerciale. Dovunque si manifesta un'attività umana si profila la possibilità dell'infortunio, donde la necessità di prevenirlo per dare al lavoro umano quella sicurezza e quella tranquillità che sono i requisiti indispensabili affinchè il lavoro si trasformi da pena in gioia.

Sotto questo punto di vista, la *propaganda prevenzionale infortunistica* è innanzi tutto educazione spirituale e morale. E però essa diventa un vero e proprio apostolato ed una vera e propria funzione sociale e statale. Ed è naturale pertanto che tale funzione sia demandata a tutti gli organi statali e parastatali di assistenza sociale, come alla stampa periodica e quotidiana, trattandosi di funzione loro propria istituzionale; così

come è funzione statale l'educazione e l'elevamento morale delle classi lavoratrici.

Per quanto riguarda la scelta e l'uso dei diversi mezzi di propaganda, bisogna tener presenti le particolari contingenze dei soggetti e degli oggetti della propaganda stessa. Si tratti di propaganda generica o specifica, i mezzi da adoperare sono subordinati agli scopi da raggiungere ed alle persone cui la propaganda è rivolta.

La propaganda prevenzionale deve essere preferibilmente soggettiva, ossia adatta al soggetto; perchè è ormai pacifico, come si è detto, che vi sono soggetti predisposti all'infortunio; specialmente a certi determinati infortuni.

Affinchè la propaganda sia efficace e arrivi alla mente ed alla coscienza del lavoratore, è indispensabile la collaborazione o, per lo meno, la buona volontà da parte del lavoratore stesso, primo interessato a sottrarsi all'infortunio. Senza questo « minimum » di buona volontà e di favorevole disposizione individuale, qualsiasi propaganda prevenzionale resta sterile. Contro la volontà ostinata di affrontare il rischio senza preoccupazioni di sorta, di andare ad occhi chiusi temerariamente verso la propria rovina, non c'è propaganda che valga.

Occorre anche ricordare quanto formò oggetto di discussione all'XI Conferenza di Ginevra nel giugno 1928. I rappresentanti dei diversi Stati partecipanti alla Conferenza furono unanimemente d'accordo sulla necessità di una collaborazione attiva ed incondizionata dei datori di lavoro e dei lavoratori. Fu affermato categoricamente che non vi può essere prevenzione se non vi è convinzione nei capi e collaborazione negli operai.

Successivamente, tanto la XII Conferenza, quanto la XIII, confermarono e ribadirono questi principii fondamentali in materia di prevenzione, dimostrando l'obbligo in generale dei Governi, dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali operaie, come dei singoli, alla stretta osservanza delle norme di prevenzione.

Ma, quando si parla dei datori di lavoro, bisogna intendere in modo particolare i costruttori e i fabbricanti di macchine, utensili, attrezzi, specialmente di macchine e attrezzi agricoli, perchè è proprio nell'ambiente rurale che l'infortunio presenta maggiore gravità. Bisogna assolutamente impedire che si fabbrichino attrezzi e utensili pericolosi e macchine sprovviste dei mezzi di protezione e di difesa.

I compiti istituzionali di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dovrebbero riassumersi nel trinomio: *prevenire, curare, indennizzare.*

Tutti e tre questi termini costituiscono il caposaldo della funzione assistenziale, che è precisamente la sicurezza del lavoro.

Sicurezza soggettiva, che deve dare al lavoratore la tranquillità e il benessere; senza i quali il lavoro diventa pena, angustia e sofferenza insopportabili che alla lunga sono fomite di ribellione e di turbamento della pace sociale.

Sicurezza oggettiva, ossia normale svolgimento del fenomeno produttivo, senza di che non è possibile raggiungere le finalità economiche, finanziarie, sociali e politiche del lavoro.

L'igiene, piuttosto che funzione assistenziale a sè stante, può essere considerata come uno degli elementi costitutivi della sicurezza. Per realizzare la sicurezza del lavoro bisogna attuare le norme igieniche e le norme di prevenzione.

Sotto questo punto di vista, anzi, si può dire che igiene e prevenzione si identificano.

Tutti gli enti che, in una od in un'altra forma, si interessano all'assistenza del lavoratore debbono prendere parte alla propaganda prevenzionale.

Il « servizio sociale » — secondo le conclusioni della Conferenza di Parigi — va oltre la sicurezza e la prevenzione, ma gli organi del servizio sociale, che sono a contatto col lavoratore, debbono partecipare alla lotta contro i rischi del lavoro, come tutti gli altri, enti e individui, che sono interessati al processo di produzione.

3. L'elemento essenziale del lavoro, industriale, agricolo, professionale, scolastico, è l'uomo nella sua complessa personalità biopsichica.

Per la conoscenza di un simile fattore si dovranno affrontare in ogni caso i compiti seguenti:

1) Esame del lavoratore in rapporto al lavoro;

2) Studio del lavoro in rapporto all'ambiente fisico e sociale in cui si svolge;

3) Determinazione delle attitudini;

4) Indagine delle conseguenze del lavoro sul lavoratore e delle provvidenze necessarie od utili ad eliminare od attenuare i danni.

La ricerca di cui al n. 1 ed al n. 3 costituisce il compito essenziale della psicotecnica e perchè possa dare utili risultati e suggerire tempestivi provvedimenti dovrebbe essere iniziata nel corso della frequenza scolastica, specie per quanto concerne *le scuole professionali e di avviamento al lavoro* che, ai nostri

giorni, meriterebbero una maggiore estensione in confronto delle scuole secondarie che non possono essere fine a sè stesse e che spesso creano degli spostati, eterni aspiranti a un impiego qualsiasi.

Naturalmente anche nelle scuole secondarie, tecniche e classiche, l'esame psicotecnico dello studente potrebbe condurre al conveniente avviamento, sulla base della ricerca delle attitudini (libretto biografico-biologico).

Nel campo dei lavori manuali la ricerca delle attitudini comporta metodi ed esami diversi in rapporto alla destinazione ai vari lavori.

Circa la possibilità e l'efficacia dell'*esame psicotecnico* si deve osservare:

a) che esso riesce assai difficile quando si tratta di considerevoli masse di aspiranti e che in tali casi gli scarti vanno a costituire un contingente considerevole in cerca di lavori non qualificati i quali spesso coincidono con i più pericolosi;

b) che i risultati dell'indagine psicotecnica non possono considerarsi definitivi ed assoluti se non per soggetti decisamente patologici, potendo l'esercizio, il graduale addestramento, i poteri intellettivi in via di sviluppo e le qualità psichiche in via di formazione supplire alle deficienze constatate in un primo esame;

c) che conviene in ogni caso risolvere nel campo della psicotecnica medesima od in quello educativo e formativo il problema della utilizzazione dei minorati psichici, intellettuali, fisici, morali, sino alla coincidenza di una utilizzazione graduale generale (Ford), compito nel quale la psicotecnica trova integrazione nella psicologia generale, nella psichiatria, in tutti i sistemi di educazione escogitati ed ottenuti spesso con risultati cospicui (De Sanctis, Ponzo).

L'indagine psicotecnica deve naturalmente essere preceduta da quella costituzionale (biotipologica), da quella somatico-psichica (antropologica), da quella fisica (organico-funzionale), e da quella clinica (malattie pregresse ed in atto; stati patologici anatomo-funzionali), con l'avvertenza che occorrerà sempre accertarsi che il soggetto non cerchi di sviare le ricerche (specie anamnesiche) attraverso la simulazione e la dissimulazione.

La ricerca di cui al n. 4 rientra nell'ambito della psicotecnica solo in quanto dimostra come la mancata selezione spontanea e tecnica possa condurre ad un rapporto antitetico tra le qualità del lavoratore e la applicazione alla quale fu avviato.

In una simile mancata corrispondenza ed in base alle deficienze verificatesi, occorre provvedere ad una diversa destinazione ed alla eventuale riparazione dei danni che si fossero verificati nel periodo della primitiva occupazione. I provvedimenti

in parola potranno essere, a seconda dei casi, psicologici, terapeutici, tecnici.

In conclusione, la psicotecnica non può considerarsi come una estrinsecazione scientifica esatta di applicazione generale; ma come un procedimento scientifico di inestimabile valore per talune attività lavorative, quali conducenti di veicoli pubblici, macchinisti, motoristi e simili. In tutti i casi è metodo indubbiamente utile quale integrazione dell'esame fisico-funzionale, specie per i lavori che esigano talune qualità specifiche, quali il senso di equilibrio, il senso acustico, il senso cromatico, ecc.

E' pertanto indispensabile che istituti e laboratori del genere sorgano a cura degli istituti interessati, avvertendo anche a questo proposito che il rilievo di caratteri positivi o negativi per l'esercizio di determinati lavori non si esaurisce nel campo dell'infortunistica, ma si estende anche al settore di altri enti (invalidità), mentre non va trascurato il valore culturale e scientifico di questa branca teorico-applicativa e sperimentale che ha avuto tanto impulso in Italia per parte dei suoi scienziati.

Come ha detto un valoroso cultore di questi studi, la scienza dell'orientamento professionale sostituisce alla tradizione familiare, alla limitata esperienza paterna, al chiuso ambiente in cui il giovane si muove, e dal quale è influenzato, un esame più razionale delle sue capacità. Gli strumenti tecnici dell'indagine consistono nei « reattivi » delle qualità fisico-psichiche del soggetto. Al di sopra degli accertamenti oggettivi lo specialista tenta di disegnarne la figura morale, di raggiungere la identificazione di quella sintesi delle varie qualità che è il temperamento dell'individuo.

Ciascun lavoratore così acquisterà coscienza delle proprie attitudini; queste, riconosciute, dovranno essere convenientemente educate perchè producano il miglior rendimento, senza danno dell'organismo del soggetto.

La determinazione del «*parf*» individuale ai fini della sicurezza del lavoro e della prevenzione può essere di grande utilità pratica nel settore industriale. Non è così nel settore agricolo, dove l'unità lavorativa — nella generalità dei casi — non è il singolo, ma il nucleo familiare. La famiglia colonica non può essere esclusa per le inattitudini o le tare di qualche suo membro.

D'altra parte, l'impiego di nuclei familiari in agricoltura è quasi sempre stabile, a lunghe scadenze; anzi talora è addirittura ereditario ed il lavoratore agricolo — colono, conduttore, affittuario, ecc. — è attaccato al fondo per tradizione. Non può certo l'esito sfavorevole di un esame psicotecnico determinare il distacco del lavoratore agricolo dal fondo.

Se mai, l'esame psicotecnico potrà servire per determinate

esclusioni da certe lavorazioni colturali di soggetti per cui tali lavorazioni siano controindicate. Ad esempio: evitare che epilettici e soggetti a vertigini e capogiri salgano su scale a pioli, o siano adibiti a lavori di raccolta di frutta e foglie, o alla potatura di alberi di alto fusto.

4. Il mezzo normale per assicurare al lavoratore un'*alimentazione* acconcia e sufficiente sarebbe quello di garantirgli un salario sufficiente alle sue necessità.

Si può presumere che in tempi normali ciò avvenga più facilmente e che allora siano meno utili e urgenti disposizioni di legge che rendano in ogni caso obbligatoria l'istituzione di mense aziendali.

Diverso è invece l'aspetto del problema quando lo si esamini in periodi di anormalità, quale quello attuale quando cioè l'aumento del reddito individuale non riesca a seguire di pari passo l'aumento di prezzo dei generi alimentari, e quando si vada perciò incontro al pericolo della denutrizione del lavoratore.

In tali periodi è opportuno permettere al lavoratore di usufruire di un vitto sano e sufficiente a prezzi relativamente modesti, e ciò si può ottenere bene con l'istituzione di mense aziendali obbligatorie là dove il numero dei lavoratori occupati possa renderle possibili. Al costo di tali mense dovrebbero concorrere in parte i lavoratori stessi, in parte i datori di lavoro con l'arredamento dei locali dove i pasti debbono essere preparati e consumati; in parte lo Stato, facilitando i rifornimenti ed il trasporto dei generi alimentari.

In condizioni normali si potrebbe prescrivere l'istituzione di *mense aziendali* obbligatorie in tutti quei casi in cui ai lavoratori dovesse riuscire impossibile o difficile di recarsi a consumare i pasti alle loro case, ad esempio in cantieri provvisori, situati lontano dall'abitato, e là dove la natura del lavoro è tale da non poter tollerare, per i pasti, un'interruzione di soverchia durata. In questi casi si potrebbe rendere obbligatoria, da parte del datore di lavoro, l'istituzione e l'arredamento della mensa, che potrebbe essere gestita dagli operai in forma cooperativa. In ogni caso conviene mantenere in vigore l'attuale disposizione legislativa che prescrive l'istituzione di una mensa aziendale quando una data percentuale di lavoratori ne chiede l'istituzione.

Quanto si è detto per le mense aziendali vale anche per le cooperative di consumo. Anche queste, già utili nei periodi normali, vedono maggiormente accresciuta la loro utilità in tempi di emergenza. Conviene perciò sempre favorirne l'istituzione e il funzionamento.

La mensa aziendale, tranne che in rari e ben determinati

casi, favorisce il solo lavoratore; la cooperativa di consumo favorisce invece anche i famigliari. In determinate lavorazioni che richiedono particolare dispendio di energia, sarebbe opportuno, specie in periodi di contingenza, integrare l'alimentazione del lavoratore con razioni supplementari (come si fa attualmente col pane) e con alimenti particolarmente dinamogeni (idrati di carbonio).

5. All'atto della sua prima assunzione al lavoro, il lavoratore dovrebbe essere sottoposto, da un medico particolarmente esperto, ad accurata *visita di idoneità* psico-fisica. Senza arrivare, tranne in determinati casi, ad un vero e proprio esame psicotecnico, bisognerebbe accertare che le condizioni fisiche e psichiche del soggetto siano tali da permettergli di attendere al lavoro a cui aspira, senza che da questo possano derivargli particolari danni. Tale esame deve essere praticato non soltanto nell'interesse del lavoratore, ma anche nell'interesse del lavoro, il quale risentirebbe di eventuali manchevolezze fisiche e psichiche del soggetto.

Tale esame dovrebbe essere rinnovato ad ogni mutamento di occupazione del soggetto, per vagliare eventuali controindicazioni ad un nuovo lavoro, e dovrebbe essere comunque ripetuto ad intervalli periodici, per tutti i lavoratori, anche se continuino ad attendere alla medesima occupazione.

Tali visite periodiche non devono tendere a scoprire solamente l'insorgenza di malattie dovute al lavoro (malattie professionali), ma avere un obbiettivo più vasto e controllare lo stato di salute del lavoratore qual'è determinato da fattori lavorativi ed extralavorativi, sempre però tenendo presente il rapporto tra stato di salute e lavoro che il soggetto deve espletare.

Queste visite dovrebbero essere eseguite da un medico particolarmente competente ed imparziale. Si potrebbe pensare al medico di fabbrica, che considerando il lavoratore nell'ambiente lavorativo e conoscendo le lavorazioni, sembrerebbe il più adatto a valutare tutti gli elementi che possono interferire sulla salute del soggetto, e a giudicare dell'attitudine del soggetto a compiere determinate lavorazioni.

6. Tutti i lavoratori, senza le attuali assurde esclusioni, dovrebbero aver diritto ad un congruo periodo di *ferie annuali.* Considerando la necessità di queste da un punto di vista biologico, si dovrebbe dire che il lavoratore ha non soltanto il diritto, ma anzi il dovere delle ferie, dovere di fronte alla sua persona fisicopsichica che ha la necessità di reintegrare le sue energie, e dovere di fronte al lavoro cui egli attenderà molto meglio

dopo un congruo periodo di riposo. Perciò al lavoratore, tolte particolari eccezioni, non dovrebbe essere concesso di rinunziare neppure volontariamente alle sue ferie.

Non si vede poi perchè tale diritto alle ferie, sancito ormai per tanti lavoratori, debba essere viceversa soltanto una graziosa e facoltativa concessione per i dipendenti dello Stato, che in ciò, e in tanti altri punti, dovrebbero essere senz'altro equiparati agli altri lavoratori.

Studiosi della medicina del lavoro hanno constatato che la concessione di pause intercalari nel corso di lavorazioni particolarmente faticose e monotone, giovano non soltanto all'organismo ed alla psiche del lavoratore, ma anche al suo rendimento lavorativo. Perciò la loro concessione dovrebbe essere senz'altro favorita e, in certi casi, essere anche resa obbligatoria.

A questo riguardo è da ricordare che secondo i fisiologi l'orario interrotto del lavoro debba essere preferito a quello continuato perchè quest'ultimo affatica eccessivamente il lavoratore, è causa di maggior frequenza di infortuni, e diminuisce anche il suo rendimento lavorativo.

II - PREVIDENZA

Evidente e di grande rilievo è la portata politica, sociale, economica delle assicurazioni sociali quale strumento di redistribuzione del reddito nazionale al fine di garantire a tutti i lavoratori la salute fisica e la sicurezza economica e di assicurar loro — ogni qualvolta essi siano colpiti da un evento fisiologicamente od economicamente dannoso che ne sopprima o ne riduca la possibilità di guadagno — un tenore di vita minimo compatibile con la dignità della persona.

Questa garanzia costituisce infatti elemento essenziale per assicurare al cittadino una delle libertà fondamentali: la libertà dal bisogno.

Da noi in Italia, oggi, e per insufficienze e deficienze di leggi e di istituti e per le note vicende economiche e monetarie legate alle conseguenze di una guerra infausta, questa garanzia di sicurezza economica, questa funzione redistributrice del reddito nazionale, sono ben lungi dall'essere assicurate.

Ne consegue la necessità e l'urgenza di una profonda riforma della previdenza sociale.

Se nel nostro paese la necessità e l'urgenza di una tale riforma sono particolarmente sentite, è tuttavia da rilevare che anche in Inghilterra come in Francia, negli Stati Uniti come

in tutti gli altri paesi democratici si è posta la stessa esigenza di rinnovamento e di riorganizzazione. Dappertutto infatti il ritmo incalzante di nuovi bisogni sociali maturati durante la guerra e nel dopoguerra ha costretto i governi ad improvvisare e moltiplicare provvidenze ed istituzioni senza un piano organico e conseguente.

Si aggiunga che concezioni giuridiche ed istituti economici tradizionali, ormai anacronistici, ancora tenacemente sopravvivono nella legislazione previdenziale. Le assicurazioni sociali ancora non si sono completamente liberate da quei principii contrattualistici da cui trassero ispirazione ed origine ma che oggi contrastano con una concezione più comprensiva e conseguente della protezione sociale del lavoratore.

Soltanto abbandonando coraggiosamente — così come ha fatto la pur tradizionalistica Inghilterra — queste sopravvivenze individualistiche, potranno eliminarsi le insufficienze ed incongruenze del sistema previdenziale vigente, attardatosi sull'ibrido compromesso fra le esigenze di una integrale protezione sociale ed i vincoli individualistici del contratto di assicurazione *stricto jure.*

Il diritto del lavoratore all'assistenza ed il dovere dello Stato di garantirgliela non possono essere limitati o condizionati; in difetto, il principio statutario da cui quel diritto e quel dovere discendono, il principio cioè della « libertà dal bisogno », non avrebbe la possibilità di tradursi in realtà.

Naturalmente, nella realizzazione di un tale principio, non si può nè si deve prescindere dalle possibilità redistributrici dell'economia nazionale.

Senonchè proprio perchè l'Italia è un paese povero, con scarse risorse ed insufficienti capitali, una riforma della previdenza sociale si impone come indispensabile e utile allo scopo di realizzare cospicue economie nel costo di gestione e di consentire così, a parità di gettito contributivo, la erogazione di più elevate prestazioni.

Quali le grandi linee di questa riforma?

La Sottocommissione non si è preposta — nè lo avrebbe potuto — di esaminare i molti e complessi problemi connessi a tale riforma e, anche se lo avesse potuto, non sarebbe stata questa la sede opportuna per entrare nel vivo di problemi che sono materia da assemblea legislativa più che da Costituente.

La Sottocommissione si è limitata a tracciare gli orientamenti generali di un possibile sistema di protezione sociale che assicuri al cittadino la garanzia della libertà in uno dei suoi aspetti fondamentali: la libertà, cioè, dalla miseria economica.

Molte e fondate sono le critiche al vigente sistema di previdenza sociale: insufficienza delle prestazioni, lacunosità delle

misure protettive, macchinosità burocratica, eccessivo costo di amministrazione. Molte provvidenze, adottate per fronteggiare situazioni di emergenza, tradiscono la fretta, sanno di improvvisazione.

Una riforma che assicuri adeguatamente il lavoratore da ogni forma di rischio ed imprima al congegno assicurativo il massimo rendimento con il minimo dispendio è ormai da tutti invocata come una esigenza fondamentale del regime democratico che l'Assemblea Costituente è chiamata ad instaurare.

Questa riforma, ad avviso della Sottocommissione, dovrebbe riordinare, integrare, perfezionare secondo un piano organico la vigente legislazione previdenziale e proporsi sopratutto di:

1. *Estendere la protezione previdenziale a quelle categorie di lavoratori che oggi ne sono prive;*

2. *Collegare organicamente le diverse provvidenze assicurative ed aumentare la misura delle prestazioni;*

3. *Riorganizzare il sistema contributivo e riesaminare le basi tecnico-finanziarie delle assicurazioni sociali;*

4. *Coordinare gli organi amministrativi; decentrarne le funzioni; chiamare i lavoratori ad una maggiore partecipazione all'amministrazione delle assicurazioni sociali.*

1. Dal principio solidaristico della protezione sociale logicamente discende la conseguenza che tutti i cittadini il cui reddito deriva esclusivamente o prevalentemente dal lavoro (intellettuale o manuale, dipendente o indipendente) e che, per tal fatto, sono esposti al rischio di perdere la capacità di guadagno, la fonte cioè della propria sussistenza, debbono essere protetti da un sistema generale di previdenza sociale.

Dovrebbero quindi essere inclusi nelle assicurazioni sociali tutti gli impiegati senza limite di retribuzione, compresi gli impiegati dello Stato e degli enti pubblici, gli artigiani, i liberi professionisti, i piccoli proprietari coltivatori diretti, i piccoli industriali, i piccoli commercianti.

Per gli stessi motivi la protezione previdenziale dovrebbe estendersi ai membri del complesso familiare non fruenti di reddito da lavoro e quindi non assicurati a titolo proprio o per età (vecchi e fanciulli) o per ragioni di studio (studenti) o perchè addetti al governo della casa (casalinghe) o infine perchè inabili al lavoro.

2. Perchè la protezione sociale dei lavoratori sia, in ogni evenienza, effettiva ed integrale è necessario che il sistema di assicurazioni sociali tuteli la salute e la sicurezza economica

dei cittadini attraverso una ininterrotta catena di provvidenze, le une collegate alle altre senza soluzione di continuità.

Sorge pertanto l'esigenza di integrare, coordinare e collegare le diverse forme d'assicurazione, tenendo presenti i rapporti di interdipendenza che legano l'uno all'altro i diversi rischi.

Esistono infatti fra i diversi rischi zone comuni, indifferenziate o indifferenziabili: l'infortunio può considerarsi una malattia nelle prime settimane di inabilità temporanea; la distinzione fra la malattia comune e la malattia professionale è ardua e talvolta impossibile; sbocco della malattia è l'invalidità che a sua volta può considerarsi una malattia cronica e prolungata; la vecchiaia è una invalidità a scadenza fissa; la gravidanza non è che una malattia *sui generis.*

Quanto alle funzioni preventive e terapeutiche, la cura tempestiva della malattia è un mezzo preventivo contro l'invalidità; l'invalidità e la malattia richiedono anch'esse l'intervento dei medici infortunisti per quelle forme morbose di origine traumatica che non possono etiologicamente ricollegarsi al lavoro e considerarsi come infortunio; tanto l'assicurazione contro l'invalidità quanto quella contro gli infortuni, mirano alla restaurazione funzionale dell'invalido ed alla sua rieducazione professionale; l'assistenza alla maternità ed all'infanzia costituisce infine un mezzo preventivo di grande efficacia contro gli altri rischi fisici assicurando la tutela igienica della donna-madre e promuovendo le condizioni più propizie per il sano sviluppo ed il rinvigorimento dei futuri lavoratori.

La esistenza di questi rapporti di interdipendenza e di complementarità fra i diversi rischi, impone di collegare e coordinare fra di loro le diverse forme assicurative così da eliminare i compartimenti stagni, le soluzioni di continuità, i settori indifesi nella rete delle provvidenze che debbono assicurare in ogni caso l'intervento riparatore o risanatore della previdenza sociale.

A tale fine l'assistenza deve essere *certa, tempestiva, adeguata;* le prestazioni pertanto:

a) debbono giungere *sempre ed ovunque là dove si presenti uno stato di bisogno,* a qualunque causa esso possa essere attribuito, ed a prescindere dall'adempimento da parte dei datori di lavoro delle prescrizioni contributive (principio dell'automaticità);

b) debbono essere corrisposte *subito,* senza lentezze burocratiche, indugi procedurali, sottigliezze giuridiche;

c) a qualunque titolo e per qualunque rischio corrisposte, debbono assicurare un *minimo* sufficiente a soddisfare i bisogni elementari dell'esistenza.

A questo proposito assume particolare urgenza la necessità di adeguare le prestazioni allo svilimento della moneta, se non

in misura proporzionale (ciò costituirebbe un insostenibile aggravio per la economia nazionale), almeno nella misura in cui sono aumentati i salari e gli stipendi.

3. Donde trarre il fabbisogno finanziario necessario per assicurare la protezione sociale dei lavoratori: esclusivamente da contributi assicurativi a carico dell'impresa o anche da un contributo dello Stato?

Prescindendo dalla controversa questione se il contributo assicurativo a carico delle imprese debba in parte essere trattenuto sul salario o se invece costituisca parte integrante del compenso del lavoro quale salario previdenziale, differito per i bisogni futuri (la questione — è noto — è stata risolta, in via provvisoria, in senso favorevole alla seconda tesi) lo Stato non può non intervenire a finanziare, in sostanziale misura, le assicurazioni sociali per due ordini di ragioni:

1) per alleggerire, quanto più possibile, gli oneri sociali delle aziende onde favorirne la ripresa; promuovere la formazione del risparmio e dei capitali; incoraggiare la ricostruzione dell'economia nazionale; stimolare lo sviluppo della produzione e così riassorbire la disoccupazione, doppiamente deleteria per l'equilibrio finanziario della previdenza sociale, e per l'accresciuto onere delle indennità, e per il diminuito gettito dei contributi;

2) perchè a quest'opera di solidarietà nazionale debbono essere chiamate a contribuire, attraverso appropriati tributi, quelle categorie sociali che non partecipano direttamente all'attività produttiva.

Un altro problema finanziario merita segnalazione in questa sede per i suoi riflessi di natura economica: il problema della scelta del sistema attuariale in base al quale riorganizzare l'assicurazione invalidità e vecchiaia e, per quanto concerne la rendita, quella contro gli infortuni.

Divisi sono, oggi più che mai, i fautori della capitalizzazione e quelli della ripartizione: i primi esaltano i pregi tecnici, indiscutibili, della capitalizzazione; i secondi ne paventano gli inconvenienti economici — pur essi indiscutibili e gravi — in caso di svalutazione monetaria, epperciò si fanno sostenitori decisi della ripartizione ad evitare il rinnovarsi, a scadenza più o meno lontana, dei malanni che oggi tutti deplorano, quali la polverizzazione delle riserve accumulate in 25 anni di capitalizzazione assicurativa e la svalutazione dei contributi e delle prestazioni.

I sostenitori tanto dell'uno quanto dell'altro sistema sono tuttavia concordi nel riconoscere che, data la svalutazione della moneta e quindi dei capitali di copertura, l'assicurazione inva-

lidità e vecchiaia non può, oggi, essere riorganizzata se non sulla base della ripartizione e ciò per due ordini di ragioni:

1) perchè non sarebbe altrimenti possibile ricostituire il fabbisogno finanziario per adeguare *subito* le pensioni ai bisogni indispensabili dei pensionati;

2) perchè l'accumulazione di capitali di copertura sottrarrebbe una parte del risparmio nazionale alla iniziativa privata e quindi ostacolerebbe la ripresa produttiva e la ricostruzione dell'economia del paese.

4. Come è noto, uno dei quattro canoni fondamentali che Adamo Smith pose a base di un sano sistema finanziario è che « ogni imposta deve essere riscossa in maniera da far uscire dalle mani del popolo la minore somma possibile oltre a ciò che entra nel tesoro dello Stato ».

La stessa regola può e deve applicarsi alla gestione previdenziale: le assicurazioni sociali debbono essere organizzate in modo che la differenza fra riscossioni e pagamenti, fra contributi e prestazioni sia la minore possibile, che cioè si realizzi la massima economia di gestione.

A tale fine è necessario coordinare e collegare strutturalmente gli enti preposti all'amministrazione delle assicurazioni sociali isnellendone il funzionamento.

Occorre semplificare non complicare; alleggerire e non appesantire; ridurre uffici, sportelli, moduli e non moltiplicarli.

Standardizzando e sveltendo le procedure amministrative e contabili e realizzando una organizzazione razionale degli uffici non solo si conseguiranno notevoli economie di gestione e, a parità di gettito contributivo, si erogheranno maggiori prestazioni ma, altresì, l'assistenza economica e sanitaria sarà sollecita e tempestiva.

Per conseguire tale scopo è necessario:

a) decongestionare le sedi centrali degli istituti di previdenza che soffrono oggi di elefantiasi burocratica e di eccessivo accentramento, con grave pregiudizio dell'agilità funzionale e della prontezza assistenziale;

b) decentrare ad organi regionali, a larga autonomia funzionale, molte delle attribuzioni ora riservate al centro;

c) affidare la gestione delle assicurazioni sociali a consigli di amministrazione centrali e regionali composti prevalentemente di rappresentanti liberamente eletti dai lavoratori. L'autogoverno dei lavoratori, direttamente interessati, garantirà una gestione oculata ed economica.

III - ASSISTENZA

1. Dal quadro più vasto dell'assistenza al lavoratore in genere, si stacca per le sue particolari caratteristiche il problema dell'assistenza alla lavoratrice-madre e all'infanzia.

E' nota da lungo tempo la grande importanza che il lavoro ha sulle funzioni sessuali della donna e più particolarmente nei periodi di gestazione e di puerperio. I vari fattori lavorativi che influiscono dannosamente su tali funzioni sono essenzialmente l'eccessivo affaticamento e lo sforzo fisico sproporzionato alle possibilità dell'organismo femminile, la lavorazione in ambienti o in condizioni non igieniche, la lavorazione con prodotti tossici, l'assunzione di particolari posizioni coatte.

Tali fattori dannosi possono influenzare sia il ciclo mensile della *donna,* provocando in questa disturbi della sfera genitale, maggiore recettività a determinate malattie, diminuzione della sua attitudine fecondativa, sia, nelle donne non ancora completamente sviluppate, alterazioni scheletriche del bacino, perniciose per il normale decorso della gravidanza, sia in genere anormalità della gestazione, sia infine disturbi nel puerperio e nell'allettamento. Tutti tali disturbi e alterazioni si ripercuotono perniciosamente anche sul prodotto del parto e sullo sviluppo successivo del neonato.

Allo scopo di proteggere la donna e la madre da tali danni, è necessario prendere opportuni provvedimenti, e più precisamente: elevare per la donna l'età minima per l'assunzione al lavoro; prestare particolare attenzione nella visita di idoneità psico-fisica e, nelle visite mediche periodiche, alle condizioni e alle funzioni della vita sessuale della lavoratrice; provvedere a che la donna non venga addetta a lavorazioni per lei eccessivamente faticose, pericolose o dannose; allontanarla obbligatoriamente dal lavoro per un certo periodo, durante la gravidanza e il puerperio.

A proposito di quest'ultimo provvedimento, va ricordato che la misura attuale di tale periodo è considerata generalmente insufficiente. La donna dovrebbe astenersi dal lavoro per 6-8 settimane prima della data presunta del parto, e per almeno 6-8 settimane dopo questo. In determinate lavorazioni, specie dove la lavoratrice ha da trattare sostanze tossiche, tale periodo dovrebbe essere ulteriormente prolungato.

Tale provvedimento ha un significato soltanto se nel periodo di riposo la lavoratrice percepisce un'indennità pari alla sua normale mercede, altrimenti la donna è portata a dissimu-

lare la sua gravidanza o ad attendere ad altri lavori per sopperire alle sue necessità.

Sarebbe opportuno che la madre potesse allattare per almeno quattro mesi il suo bambino. Le camere di allattamento istituite per legge in ogni azienda che occupi un determinato numero di donne, hanno dato in genere cattiva prova, specialmente per le loro frequenti deficienze d'ordine igienico.

Anche l'intervallo che la legge concede alla donna per recarsi a casa ad allattare il bambino è sovente troppo breve, specie se la lavoratrice non abita in prossimità dell'azienda, e non sempre per la natura del lavoro o per l'ostilità dell'imprenditore la donna ne può usufruire.

Migliore prova hanno dato i nidi d'infanzia istituiti presso alcuni grandi stabilimenti, dove il bambino è curato da personale specializzato in un ambiente igienicamente rispondente, e dove la madre si può recare senza soverchio dispendio di tempo. Conviene estendere il più possibile tali nidi, eventualmente consorziando aziende vicine. La loro istituzione sarebbe però problematica in piccole aziende isolate.

Altro problema da risolvere è quello del trasporto del bambino dalla casa della lavoratrice al nido, specie nella cattiva stagione o quando l'abitazione dista molto dal luogo di lavoro.

Un'opera efficace di assistenza e di propaganda igienica potrebbe essere assolta in questo campo dalle assistenti sociali, che potrebbero seguire e consigliare la donna non soltanto nel suo lavoro ma anche nella sua casa.

Per quanto la gravidanza non sia una malattia — è, tutt'al più, una « malattia fisiologica » — tutte le provvidenze sanitarie ed economiche che riguardano la madre ed il bambino, potrebbero essere comprese nel quadro dell'assicurazione generale di malattia.

Oppure questa assistenza potrebbe essere affidata ad una apposita istituzione autonoma sotto la vigilanza ed il controllo dello Stato, che disponesse di personale specializzato e di organismi periferici adatti e bene attrezzati (nidi d'infanzia, consultorii ecc.), distribuiti non soltanto nei centri industriali, ma, per quanto possibile, anche nei centri artigiani e agricoli.

Particolarmente utili a combattere l'alta mortalità infantile sarebbero i *consultorii,* dove la madre potrebbe sottoporre a visita medica periodica il bambino e ricevere consigli e norme igieniche. In tali consultorii, anche nei nidi, dovrebbero essere distribuiti ai bambini che ne avessero necessità, particolari alimenti (latte, vitamine) e medicinali. I necessari alimenti e medicinali potrebbero essere distribuiti anche alle gestanti che ne necessitassero.

Nell'un caso e nell'altro sarà sempre da tener presente che un utile funzionamento dei consultorii e dei nidi è possibile soltanto qualora si possa disporre di un personale specializzato ed attivo.

2. Ad ogni effetto assistenziale e previdenziale, è indispensabile poter disporre di un quadro il più possibile completo della storia e dello stato sanitario del lavoratore.

Tale quadro potrebbe risultare dalla istituzione di un particolare *documento sanitario* che accompagnasse il soggetto durante la sua vita lavorativa, e in cui fossero specificate sia le condizioni sanitarie del lavoratore all'atto della sua prima assunzione al lavoro, quali risultano dalla visita medica di idoneità psico-fisica, sia quelle accertate nelle successive visite mediche di controllo, sia tutte le malattie, gli stati morbosi e gli infortuni subiti dal soggetto, tanto se dovuti a fattori lavorativi, quanto se extra-lavorativi.

Qualora tale documento sanitario dovesse essere istituito, il legislatore dovrebbe preoccuparsi che nell'interesse del lavoratore sia tutelato il segreto professionale e non diventino suscettibili di facile divulgazione notizie riferentesi a particolari stati morbosi, considerati dalla pubblica opinione riprovevoli o pericolosi (malattie sessuali, forme non aperte di tbc), mentre potrebbero essere di nessun interesse per quel determinato lavoro a cui il soggetto attende.

Questo pericolo si avrebbe tanto se il documento sanitario fosse allegato al libretto di lavoro, quanto se fosse tenuto nell'ufficio personale dell'azienda.

Più opportuno sarebbe se custode di tali documenti fosse il medico di fabbrica, il quale saprebbe tutelare il segreto professionale, e trarre dai dati contenuti nel documento soltanto quelli che avessero attinenza o interesse per il lavoro del soggetto, o per eventuali provvedimenti previdenziali o assistenziali.

In caso di mutamento di azienda del lavoratore, il medico di fabbrica dovrebbe trasmettere il documento sanitario direttamente al medico della nuova azienda in cui quello viene assunto.

Non si può nascondere che l'adozione di un documento sanitario incontrerebbe notevoli difficoltà d'ordine pratico, sopratutto circa la conservazione del segreto professionale, a parte il riflesso che il disporre l'istituzione di siffatto documento sanitario nei confronti della sola classe lavoratrice, potrebbe costituire violazione del principio generale per il quale il documento sanitario non è imposto per tutti i cittadini.

3. Un punto di rilevante importanza nell'attuazione della previdenza sociale è quello che riguarda sia la assistenza al lavo-

ratore e ai suoi aventi diritto nelle pratiche amministrative per il conseguimento delle prestazioni e dei benefici, sia il patrocinio degli stessi in sede contenziosa per il riconoscimento dei loro diritti.

Con la legge 1898-1904, l'infortunato poteva farsi assistere o rappresentare da chiunque nella fase amministrativa per la liquidazione dell'indennità e poteva farsi rappresentare soltanto da un procuratore legale collegiato e patrocinato da un avvocato inscritto nell'albo nella fase contenziosa avanti l'autorità giudiziaria conformemente alle norme di rito, dell'ordinamento giudiziario e della legge sull'esercizio della professione di avvocato e di procuratore, e ciò come qualunque altro cittadino.

In relazione però a tale situazione sorsero studi o uffici ad opera di professionisti isolati o riuniti e anche speciali istituti, molti di questi operanti in margine e sotto l'egida delle organizzazioni socialiste o cattoliche, chiamati *patronati,* coll'intento di trattare in modo speciale le pratiche amministrative e le vertenze infortunistiche.

Con la legge 1917 per l'assicurazione infortuni in agricoltura, venne stabilito che l'assistenza legale e il patrocinio degli infortunati avanti le Commissioni arbitrali poteva essere affidato solamente agli istituti di patronato e di assistenza sociale regolarmente riconosciuti che risultarono nel numero di 63.

E' noto come e perchè in seguito si addivenne alla istituzione di un unico Patronato nazionale, qualificato organo tecnico della organizzazione sindacale dei lavoratori per l'assistenza e la tutela dei lavoratori, istituto al quale per le leggi 1935 sull'assicurazione infortuni e sulla previdenza sociale venne affidata, quale organo delegato della organizzazione predetta, la tutela e l'assistenza degli assicurati e loro aventi diritto, sia in sede amministrativa sia in sede giudiziaria.

Tale organo ora più non esiste non solo per la scomparsa della organizzazione sindacale fascista da cui derivava, e sulla quale poggiava, ma anche in seguito ad espresso provvedimento di soppressione.

Il problema, peraltro, relativo alla necessità ed alla opportunità di garantire ai lavoratori e ai beneficiari delle varie forme previdenziali una efficiente, pronta e, se non gratuita, economica tutela ed assistenza, rimane.

Ma circa il modo e i mezzi da scegliersi per la sua risoluzione, sono ancor oggi, come furono, vive le divergenze di opinione. Alcuni dubitano perfino che sia necessario disciplinare con norme cogenti la materia, mentre altri osservano che se anche non possa ritenersi necessaria tale disciplina, essa può considerarsi opportuna e conveniente per evitare che si innestino

nel campo della previdenza forme speculative in contrasto con la natura e la finalità di essa.

Al che non pochi osservano che impedire al lavoratore la libera scelta di un mandatario che curi nella fase amministrativa la migliore liquidazione delle indennità spettantigli o patrocini davanti al giudice il suo diritto, non trova una seria giustificazione nella necessità di proscrivere gli avvocati o legali facendo risalire ad essi in gran parte le cause perturbatrici dell'applicazione della legge, con una ingiusta generalizzazione di pochi casi deplorevoli.

Ma molti osservano che le associazioni sindacali anche di fatto sono le naturali rappresentanti e tutelatrici dei lavoratori, non solo sul piano strettamente sindacale ma anche sul piano previdenziale, e perciò ad esse deve essere riconosciuto il diritto ed il dovere di assistere e tutelare il lavoratore in materia di liquidazione di prestazioni assicurative. All'uopo è da rilevare che una tendenza vorrebbe restaurare gli istituti di patronato o di assistenza, ma nello stesso seno di essa sono apparse due concezioni divergenti: l'una che vorrebbe arrivare, specialmente in base alla situazione attuale di unità sindacale, alla costituzione di un istituto unico esclusivo o preminente, e l'altra che sostiene la opportunità e la utilità di adottare un sistema che contemperi la libertà di iniziativa nella costituzione di istituti di patronato e la libertà del lavoratore di rivolgersi all'uno o all'altro di essi per la difesa dei proprii interessi.

La prima concezione troverebbe ragione, oltre che nel principio accennato dell'unità sindacale, in esigenze peculiari di carattere tecnico, di organizzazione, di funzionamento, in considerazione specialmente della fondamentale unità dei problemi della legislazione sociale che postula correlativamente la necessità di una unitaria trattazione e di un'unica responsabilità.

La seconda concezione nega che l'unità sindacale porti necessariamente all'unità assistenziale; l'assistenza dei lavoratori è qualcosa di ben diverso, si afferma: sindacato vuol dire difesa dei lavoratori contro i datori di lavoro; assistenza, nel campo in oggetto, vuol dire tutela per l'applicazione delle leggi previdenziali da parte degli istituti, vuol dire anche emulazione a tutto vantaggio del lavoratore; il lavoratore deve essere libero di farsi assistere e tutelare dall'organo cui crede di dare la preferenza: la pluralità degli istituti è sempre stata assai più valida ed efficace, a sostenere le ragioni dei lavoratori, dell'istituto unico.

Molti poi ancora ritengono che, sia che si vada all'istituto di assistenza sociale unico sia che si adotti la plurimità di enti, si deve limitare l'azione e l'opera di essi all'assistenza nella

fase amministrativa, mentre l'esercizio del patrocinio davanti alla magistratura, sia ordinaria che speciale, dovrebbe essere esplicata secondo la legge comune e quella per l'esercizio della professione di avvocato e procuratore, sia pure per il tramite, disciplinato, degli istituti di assistenza sociale.

Alcuni altri riterrebbero che l'esclusività dell'assistenza in sede amministrativa attribuita agli enti in parola non debba impedire che i lavoratori ed i beneficiari già in sede amministrativa possano scegliere il patrono al quale intendano affidare il proprio patrocinio in sede giudiziaria o comunque lo possano scegliere anche dopo esaurite tutte le pratiche amministrative svolte da detti enti.

Molti infine hanno osservato che la proposta istituzione di un organo o ente pubblico controllato dallo Stato per l'assistenza e la tutela dei lavoratori in materia previdenziale, sia nella fase amministrativa sia nella sede contenziosa, farebbe luogo ad un ente che non sarebbe quello più adatto a dare affidamento per una efficiente tutela del lavoratore e per incrementare quello sviluppo di azione e di opera che è il pungolo e la meta della azione sindacale, mentre l'esistenza di tale ente pubblico unico, in contrapposto ad istituti pubblici e parastatali di gestioni assicurative e previdenziali senza finalità di speculazione, sarebbe illogica ed assurda.

IV - TUTELA GIURIDICA IN MATERIA DI LEGISLAZIONE SOCIALE

1. Già prima della emanazione della legge infortuni 1904, tra le varie modificazioni proposte alla legge 17-3-1898 si era propugnata la istituzione di una magistratura speciale per la decisione delle controversie in materia di infortuni sul lavoro, sostenendosi che questa fosse organo più adatto a giudicare di questioni infortunistiche per la massima parte di natura esclusivamente tecnica.

Tale magistratura speciale doveva essere costituita sotto forma di collegio composto di un magistrato o di magistrati, di due medici e di due tecnici del campo operaio e del campo industriale.

La stessa proposta era già stata fatta nel corso della discussione parlamentare sul disegno di riforma di detta legge 1898, ma senza risultato. La questione fu riproposta in occasione della discussione della legge infortuni in agricoltura e venne accolta.

La questione fu pure riproposta, in ordine alla risoluzione delle controversie nel campo degli infortuni industriali, nel 1922,

e fu propugnata sull'esempio di quanto si era attuato in Germania, Austria, Ungheria, Danimarca, Olanda, Norvegia, Inghilterra. Nel Congresso di Torino dell'8-9 gennaio 1922 la questione fu discussa a fondo con pareri contrastanti; vi furono giuristi, medici e organizzatori sindacali favorevoli e contrari (per esempio, per citare soltanto i rappresentanti della parte operaia: l'Allevi si dichiarò contrario mentre favorevole si dimostrò il compianto Buozzi).

Da un punto di vista concettuale, dagli avversari delle magistrature speciali si volle allora sostenere che la nostra legislazione tendeva verso l'unificazione della giustizia, che le magistrature speciali costituivano un regresso perchè disconoscono che il diritto è uno e che vivifica e regge tutti i rapporti e sa adattarsi a tutte le particolari esigenze, che anche nelle materie speciali, al di sopra delle norme particolari adattabili, dominano le regole del diritto e che era un errore dare una prevalenza a ciò che può esservi di proprio nelle materie speciali sulle fondamentali dottrine e regole giuridiche.

Si disse allora anche che le giurisdizioni speciali avevano fatto bancarotta e ciò sull'impressione che se ne era avuta in seguito agli incerti passi compiuti ed alle manchevolezze dimostrate dalle Commissioni arbitrali istituite con la legge 1917 nel campo degli infortuni in agricoltura.

La legge infortuni industriali non fu modificata, ma commissioni speciali arbitrali furono introdotte per la risoluzione delle controversie in materia di assicurazioni sociali (Commissioni arbitrali provinciali e Commissione arbitrale centrale).

Con la modificazione però delle leggi infortuni attuata con R. D. 17 agosto 1935 n. 1765, e della legge sulla previdenza sociale attuata con R. D. L. 4 ottobre 1935 n. 1827, la risoluzione delle controversie derivanti dall'applicazione delle leggi stesse, fu demandata all'autorità giudiziaria con composizione particolare del collegio giudicante (tribunale e corte d'appello integrati da due esperti medici), ma mentre per quanto riguarda la legge infortuni industriali la disposizione ebbe applicazione entro il 1937, per quanto riguarda gli infortuni agricoli e la previdenza sociale, le magistrature speciali rimasero fino all'andata in vigore del nuovo Codice di procedura civile (21 aprile 1942), il quale ha statuito speciali disposizioni nei riguardi della risoluzione delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatoria, demandate alla competenza del tribunale assistito da uno o più consulenti tecnici.

Le divergenze però in argomento non sono sopite; mentre molti sono coloro i quali pensano che il principio della unicità giurisdizionale risponde alla tradizione della scuola giuridica italiana prefascista (la cosidetta dottrina del fascismo consi-

derava l'unicità giurisdizionale nel campo processuale non come conseguenza del principio dell'unità del diritto ma come espressione del concetto di sovranità e di autorità dello Stato), per le ragioni già sopra dette e costituisce uno dei capisaldi della giustizia, altri e non pochi ritengono che per le controversie in materia di assicurazioni sociali possa essere preferibile e utile un organo speciale di giurisdizione, o che, quanto meno, se si vuole conservare la competenza del tribunale o della corte d'appello, questi collegi debbano essere entrambi normalmente assistiti da uno o più consulenti tecnici.

2. Una questione che riguarda la risoluzione delle controversie che si è presentata all'esame della Sottocommissione è quella derivante dall'attuale disposizione del Codice civile (articolo 807) che inibisce alle parti di compromettere in abitri le controversie in materia di previdenza sociale.

Il concetto informatore della norma è, come è noto, che questioni derivanti dall'applicazione delle leggi previdenziali e specialmente quelle relative alle prestazioni, se riguardano i diritti e gli interessi delle parti, attengono a ragioni di ordine pubblico concernenti l'attuazione di norme di protezione sociale. La pratica applicazione della legge ha però fatto rilevare come sovente tale divieto può alle volte non risultare in concreto conveniente e utile al beneficiario delle assicurazioni e rispondente al bisogno di una rapida soluzione delle vertenze.

Nell'occasione, la Sottocommissione ha avuto campo di rilevare come nella precedente questione si innesti anche quella relativa ai cosidetti arbitrati tecnici collegiali per cui è lecito domandarsi se il divieto, ove permanesse, di compromettere in arbitri, possa impedire il mantenimento di quei collegi al di cui giudizio è demandato l'accertamento di condizioni ed elementi relativi all'applicazione della legge.

3. Come è noto, nelle nostre leggi previdenziali e oltre che in esse, nel Codice di procedura civile, è stabilito il principio che presupposto della proponibilità della domanda giudiziale sia l'esaurimento del procedimento amministrativo prescritto dalle speciali norme per la composizione in sede amministrativa, o il decorso dei termini fissati per il compimento del procedimento stesso.

Questa disposizione ha dato luogo a critiche, mentre in sua difesa si prospettano ragioni di carattere tecnico e pratico che l'esperienza ha, secondo alcuni, dimostrato fondate.

Nel campo della risoluzione e composizione delle vertenze in materia previdenziale, di fronte ai presidii stabiliti per la liquidazione delle prestazioni, in considerazione che

organi speciali e controlli ministeriali e sindacali mettono in essere tutta una garanzia per il riconoscimento del diritto del lavoratore e che d'altra parte il carattere sociale della legge sconsiglierebbe di lasciare alle parti la libertà di addivenire ad accordi conciliativi, è sorta la necessità di considerare in modo particolare se si possano ammettere tentativi di conciliazione delle controversie relative alle varie forme di previdenza obbligatoria.

Si è poi dovuto considerare se sia utile e conveniente una pluralità di commissioni o comitati speciali per le decisioni amministrative delle controversie costituiti per ogni forma di previdenza (comitati speciali per la disoccupazione, per la tubercolosi ecc.), mentre si è pure considerata l'opportunità di esaminare la necessità o utilità di comporre in modo più omogeneo i comitati o le commissioni di ricorso sottraendole ai vincoli o alle dipendenze dei comitati esecutivi degli enti con funzionamento anche decentrato, mentre si è anche tenuta presente la convenienza e la possibilità di introdurre, anche avanti detti comitati e commissioni dei ricorsi, il principio del contraddittorio o comunque modi e mezzi per dare sufficienti garanzie di difesa ai lavoratori.

PARTE II

QUESTIONARI - INTERROGATORI
INCHIESTE

Le relazioni sulle risposte ai questionari e alle inchieste sono state redatte da un comitato formato dei seguenti membri della Commissione del Lavoro:

BARGONI avv. Foscolo
CHIOSTERGI prof. Eugenia
FASCIANI dott. Leonida
GIUSTI prof. Ugo
OBLATH dott. Attilio
VALENTI dott. Giuseppe
VALLIERI dott. Libero

Per non rendere eccessivamente lungo questo volume, il comitato ha deciso di non pubblicare parecchi interrogatori o quelle parti di essi che ripetevano opinioni che si trovano ampiamente svolte in altri.

I verbali di tutti gli interrogatori e le risposte originali ai questionari e alle inchieste si trovano presso la biblioteca del Parlamento dove possono essere consultati.

Questionario **C**

IL LAVORO NELL'ORDINE COSTITUZIONALE

1. Ritenete rispondente all'indirizzo storico, sociale e politico del nostro Paese, che il lavoro debba essere considerato dalla nuova Carta costituzionale dello Stato? *(SI - NO)*

2. Ritenete che sia auspicabile una disciplina legislativa organica del lavoro? *(SI - NO)*

3. Ritenete che gli interessi del lavoro debbano essere rappresentati negli organi costituzionali dello Stato? *(SI - NO)*

4. Ritenete che alla costituzione di tale rappresentanza si debba procedere:

a) per elezione diretta da parte degli interessati? *(SI - NO)*

b) per mezzo di elezione da parte delle organizzazioni sindacali? *(SI - NO)*

5. Ritenete che debba essere sancito l'obbligo, in caso di elezione con un sistema di liste, che ciascuna lista comprenda rappresentanti diretti di interessi professionali del lavoro? *(SI - NO)*

6. Ritenete che — in caso di adozione del sistema bicamerale con una seconda Camera per nomina diretta ed elettiva — la nuova Carta costituzionale debba prevedere la rappresentanza degli interessi del lavoro? *(SI - NO)*

7. Ritenete necessaria la costituzione di un organo permanente — Consiglio Superiore del Lavoro e della Protezione Sociale — costituito con rappresentanze dirette degli interessi e con persone particolarmente versate in materia? *(SI - NO)*

8. Ritenete che debba essere *statutariamente* riconosciuta alle categorie professionali, legalmente organizzate nel modo che sarà per essere riconosciuto migliore, la potestà di emanare norme giuridiche per la disciplina del rapporto collettivo di lavoro:

a) sotto forma di regolamento o tariffa per gli appartenenti alla categoria organizzata? *(SI - NO)*

b) sotto forma di contratti collettivi fra categorie diverse? *(SI-NO)*

9. Riconoscete utile il conferimento di una eguale potestà in materia di rapporti collettivi economici? *(SI - NO)*

Relazione sulle risposte al questionario C

Le risposte al questionario C, pur non essendo state molto numerose, consentono ugualmente di trarre alcune interessanti conclusioni. Esse provengono infatti da enti ed organizzazioni che rappresentano vaste zone dell'opinione pubblica.

Le risposte sono state suddivise in cinque gruppi più o meno omogenei secondo la loro provenienza, al fine di poter fare degli utili confronti.

Nel primo gruppo sono raccolte le opinioni dei magistrati, mettendo così in primo piano i pareri di chi è più competente in questa materia; nel secondo sono raggruppate le risposte date dagli Uffici Provinciali e Regionali del Lavoro, dalle Prefetture e dai Comuni; nel terzo quelle della C. G. I. L., delle Camere del Lavoro e degli organismi sindacali dei lavoratori; nel quarto quelle dei datori di lavoro e delle Camere di Commercio; nel quinto ed ultimo le opinioni dei partiti e personalità politiche, delle organizzazioni di assistenza, dell'U. D. I., del Fronte della

Gioventù ecc. e inoltre delle Università e Istituti Universitari.

Al 1° quesito, se il lavoro debba essere considerato dalla nuova Carta costituzionale dello Stato, una grandissima maggioranza risponde affermativamente. L'Ufficio Regionale del Lavoro per il Piemonte dice a questo proposito che il lavoro deve essere considerato dalla nuova Carta costituzionale dello Stato perchè con l'abolizione dell'ordinamento corporativo il diritto del lavoro assume un contenuto più vasto e comprensivo di tutti i rapporti individuali e collettivi di lavoro e di tutte le norme di tutela del lavoro. L'Ufficio Provinciale del Lavoro di Milano afferma che la Carta Costituzionale dovrebbe comprendere nel capitolo dedicato alla struttura economica e sociale dello Stato dichiarazioni così formulate:

« — Tutti i cittadini hanno diritto al lavoro, al riposo, al ricovero, all'assistenza sanitaria completa, alla istruzione gratuita per selezione di capacità, in ogni ordine e grado, alla abilitazione professionale idonea, al sostentamento nella disoccupazione-indigenza, nella invalidità temporanea, nell'impotenza-vecchiaia, alla tutela legale, all'assistenza sociale e morale, sulla base della solidarietà nazionale ad in condizioni di dignità civile ed umana.

— Il lavoro è dovere di ogni cittadino, che a tale titolo trova nello Stato condizioni di integrale tutela e sicurezza sociale.

— Una completa legislazione protettiva-assicurativa, contrattuale-assistenziale è emanata dallo Stato a difesa del lavoratore e del cittadino, della donna, del fanciullo e dell'anziano, nel lavoro e nella vita. Ed una organica rete di uffici dello Stato territorialmente distribuiti ne garantisce l'applicazione regolare e lo sviluppo progressivo.

— Le condizioni di lavoro per chiunque sia addetto ad attività o funzioni utili e produttive (presso enti pubblici o presso privati) sono regolate da norme e contratti collettivi che garantiscono la legittima tutela dei suoi interessi.

— All'uopo i cittadini produttori possono liberamente costituirsi in associazioni professionali che sono singolarmente e collettivamente riconosciute in veste rappresentativa della totalità di ogni distinta categoria e del complesso delle categorie; sia in sede contrattuale come in sede pubblica.

— Lo Stato incoraggia ed esalta lo sforzo volontario dei cittadini lavoratori alla autotutela e all'autoelevazione, attraverso le associazioni della cooperazione, della mutualità-previdenza, del ritrovo ricreativo, dell'assistenza sociale, dell'educazione-cultura, come valido contributo al progresso civile e sociale del paese. ».

Anche al 2° quesito, se sia auspicabile una disciplina organica del lavoro, la grandissima maggioranza risponde affermativamente. « Tenuto conto della posizione preminente assunta dal diritto del lavoro — scrive l'Ufficio Regionale del Lavoro per il Piemonte — non basta più raccogliere formalmente le leggi in materia di lavoro in un Codice del Lavoro, ma occorre una disciplina legislativa organica del lavoro ».

Al 3° quesito, se gli interessi del lavoro debbano essere rappresentati negli organi costituzionali dello Stato, la quasi totalità delle risposte è affermativa. Alcuni obiettano però che ogni lavoratore, come cittadino, è rappresentato negli organi costituzionali dello Stato, e qualora una rappresentanza particolare si attribuisse agli interessi del lavoro, i lavoratori si troverebbero praticamente rappresentati due volte: quali cittadini e quali lavoratori.

Al 4° quesito, relativo alla costituzione di tale rappresentanza, esistono opinioni contrastanti. I magistrati, gli Uffici del Lavoro e i datori di lavoro sono favorevoli all'elezione diretta da parte degli interessati, mentre i lavoratori affermano la necessità delle elezioni da parte delle organizzazioni sindacali. Le organizzazioni politiche, con leggera maggioranza, concordano con le opinioni dei rappresentanti dei lavoratori.

Al 5° quesito, circa l'elezione con un sistema di liste, tutti rispondono affermando che in tal caso ciascuna lista deve comprendere rappresentanti diretti di interessi professionali del lavoro.

Al 6° quesito, riguardante il caso dell'adozione del sistema bicamerale, i rispondenti dichiarano che la rappresentanza diretta del lavoro e degli interessi professionali deve trovare posto nella seconda Camera. L'elezione dei rappresentanti, giusta quanto propone l'Ufficio Provincia-

le del Lavoro di Pavia, potrebbe avvenire secondo il sistema della proporzionale mediante liste presentate dalle associazioni sindacali.

Osservazione particolare è quella fatta dalle Associazioni degli Agricoltori di Treviso e Belluno che, pur riaffermando la necessità che la Costituzione preveda l'esistenza di due Camere, pensano che una debba essere l'espressione dei movimenti politici e l'altra debba rappresentare, oltre gli interessi del lavoro, anche quelli economici, in quanto non è sufficiente — a loro avviso — che siano rappresentati solo gli interessi del lavoro.

Al 7° quesito, riguardante la necessità della costituzione di un organo permanente, vi è uniformità di risposte affermative. L'Ufficio Provinciale del Lavoro di Pavia scrive che il Consiglio Superiore del Lavoro e della Protezione sociale deve avere il compito di coordinare l'attività dei Consigli Regionali e Provinciali del Lavoro e formulare proposte agli organi esecutivi.

La Federterra di Vercelli propone l'istituzione di Comitati di Categoria del Lavoro, controllati e valorizzati da un Consiglio Superiore del Lavoro, costituiti da non oltre tre membri, per ogni categoria di lavoratori, particolarmente versati in materia.

Secondo l'On. Ramella di Roma la costituzione di un organo permanente coordinatore di tutte le attività produttive e di tutti gli istituti di protezione sociale si rende indispensabile per evitare che determinati settori operino in contrasto con altri e si assicuri che la protezione sociale è equamente tutelata a favore di tutte le categorie interessate. Il detto organo deve essere affidato alle rappresentanze del lavoro e della produzione, integrate da elementi particolarmente esperti in materia.

L'Associazione Industriale Vercellese è del parere che si debba costituire un organo permanente (Consiglio Superiore del Lavoro e della Protezione Sociale) formato da persone esperte in materia purchè però la sua sfera d'azione sia limitata dai poteri attualmente attribuiti al Ministero del Lavoro.

All'8° quesito, se debba essere statutariamente riconosciuta alle categorie professionali la potestà di emanare norme giuridiche per la disciplina del rapporto collettivo di lavoro sotto forma di regolamento o tariffa per gli appartenenti alla categoria organizzata, solo da parte dei rappresentanti dei lavoratori si hanno tutte risposte affermative, mentre le risposte pervenute dagli appartenenti agli altri gruppi sono contrarie.

Per quanto riguarda, invece, la potestà di emanare norme giuridiche per la disciplina del rapporto collettivo di lavoro sotto forma di contratti collettivi fra categorie diverse i rappresentanti dei lavoratori, i datori di lavoro e le organizzazioni politiche sono favorevoli. Sono contrari i Magistrati. Gli Uffici Provinciali del Lavoro sono divisi in due correnti che si equilibrano. Ad esempio l'Ufficio Regionale del Lavoro di Catania ritiene che non si possa dare alle organizzazioni sindacali anche se giuridicamente riconosciute la potestà di emanare norme giuridiche impegnanti nazionalmente l'intera categoria, particolarmente per la questione salariale. Sono altresì da escludere norme collettive di carattere nazionale per il settore agricolo date le condizioni differenti da zona a zona. Il detto Ufficio ritiene quindi preferibile lasciare l'iniziativa agli organi provinciali o quanto meno a quelli regionali. Per ovviare alle deficienze tecnico-giuridiche, assai probabili, dei contraenti, in sede provinciale, ritiene necessario che la stipulazione avvenga con il concorso, o almeno con la consultazione, degli organi provinciali del Ministero del Lavoro (Uffici del Lavoro). Questo elemento tecnico darebbe garanzia di una certa unità di indirizzo, di forma e di serenità sia nella contrattazione che alla stesura dei contratti.

Al 9° quesito, circa l'utilità del conferimento di una eguale potestà in materia di rapporti collettivi economici, le organizzazioni dei lavoratori e il gruppo delle organizzazioni politiche rispondono affermativamente: si oppongono invece sia i magistrati, sia i datori di lavoro. Gli Uffici Provinciali del Lavoro, le Prefetture, e i Comuni, con una lieve maggioranza, concordano con le opinioni dei primi.

Questa illustrazione del questionario C non può dare che una visione approssimativa di indirizzo su quelle che sono le opinioni generali degli enti e delle persone che maggiormente tengono alla risoluzione di questi problemi.

Questionario **O**

ORGANIZZAZIONE DELL'IMPRESA

SEZIONE PRIMA

PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA ORGANIZZAZIONE DELL'IMPRESA.

1. Ritenete che, per le esigenze di carattere morale, sociale ed economico della vita del nuovo Stato democratico italiano, sia opportuno che i lavoratori partecipino alla responsabilità direttiva del processo produttivo e delle altre attività economiche? *(SI-NO)*

2. Ritenete, tuttavia, che questa partecipazione debba esere limitata a determinati rami e forme ed esclusa in altri rami dell'attività economica, e in quali?

3. Ritenete che, per attuare tale partecipazione dei lavoratori alla responsabilità direttiva nel processo produttivo, sia necessario:

a) istituire Consigli di gestione? *(SI-NO)*

b) ammettere la rappresentanza dei lavoratori a partecipare ai Consigli di amministrazione? *(SI-NO)*

c) ammettere la partecipazione di essi ad ambedue le forme? *(SI-NO)*

4. Ritenete che il principio di cui al n. 1 debba essere sancito nella Carta costituzionale? *(SI-NO)*

CONSIGLI DI GESTIONE

5. Ritenete che i Consigli di gestione debbano esistere solo in aziende di una certa importanza? *(SI-NO)*

— con quanti dipendenti?

— con quale capitale minimo?

(Nota: *Il C.L.N.A.I. prevede l'istituzione di Consigli di gestione nelle aziende di almeno 300 dipendenti e aventi almeno 5 milioni di capitale).*

6. A vostro avviso, la composizione del Consiglio di gestione deve risultare da rappresentanti del capitale e dei lavoratori, e in quale proporzione?

7. Ritenete che i rappresentanti dei lavoratori debbano essere eletti:

— dal complesso dei lavoratori? *(SI-NO)*

— per categorie (operai, impiegati, tecnici?) *(SI-NO)*

8. Come deve essere attribuita la presidenza?

9) Quali debbono essere i poteri del presidente?

10) Definite quali poteri devono avere i Consigli di gestione:

— poteri deliberativi? *(SI-NO)*

— poteri consultivi? *(SI-NO)*

— poteri in materia tecnica? *(SI-NO)*

— poteri in materia finanziaria? *(SI-NO)*

— poteri in materia commerciale? *(SI-NO)*

— poteri nell'organizzazione del lavoro? *(SI-NO)*

11. Nel caso di grandi complessi aziendali, deve esistere:

— un Consiglio di gestione centrale? *(SI-NO)*

— un Consiglio di gestione per stabilimento? *(SI-NO)*

12. Ritenete che i Consigli di gestione possano contribuire al miglioramento della produzione:

— dal punto di vista tecnico? *(SI-NO)*

— dal punto di vista amministrativo? *(SI-NO)*

— dal punto di vista economico? *(SI-NO)*

— dal punto di vista degli investimenti? *(SI-NO)*

13. Ritenete che i Consigli di gestione possano contribuire a migliorare i rapporti fra capitale e lavoro? *(SI-NO)*

14. Ritenete che i Consigli di gestione possano produrre un progresso della capacità dei lavoratori come massa e come singoli? *(SI-NO)*

15. Ritenete che si possa mantenere la tutela dei segreti di fabbrica in regimi di Consigli di gestione? *(SI-NO)*

PARTECIPAZIONE AI CONSIGLI DI AMMINISTRAZIONE

16. In caso di risposta affermativa alle domande di cui al n. 3, lett. *b)* e *c)*, pensate che i lavoratori debbano essere rappresentati nei Consigli di amministrazione di tutte le società anonime, oppure soltanto in quelle di imprese al cui capitale partecipino lo Stato ed altri Enti pubblici?

17. I rappresentanti dei lavoratori nei Consigli di amministrazione dovranno avere:
— voto deliberativo? *(SI-NO)*
— voto consultivo? *(SI-NO)*

18. Pensate che i rappresentanti dei lavoratori in seno ai Consigli di amministrazione, in deroga all'attuale regime giuridico delle società anonime, debbano essere eletti direttamente dai lavoratori o designati dai Consigli di gestione?

COMMISSIONI INTERNE

19. Ritenete che l'istituzione delle Commissioni interne, che adempiono alle funzioni di tutela dei lavoratori nell'ambito dell'azienda e che nello stesso tempo regolando i rapporti fra le maestranze e l'impresa contribuiscono così al buon andamento della produzione, debba essere sancita dalle leggi organiche sul lavoro? *(SI-NO)*

20. Ritenete che la prassi e gli eventuali futuri accordi intersindacali determinanti i compiti e le modalità di funzionamento delle Commissioni interne debbano avere efficacia giuridica? *(SI-NO)*

21. Ritenete che l'istituzione delle Commissioni interne debba sussistere in tutti i settori del lavoro compresa l'amministrazione dello Stato e degli altri Enti pubblici ed in caso affermativo, con quali particolari modalità per il pubblico impiego?

22. Ritenete che in quelle aziende ove non sia prevista l'istituzione dei Consigli di gestione i compiti delle Commissioni interne debbano essere ampliati affidando ad esse, con carattere consultivo, alcune delle attribuzioni dei Consigli di gestione, e quali?

23. Ritenete che, in vista della unitarietà degli interessi dei lavoratori nell'ambito dell'impresa e del buon andamento dell'azienda, la Commissione interna debba essere unica per tutti i lavoratori dell'azienda? *(SI-NO)*

24. Ritenete che l'elezione dei suoi componenti debba aver luogo globalmente da parte di tutti i lavoratori o per categorie (operai, impiegati, tecnici)?

SECONDA SEZIONE

Organizzazione razionale del lavoro (dal punto di vista sindacale e del lavoro nell'impresa)

Premesso: 1) che nelle attuali condizioni dell'economia italiana, tenuto conto anche del livello tecnico della produzione straniera, occorre tendere a una maggiore razionalizzazione della nostra produzione; 2) che l'organizzazione scientifica del lavoro deve comprendere la salvaguardia del lavoro stesso escludendo quelle forme di razionalizzazione che diminuiscono il lavoro fisicamente, moralmente e tecnicamente;

1. Ritenete che, nel campo della razionalizzazione aziendale del lavoro, debba intervenire:
a) esclusivamente il dirigente tecnico? *(SI-NO)*
b) anche la rappresentanza dei lavoratori, al duplice fine di tutelare l'integrità fisica psichica del lavoratore da ogni eccessivo sfruttamento e di dare il contributo di esperienza dei lavoratori alla scelta dei sistemi più adatti di razionalizzazione? *(SI-NO)*
c) un organo di carattere pubblico? *(SI-NO)*

2. Nel caso previsto alla lettera *b)* quali organi debbono intervenire:
a) Consigli di gestione? *(SI-NO)*
b) Commissioni interne? *(S.-NO)*

3. In quali forme e con quali poteri?

4. Nel caso di razionalizzazione che interessi un intero settore produtti-

vo ritenete che debba essere creato un organo di studio e di coordinamento? *(SI-NO)*

5. Pensate che tale organo debba essere formato:

a) dai rappresentanti sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori? *(SI-NO)*

b) anche da delegati del Governo? *(SI-NO)*

6. Ritente che debba essere istituito sulla base prevista dal n. 5 un organo nazionale di studio e di coordinamento della razionalizzazione del lavoro? *(SI-NO)*

7. Ritenete che il lavoratore debba beneficiare dell'aumento di rendimento del lavoro conseguente alla razionalizzazione del lavoro stesso? *(SI-NO)*

SEZIONE TERZA

COOPERAZIONE

Premesso che il movimento cooperativistico deve essere favorito:

a) per i fini sociali cui tende;

b) quale contributo popolare alla ricostruzione e alla lotta contro la speculazione:

1. Ritenete che nella Carta costituzionale o, quanto meno, nella legislazione organica sul lavoro, debba essere sancito il principio della libertà cooperativa? *(SI-NO)*

2. Con quali mezzi pensate debba essere favorito il movimento cooperativistico:

a) con esenzioni fiscali? *(SI-NO)*

b) con crediti da parte dello Stato o di altri Enti pubblici o di appositi organismi creditizi? *(SI-NO)*

c) con preferenza nelle concessioni di lavori pubblici e nella gestione di servizi di pubblica utilità? *(SI-NO)*

d) con agevolazioni nei trasporti? *(SI-NO)*

e) con quali altri eventuali mezzi? *(SI-NO)*

3. Ritenete che possa essere affidato direttamente alle cooperative di consumo il compito di distribuire generi contingentati e tesserati in sostituzione degli organismi attualmente esistenti (Se.Pr.Al., ecc.)? *(SI-NO)*

4. Ritenete che l'attuale regolamento per la costituzione delle cooperative sia congruo? *(SI-NO)*

5. Ritenete sia necessario istituire una registrazione delle cooperative per la salvaguardia della natura stessa del movimento cooperativo, degli interessi pubblici, degli interessi degli associati?

6. Pensate che tale registrazione debba essere subordinata all'accertamento di determinati requisiti e particolarmente:

a) che l'iscrizione alla cooperativa sia aperta e libera? *(SI-NO)*

b) che la cooperativa non abbia carattere speculativo (per esempio: una sola azione per ogni socio, limitazione del diritto del socio al rimborso della sola quota versata sul capitale sociale indivisibile, limitazione dei dividendi ecc.)? *(SI-NO)*

c) che l'ordinamento interno della cooperativa sia democratico? *(SI-NO)*

d) quali altri eventuali requisiti?

7. Pensate che la registrazione debba essere effettuata:

a) con provvedimento del potere esecutivo? *(SI-NO)*

b) con provvedimento di appositi organismi collegiali cooperativistici? *(SI-NO)*

8. Ritenete necessario che, per il buon andamento delle cooperative, per la tutela della buona fede dei terzi contraenti, degli interessi pubblici e dei singoli associati, debba essere esercitato un controllo sulla gestione amministrativa e finanziaria? *(SI-NO)*

9. In caso di risposta affermativa, da parte di quali organi:

a) del potere esecutivo? *(SI-NO)*

b) dell'autorità giudiziaria? *(SI-NO)*

c) di appositi organi collegiali cooperativistici? *(SI-NO)*

10. Pensate che debba essere favorita la costituzione di concorsi tra le cooperative per la gestione dei servizi comuni? *(SI-NO)*

11. Pensate che per favorire lo sviluppo del movimento cooperativistico debba essere accelerato il processo di coordinamento di tutte le attività delle cooperative? *(SI-NO)*

12. Pensate che debba esere evitata la concorrenza tra le cooperative per fini extra economici, e con quali mezzi?

Relazione sulle risposte al questionario O

Anche il questionario O ha avuto un numero di risposte inferiore a quello sperato, ma che consente ugualmente di fare utili considerazioni. Per comodità di studio si sono suddivise le risposte stesse in quattro gruppi: nel primo sono raccolte le risposte provenienti dalla C.G.I.L., dalle Camere del Lavoro e dalle Federazioni Nazionali dei Lavoratori, che dànno un quadro delle opinioni dei lavoratori; nel secondo le risposte dei datori di lavoro e delle loro organizzazioni, nonchè quelle delle Camere di Commercio; nel terzo sono compresi gli Uffici Provinciali e Regionali del Lavoro, le Prefetture e i Comuni, che dànno un'idea delle opinioni di carattere governativo degli uffici preposti alla disciplina del lavoro; infine, in un ultimo aggruppamento, sono compresi i magistrati, i rappresentanti politici dei partiti, le organizzazioni politiche e assistenziali, i professori universitari, e vari.

Partecipazione dei lavoratori all'organizzazione dell'impresa.

Sul problema della partecipazione dei lavoratori all'organizzazione dell'impresa, si manifestano innanzi tutto due tendenze in contrasto: quella dei lavoratori e quella dei datori di lavoro.

I lavoratori a grande maggioranza ritengono sia necessaria la loro partecipazione alla responsabilità direttiva del processo produttivo e delle altre attività economiche, istituendo Consigli di gestione e partecipando ai Consigli di amministrazione.

Naturalmente affermano che questa partecipazione deve essere sancita nella Carta Costituzionale dello Stato. Per quanto riguarda i Consigli di gestione, gli organismi sindacali dei lavoratori ritengono che debbano essere estesi anche alle piccole aziende e cioè oltre i limiti previsti dal C.L.N.A.I., che prevede l'istituzione dei Consigli di gestione nelle aziende di almeno 300 dipendenti e aventi almeno 5 milioni di capitale.

Essendovi in Italia moltissime aziende medie, troppi sarebbero i lavoratori che si troverebbero esclusi dalla partecipazione all'organizzazione dell'impresa — dichiara la Camera del Lavoro di Padova — se venissero applicate le disposizioni del C.L.N.A.I. Anche il minimo di capitale ne limiterebbe l'istituzione, essendovi molte aziende con capitale sociale irrisorio ma con capitale effettivo rilevante.

La proporzione dei rappresentanti del capitale e dei lavoratori nella composizione del Consiglio di gestione, dovrebbe essere paritetica e i lavoratori dovrebbero essere eletti per categoria.

Circa l'attribuzione della presidenza, le risposte dei lavoratori affermano che essa debba essere attribuita sia al datore di lavoro sia agli impiegati, agli operai e ai tecnici, senza distinzione, con sistema elettivo.

Circa le funzioni del Presidente, sono tutti concordi nell'attribuire a questo i normali poteri di cui un Presidente dispone in una assemblea collegiale.

Sui poteri dei Consigli di gestione una grande maggioranza è per i poteri deliberativi, principalmente in materia di organizzazione del lavoro, commerciale, tecnica e finanziaria.

Si prevede un Consiglio di gestione centrale e per stabilimento nei grandi complessi industriali. Si ritiene che i consigli di gestione possano contribuire al miglioramento della produzione dal punto di vista tecnico, amministrativo, economico e degli investimenti. Una grande maggioranza afferma che i Consigli di gestione possono migliorare i rapporti tra capitale e lavoro e produrre un progresso sulla capacità dei lavoratori. Si afferma d'altro canto che i lavoratori debbono essere rappresentati nei Consigli di Amministrazione in tutte le imprese con voto deliberativo e non consultivo.

In merito alla rappresentanza in seno ai Consigli di Amministrazione, la maggioranza pensa che i rappresentanti debbono essere eletti direttamente dai lavoratori.

I datori di lavoro e le Camere di Commercio sono del parere opposto a quello dei lavoratori e infatti, con

una grande maggioranza, escludono che i lavoratori partecipino alla responsabilità direttiva del processo produttivo e sono contrari all'istituzione dei Consigli di gestione e alla rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di Amministrazione. Ma questa tendenza di maggioranza non esclude che ci siano ambienti industriali i quali vedono con simpatia queste innovazioni.

I motivi principali addotti dalla maggioranza sono: l'immaturità dei lavoratori per una partecipazione alla responsabilità direttiva del processo produttivo, la mancanza in loro di competenza tecnica e amministrativa, la diminuzione dell'incentivo del capitale ad affluire alle imprese, la conseguente limitazione all'iniziativa dell'imprenditore e l'inevitabile inasprimento dei rapporti tra industriali e maestranze, con grave ostacolo all'efficienza produttiva.

Alcuni affermano che non occorrono i Consigli di gestione nè la partecipazione dei lavoratori ai Consigli amministrazione, perchè le Commissioni interne delle aziende, che dovrebbero avere poteri consultivi ed estendersi al campo sindacale, sociale, previdenziale, tecnico, amministrativo, sarebbero sufficienti. Naturalmente dovrebbe essere esclusa dalla competenza della Commissione ogni ingerenza in questioni finanziarie, commerciali, economiche, perchè avendo il lavoratore soltanto interesse a togliere ogni frutto al capitale, renderebbe impossibili gli investimenti e la formazione delle riserve (Associazione Agricoltori di Trieste).

Altri, pur escludendo i Consigli di gestione, ammetterebbero i Consigli di produzione adottati in Inghilterra e in Francia (Officine Metallurgiche Bossi, Milano).

Le Associazioni Agricoltori di Treviso, Belluno, Padova, Verona, ritengono ad esempio che la partecipazione dei lavoratori deve limitarsi soltanto ai casi in cui il lavoratore partecipi agli utili.

Infine altri pur essendo contrari ai Consigli di gestione, sarebbero propensi a far partecipare i lavoratori ai Consigli di amministrazione con voto consultivo.

Le risposte riguardanti il quarto gruppo sono favorevoli alla partecipazione dei lavoratori e chiedono che questo principio venga sancito nella Carta Costituzionale. Pur essendo le risposte in maggioranza concordanti con quelle delle organizzazioni dei lavoratori, vi sono delle incertezze circa i poteri da attribuire ai Consigli di gestione. Infatti la maggioranza è lieve sui poteri deliberativi da conferire ai Consigli di gestione in materia finanziaria. Anche sulla partecipazione dei lavoratori ai Consigli di Amministrazione, pur essendo i rispondenti a grande maggioranza d'accordo sulla necessità di questa partecipazione con voto consultivo, esistono incertezze sull'attribuire anche il voto deliberativo.

Salvo, quindi, queste tendenze diverse sui poteri dei Consigli di gestione e sui Consigli di Amministrazione, le risposte concordano con quelle delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Le risposte degli Uffici provinciali del Lavoro, delle Prefetture e dei Comuni (3. gruppo), affermano la necessità della partecipazione in tutti i rami dell'attività economica per mezzo dei Consigli di gestione, la cui Presidenza, però, deve essere attribuita al datore di lavoro che avrà i poteri normali di Presidenza. Sono però contrari a che i Consigli di gestione abbiano poteri deliberativi e quindi assegnano loro solo poteri consultivi in materia tecnica e nell'organizzazione del lavoro. I lavoratori devono essere rappresentati nei Consigli di Amministrazione col solo voto consultivo e designati dai Consigli di gestione. L'Ufficio provinciale del Lavoro di Pavia, a sostegno della utilità e della necessità di una partecipazione dei lavoratori all'organizzazione dell'impresa, afferma la necessità di unificare le forze della produzione nella responsabilità e nel dovere di operare per la ricostruzione. I lavoratori, e quindi i consumatori, devono vigilare sulla produzione ed il suo orientamento a fini di interesse generale contro ogni forma di sfruttamento e di sabotaggio. Afferma che va riconosciuto il contributo dato dai lavoratori alla salvezza del patrimonio industriale del paese e che l'assunzione di responsabilità da parte loro porterà ad un miglioramento della produzione.

L'Ufficio Regionale del lavoro di Torino anch'esso favorevole alla sud-

detta partecipazione, ritiene che in questo modo i lavoratori sentiranno lo stimolo a risparmiare e a produrre di più. Afferma inoltre che per il momento, ed ancora per un certo numero di anni, mentre non è opportuna una partecipazione all'organizzazione dell'impresa in una forma complessa, essa debba essere limitata alla parte tecnico-produttiva in stretta collaborazione con l'imprenditore a vantaggio dell'impresa e dei prestatori d'opera.

* * *

Sulle Commissioni Interne, i pareri delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, degli Uffici del Lavoro e dei partiti politici ecc. sono concordi nel ritenere che l'istituzione di esse debba essere sancita dalle leggi organiche sul lavoro, sulla base della prassi e degli eventuali accordi intersindacali per quanto riguarda i loro compiti e le modalità di funzionamento. Sono favorevoli a che questi organismi sussistano in tutti i settori del lavoro senza particolari modalità per il pubblico impiego e che in quelle aziende che rimanessero escluse dall'istituzione dei Consigli di gestione, le Commissioni interne abbiano ampliati i compiti, affidando ad esse, con carattere consultivo, funzioni riguardanti il processo produttivo e l'organizzazione del lavoro. La Commissione interna dovrà essere unica per tutti i lavoratori dell'azienda e l'elezione dovrà avvenire per categorie di lavoratori.

I datori di lavoro sono divisi invece in due correnti, di cui la prima che ha una leggera maggioranza è concorde con le opinioni espresse dagli enti e persone appartenenti agli altri gruppi, l'altra corrente invece è contraria a che l'istituzione delle Commissioni Interne sia sancita dalle leggi sul lavoro e che le norme intersindacali riguardanti i compiti delle Commissioni interne abbiano efficacia giuridica. Pur tuttavia vedono l'utilità di queste, come organismi di fatto che come tali avranno autorità in quanto faranno opera di chiarificazione tra impresa e lavoratore.

Sulla necessità di far partecipare i lavoratori all'organizzazione dell'impresa esiste quindi una grande maggioranza favorevole, formata dai rappresentanti dei lavoratori, dagli Uffici del lavoro, dalle Prefetture, dai Comuni, dalle organizzazioni politiche, dagli ambienti culturali ecc. Soltanto una parte dei datori di lavoro esclude l'opportunità dell'istituzione dei Consigli di gestione e della rappresentanza dei lavoratori ai Consigli di Amministrazione, ammettendo solo le Commissioni interne, viste però come organismi di fatto, non regolate e tutelate da norme giuridiche. Visione questa che rispecchia un po' troppo interessi personali e posizioni da difendere, perdendo di vista quelle che sono le esigenze attuali della produzione che richiedono una unità completa delle forze operanti e la necessità di evitare agitazioni e scioperi. I lavoratori, rendendosi invece responsabili con la partecipazione attiva al processo produttivo, possono dare un benefico contributo all'opera di ricostruzione.

Organizzazione razionale del lavoro

Le opinioni di tutti i rispondenti sono concordi nell'affermare che nel campo della razionalizzazione aziendale del lavoro non debba intervenire esclusivamente il dirigente tecnico, ma anche le rappresentanze dei lavoratori, perchè è di grande importanza la partecipazione di questi nella scelta dei mezzi e di espedienti atti a razionalizzare il lavoro, oltre che da un punto di vista tecnico, anche da un punto di vista sociale con lo scopo di sottrarre il lavoratore ad un logorio eccessivo. Infatti attraverso l'organizzazione razionale del lavoro si devono realizzare fini di migliore produzione, di maggiore economia e di minore sfruttamento del lavoratore. Dato che la Carta Costituzionale dello Stato deve affermare il principio dell'avviamento alla eliminazione dello sfruttamento del lavoro dell'uomo sull'uomo — afferma l'on. Ramella — i lavoratori collaboreranno con tanto maggiore entusiasmo alla organizzazione razionale del lavoro, perchè sanno che il loro maggiore rendimento va a vantaggio della collettività e non del solo capitale.

Gli organi che debbono intervenire in questo campo sono i Consigli di gestione e le Commissioni interne, affermano tutti concordemente,

salvo i datori di lavoro che, escludendo l'istituzione dei Consigli di Gestione, rimandano questo intervento alle Commissioni interne.

Circa i poteri di questo intervento, la maggioranza è per i poteri consultivi, salvo le organizzazioni sindacali dei lavoratori che invece attribuirebbero poteri deliberativi ai Consigli di gestione e limiterebbero i poteri consultivi alle Commissioni interne.

Con il raggiungimento dei fini prefissati dalla razionalizzazione del lavoro, la maggioranza è favorevole alla creazione di un organo di studio e di coordinamento di un settore produttivo al quale però non devono essere demandati speciali poteri esecutivi. Suo compito dovrebbe essere quello di raccogliere elementi statistici e di studio e la formulazione di linee generali di attuazione entro le quali sia consentita la realizzazione di ogni singola iniziativa. L'organo previsto, oltre che dai rappresentanti dei datori di lavoro e dai lavoratori, deve essere formato anche dai delegati del Governo, i quali possono apportare il loro valido aiuto specie in rapporto al coordinamento di uno specifico settore produttivo con gli altri. Essi infatti dovrebbero far parte di diritto anche dell'organo nazionale, la cui istituzione è ritenuta necessaria.

Per quanto riguarda il beneficio che il lavoratore dovrebbe avere dall'aumento del rendimento del lavoro, conseguente alla razionalizzazione, sarebbe assurdo il pretendere dal lavoratore il suo contributo e il conseguente aumento della produttività del lavoro, qualora gli si negasse la partecipazione ai benefici che ne derivano.

Cooperazione

Sui quesiti posti, le risposte degli enti cooperativistici manifestano un pensiero comune che è ben rappresentato dalle risposte date dalla Federazione Provinciale Bellunese delle cooperative. Detta Federazione comincia con l'affermare che per la notevolissima importanza delle finalità che persegue il cooperativismo, non v'è dubbio che debba essere la Carta Costituzionale a sancire il principio della libertà cooperativa.

Il movimento cooperativo, in quanto espressione della volontà popolare, necessariamente deve essere favorito, sia pure conferendo gli aiuti nei limiti strettamente necessari. Nel campo fiscale, più che di esenzioni, si dovrebbe parlare di « agevolazioni » alle Cooperative, per le quali dovrebbero essere adottati criteri ben diversi da quelli seguiti per le imprese capitalistiche, alle quali fino ad oggi, le cooperative sono state ingiustamente equiparate. L'imposta di negoziazione sulle azioni, l'imposta sul patrimonio, quella sugli utili di guerra, se hanno ragione di essere per le società in genere che perseguono fine speculativo capitalistico, non dovrebbero trovare applicazione per le cooperative, tenute presenti le caratteristiche costituzionali delle medesime, ossia la non commerciabilità delle azioni o quote, le finalità cui esse tendono nelle quali il lucro è totalmente assente, i principii mutualistici cui esse si ispirano. Per quanto riguarda l'imposta sui redditi di ricchezza mobile, che vengono classificati in Categoria B, e l'imposta generale sull'entrata, sarebbe più aderente ad un criterio pratico ed equanime il far corrispondere: nel primo caso, una aliquota fissa minima sull'entità delle vendite, dei lavori, dei servizi, e nel secondo caso, fermo il diritto all'esenzione per le distribuzioni ai soci (nel settore del consumo), una aliquota ridotta per gli eventuali passaggi extra soci (istituiti ospitalieri, case di ricovero, enti di assistenza), che non potendo essere tra i soci di enti cooperativi, non v'è ragione perchè non abbiano a godere di agevolazioni al pari dei soci della cooperativa stessa.

Le funzioni della Sepral e il compito della distribuzione dei generi tesserati, contingentati o comunque di assegnazione, dovrebbero essere affidati in blocco alla cooperazione mediante la costituzione di appositi enti provinciali cooperativi di distribuzione, al cui funzionamento dovrebbero essere preposti elementi designati dalle stesse Cooperative e previo nulla osta dei competenti organi del Governo.

Lo Stato dovrà concedere il necessario credito a detti enti, per consentir loro di attrezzarsi e di far fronte agli impegni. Sarebbe anche sufficiente autorizzare aperture di credito presso uno o più istituti bancari, con garanzia da parte dello Stato, il quale eserciterebbe il controllo

degli enti provinciali a mezzo di funzionari della finanza, della prefettura, o degli stessi istituti sovvenzionatori.

Inoltre per quanto riguarda il punto 4° la detta Federazione afferma che se per regolamento s'intendono le disposizioni del vigente Codice Civile, esse non rispondono perchè si prestano alla creazione di pseudo-cooperative.

La registrazione delle Cooperative è condizione essenziale, ma non deve avvenire presso le Camere di Commercio, bensì presso apposito istituto cooperativo.

L'iscrizione alle cooperative deve essere aperta o libera a tutti, salvo non si ravvisi contrasto di interessi nella persona dell'aspirante socio. La Cooperativa non deve avere carattere speculativo e l'ordinamento interno deve essere democratico. La registrazione deve essere effettuata con provvedimento di un organo collegiale cooperativistico, e il controllo della gestione amministrativa e finanziaria delle cooperative, deve essere esercitato obbligatoriamente.

Questo controllo deve essere esercitato da appositi organi collegiali cooperativistici, dei quali potrà far parte un funzionario dello Stato se alle Cooperative verranno concesse agevolazioni di natura fiscale e se lo Stato accorderà il credito nel periodo iniziale. Per il coordinamento delle iniziative e delle attività, per evidenti ragioni di indole tecnica ed economica, per evitare la concorrenza delle cooperative, la costituzione di Consorzi tra Cooperative, più che favorita dovrebbe essere prescritta, pur lasciando alle singole cooperative autonomia nelle rispettive funzioni interne.

Le risposte pervenute dagli altri Enti e persone non differiscono sostanzialmente da quello degli Enti cooperativistici, avendo i primi le stesse opinioni di questi, sui problemi trattati.

Fanno eccezione alcuni datori di lavoro i quali non vorrebbero che le cooperative venissero agevolate con i mezzi specificati nel questionario. Essi sono anche contrari a che sia affidato direttamente alle Cooperative di consumo il compito di distribuire generi contingentati e tesserati in sostituzione degli organismi attualmente esistenti. Per quanto riguarda la registrazione, ritengono che debba essere effettuata con provvedimento del potere esecutivo e il controllo sulla gestione amministrativa e finanziaria venga esercitato da organi dell'autorità giudiziaria. Ritengono inoltre che la concorrenza tra le Cooperative non debba essere evitata.

Con la trattazione della Cooperazione si conclude il questionario in parola, le cui risposte hanno potuto illustrare i punti di vista dell'opinione pubblica e mostrare, sia pure tendenzialmente, i desideri e le proposte per la risoluzione di questi vitali problemi della nostra vita economica.

Le risposte ricevute al questionario non possono darci l'assoluta realtà delle opinioni per la loro forzata incompletezza, dato il breve termine concesso. Pur tuttavia dànno idea delle principali correnti e del dibattito che si svolge su questi problemi, nelle linee fondamentali, fra i rappresentanti delle idee e degli interessi di tutte le categorie sociali della nazione, rendendo così contributo utile all'opera dei costituenti.

* * *

Si ritiene opportuno riprodurre qui di seguito le risposte date dall'on. Di Vittorio, Segretario Generale della C. G. I. L. ad un interrogatorio e un esempio di statuto per Consigli di Gestione pubblicato dal Comitato Coordinatore per i Consigli di Gestione.

Interrogatorio dell'on. **Giuseppe Di Vittorio**, *Segretario Generale della Confederazione Gen. It. del Lavoro.*

Roma 27 luglio 1946, presenti i membri della Commissione del lavoro: avv. Bargoni, Prof.ssa Chiostergi, dott. Vallieri, dott. Valenti.

DOMANDA — Crede Lei che la Carta Costituzionale debba trattare l'argomento: partecipazione dei lavoratori alla direzione dell'impresa?

RISPOSTA — Sì, credo che la nuova Costituzione dello Stato debba sancire il principio della democratizzazione di tutta la vita del Paese e quindi anche della organizzazione aziendale. Deve essere riconosciuto il principio della partecipazione di tutti i fattori della produzione alla gestione dell'azienda. I

Consigli di gestione debbono essere gli organi di applicazione di questo principio.

D: — Sui poteri deliberativi e consultivi dei C. di G. mi pare che ci sia molta confusione. Molti datori di lavoro ci hanno risposto di essere favorevoli ai C. di G. purchè abbiano soltanto poteri consultivi.

R. — Io credo che la discussione sorta sui C. di G. sia tutta una montatura artificiale per creare difficoltà alla soluzione di questo problema. Il C. di G. deve gestire l'azienda insieme al datore di lavoro ma non deve diminuire la responsabilità della direzione dell'azienda stessa. Però, è evidente che se il C. di G., nella misura in cui esso esprime un'esigenza effettiva di tutta la massa degli operai, dei tecnici e degli impiegati, sostiene una soluzione, sorge un conflitto nella fabbrica. Io penso che in questo caso, se la esigenza posta dal Consiglio di gestione è una esigenza obiettiva di tutto il personale interessato e quindi di vita, di progresso e di sviluppo dell'azienda stessa, esso ha forza materiale e morale per imporre la soluzione progressiva.

D. — Riguardo alla Cooperazione, vi sono due tendenze: una sostiene la formazione di grosse aziende cooperative dirette da una centrale che controlli tutta l'attività di tutte le cooperative al fine di evitare che sotto la forma della cooperazione si nascondano aziende di speculazione; l'altra tendenza, pur ammettendo un controllo, sostiene che si debba lasciare alle cooperative costituite la più ampia libertà di agire come meglio credono.

R. — Penso che raramente come in questo caso la parola libertà ha servito da coperchio a cose poco degne. In materia di cooperazione una lunga esperienza ci ha insegnato che il congegno attuale si presta a dare a veri e propri gruppi di speculatori la forma e la maschera della cooperazione. Perchè la cooperativa risponda ai suoi scopi è necessario che sia di massa, che sia numerosa. Perciò io eleverei il numero minimo di soci necessario alla costituzione di una cooperativa, in modo che debba avere necessariamente carattere di massa. Poi, istituirei il Consorzio obbligatorio di queste cooperative. La direzione di tale consorzio dovrebbe essere democraticamente eletta dal congresso delle cooperative.

D. — Pensa che l'attuale legislazione delle cooperative debba essere riveduta?

R. — Completamente trasformata. Ed aggiungo che una volta riformata una legge, nel senso di garantire l'esistenza soltanto alle vere cooperative, bisogna allora riconoscere a queste cooperative alcuni privilegi, specialmente negli appalti di opere pubbliche. Attualmente sono in condizioni formali di uguaglianza, ma in effetti in una situazione di inferiorità assoluta nei confronti delle imprese private. Questo nuoce alla cooperazione.

(Le altre parti dell'interrogatorio dell'on. Di Vittorio sono a pag. 173 e 351).

IL CONSIGLIO DI GESTIONE nei grandi complessi industriali

Diamo un esempio di statuto per la costituzione dei C. d.G. in un grande gruppo industriale costituito dal raggruppamento di diverse società consociate con diverse attività produttive facenti capo ad un'unica Direzione Generale.

Tale è il caso di diversi grandi complessi industriali italiani e di diverse società risultate dall'unione di società minori in una società industriale di maggiori dimensioni con stabilimenti distribuiti in diverse località d'Italia.

Tale statuto tiene conto della attuale organizzazione gerarchica esistente per esigenze funzionali in tali complessi industriali e cerca di ottenere che il C.d.G. si adegui a questa realtà, promuova una vera e propria democratizzazione degli organi dirigenti della Società.

STATUTO

PER I CONSIGLI DI GESTIONE DEL « GRUPPO X. Y. »

COSTITUZIONE DEI CONSIGLI DI GESTIONE

1. — In ogni unità produttiva del Gruppo X.Y. viene costituito, in via consensuale tra le parti interessate, un Consiglio di Gestione.

2. — Ai fini del presente Statuto l'ente « Gruppo » X.Y. » comprende tanto la Società « X.Y. » propriamen-

te detta, quanto le Società nelle quali la « X.Y. » detiene la maggioranza del capitale sociale.

3. — Unità produttive del « Gruppo X.Y. », in relazione alla organizzazione vigente nell'ambito del Gruppo, sono:

a) le fabbriche;

b) le Società consociate, e cioè le Società di cui la « X.Y.» abbia la maggioranza del capitale sociale, comprendenti più fabbriche;

c) i settori di produzione, comprendenti una o più fabbriche;

d) la Società « X.Y. », unità centrale del Gruppo.

COMPITI GENERALI DI OGNI CONSIGLIO DI GESTIONE

4. — Il Consiglio di Gestione esercita una funzione di controllo democratico nella sfera produttiva in cui opera.

5. — Il responsabile della produzione di ogni unità produttiva ne presiede il Consiglio di Gestione. La sua nomina è subordinata al gradimento dei rappresentanti dei lavoratori.

6. — Il Consiglio di Gestione di ogni unità produttiva è l'organo competente per deliberare su tutte le questioni riguardanti la unità produttiva in relazione a quelle che sono le mansioni e le responsabilità proprie del direttore della unità stessa come responsabile della produzione.

7. — Il responsabile della produzione, Presidente del Consiglio di Gestione, ha la facoltà di decidere sulle questioni che rivestono carattere di urgenza e di ordinaria amministrazione; salvo il diritto del Consiglio di Gestione di prendere in esame e dicontrollare anche le decisioni prese in tale ambito.

8. — Le deliberazioni del Consiglio di Gestione sono impegnative, ed il responsabile di produzione è obbligato a darvi piena ed integrale esecuzione, in quanto abbiano raccolto la maggioranza dei voti dei suoi membri. A parità di voti prevale la opinione del Presidente.

COMPOSIZIONE E FUNZIONI DEI CONSIGLI DI GESTIONE DI FABBRICA

9. — Il Consiglio di Gestione di fabbrica è composto, in forma paritetica per le categorie rappresentate, dai Rapresentanti dei lavoratori della fabbrica, eletti liberamente da questi, e dai Delegati nominati dal direttore della fabbrica.

Il Consiglio di Gestione di fabbrica è presieduto dal direttore della fabbrica.

10. — A parte i compiti generali di cui al precedente art. 6, i Consigli di Gestione di fabbrica hanno le seguenti attribuzioni:

a) contribuire alla formazione dei Consigli di Gestione Superiori (di Settore, di Consociata e Centrale);

b) fornire a questi Consigli di Gestione i dati necessari per discutere i problemi di loro interesse;

c) controllare che le disposizioni da loro emanate ricevano effettiva ed integrale applicazione;

d) formulare proposte da sottoporre alla loro approvazione.

COMPOSIZIONE E FUNZIONI DEI CONSIGLI DI GESTIONE DI SOCIETA' CONSOCIATA.

11. — Il Consiglio di Gestione di Società Consociata è composto, in forma paritetica per le categorie rappresentate, dai Rappresentanti dei lavoratori della Società, eletti liberamente dai Rappresentanti dei lavoratori nei Consigli di Gestione delle fabbriche della Consociata, e dai Rappresentanti del capitale nominati dal Consiglio o dal Commissario della Società.

12. — A parte i compiti generali di cui al precedente articolo 6, i Consigli di Gestione di Società Consociata hanno le seguenti attribuzioni:

a) ricevere e vagliare le proposte dei Consigli di Gestione inferiori;

b) formulare proposte al Consiglio di Gestione Centrale in relazione all'indirizzo fornito dal medesimo.

COMPOSIZIONE E FUNZIONI DEI CONSIGLI DI GESTIONE DI SETTORE.

13. — Il Consiglio di Gestione di Settore è composto, in forma paritetica per le categorie rappresentate,

dai rappresentanti dei lavoratori del settore, eletti liberamente dai rappresentanti dei lavoratori nei Consigli di Gestione delle fabbriche che costituiscono il settore, e dai delegati nominali dal direttore del settore, responsabile della produzione del medesimo.

14. — A parte i compiti generali di cui al precedente art. VI, i Consigli di Gestione di Settore hanno le seguenti attribuzioni:

a) inviare un proprio delegato per la formazione del Consiglio di Gestione Centrale della Società X. Y:;

b) trasmettere ai Consigli di Gestione dipendenti le disposizioni emanate dal Consiglio di Gestione Centrale alla Società e controllarne la effettiva osservanza nell'ambito del settore;

c) formulare proposte da sottoporre alla approvazione del Consiglio di Gestione Centrale della Società.

COMPOSIZIONE E FUNZIONI DEL CONSIGLIO DI GESTIONE CENTRALE DELLA SOC. X. Y.

15: — Il Consiglio di Gestione Centrale della Società X.Y. è composto, in forma paritetica per le categorie rappresentate, dai delegati dei lavoratori inviati da ogni settore di produzione e dai rappresentanti del capitale, nominati dal Consiglio di Amministrazione o dal Commissario della Società.

Il Consiglio di Gestione Centrale è presieduto dal responsabile centrale della produzione, nominato dal Consiglio di Amministrazione o dal Commissario della Società.

16. — A parte i compiti generali di cui al precedente art. 6, il Consiglio di Gestione Centrale della Società X. Y. controlla e delibera in particolare:

a) sulla nomina di tutti i dirigenti tecnici ed amministrativi della Società;

b) sull'organizzazione generale di tutta la Società e del Gruppo X. Y.;

c) sul trattamento economico e morale del personale; sulle assunzioni, sui licenziamenti e sui trasferimenti;

d) sui prezzi di vendita dei prodotti e sulla loro distribuzione;

e) sui prezzi di acquisto delle materie prime e sul loro impiego;

f) sui costi di produzione e su tutte le spese in generale, avvalendosi di tutti i mezzi idonei per poter giungere a dei risultati concreti e veritieri.

In particolare, esso ha pure le seguenti attribuzioni:

a) guidare ed indirizzare i Consigli di Gestione inferiori (di Settore, di Consociata e di fabbrica), fornendo agli stessi i dati che possono interessare la loro attività;

c) studiare i mezzi atti ad accrescere la produzione e proporli al Presidente o al Commissario;

d) conoscere gli utili realizzati dalla Società è fare proposte sul loro impiego;

e) controllare i dati di bilancio e il conto profitti e perdite.

DISPOSIZIONI FINALI E SANZIONI.

17. — I membri dei Consigli di Gestione di ogni unità produttiva non saranno passibili di licenziamento, per tutto il periodo di esercizio delle loro funzioni, se non per espressa deliberazione in questo senso del Consiglio di Gestione Centrale della Società.

18. — Nessun miglioramento di carriera e nessun aumento di stipendio o salario, nè gratifiche straordinarie, nè emolumenti diretti od indiretti saranno consentiti agli appartenenti ai Consigli di Gestione se non approvati dal Consiglio di Gestione Centrale il quale dovrà vagliare l'effettivo merito. Gli appartenenti ai Consiglio di Gestione Centrale sono in qualunque modo esclusi da ogni miglioramento di carriera, stipendio ed emolumenti straordinari diretti od indiretti per tutto il periodo della loro durata in carica (ad eccezione dei miglioramenti collettivi di carattere generale) che non siano preventivamente vagliati ed approvati dalla C. I. dell'unità di provenienza.

19. Sono passibili di licenziamento in tronco, salvo le maggiori pene contemplate dalla legge, i consiglieri, lavoratori e rappresentanti del capitale, che, abusando delle notizie raccolte durante il loro incarico, le ren-

deranno note senza l'autorizzazione del Consiglio di Gestione. Su tutte le questioni di carattere aziendale, sia tecnico che amministrativo, i Consiglieri hanno il dovere del segreto d'ufficio.

20. — Saranno pure licenziati i consiglieri che, contravvenendo alle norme dell'art. 18, cercheranno di ottenere ed otterranno miglioramenti di stipendio o salariali.

21. — I consiglieri che, per ragioni del loro incarico, dovranno lasciare provvisoriamente il lavoro, saranno momentaneamente sostituiti da elementi di loro gradimento e rientreranno al loro lavoro non appena ultimato il loro incarico.

22. — Qualora i Consigli di Gestione di fabbrica o di settore rimangano, per una qualsiasi causa, senza la possibilità di alcun contatto col Consiglio di Gestione Centrale, essi potranno deliberare anche su materie che normalmente rientrano nella sfera di attribuzioni del Consiglio di Gestione Centrale.

23. — Il presente Statuto è integrato da un regolamento per la disciplina di tutte le questioni non contemplate in sede statutaria e per l'esecuzione dello Statuto stesso.

Questionario E

COLLOCAMENTO - RETRIBUZIONE - EMIGRAZIONE DEI LAVORATORI

SEZIONE PRIMA

COLLOCAMENTO DELLA MANO D'OPERA

1. Ritenete che occorra mantenere una disciplina del collocamento? *(SI - NO)*

2. Ritenete che tale disciplina debba implicare l'avviamento al lavoro dei lavoratori appartenenti alle categorie richieste:

a) secondo l'ordine cronologico d'iscrizione? *(SI - NO)*

b) secondo il carico familiare? *(SI - NO)*

c) secondo altri criteri? *(SI - NO)*

3. Ritenete che debba ammettersi la libera scelta per le categorie implicanti mansioni di fiducia o di alta specializzazione? *(SI - NO)*
E per quali altre categorie?

4. Ritenete che il collocamento, quale funzione pubblica, debba essere assolutamente gratuito? *(SI - NO)*

5. Ritenete che debba essere vietata ogni forma di assunzione diretta e di mediatorato privato? *(SI - NO)*

6. Ritenete che la disciplina e la funzione del collocamento debbano essere esercitate:

a) dalle libere associazioni sindacali registrate dei lavoratori? *(SI - NO)*

b) da organi governativi? *(SI - NO)*

c) oppure ritenete che la disciplina e la funzione del collocamento, allo scopo di armonizzare l'interesse pubblico della libertà di lavoro e l'interesse sindacale delle categorie, sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, debbano essere esercitate, sotto le direttive ed il controllo dei Consigli del lavoro, dai dipendenti uffici, con l'intervento di Commissioni miste, sia per la qualificazione dei lavoratori, sia per la vigilanza sul funzionamento? *(SI - NO)*

7. Ritenete che in ogni caso, e cioè anche nella ipotesi di risposta affermativa alle lettere *a)* o *b)* del quesito n. 6, l'organo preposto al collocamento debba procedere all'accertamento della qualifica del disoccupato col concorso di apposite Commissioni di qualifica? *(SI - NO)*

8. Pensate che la capacità di assorbimento dei lavoratori nelle imprese debba essere lasciata al solo criterio dei datori di lavoro? *(SI - NO)*

9. Oppure che la determinazione di tale capacità debba essere attuata anche con l'intervento della Autorità pubblica e delle Organizzazioni sindacali o di altri enti? *(SI - NO)*

10. — In particolare, ritenete che alle imprese debba essere prescritta l'assunzione di una quota minima di lavoratori? *(SI - NO)*

11. In caso affermativo quale ente o quali enti dovrebbero determinare tale quota? (Stato, Organizzazioni sindacali, Consigli di gestione o altri?).

12. Ritenete che la disciplina delle migrazioni interne e della emigrazione all'estero e in colonie, debba essere attuata unitariamente col collocamento attraverso uno degli organi previsti nel quesito n. 6?
Quale altro modo suggerite?

SEZIONE SECONDA

SISTEMI DI RETRIBUZIONE DEI LAVORATORI

1. Il sistema del salario a *cottimo* è vantaggioso.
— per il lavoratore? *(SI - NO)*
— per il datore di lavoro? *(SI - NO)*
— per la produzione nazionale? *(SI - NO)*
(Indicare brevemente i motivi della risposta).
Le risposte si riferiscono solo a questo periodo contingente o anche ad un periodo normale?

2. Il sistema del salario a *incentivo* è vantaggioso:
— per il lavoratore? *(SI - NO)*
— per il datore di lavoro? *(SI - NO)*
— per la produzione nazionale? *(SI - NO)*
(Indicare brevemente i motivi della risposta).
Le risposte si riferiscono solo a questo periodo contingente o anche ad un periodo normale?

3. Il sistema del salario a *premio* è vantaggioso:
— per il lavoratore? *(SI - NO)*
— per il datore di lavoro? *(SI - NO)*
— per la produzione nazionale? *(SI - NO)*
(Indicare brevemente i motivi della risposta).
Se lo ritenete opportuno, rispondete distinguendo i vari metodi: Rowan, Bedaux, Bayle, ecc.
Le risposte si riferiscono solo a questo periodo contingente o anche ad un periodo normale?

4. La *partecipazione agli utili* è vantaggiosa:
— per il lavoratore? *(SI - NO)*
— per il datore di lavoro? *(SI - NO)*
— per la produzione nazionale? *(SI - NO)*
(Indicare brevemente i motivi della risposta).
Le risposte si riferiscono solo a questo periodo contingente o anche ad un periodo normale?

5. Ritenete opportuno che la partecipazione agli utili sia disciplinata da speciali norme legislative? *(SI - NO)*

6. La corresponsione di *compensi in natura* è vantaggiosa: *(SI -NO)*
— per il lavoratore? *(SI - NO)*
— per il datore di lavoro? *(SI - NO)*
— per la produzione nazionale? *(SI - NO)*
(Indicare brevemente i motivi della risposta).
Le risposte si riferiscono solo a questo periodo contingente o anche ad un periodo normale?

1. Il sistema del *salario a scala mobile* è vantaggioso:
— Per il lavoratore? *(SI-NO).*
— per il datore di lavoro? *(SI-NO)*
— per la produzione nazionale? *(SI-NO)*
Le risposte si riferiscono a questo periodo contingente o anche ad un periodo normale?

8. Ritenete opportuno che l'adozione del sistema a scala mobile sia disciplinata da norme legislative? *(SI - NO)*
E per tutto il salario o per una parte di esso?

9. Avete osservazioni da fare sui sistemi di retribuzione attualmente applicati, ma non considerati nel presente questionario? *(SI - NO)*
Nel caso affermativo quali?

10. Avete suggerimenti o proposte da fare su altri sistemi di retribuzione finora non applicati?

11. In particolare, ritenete opportuno attuare in Italia il sistema di retribuzione a base annua attuato in alcune aziende degli Stati Uniti di America, che garantisce al lavoratore una retribuzione fissa calcolata su un determinato numero di ore lavorative all'anno? *(SI - NO)*
Nel caso negativo indicare le ragioni che non permetterebbero tale attuazione.
Nel caso affermativo, ritenete opportuno attuare il suddetto sistema in tutte le industrie o solo per determinate categorie di industrie? Se solo per determinare categorie, per quali?

12. Ritenete che l'attuale legislazione sui sistemi di retribuzione e particolarmente quella contenuta nel nuovo Codice Civile sia soddisfacente? *(SI - NO)*

13. Nel caso negativo in quale senso ed entro quali limiti vorreste che la nuova legislazione s'iniziasse?

14. Ritenete opportuno che nella legge costituzionale siano contem-

plati principii relativi ai sistemi di retribuzione del lavoro? *(SI -NO)*

15. Ritenete che le coalizioni delle imprese (trusts, cartelli, ecc.) siano vantaggiose per gli operai delle imprese coalizzate? *(SI - NO)*

16. E che tali coalizioni siano vantaggiose per gli operai delle imprese non coalizzate? *(SI-NO)*

17. Ritenete che la protezione doganale di determinati rami produttivi sia vantaggiosa per gli operai che lavorano in tali rami? *(SI - NO)*

18. E che tale protezione sia vantaggiosa per gli operai che lavorano nei rami produttivi non protetti? *(SI - NO)*

19. Nel caso di risposta affermativa ad uno o più dei quattro quesiti precedenti, specificare se l'eventuale vantaggio vada riferito alla misura della retribuzione o alla stabilità dell'impiego o a entrambe.

20. Avete speciali osservazioni da fare intorno ai quesiti nn: 15, 16, 17, 18?

SEZIONE TERZA

EMIGRAZIONE

PREMESSA. — *Nelle condizioni attuali del mercato internazionale del lavoro, dato l'atteggiamento generalmente assunto dai Paesi di immigrazione e data la necessità di una completa ed efficace tutela giuridica, economica e sociale degli emigranti, si ritiene indispensabile l'intervento dello Stato per disciplinare l'emigrazione nei suoi vari aspetti e nei suoi vari stadi, dovendosi sempre, anche nella migliore delle ipotesi, condizionare la libertà di emigrazione alla possibilità di immigrazione.*

D'altra parte la politica di un Paese di emigrazione, essendo in grande misura dipendente dalla politica dei Paesi di immigrazione, viene necessariamente condizionata e completata da accordi presi fra i Paesi interessati per stabilire, di comune accordo e nell'interesse stesso degli emigranti, i limiti, le condizioni e le modalità in cui il movimento può svolgersi.

Nel rispondere alle domande che seguono, l'interrogato vorrà quindi, tener conto delle predette considerazioni.

1. In previsione che il nuovo Stato democratico italiano abbia ad adottare una determinata politica nei riguardi dell'emigrazione, si ritiene, specie nel vostro settore, che l'esodo di un importante contingente di lavoratori verso l'estero costituisca per il Paese un vantaggio? *(SI NO)*

Oppure un danno? *(SI - NO)*

Per quali ragioni?

2. Indipendentemente dal quesito precedente, si ritiene che la politica italiana di emigrazione — nei limiti consentiti dalla politica restrittiva dei Paesi di destinazione e dalla necessità di salvaguardare gli interessi degli emigranti — dovrebbe essere ispirata alla maggiore libertà possibile? *(SI - NO)*

Oppure tale politica dovrebbe tendere ad ostacolare ogni espatrio? (SI - NO)

Oppure, al contrario, tale politica dovrebbe favorire e promuovere gli espatri? *(SI - NO)*

Per quali motivi?

3. Tale giudizio va inteso per tutte le forme di emigrazione? *(SI - NO)*

Ovvero solamente per quella a carattere permanente? *(SI - NO)*

O per quella a carattere temporaneo? *(SI - NO)*

O per quella a carattere stagionale? *(SI - NO)*

Oppure verso determinati Paesi? *(SI - NO)*

Quali?

4, Una politica di libertà relativa e d'incoraggiamento dovrebbe essere adottata al più presto? *(SI - NO)*

Oppure dovrebbe essere differita a causa delle contingenti necessità di ricostruzione del Paese e delle probabili condizioni della nostra produzione industriale o agricola? *(SI - NO)*

5. Vi sono, nel settore di vostra competenza, alcuni rami di attività produttiva che richiederebbero, per un determinato periodo, il differimento di una simile politica di libertà o di incoraggiamento all'emigrazione? *(SI - NO)*

Quali?

6. Qualora da parte dei Paesi di immigrazione venissero richiesti dei lavoratori qualificati, specializzati o dei tecnici, sia per l'industria, sia per l'agricoltura, vi è nel vostro settore la possibilità di dar seguito a tale domanda? *(SI - NO)*

Ovvero ritenete che l'espatrio di tali lavoratori sarebbe tale da portare pregiudizio all'attività produttiva nazionale? *(SI - NO)*

Nell'impossibilità di soddisfare le richieste straniere, ritenete necessario ed utile che si proceda ad una istruzione tecnica e professionale dei candidati all'emigrazione, per dare a questi la possibilità di emigrare? *(SI - NO)*

7. Qualora venisse adottata una politica di libertà relativa o di incoraggiamento all'emigrazione ritenete che l'espatrio dei lavoratori — sia individualmente sia collettivamente — debba comunque avere luogo solo in base ad un contratto di lavoro che dia le dovute garanzie sulle condizioni di vita e di lavoro nel Paese straniero? *(SI - NO)*

8. Credete che l'espatrio delle famiglie che si intendono accompagnare o raggiungere il loro congiunto all'estero dovrebbe aver luogo — sempre ammesso che la loro immigrazione nel Paese di destinazione sia consentita — liberamente, senza speciali formalità da parte delle autorità italiane? *(SI - NO)*

9. Ritenete che per l'espatrio dei nostri connazionali sia sufficiente richiedere al Paese di destinazione delle garanzie che assicurino per lo meno l'assoluta parità di trattamento dei nostri lavoratori con quelli nazionali?

Oppure dovrebbero essere richieste anche altre garanzie? *(SI - NO)*

Quali?

10. Qualora l'espatrio avesse per iscopo la colonizzazione di terre incolte e quindi avesse certamente un carattere permanente, ritenete che per il lavoratore e la sua famiglia dovrebbero chiedersi delle garanzie speciali soprattutto se l'impresa di colonizzazione è straniera e non ufficiale? *(SI - NO)*

Quali?

(Ad esempio: garanzie per il reclutamento dei coloni, per la concessione e sistemazione dei terreni da mettere in valore, per le condizioni del finanziamento, per i diritti e i doveri dell'impresa di colonizzazione e dei coloni, ecc.).

11. Ritenete che l'organizzazione sindacale dovrebbe essere chiamata a partecipare alla preparazione ed alla conclusione degli accordi generali o particolari ed alla stipulazione dei contratti di lavoro, sia con la corrispondente organizzazione sindacale, sia con le autorità ufficiali ,sia con i datori di lavoro del Paese d'immigrazione? *(SI - NO)*

12. Ritenete opportuno che un rappresentante del Paese straniero e dei datori di lavoro stranieri assistano e partecipino alle operazioni di reclutamento e soprattutto di selezione dei lavoratori, per il loro collocamento all'estero? *(SI - NO)*

Oppure ritenete che tali operazioni dovrebbero essere svolte unicamente dai competenti organi nazionali? *(SI - NO)*

13. Data l'importanza che l'emigrazione ha presentato in passato e che potrebbe costituire anche in avvenire per l'economia generale dell'Italia e per la sua politica estera, ritenete opportuna la costituzione di un organo ufficiale e speciale (Commissariato), incaricato di coordinare, sovraintendere, organizzare tutta la molteplice attività che ha attinenza con l'emigrazione? *(SI - NO)*

Oppure ritenete preferibile mantenere l'organizzazione attuale che comporta la suddivisione dei compiti fra Ministero del Lavoro e Ministero degli Affari esteri? *(SI - NO)*

14. Nell'un caso come nell'altro ritenete opportuna la creazione di un organo collegiale con potere consultivo (Consiglio superiore), nel quale sarebbero chiamati a far parte rappresentanti dei Ministeri interessati anche indirettamente all'emigrazione, assieme a personalità particolarmente versate in materia? *(SI - NO)*

In tale organo consultivo dovrebbero essere rappresentate anche le associazioni sindacali? *(SI - NO)*

15. Nell'un caso come nell'altro di cui al n. 13 e supposto che l'opera delle autorità ufficiali comprenda anche l'attività di assistenza e di preparazione degli emigranti, ritenete che l'intervento diretto dello Stato dovrebbe essere fiancheggiato o completato da quello di Enti privati a carattere religioso, sociale, filantropico e professionale? *(SI - NO)*

16. Qualora l'organo ufficiale di cui al n. 13 venisse creato, ritenete

che esso dovrebbe occuparsi anche del reclutamento e della selezione dei lavoratori per l'estero, per tramite dei suoi organi periferici?
(SI - NO)

Oppure ritenete che tali operazioni dovrebbero aver luogo unicamente per tramite dei normali organi pubblici di collocamento?
(SI - NO)

Relazione sulle risposte al questionario E

I. - COLLOCAMENTO DELLA MANO D'OPERA.

Per il collocamento le 352 risposte sono state suddivise in 4 gruppi: lavoratori (100), datori di lavoro e camere di commercio (52), uffici governativi (82), varie (118).

Ben pochi sono quelli che oggi negano la necessità di mantenere una disciplina del collocamento. Anche quei datori di lavoro che si oppongono per principio a qualsiasi limitazione delle loro libertà di scelta, riconoscono che nel momento attuale lasciare il collocamento alla libera iniziativa individuale vorrebbe dire immettere la speculazione e la disorganizzazione nel mercato del lavoro.

Salvo gli Uffici del lavoro, le Prefetture e i Comuni che vorrebbero vedere affidato il compito del collocamento ad organi governativi, tutte le categorie si oppongono ad una soluzione che comporta gravi pericoli di burocratizzazione. I lavoratori e buona parte dell'opinione pubblica domandano che la funzione del collocamento sia affidata alle libere associazioni sindacali registrate dei lavoratori, mentre i datori di lavoro e un'altra parte dell'opinione pubblica vorrebbero vedere delegata tale funzione agli uffici dipendenti dai costituendi Consigli del lavoro con l'intervento di commissioni miste, sia per la qualificazione dei lavoratori, sia per la vigilanza sul funzionamento. Alcuni insistono perchè in tal caso le suddette commissioni miste non abbiano carattere paritetico, bensì proporzionale, ossia comportino un numero relativamente più importante di rappresentanti dei lavoratori.

Tra le osservazioni da notarsi è quella che distingue tra governo e governo e domanda che gli uffici di collocamento siano affidati alle associazioni dei lavoratori fin quando sia assicurata l'impossibilità di un ritorno di governi sottomessi ad interessi di gruppo e che vadano contro gli interessi dei lavoratori.

Per quanto riguarda il funzionamento stesso degli uffici di collocamento la maggioranza si pronuncia piuttosto perchè venga preso per criterio il carico di famiglia piuttosto che l'ordine cronologico d'iscrizione (175 contro 139). A questi criteri si oppongono nettamente i datori di lavoro che vogliono messe in primo piano le capacità tecniche dell'operaio. Anche da parte delle Camere del lavoro e dei sindacati non pochi domandano che sia tenuto conto delle qualifiche e che solo a parità di qualifica intervengano il fattore del carico familiare e dell'ordine cronologico d'iscrizione. E salvo i datori di lavoro e alcuni gruppi di lavoratori che notano che la qualifica risulta dal libretto di lavoro (retribuzioni precedenti, durata dei periodi precedenti di occupazione) la quas totalità delle risposte chiede che l'organo preposto al collocamento proceda all'accertamento della qualifica del disoccupato col concorso di apposite commissioni di qualifica.

Vi è unanimità nell'ammettere il diritto di libera scelta per le categorie implicanti mansioni di fiducia o di altre specializzazioni. I datori di lavoro tendono ad escludere il maggior numero di categorie dalla disciplina del collocamento (impiegati, operai specializzati e qualificati e sopra tutto coloro che sono usciti da scuole professionali organizzate dall'azienda). I datori di lavoro si pronunciano infatti per l'assunzione diretta con la maggior libertà di scelta possibile mentre le altre categorie ritengono che debba, salvo poche eccezioni, essere esclusa l'assunzione diretta e in tutti i casi il mediatorato privato.

Tutti pensano che, quale funzione pubblica, il collocamento debba essere assolutamente gratuito.

Per quanto riguarda l'imponibile

di mano d'opera, tutte le categorie, compresi i datori di lavoro ammettonono che la capacità di assorbimento dei lavoratori nelle imprese non debba essere lasciata al solo criterio dei datori di lavoro, e la maggioranza (fatta eccezione dei datori di lavoro) ritiene che l'accertamento debba essere fatto con l'intervento dell'autorità pubblica, delle organizzazione sindacali ed anche, secondo alcuni, delle Commissioni interne e dei Consigli di gestione.

Più discusso è il problema dell'assunzione obbligatoria di una quota minima di lavoratori. Nettamente contrari sono i datori di lavoro benchè alcuni industriali l'ammettano per l'agricoltura (perchè la materia da lavorare è fissa e non fluttuante come nell'industria); viceversa alcuni agricoltori l'ammettono per l'industria escludendola per l'agricoltura.

La quasi totalità dei lavoratori è favorevole all'imponibile della mano d'opera determinato dalle organizzazioni sindacali o dai Consigli di gestione. Alcuni, temendo per il rendimento della ditta, pensano sia compito dei Consigli di gestione studiare le possibilità di sviluppo della produzione per assorbire nuova mano d'opera. La Camera del lavoro di Pavia propone che, nel caso in cui, per la chiusura di un'azienda o per una temporanea crisi in determinati settori, si verificasse un aumento della disoccupazione, l'Ente coordinatore dei Consigli di gestione, richieda ai Consigli di gestione stessi, d'intesa con l'ufficio collocamento, di provvedere all'assorbimento della mano d'opera eccedente.

Non vi è dubbio che l'imponibile debba immediatamente venire applicato là dove si fanno ore straordinarie. Gli uffici governativi sono piuttosto contrari all'imponibile di mano d'opera (27-38) mentre l'opinione pubblica si dichiara piuttosto favorevole (55-40).

La quasi totalità delle risposte è contraria alla disciplina delle migrazioni interne e della emigrazione all'estero e in colonie attraverso gli organi di collocamento previsti.

Migrazioni interne ed emigrazioni dovrebbero essere tutelate dalle organizzazioni sindacali e dalle autorità governative ma nel quadro di una maggiore libertà individuale.

Si ritiene opportuno riprodurre qui di seguito le osservazioni fatte dalla Confindustria e dall'on. D'Aragona sulle questioni relative al collocamento.

Confindustria

La ragione che ha indotto gli Stati ad istituire una disciplina del collocamento e che ha informato le Convenzioni e le raccomandazioni dell'Ufficio internazionale del lavoro, fu quella della necessità di impedire lo sfruttamento del disoccupato attraverso il mediatore libero e di evitare che il collocamento servisse quale mezzo di proselitismo politico.

E poichè il collocamento non interessa solo i lavoratori che hanno bisogno di trovare un'occupazione ma anche, e non in minor grado, i datori di lavoro che hanno bisogno di assumere mano d'opera o lavoratori in genere e perchè il collocamento non investe soltanto gli interessi delle due categorie predette ma ha anche dirette ripercussioni di ordine economico e politico-sociale di carattere generale, si deve ritenere che un organo pubblico o statale darebbe più sicura garanzia di obbiettività nell'esercizio del collocamento.

Il servizio del collocamento dunque, poichè adempie ad una funzione pubblica in cui sono interessati lavoratori, datori di lavoro e lo Stato, non può non essere considerato un servizio pubblico il quale non potrebbe essere esercitato che dallo Stato a mezzo di uffici da esso creati e dipendenti, sia pure con la partecipazione dei rappresentanti delle categorie interessate nella loro amministrazione.

La Convenzione sulla disoccupazione approvata dalla prima Conferenza internazionale del lavoro tenutasi in Washington nel 1919 contempla precisamente un sistema di pubblici uffici di collocamento gratuito.

In base a tale convenzione in tutti i Paesi il collocamento è stato affidato ad uffici locali e nazionali con carattere di servizio pubblico.

Ma è ancor da osservare che sarebbe necessario che, in considerazione delle interferenze reciproche tra il fenomeno della disoccupazione e l'assicurazione che la riguarda, il servizio del collocamento venisse coordinato con l'assicurazione stessa, come già inizialmente si era fatto col R. D. Legge 19 ottobre 1919 n. 2214

e provvedimenti successivi, e come è stato stabilito in Germania con la legge 16 luglio 1927 sul collocamento e l'assicurazione contro la disoccupazione, nell'Austria e in Danimarca.

On. D'Aragona

La disciplina e la funzione del collocamento, data la diversa maturità sindacale delle varie zone italiane, non possono essere esercitate da un identico organo in tutta Italia. Ove è possibile, è preferibile assegnare alle libere associazioni sindacali tali compiti; ove non è possibile, ad organi governativi assistiti da Commissioni miste di lavoratori e datori di lavoro. Indubbiamente è preferibile affidare tali compiti al Sindacato perchè ha una specifica competenza professionale per esercitare il collocamento e cioè: cognizioni tecniche della professione, quasi sempre conoscenza del lavoratore disoccupato, della ditta o stabilimento richiedente.

Se la disciplina e la funzione del collocamento sono affidate alle libere associazioni sindacali è presumibile che il funzionario addettovi sia un appartenente alla categoria e industria, quindi un competente per la qualificazione.

Negli altri casi le Commissioni di qualificazione possono essere le Commissioni miste di cui al n. 6.

II - SISTEMI DI RETRIBUZIONE DEI LAVORATORI.

Spoglio delle risposte.

Ai 20 quesiti della Sezione II - Sistemi di retribuzione dei lavoratori - si sono avute risposte che sono state così raggruppate:

Gruppo 1	Lavoratori	98
Gruppo 2	Datori di Lavoro . .	30
Gruppo 3	Uffici Governativi, esperti, ecc.	113
Gruppo 4	Partiti e personalità politiche . . .	61
	Totale risposte . . .	302

Al 1° quesito concernente il sistema del salario a cottimo la maggioranza del gruppo 1 (lavoratori) risponde che tale sistema è vantaggioso per il datore di lavoro e per la produzione nazionale, ma non per il lavoratore, mentre tutti gli altri gruppi affermano che è vantaggioso per il lavoratore, per il datore di lavoro e per la produzione nazionale, e ciò sia nelle presenti contingenze, sia in periodi normali.

Qualcuno fa notare che il sistema a cottimo è vantaggioso per i lavoratori di capacità superiore alla normale, perchè si offre loro la possibilità di sommare abilità e sforzo, ma non per quelli di capacità normale o inferiore alla normale.

Sul 2° quesito concernente il sistema ad incentivo la maggioranza del gruppo 1 (lavoratori) e del gruppo 4 (Partiti ecc.) non si pronuncia; ma nelle risposte di coloro che si pronunciano (appartenenti a questi due gruppi) ed in quelle degli altri tre gruppi prevale l'opinione che il detto sistema sia vantaggioso per il lavoratore, per il datore di lavoro e per la produzione nazionale, sia nelle presenti contingenze, sia in periodi normali.

Sul 3° quesito relativo al sistema del salario a premio, la maggioranza afferma che tale sistema è vantaggioso per il lavoratore, per il datore di lavoro e per la produzione nazionale in ogni tempo. Generalmente non si fa distinzione dei vari metodi: pochissimi indicano i metodi Rowan e Bedaux che sono più conosciuti in Italia. Solo qualcuno accenna al metodo Bayle e uno al metodo Hasley. Qualche altro accenna allo stakanovismo.

Sul 4° quesito concernente la partecipazione agli utili, tutti i gruppi - eccettuato il 2 (datori di lavoro) - a gran maggioranza affermano che essa è in ogni tempo vantaggiosa per il lavoratore, per il datore di lavoro e per la produzione nazionale: a condizione però - aggiungono molti - che il lavoratore abbia la possibilità di partecipare alla responsabilità della direzione del processo produttivo e ciò - come viene precisato da diversi - attraverso i Consigli di gestione.

Al 5° quesito, se si ritenga opportuno che la partecipazione agli utili sia disciplinata da speciali norme legislative, la maggioranza risponde affermativamente: solo nel gruppo 2 (datori di lavoro) prevale l'opinione contraria.

Al 6° quesito riguardante i compensi in natura la maggioranza ri-

sponde che essi sono vantaggiosi per il lavoratore, per il datore di lavoro e per la produzione nazionale.

In genere prevale il criterio che tale sistema sia da prendere in considerazione specialmente per le aziende agricole e specialmente nelle attuali contingenze.

Al 7° quesito riguardante il sistema del salario a scala mobile la grande maggioranza risponde affermando che tale sistema è vantaggioso nelle attuali contingenze per il lavoratore, per il datore di lavoro e per la produzione nazionale: solo nel gruppo 2 (datori di lavoro) predomina la tendenza a ritenerlo non vantaggioso per il datore di lavoro e per la produzione nazionale.

All'8° quesito se si ritenga opportuno che l'adozione del sistema a scala mobile sia disciplinato da norme legislative la grande maggioranza risponde affermativamente.

Alla questione, se il sistema debba essere adottato per tutto il salario o solo per una parte di esso, non tutti rispondono: fra le risposte predomina la tendenza favorevole all'adozione per tutto il salario e solo alcuni propongono l'adozione limitata all'indennità di caro vita.

Al 9° quesito la maggioranza non risponde: fra coloro che rispondono i più dichiarano di non avere osservazioni da fare sui sistemi di retribuzione attualmente applicati, ma non considerati nel questionario E.

Al 10° quesito, se si abbiano suggerimenti e proposte da fare su altri sistemi di retribuzione finora non applicati, si è avuta qualche rarissima risposta che però in ultima analisi si riferiva sempre ai sistemi precedentemente indicati.

All'11° quesito, se si ritiene opportuno attuare in Italia il sistema di retribuzione a base annua attuato in alcune aziende degli Stati Uniti di America, che garantisce al lavoratore una retribuzione fissa calcolata su un determinato numero di ore lavorative all'anno, la maggioranza ha risposto affermativamente: solo nel gruppo 2 (datori di lavoro) prevale l'opinione contraria.

Alla questione, se sia opportuno attuare il detto sistema in tutte le industrie, si sono avute poche risposte fra le quali predominano quelle favorevoli all'attuazione del sistema in tutte le industrie.

Al 12° quesito, se l'attuale legislazione sui sistemi di retribuzione e particolarmente quella contenuta nel nuovo codice civile sia soddisfacente, la maggioranza fra i lavoratori, i partiti e le personalità politiche risponde « no »; di contrario avviso è la maggioranza dei datori di lavoro e degli uffici governativi; gli esperti per lo più si sono astenuti dal rispondere e quelli che hanno risposto hanno in maggioranza dichiarato che la legislazione attuale non è soddisfacente.

Al 13° quesito, in qual senso ed entro quali limiti si vorrebbe che la nuova legislazione s'iniziasse, non si sono avuto che risposte sporadiche.

Qualcuno chiede l'abrogazione del libro del lavoro del Codice civile, qualche altro una maggiore tutela dei lavoratori e il riconoscimento giuridico dei sindacati, qualche altro ancora la socializzazione.

Si tratta di opinioni diverse che non si rivelano chiaramente orientate in correnti univoche.

Al 14° quesito, se si ritenga opportuno che nella legge costituzionale siano contemplati i principii relativi ai sistemi di retribuzione del lavoro, la maggioranza risponde affermativamente, soltanto nel gruppo 2 (datori di lavoro) predomina l'opinione contraria.

Al 15° quesito, se si ritenga che le coalizioni delle imprese (trusts, cartelli ecc.) siano vantaggiose per gli operai delle imprese coalizzate, la maggioranza risponde negativamente: l'opinione contraria predomina con lievissima maggioranza solo fra i datori di lavoro e gli uffici governativi.

Al 16° quesito, se le dette coalizioni siano vantaggiose per gli operai delle imprese non coalizzate, la grandissima maggioranza è concorde nel rispondere « no ».

Al 17° quesito, se si ritiene che la protezione doganale di determinati rami produttivi sia vantaggiosa per gli operai che lavorano in tali rami, la grande maggioranza risponde affermativamente.

Al 18° quesito, se la detta protezione sia vantaggiosa per gli operai che lavorano nei rami produttivi

non protetti, la grande maggioranza risponde negativamente.

Al 19° quesito, col quale si chiede in caso di risposta affermativa ad uno o più dei quattro quesiti precedenti, se l'eventuale vantaggio vada riferito alla misura della retribuzione o alla stabilità dell'impiego o ad entrambe, molti si astengono dal rispondere: fra i pochi rispondenti prevale l'opinione che l'eventuale vantaggio vada riferito alla misura della retribuzione e alla stabilità dell'impiego.

Al 20° quesito, se si abbiano speciali osservazioni da fare intorno ai quesiti 16, 16, 17, 18 non si ha che qualche risposta generica invocante, per criteri di giustizia, la condanna di ogni forma di privilegio di alcuni a danno dei più.

OSSERVAZIONI

All'esposizione delle tendenze emerse dallo spoglio delle risposte ai quesiti non sembra inopportuno far seguire alcune osservazioni che illustrano le risposte stesse.

Tali osservazioni, sia che avvalorino tendenze della maggioranza, sia che esprimano opinioni di minoranza, o addirittura voci isolate, possono presentare interesse per lo meno come indici del modo in cui le questioni sono state sentite.

Sui problemi fondamentali dei vantaggi e delle opportunità dei vari sistemi di retribuzione più noti molti hanno osservato che non si può generalizzare: ogni sistema ha i suoi pregi e i suoi difetti a seconda dei casi di attuazione. Vi sono lavori per cui il salario ad incentivo è più conveniente di quello a cottimo e viceversa, altri in cui può meglio convenire il salario a premio. Ogni sistema poi dovrebbe essere chiaramente spiegato alle maestranze per evitare diffidenze e sospetti, e la ripartizione dei premi dovrebbe essere minutamente controllata.

Qualcuno osserva che per la produzione nazionale così il salario ad incentivo come quello a premio sono vantaggiosi in un sistema socialistico; ma in un sistema capitalistico no, perchè a lungo andare producono il fenomeno della sovraproduzione con tutte le sue conseguenze.

Un Ufficio provinciale del lavoro (e vari altri, enti e singole persone, esprimono identico parere) scrive che « le forme di retribuzione a cottimo, ad incentivo e a premio si ritengono vantaggiose per i lavoratori e per il datore di lavoro tutte le volte in cui sia possibile fissare un razionale rapporto fra produttività e retribuzione, che possa tradursi in pratica attraverso un sistema semplice facilmente controllabile dal lavoratore sia per quanto riguarda la determinazione di quel rapporto, sia per quanto riguarda il calcolo successivo della retribuzione. I tipi di retribuzione suindicati sono però sempre *da scartarsi quando possano sottoporre il lavoratore a sforzi o rischi notevoli.* In sostanza i vari sistemi possono trovare utile applicazione quando siano opportunamente scelti in relazione all'attività cui si applicano: sarà pertanto *sufficiente che essi non possano venire unilateralmente imposti da una delle parti interessate o da altri organi,* ma che vengano sempre concordati fra le rappresentanze delle parti stesse e regolati con accordi fra le organizzazioni di categoria ».

Un altro Ufficio provinciale del lavoro osserva che « il cottimo nell'economia capitalistica è un indegno sfruttamento della massa media dei lavoratori di capacità normale i quali vengono retribuiti con salari inferiori a quelli che percepirebbero lavorando *a tempo,* non potendo raggiungere, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, la produzione richiesta ».

Altri osservano che « il cottimo implica uno sforzo e un dispendio di energia umana che va a detrimento della bontà e della qualità di produzione; inoltre preclude la possibilità di un maggiore assorbimento di mano d'opera. Può quindi rappresentare un vantaggio per il datore di lavoro, non già per il lavoratore e per la produzione nazionale ».

Per quanto concerne la partecipazione agli utili si osserva da alcuni che essa è vantaggiosa per il lavoratore il quale ha una forte attrazione verso una sempre maggiore perfezione dei metodi produttivi in quanto egli stesso ha interesse che l'azienda migliori; per il datore di lavoro che pur perdendo parte dei suoi utili ha la certezza di poter ottenere dai lavoratori ciò che chie-

de in nome di una maggiore produzione e quindi di una più forte rendita del capitale investito; per la produzione nazionale che esce da tale situazione avvantaggiata in quanto capitale e lavoro, ambedue interessati all'azienda, dànno i loro frutti che, nella somma delle aziende, significano un aumento di deposito aureo a seguito delle intensificate esportazioni. Però viene ancne osservato che la partecipazione agli utili non può andare disgiunta da una partecipazione alla gestione e che essa si deve pertanto inquadrare nei più vasti problemi relativi alla funzione del lavoro nell'organizzazione dell'impresa e al riconoscimento dei Consigli di gestione.

Qualcuno fra coloro che sono contrari alla partecipazione agli utili osserva che essa « è svantaggiosa per il lavoratore perchè oscilla in dipendenza della congiuntura economica e di fattori che il lavoratore non può, nonchè dominare, neppure percepire. Inoltre conduce o a una frode continuata nei libri contabili da parte del datore di lavoro, o a un controllo delle organizzazioni operaie sulla contabilità aziendale che il datore di lavoro riterrebbe intollerabile. Nei confronti della produzione nazionale essa è svantaggiosa perchè pur aumentando il rendimento del lavoratore scoraggerebbe l'imprenditore ».

Sulla corresponsione di compensi in natura viene osservato che essa « può sembrare per il lavoratore un ottimo affare, ma se si pensa che con tale sistema si alimenta in modo preoccupante il mercato non ufficiale, si può affermare che in tale maniera una categoria favorita di lavoratori potrebbe procurarsi tutti i generi necessari mentre altre categorie soffrirebbero maggiormente per il rialzo dei prezzi dei prodotti di prima necessità. Per il datore di lavoro, specialmente in epoche come l'attuale, è vantaggiosa anche perchè può riversare la responsabilità del rialzo dei prezzi sui lavoratori della sua categoria mettendoli in una critica situazione di fronte agli altri comunemente retribuiti ».

Circa il salario a scala mobile si osserva che la sua attuazione, in periodi come questo, anche se è di impaccio alle imprese in quanto non consente di mantenere fede ai preventivi dei costi, giova all'intera produzione perchè elimina i motivi di agitazione e la frequenza degli scioperi a carattere economico.

Si richiede però che il controllo delle parti sia liberamente e totalmente ammesso.

Sull'applicabilità del sistema americano di retribuzione a base annua si osserva da qualcuno che in un periodo di emergenza come l'attuale incontrerebbe difficoltà per l'instabilità della moneta, la mancanza di materie prime, ecc.

In ultima analisi si può concludere affermando che dalle risposte al questionario non risultano spiccate preferenze per uno piuttosto che per un altro sistema di retribuzione: quella che appare vivamente sentita è la « necessità di elevare il tenore di vita dei lavoratori » e perciò da molti si auspica « una forte produzione che abbassi i costi permettendo ai datori di lavoro di corrispondere *alti salari* ».

Scarsissime sono le osservazioni fatte in merito all'opportunità o meno di una nuova legislazione sui sistemi di retribuzione. Per lo più si ritiene non soddisfacente la legislazione attuale e si fanno varie proposte, come si è visto nelle risposte al quesito 13. Va aggiunto che da qualcuno viene chiesto « che la nuova legislazione fissi i principii generali relativi ai sistemi di retribuzione, lasciando ai contratti collettivi la determinazione delle linee particolari secondo le diverse categorie d'industrie ».

III. - EMIGRAZIONE

Nella Sezione Terza del questionario E si facevano, nei riguardi dell'emigrazione che presumibilmente avrebbe dovuto muoversi dall'Italia nel prossimo avvenire, due domande fondamentali, e cioè:

1) se si riteneva che l'esodo di un importante contingente di lavoratori verso l'estero avrebbe costituito per il Paese un vantaggio oppure un danno;

2) se, indipendentemente dalla precedente domanda, si riteneva che la politica italiana di emigrazione, nei limiti consentiti dalla politica restrittiva dei paesi di destinazione e dalla necessità di salvaguardare gli interessi degli emigranti, avrebbe

dovuto essere ispirata alla maggiore libertà possibile.

Altri quattordici quesiti si riferivano ad aspetti secondari seppure importanti del problema che saranno singolarmente esaminati dopo le risposte ai primi due.

I questionari ritornati con le risposte furono 294 dei quali 88 da lavoratori; 31 da datori di lavoro; 96 da Uffici del lavoro, Camere di commercio ecc.; 79 da esperti e personalità diverse.

Alla prima domanda se l'emigrazione verso l'estero possa nel momento attuale costituire un vantaggio:

	risposero		astenuti
	si	no	
Lavoratori	65	15	8
Datori di lavoro	25	3	3
Uffici del Lavoro ecc.	90	4	2
Esperti, personalità ecc.	61	9	9
	241	31	22

Nei riguardi delle poche risposte negative e particolarmente di quelle relativamente più frequenti tra i lavoratori deve osservarsi che esse generalmente stanno in dipendenza dell'inciso contenuto nella domanda « specie nel vostro settore » che sarebbe stato bene omettere perchè in contrasto, almeno apparentemente, con la espressione più generale « per il Paese » e perchè esso trovava la sua soddisfazione al quesito 5.

Un esame più attento dei singoli questionari rivela subito come la negativa debba intendersi proprio per quei determinati settori che vedremo espressamente ricordati al quesito 5 sopra ricordato: edili, tessili. specializzati in genere.

Tra le risposte negative di lavoratori è da tener conto di una (fiancheggiata del resto da esplicite affermazioni ai quesiti 2 e 10) spiegata nel senso che « non si vorrebbe vedere nell'emigrazione una scusa per ritardare l'opera di ricostruzione ».

Anche la maggior parte delle poche risposte negative provenienti dagli altri gruppi sono in dipendenza dell'equivoco accennato; tra i datori di lavoro una sola è appoggiata dalla particolare considerazione che l'emigrazione dovrebbe essere sostituita con la bonifica del monte e del piano perchè, almeno secondo lo scrivente, l'Italia meridionale è spopolata e potrebbe accogliere milioni di italiani ».

Un'altra risposta negativa dovrebbe trovare la sua spiegazione nel fatto che il nostro paese, ricchissimo perchè la ricchezza si misura in HP, abbonda di energie umane (MP) e perciò « niente emigrazione »; poco dopo peraltro si aggiunge che se il nostro paese non si rende presto conto di ciò « converrà lasciare andare la sua gente ad affiancare gli HP installati altrove per non obbligarla a restare allo stato trogloditico ».

Un altro « No » è spiegato osservando che « con la rarefazione della mano d'opera si avrebbe l'automatico rialzo dei salari con conseguente aumento dei prezzi e del costo della vita mentre, all'opposto, si stabilizzerebbe all'estero la concorrenza a nostro detrimento ».

Le risposte favorevoli sono quasi sempre accompagnate da note che mettono in evidenza la intensità della disoccupazione, venendo così a confermare i risultati della precedente indagine a carattere territoriale. Qualcuno, pure tenendo conto delle necessità della ricostruzione, aggiunge che « mancando di materie prime, questa sarà forzatamente lenta e la disoccupazione non permette tergiversazioni ».

Altri, in senso più generale, riconosce che « il nostro paese è sovrapopolato ed ha uno sviluppo industriale che, molto probabilmente, dovrà essere ridotto »; altri ancora, pure rispondendo affermativamente al quesito, teme che l'emigrazione « ci porti via i migliori ».

Ci sembra che, a proposito del vantaggio o del danno per l'emigrazione la nota giusta sia data dalla seguente considerazione di un astenuto « Come il quesito è accademico! Il vantaggio o il danno dell'emigrazione dipendono dalle circostanze; in quelle attuali dobbiamo fare una politica favorevole all'emigrazione indipendentemente dalla somma di vantaggi o danni immediati ».

Si può dunque affermare che le risposte nella loro quasi unanimità ammettono, almeno in senso contingente la necessità dell'emigrazione.

La miglior conferma di tale opinione possiamo vederla nelle rispo-

ste al quesito 2 nel quale è chiesto se l'espatrio dovrebbe essere ostacolato:

	risposero sì	risposero no	astenuti
Lavoratori	3	76	9
Datori di lavoro	0	26	5
Uffici del lavoro ecc.	0	87	9
Esperti, personalità ecc.	0	68	11
	3	257	34

Corrisponde in grandi linee al risultato precedente quello delle risposte alla domanda inversa fatta allo stesso quesito, se cioè la nostra politica di emigrazione dovrebbe essere ispirata alla maggiore libertà possibile.

Risposero affermativamente 234, negativamente 38 e si astennero 22.

Si osservi peraltro che le risposte negative vogliono, come appare dalle osservazioni, semplicemente sottolineare la necessità, anche in regime di libertà, di salvaguardare gli interessi degli emigranti.

Qualche avversione e qualche incertezza si palesa invece di fronte alla terza domanda del quesito 2; se si debba cioè addirittura favorire e promuovere gli espatri; avversione e incertezza ben visibile nella disamina delle risposte:

	risposero sì	risposero no	astenuti
Lavoratori	65	14	9
Datori di lavoro	22	3	2
Uffici del lavoro ecc.	76	8	12
Esperti, personalità ecc.	47	15	21
	210	40	44

Il quesito 3 col quale si intendeva di precisare se il giudizio espresso al quesito precedente era da intendersi per tutte le forme di emigrazione o soltanto per alcuna di esse, ha dato luogo a interpretazioni così diverse che è impossibile trarre dallo spoglio delle risposte un risultato concreto. Il numero insolitamente cospicuo delle astensioni manifesta la difficoltà cui si sono trovati di fronte coloro che dovevano rispondere.

Le risposte al quesito 4 (se una politica di libertà relativa e d'incoraggiamento dovrebbe essere adottata al più presto senza differimenti a causa delle contingenti necessità di ricostruzione del Paese e delle probabili condizioni della nostra produzione indusriale o agricola) confermano in modo assoluto i risultati delle risposte ai quesiti precedenti, anzi esse vengono in un certo senso ad attenuare quella certa avversione precedentemente notata verso una eventuale tendenza a favorire gli espatri.

Si ebbero infatti 241 risposte affermative di fronte a 25 negative e a 28 astenuti senza particolari differenziazioni tra i diversi gruppi di risposte.

Come abbiamo già accennato, le risposte al quesito 5 (se nel settore di competenza dell'interrogato vi siano alcuni rami di attività produttiva che richiederebbero per un determinato periodo, il differimento di una politica di libertà e di incoraggiamento all'emigrazione) non comportano una significativa classificazione quantitativa, non avendo molti degli interrogati un settore di loro particolare competenza.

Può soltanto ripetersi quanto già si è detto, che tra i settori per i quali si ritiene utile un differimento di tale politica sono spesso segnalate le industrie tessili per le quali sembra maggiore il pericolo di una conseguente concorrenza estera a danno della nostra esportazione e quelle della edilizia in relazione alle necessità della ricostruzione. A proposito degli addetti alla marina mercantile che alcuni vorrebbero escludere da quelle facilitazioni, si aggiunge che una parte di essi potrebbe peraltro essere ingaggiata nella marina mercantile che sta creandosi in Svizzera.

Le risposte alle prime due domande del quesito 6 (se cioè nel settore cui appartiene il rispondente si possa dar seguito ad un'eventuale richiesta di specializzati e di tecnici e se gli espatri di questi possano portare pregiudizio alla attività produttiva nazionale) dànno un risultato quasi perfettamente corrispondente: ai 159 sì della prima domanda corrispondono i 148 no della seconda! ai 74 no della prima i 76 sì della seconda con 61 e 70 astensioni rispettivamente.

Ne risulta evidente una certa resistenza, pure nella attuale grave situazione economica, a privarsi di mano d'opera non abbondante special-

mente se confrontata ai compiti della nostra ricostruzione.

La terza domanda invece sulla necessità e utilità di procedere ad una istruzione tecnica e professionale dei candidati all'emigrazione per dare a questi la possibilità di emigrare ha trovato quasi unanime approvazione; su 220 risposte favorevoli appena 24 contrarie con una quarantina di astenuti senza particolari caratteristiche tra i vari gruppi dei rispondenti.

Nell'unanimità pure pressochè assoluta delle risposte favorevoli al quesito 7 (se l'espatrio dei lavoratori debba aver luogo solo in base ad un contratto di lavoro che dia le dovute garanzie sulle condizioni di vita e di lavoro nel Paese straniero) meritano peraltro di essere rilevate le poche risposte nelle quali si fa presente che, con questo, non occorre che sia resa impossibile l'emigrazione del lavoratore libero e specialmente dell'artigiano, del commerciante ecc., disposti a correre il rischio di procurarsi da sè una posizione all'estero o altrimenti si avverte come non siano da escludere particolari circostanze che permettano di derogare ad una troppo rigida limitazione.

Con un numero particolarmente ristretto di astensioni e con una cinquantina di risposte negative, 225 corrispondenti affermano che da parte delle autorità italiane non debbano esigersi speciali formalità all'espatrio di famiglie che intendano accompagnare o raggiungere i loro congiunti all'estero (quesito 8) anzi si insiste da alcuno che si debba vigilare perchè l'unità delle famiglie sia nel modo migliore salvaguardata.

Diffuso scetticismo suscita il quesito 9 (se si ritenga sufficiente richiedere al paese di destinazione altre garanzie oltre quelle che assicurano per lo meno l'assoluta parità di trattamento dei nostri lavoratori con quelli nazionali). Ne sono prova il numero grande di astensioni (72) e quello pure notevole (in specie tra i datori di lavoro) delle risposte negative (96), in confronto con quelle affermative (116).

Si trova infatti assai difficile chiedere, oltre quella assoluta parità di trattamento, garanzie più specifiche; in ogni modo, si chiede spesso la garanzia della libera rimessa dei risparmi alle famiglie rimaste in patria. In una risposta si specifica come in paese a basso tenore di vita debba esser garantito un minimo di alloggio e vitto; in altre si chiedono garanzie per il caso del ritorno, per l'eventualità di cambiare la propria attività all'estero, per la conservazione della cittadinanza. Si chiede anche che sia possibile costituire comunità italiane per la conservazione, specie per i ragazzi, del costume, della religione e morale nostra o che si stabilisca nei paesi di immigrazione una organizzazione di controllo e di tutela dei diritti riconosciuti dai trattati bilaterali.

A numerose osservazioni ha dato luogo il quesito 10 che si riferiva alla colonizzazione di terre incolte e quindi ad espatri con carattere permanente per i quali si chiedeva se non fossero necessarie per il lavoratore e la sua famiglia speciali garanzie sopratutto se l'impresa di colonizzazione fosse straniera e non ufficiale.

Tale necessità è stata affermata in via generica da quasi tutti i corrispondenti con frequenti interessanti specificazioni.

Si è chiesto in modo particolare:

1) che si tratti di terreni realmente capaci di esser colonizzati e anche giuridicamente sicuri ossia non rivendicabili da terzi;

2) che siano garantite le spese per un eventuale ritorno, con deposito presso la Banca d'Italia a nome dell'organizzazione che ha fatto il contratto e, in ogni modo, un equo compenso nel caso che l'esito non corrisponda alle aspettative;

3) che sia assicurato al lavoratore l'uso perpetuo o la proprietà del terreno redento o di parte di esso;

4) che sia garantito un sufficiente compenso per i primi anni di lavoro in attesa che il terreno dia i frutti preventivati;

5) che siano garantiti un sano alloggio, l'assistenza sanitaria e la possibilità di istruzione per i figli;

6) che l'osservazione dei patti sia fatta valere dagli organi diplomatici nazionali o da eventuali collegi arbitrali di cui dovrebbero far parte funzionari italiani;

7) che sia permesso di stabilire

nella colonia uffici governativi italiani di controllo;

8) che non siano abbandonati, privi di mezzi, i lavoratori e le loro famiglie in caso di fallimento della impresa, con piena responsabilità della autorità del paese di immigrazione verso i lavoratori stessi.

Una sola voce sfiduciata e discorde dice che è perfettamente inutile chiedere garanzie perchè vi sono le leggi locali e, in caso di guerra, è la forza che decide.

Un altro invece si rivolge agli espatrianti raccomandando loro che « non pensino di inserirsi nella politica locale e di trasportare nei paesi ove saranno ospitati le ideologie del paese nativo e non si mettano in mostra, come al tempo fascista. L'apoliticità del lavoratore all'estero è *conditio sine qua non* per la realizzazione del problema dell'emigrazione ».

Pressochè unanime in senso affermativo è la risposta al quesito 11 se l'organizzazione sindacale debba essere chiamata a partecipare alla preparazione e alla conclusione degli accordi e alla stipulazione dei contratti di lavoro. E' appena da rilevarsi un numero relativamente un po' più elevato di risposte negative tra i datori di lavoro (10 su 31).

Scarso significato hanno le risposte al quesito 12 (sulla opportunità che un rappresentante del paese straniero assista e partecipi alle operazioni di reclutamento e di selezione dei lavoratori) per le diverse interpretazioni che manifestamente gli sono state date: qualche risposta affermativa peraltro mette bene in evidenza l'utilità di tale partecipazione per evitare che una parte di emigrati sia rifiutata al porto di arrivo (le risposte affermative furono 134 in confronto di 123 negative e di 27 astensioni, senza particolari caratteristiche per singoli gruppi di interrogati).

Una maggioranza assai notevole invece si è raccolta in senso favorevole alla oppurtunità di costituire uno speciale organo (Commissariato) incaricato di coordinare, sopraintendere, organizzare tutta la molteplice attività connessa con l'emigrazione. Come può vedersi dal prospetto che segue, tutti i gruppi degli interrogati hanno concorso a formare tale maggioranza benchè dagli Uffici del lavoro sia venuto un certo numero di risposte in senso contrario.

	risposero si	risposero no	astenuti
Lavoratori	61	14	13
Datori di lavoro	26	4	1
Uffici del Lavoro, ecc.	57	34	5
Esperti, personalità ecc.	65	9	5
	209	61	24

Nè diversa è stata, nè poteva essere, la risposta al quesito 14 strettamente connesso al precedente, se si riteneva cioè opportuna la creazione di un organo collegiale (Consiglio superiore) del quale sarebbero chiamati a far parte rappresentanti dei Ministeri interessati assieme a personalità particolarmente versate in materia.

Assai meno univoca è stata invece la risposta al quesito 15, se l'intervento dello Stato nell'assistenza e preparazione degli emigranti dovesse essere fiancheggiato da quello di Enti privati a carattere religioso, sociale, filantrópico o professionale. Alle 89 risposte favorevoli si contrapponevano infatti 66 negative tra le quali 31 del gruppo dei lavoratori.

All'ultimo quesito col quale si chiedeva se, qualora fosse istituito il Commissariato, questo dovesse occuparsi, per il tramite dei suoi uffici periferici, anche del reclutamento e della selezione dei lavoratori per l'estero, è stata data una risposta sostanzialmente negativa nonostante la lieve maggioranza favorevole.

	risposero si	risposero no	astenuti
Lavoratori	42	29	17
Datori di lavoro	13	15	3
Uffici del lavoro ecc.	28	52	16
Esperti, personalità ecc.	42	25	12
	125	121	48

Anche qui sono gli uffici del lavoro che maggiormente contribuiscono al ragguardevole numero delle risposte contrarie.

A conclusione di queste particolari osservazioni sui diversi problemi

dell'emigrazione può forse mettersi la seguente risposta di ordine più generale e purtroppo abbastanza pessimista: « Le questioni dell'emigrazione possono trovare adeguata soluzione soltanto se tutte le nazioni si persuaderanno che l'emigrazione non è soltanto un problema interno degli Stati di emigrazione e degli Stati di immigrazione, ma è un problema di civiltà internazionale che, come tale, deve essere discusso internazionalmente (O.N.U.). E' pacifico per ogni Stato il rispetto dei diritti civili dello straniero; non deve essere contestato il diritto al lavoro».

N. B. — *Sullo stesso argomento dell'emigrazione vedasi anche il Vol. III (Memorie su argomenti economici) degli Atti della Commissione del Lavoro del Ministero per la Costituente.*

Questionario **S**

ORDINAMENTO SINDACALE

SEZIONE PRIMA

DIRITTO DEL LAVORO.

1. Ritenete che la Carta costituzionale debba contenere una dichiarazione dei diritti del lavoro?
(SI - NO)

2. Ritenete che allo Stato spetti assicurare ai suoi cittadini il lavoro e in difetto la possibilità di sussistenza? *(SI - NO)*

3. In corrispondenza del diritto al lavoro accettate l'onere di un obbligo giuridico del lavoro nei confronti dello Stato? *(SI - NO)*
Oppure ritenete che l'obbligo dello Stato debba essere riconosciuto nel senso che esso ha il dovere di promuovere le condizioni più favorevoli per la maggiore utilizzazione delle forze di lavoro e di stabilire un sistema di protezione sociale per coloro che non siano in grado di lavorare? *(SI - NO)*

4. Ritenete che, a guida del legislatore futuro, ed a garanzia costituzionale del lavoro e dei lavoratori, la Carta costituzionale fissi i principî informatori della legislazione del lavoro, relativi a:

a) la salvaguardia della integrità fisica e morale del lavoratore, attraverso l'igiene e medicina del lavoro, la prevenzione contro gli infortuni ecc? *(SI - NO)*

b) il diritto dei lavoratori a percepire una retribuzione adeguata alle necessità di vita proprie e della propria famiglia secondo il livello del progresso sociale? *(SI - NO)*

c) una integrazione della retribuzione in rapporto al carico di famiglia? *(SI - NO)*

d) il riposo festivo e annuale?
(SI - NO)

e) gli orari e turni di lavoro, il lavoro straordinario e notturno?
(SI - NO)

f) tutte le forme di previdenza e assistenza (per infortuni, malattie, disoccupazione involontaria, invalidità e vecchiaia, ecc.) che, in un generale piano di protezione sociale, debbono garantire al lavoratore la tranquillità del proprio avvenire, in virtù del presupposto fondamentale della liberazione dal bisogno?
(SI - NO)

g) la protezione del lavoro giovanile, con il regolamento del tirocinio, dell'apprendistato, la generalizzazione delle scuole di istruzione professionale e di addestrameto al lavoro? *(SI - NO)*

h) la protezione del lavoro delle donne e dei fanciulli, con la esclusione da lavori gravosi e pericolosi, con il divieto del lavoro notturno, con il regolamento del lavoro a domicilio e con particolari norme protettive, per le donne durante il periodo di gravidanza e puerperio, e per i fanciulli, circa l'età minima di ammissione al lavoro? *(SI - NO)*

i) la protezione del lavoro emigrato? *(SI - NO)*

5. Ritenete che, sulla base dei principî fissati dalla Carta costituzionale, un corpo organico di leggi debba disciplinare tutta la materia del lavoro? *(SI - NO)*

6. Ritenete opportuno che la Carta costituzionale proclami il lavoro un dovere sociale? *(SI - NO)*

7. Ritenete che dalla affermazione di questo principio debbano dedursi anche obblighi giuridici, e quali?

8. Siete in ogni caso d'accordo che sia da escludere, come lesiva della dignità umana, ogni forma di lavoro obbligatorio e coatto? *(SI - NO)*

9. Ritenete che debba essere assicurato ai lavoratori stranieri lo stesso trattamento fatto ai lavoratori italiani:

— a condizione di reciprocità da parte dei rispettivi Stati? *(SI - NO)*

— incondizionatamente? *(SI - NO)*

SEZIONE SECONDA

ORGANIZZAZIONE SINDACALE - CONTRATTI COLLETTIVI - CONTROVERSIE INDIVIDUALI E COLLETTIVE - SCIOPERO - ARBITRATO.

Principii Generali

1. Ritenete che la nuova Carta costituzionale affermi che le varie categorie professionali, indipendentemente dalla struttura organizzativa, costituiscano unità sociale organica, avente una sfera di finalità proprie, da realizzare attraverso la rappresentanza dalle stesse espressa? *(SI - NO)*

2. La nuova Carta costituzionale dovrà proclamare il diritto dei lavoratori, datori di lavoro, esercenti un'arte, una professione, un mestiere, di organizzarsi in libere associazioni sindacali per la tutela dei propri interessi morali ed economici e per le altre finalità proprie dell'organizzazione sindacale? *(SI - NO)*

Tale diritto dovrà essere riconosciuto anche per i dipendenti dello Stato e degli altri Enti pubblici? *(SI - NO)*

3. E dovrà parimenti essere sancito il principio della libertà sindacale, intesa sia sotto l'aspetto della libera e spontanea adesione alle associazioni sindacali, e sia sotto l'aspetto della indipendenza delle medesime da ogni ingerenza dei poteri statali? *(SI - NO)*

ASSOCIAZIONI SINDACALI

4. Dovrà la rappresentanza di ciascuna categoria di lavoratori e datori di lavoro, ai soli fini della stipulazione di contratti collettivi di lavoro, aventi efficacia giuridica nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria, e delle controversie collettive, essere attribuita:

a) a quell'Associazione che sia unica o che abbia una preminenza di aderenti di fronte al numero degli appartenenti alla categoria? *(SI - NO)*

b) a Giunte rappresentative, nel caso di pluralità, se nessuna singola associazione abbia il requisito di preminenza richiesto nel paragrafo precedente?

c) oppure ad un Sindacato, concepito come ente di diritto pubblico, del quale facciamo parte, per legge, tutti gli appartenenti alla categoria, fermo restando il diritto alla costituzione di libere associazioni sindacali per le altre finalità loro proprie? *(SI - NO)*

5. Nel caso di risposta affermativa al n. 4, lett. *a*) o *b*), e per le finalità ivi enunciate, dovrà essere prevista una particolare forma di registrazione delle Associazioni sindacali subordinata al concorso di particolari condizioni? *(SI - NO)*

6. Tra tali condizioni vi dovranno essere:

a) la specificazione dei fini dell'Associazione sindacale inerenti alla funzione di tutela degli interessi economici e morali della categoria e di contrattazione collettiva? *(SI - NO)*

b) l'indipendenza da qualsiasi partito politico? *(SI - NO)*

c) il diritto di ciascun appartenente alla categoria di iscriversi senza alcuna discriminazione nè di razza, nè di sesso, nè di religione, nè di appartenenza a partiti politici? *(SI - NO)*

d) il sistema elettivo nella scelta dei dirigenti rappresentanti dell'associazione, con la garanzia del diritto al voto a tutti e con la rappresentanza proporzionale nei Consigli e Comitati direttivi? *(SI - NO)*

e) la competenza esclusiva dell'assemblea degli iscritti, con maggioranza, di apportare variazioni alle norme statutarie? *(SI - NO)*

f) quali altre condizioni eventualmente si suggeriscono?

7. Deve essere stabilito che le associazioni sindacali registrate debbono essere costituite soltanto o da lavoratori o da datori di lavoro o da liberi esercenti un'arte, una professione o un mestiere? *(SI - NO)*

8. In omaggio al principio della libertà sindacale, dovrà essere am-

messa la eventuale registrazione di più associazioni per ciascuna categoria, salvo a riconoscere efficacia giuridica ai contratti collettivi stipulati solo da quella che abbia i requisiti richiesti nel n. 4? *(SI - NO)*

9. La registrazione dovrà essere effettuata:

a) con provvedimento del potere esecutivo (Ministero del Lavoro)? *(SI - NO)*

b) con provvedimento degli appositi organismi collegiali, che potranno essere costituiti nel nuovo ordinamento del lavoro (Consigli nazionali o locali del lavoro)? *(SI - NO)*

10. Qualora in sede di stipulazione di un contratto collettivo o di applicazione dello stesso sorgano contestazioni sull'inquadramento delle categorie rappresentate, ritenete che tali contestazioni debbano essere risolte:

a) dal potere esecutivo (Ministero del lavoro)? *(SI - NO)*

b) dagli eventuali organi collegiali previsti dall'ordinamento del lavoro? *(SI - NO)*

ANAGRAFE DEL LAVORO

11. Dovrà essere costituita una anagrafe del lavoro, nella quale debbano essere iscritti, nelle previste categorie, tutti i lavoratori, i datori di lavoro e i liberi esercenti un'arte, una professione o un mestiere; nella quale anagrafe dovranno essere registrate tutte le variazioni nelle occupazioni, le qualifiche professionali raggiunte e l'appartenenza alle varie associazioni sindacali registrate? *(SI - NO)*

CONTRATTI COLLETTIVI

12. I contratti collettivi, stipulati dalle associazioni legittimate, saranno obbligatorî di diritto per tutti gli appartenenti alla categoria? *(SI - NO)*

Oppure avranno bisogno di una convalida del potere esecutivo e degli organismi collegiali previsti dall'ordinamento del lavoro? *(SI - NO)*

13. Dovrà essere prevista la possibilità di regolamenti collettivi, emessi dagli organismi collegiali previsti dall'ordinamento del lavoro, per quelle categorie per le quali non vi siano associazioni registrate? *(SI - NO)*

14. I contratti collettivi dovranno essere registrati e la registrazione dovrà essere preceduta da un esame di merito oppure da un esame semplicemente formale?

CONTRIBUTI SINDACALI

15. Ritenete che i contributi sindacali debbano rimanere volontari?

Nel caso di risposta negativa, ritenete che i contributi obbligatorî a carico di tutti gli appartenenti alla categoria debbano essere percepiti:

a) a favore del Sindacato di diritto pubblico, nel caso che sia istituito a norma del n. 4, lett. c)? *(SI - NO)*

b) a favore delle libere associazioni sindacali registrate, sia nel caso di unicità, sia con ripartizione fra le stesse, in caso di pluralità? *(SI - NO)*

CONTROVERSIE INDIVIDUALI E COLLETTIVE E DIRITTO DI SCIOPERO.

16. Per le controversie individuali del lavoro bisognerà mantenere la competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria, oppure si dovranno istituire appositi organismi giurisdizionali?

17. Per le controversie individuali del lavoro, ove non si sia raggiunto il componimento in sede sindacale, dovrà conservarsi l'istituto del previo tentativo di conciliazione da effettuarsi presso gli Uffici del Lavoro da Commissioni miste? *(SI - NO)*

18. Ritenete che il diritto di sciopero debba essere consacrato nella Carta costituzionale o quanto meno nella legislazione sul lavoro?

19. Il diritto di sciopero dovrà essere limitato per il settore dei servizi pubblici? *(SI - NO)*

20. Oppure, nel caso di risposta negativa al n. 18, per le controversie collettive di lavoro, dovrà essere introdotto l'arbitrato obbligatorio?

21. Nel caso di risposta affermativa al n. 18, dovrà essere introdotto l'istituto del preventivo tentativo di conciliazione, da espletarsi obbli-

gatoriamente prima di passare allo sciopero? *(SI - NO)*

22. Dovrà, in ogni caso, essere predisposta una procedura arbitrale, che entrambe le parti abbiano la facoltà di adire? *(SI - NO)*

23. Per le controversie collettive, che abbiano per oggetto esclusivamente l'interpretazione e l'applicazione di norme legali e contrattuali vigenti, si dovrà disporre che esse debbano essere obbligatoriamente definite in via arbitrale? *(SI - NO)*

24. Il lodo arbitrale, emesso nei casi di cui ai nn. 20, 22, 23, dovrà avere forza di sentenza, vincolativa ed obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria, cui la controversia si riferisce? *(SI - NO)*

SEZIONE TERZA

ATTIVITA' DELLO STATO IN MATERIA DI LAVORO.

1. Ritenete che lo Stato debba intervenire, quale regolatore e moderatore, mediante organi specifici di natura amministrativa, per la esecuzione delle norme sul lavoro, per il componimento delle vertenze di lavoro, per tutelare la libertà e i diritti del lavoro, per regolare l'andamento del mercato del lavoro? *(SI - NO)*

2. Ritenete che tali organi debbano consistere:

a) in organi amministrativi del potere esecutivo? *(SI - NO)*

b) in organi collegiali, nei quali siano rappresentate tutte le categorie sociali e tutti gli interessi? *(SI - NO)*

c) in entrambi gli organi, con opportuna specificazione delle rispettive sfere di competenza? *(SI - NO)*

3. Per quanto attiene agli organi del potere esecutivo, ritenete che essi debbano essere costituiti:

a) da un apposito Ministero (Ministero del lavoro? *(SI - NO)*

b) da organi locali del lavoro? *(SI - NO)*

4. Ritenete che tali organi locali debbano essere istituiti e dipendenti dal Ministero del lavoro, oppure, pur esplicando còmpiti per conto del detto Ministero, debbano essere organi esecutivi dei Consigli locali del lavoro? *(SI - NO)*

5. Per quanto attiene agli organi collegiali, ritenete che debbano essere istituiti un Consiglio Nazionale del lavoro e Consigli locali del lavoro? *(SI - NO)*

6. Ritenete che tali Consigli debbano essere composti dai rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e degli esercenti le libere professioni, arti e mestieri:

a) in misura paritetica? *(SI - NO)*

b) oppure in quale proporzione?

7. Ritenete che i componenti dei detti Consigli debbano essere eletti direttamente dalle categorie interessate? *(SI - NO)*

Oppure nominati dal potere esecutivo, su designazione delle associazioni sindacali? *(SI - NO)*

8. Ritenete che di tali Consigli debbano far parte funzionari delegati dal potere esecutivo, nelle sue varie branche, e dalle istituzioni di assistenza e previdenza sociale? *(SI - NO)*

Oppure che tali funzionari possano essere chiamati solo a scopo di consultazione? *(SI - NO)*

9. Ritenete che i còmpiti del Ministero del lavoro e degli organi del lavoro debbano essere i seguenti:

Compiti comuni, secondo la rispettiva competenza nazionale o locale:

a) registrare le associazioni sindacali e i contratti collettivi? *(SI - NO)*

b) svolgere opera di mediazione e di conciliazione nelle controversie collettive di lavoro? *(Si - No)*

c) provvedere a quanto occorra per lo svolgimento della procedura arbitrale, qualora le parti vi facciano ricorso? *(SI - NO)*

d) compiere indagini statistiche e studi sulle questioni di lavoro, disoccupazione, prezzi, emigrazione e migrazioni interne, ed ogni altro aspetto della vita economcia e sociale? *(SI - NO)*

e) provvedere al funzionamento dei servizi per l'anagrafe del lavoro? *(SI - NO)*

f) promuovere la previdenza, la assistenza sociale e l'istruzione pro-

fessionale, vigilando sui relativi istituti ed enti? *(SI - NO)*

g) quali altri compiti suggerite?

Compiti particolari degli Uffici del lavoro:

a) compiere opera di mediazione e di conciliazione in materia di controversie individuali di lavoro, mercè apposite Commissioni miste, istituite presso detti Uffici? *(SI - NO)*

b) dare esecuzione ai deliberati del Consiglio locale del lavoro? *(SI - NO)*

c) fare relazioni periodiche sulla situazione del lavoro al Ministero del lavoro ed al Consiglio locale del lavoro e svolgere le inchieste e raccogliere i dati che potranno essere da quegli organi loro richiesti? *(SI - NO)*

d) quali altri compiti suggerite?

10. La vigilanza sull'applicazione delle leggi sociali e dei regolamenti e contratti collettivi deve essere affidata agli organi locali del lavoro? *(SI - NO)*

Oppure ad un apposito ispettorato? *(SI - NO)*

11. Ritenete che i compiti dei Consigli del lavoro, secondo la rispettiva competenza nazionale o locale, debbano essere i seguenti:

a) essere sentiti nella registrazione delle associazioni sindacali e dei contratti collettivi di lavoro e decidere dei ricorsi relativi a tali materie? *(SI - NO)*

b) approvare i regolamenti collettivi di lavoro per le categorie per le quali non esistano associazioni sindacali registrate? *(SI - NO)*

c) formare e tenere l'albo degli arbitri per le controversie di lavoro? *(SI - NO)*

d) risolvere le controversie in materia di inquadramento? *(SI - NO)*

e) dettare norme regolamentari e direttive sull'anagrafe del lavoro e sul collocamento dei lavoratori? *(SI - NO)*

f) esprimere il proprio parere sui progetti di legge, regolamenti, nonchè decreti ministeriali in materia di lavoro, igiene, previdenza, assistenza sociale, istruzione professionale, emigrazioni e migrazioni interne, provvedimenti contro la disoccupazione e preparare propri rapporti e voti in materia? *(SI - NO)*

g) quali altri compiti suggerite?

Relazione sulle risposte al questionario S

Il questionario sull'ordinamento sindacale, diviso in tre sezioni: diritto del lavoro, organizzazione sindacale e attività dello Stato in materia di lavoro, è quello che ha ottenuto relativamente, il maggior numero di risposte. Circa i 4/5 delle 330 risposte, provengono da organismi che raggruppano larghi strati della popolazione e rappresentano gli interessi delle principali categorie di cittadini; appare perciò chiara l'importanza di una inchiesta che, se non ha un preciso valore dal punto di vista statistico, rappresenta non di meno una indicazione preziosa degli orientamenti dell'opinione pubblica.

Le risposte sono state suddivise in 6 categorie: organizzazioni sindacali dei lavoratori; organizzazioni degli industriali e Camere di commercio; organizzazioni di agricoltori; uffici del lavoro; magistrati e professori; organismi di massa (U.D.I., C.I.F., F.D.G., e sezioni dei partiti) e le risposte individuali. Questa ultima categoria, con un terzo quasi delle risposte, viene ad esprimere con un certo peso l'opinione pubblica generale. Altrettanto rappresentativa è anche la prima categoria che conta, per le organizzazioni sindacali dei lavoratori, un centinaio di risposte.

I. — DIRITTO DEL LAVORO.

Salvo per alcuni rappresentanti isolati dei datori di lavoro, industriali o agricoltori, appare unanime la necessità che nella Carta costituzionale vengano affermati i fondamentali diritti del lavoro: diritto al lavoro prima, diritto all'assistenza poi, diritto di organizzarsi liberamente in associazioni sindacali per la tutela dei propri interessi morali e economici e per le altre finalità

proprie dell'organizzazione sindacale. A questo proposito, salvo poche obiezioni da parte di industriali o magistrati, si intende che, non solo deve essere affermata la libertà sindacale come libertà di adesione al sindacato, ma anche come indipendenza dello stesso sindacato da ogni ingerenza dei poteri statali; e questo non solo per i lavoratori delle imprese private ma anche per i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici.

Un'opposizione si riscontra tra i datori di lavoro e i magistrati per la inclusione nella Carta costituzionale del diritto di sciopero che però la larga maggioranza (246 contro 49) e la stessa Confederazione Generale dell'Industria Italiana vuole vedere incluso almeno nella legislazione del lavoro.

Per quanto riguarda il diritto di sciopero nei servizi pubblici, 182 risposte contro 106 domandano una limitazione di tale diritto; ma la maggioranza dei rappresentanti dei lavoratori (61 su 100) pensa che senza limitare il diritto di sciopero giuridicamente si può contare sulla coscienza dei lavoratori dei servizi pubblici che hanno dimostrato di tener conto, nella difesa dei loro interessi di categoria, anche degli interessi della collettività nazionale e dello Stato.

Tra i diritti del lavoro che devono venire affermati nella Carta costituzionale vi sono, oltre a quelli sopra elencati, quello della salvaguardia della integrità fisica e morale del lavoratore attraverso l'igiene e la medicina del lavoro, la prevenzione degli infortuni ecc.; il diritto di percepire una retribuzione adeguata alle necessità della vita propria e della propria famiglia, secondo il livello del progresso sociale; il diritto ad un'integrazione della retribuzione in rapporto al carico di famiglia; il diritto al risposo festivo ed annuale; la limitazione degli orari e turni di lavoro nonchè del lavoro straordinario e notturno; il diritto a tutte le forme di previdenza e assistenza (per gli infortuni, malattie, disoccupazione involontaria, invalidità e vecchiaia, ecc.) che, in un generale piano di protezione sociale debbano garantire al lavoratore la tranquillità del proprio avvenire, in virtù del presupposto fondamentale della liberazione dal bisogno. La legislazione dovrà ugualmente proteggere il lavoro giovanile, il lavoro delle donne ed il lavoro emigrato.

I principî informatori dei diritti accennati in questo ultimo paragrafo, dovrebbero trovar posto nella Carta costituzionale, la loro formulazione definitiva però dovrebbe essere lasciata alla legislazione normale e dovrebbe costituire un corpo organico di leggi del lavoro. Tanto gli organizzatori sindacali quanto gli industriali insistono sul fatto che la legislazione deve sempre essere basata sui risultati delle libere contrattazioni tra organizzazioni interessate e che deve ulteriormente essere sempre vivificata da esse.

Tra i principî sopra elencati ve ne è uno che fa sorgere alcune rare obiezioni (una quarantina di risposte), quello dell'integrazione della retribuzione in rapporto al carico di famiglia. Altri domandano che le questioni attinenti ai turni di lavoro e al lavoro straordinario vengano fissate dalla libera contrattazione, ma tanto in un caso come nell'altro la maggioranza pensa che il principio debba essere fissato nella legislazione.

La larga maggioranza (288 contro 27) afferma che il lavoro deve essere dichiarato non solo un diritto ma anche un dovere sociale.

Alcune obiezioni sono però state fatte soprattutto da parte di magistrati e professori, da parte di industriali e da parte degli uffici del Lavoro considerando alcuni che si tratterebbe di una affermazione teorica che difficilmente avrebbe concreta attuazione nella vita sociale odierna.

Se la grande maggioranza ritiene che il lavoro deve essere proclamato un dovere sociale nella Carta costituzionale, si oppone però a che obblighi giuridici si deducano da tale affermazione. Non solo si vuole escludere come lesiva della dignità umana ogni forma di lavoro coatto, e a questo si oppone la quasi totalità degli interrogati (257 contro 82), ma si teme che lo stabilire sanzioni contro coloro che rifiutassero di lavorare comporti un potere eccessivo da parte dello Stato.

A considerare le risposte, si nota che sul punto degli obblighi giuridici la grande maggioranza si è astenuta o ha risposto evasivamente parlando di obblighi morali e sociali. 85 questionari portano però una

decisa affermazione. 25 rappresentanti di industriali o industriali stessi su 34 si sono dichiarati favorevoli alle sanzioni giuridiche in caso di rifiuto di lavorare, come 14 giudici e professori su 41. I rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori in generale si astengono dal rispondere alle domande o affermano la necessità di salvaguardare le libertà individuali temendo che tali obblighi giuridici pesino unicamente sui lavoratori. Tra coloro che ammettono il ricorso a sanzioni si notano due categorie di proposte: da parte dei lavoratori si domanda che chi non lavora veda limitato il proprio diritto di proprietà o che vengano colpiti i redditi che non provengono dal lavoro. Da parte dei datori di lavoro, invece, si domanda che in caso di rifiuto di lavorare non venga accordata nessuna assistenza.

Tra le osservazioni torna frequente il pensiero che allo Stato democratico spetta di creare le condizioni obiettive che facciano sì che il lavorare sia interesse di tutti. Lo Stato deve assicurare ai cittadini la sussistenza per mezzo di un sistema di assicurazioni sociali, e sopratutto far sì che esista lavoro per tutti. Dalla maggioranza è infatti profondamente sentito questo diritto al lavoro che lo Stato deve salvaguardare riorganizzando l'economia nazionale in modo da creare occasioni di lavoro.

Per quanto riguarda il problema sussidiario dei diritti dei lavoratori stranieri, salvo un certo numero di magistrati e professori e alcune risposte isolate, la maggioranza domanda che in caso di reciprocità da parte dei rispettivi Stati sia assicurato ai lavoratori stranieri lo stesso trattamento fatto ai lavoratori italiani nel paese considerato. Mentre buona parte dei rappresentanti dei lavoratori domanda che questa uguaglianza di trattamento sia affermata incondizionatamente, la maggioranza dei datori di lavoro e delle altre categorie è contraria.

II. — ORGANIZZAZIONE SINDACALE.

Non vi è più nessuno che neghi oggi l'esistenza di interessi di categoria e di classe aventi il diritto di affermarsi attraverso adeguate forme di organizzazione, e tra le dichiarazioni da comprendersi nella Carta costituzionale si pensa generalmente debba venir precisato che le varie categorie professionali, indipendentemente dalla struttura organizzativa, costituiscono un'unità sociale organica, avente una sfera di finalità proprie, da realizzarsi attraverso la rappresentanza dalle stesse espressa.

Ai fini della stipulazione dei contratti collettivi si pone il problema della rappresentanza di diritto delle categorie. A quale organizzazione verrà riconosciuta tale rappresentanza? Non pochi sindacalisti a questa domanda hanno risposto riaffermando la necessità dell'unità sindacale per la difesa delle classi lavoratrici, domandando che questa unità, che caratterizza la vita sociale italiana odierna, sia riconosciuta e appoggiata dall'ordinamento dello Stato. Certi arrivano a domandare che si riconosca la rappresentanza della categoria unicamente al sindacato aderente alla C.G.I.L. In omaggio alla libertà sindacale viene però accettato a grande maggioranza (239 contro 52) il principio della eventuale registrazione di più organizzazioni per ciascuna categoria, salvo a riconoscere efficacia giuridica ai contratti collettivi stipulati solo da quella che abbia i requisiti richiesti.

Quali dovrebbero essere questi requisiti? Una semplice preminenza di aderenti di fronte al numero degli appartenenti alla categoria. Nel caso in cui vari sindacati avessero lo stesso numero di aderenti, chi dovrebbe stipulare i contratti collettivi? La commissione con una sua domanda aveva suggerito l'eventuale costituzione di giunte rappresentative. Nettamente favorevoli sono unicamente gli industriali e gli uffici del lavoro, mentre le altre categorie non rispondono in modo uniforme. Datori di lavoro, uffici del lavoro e buona parte dei rappresentanti dei lavoratori sono contro la costituzione di un sindacato concepito come ente di diritto pubblico, del quale facciano parte, per legge, tutti gli appartenenti alla categoria, fermo restando il diritto alla costituzione di libere associazioni sindacali per le altre finalità loro proprie. Da notarsi come segno della mancata preparazione dell'opinione pubblica il

fatto che numerose risposte delle altre categorie portano una risposta affermativa sia per il riconoscimento del sindacato libero maggioritario, sia per l'opposta eventualità del sindacato di diritto pubblico. Il che fa apparire per l'insieme dei questionari una maggiorazione di risposte favorevoli in ambedue i casi, anche se meno forte è la maggioranza per il sindacato di diritto pubblico (151 contro 175).

Per la registrazione la totalità degli interrogati accetta che sia sottomessa alle condizioni suggerite dalla commissione:

a) specificazione dei fini della associazione sindacale inerenti alla funzione di tutela degli interessi economici e morali della categoria e di contrattazione collettiva;

b) indipendenza da qualsiasi partito politico;

c) diritto di ciascun appartenente alla categoria di iscriversi al sindacato senza alcuna discriminazione nè di razza, nè di sesso, nè di religione, nè di appartenenza a partiti politici;

d) sistema elettivo nella scelta dei dirigenti della associazione, con la garanzia del diritto al voto a tutti e con la rappresentanza proporzionale nei consigli e comitati direttivi;

e) competenza esclusiva dell'assemblea degli iscritti, con maggioranza, di apportare variazioni alle norme statutarie.

Vi è chi aggiunge che gli statuti dell'organizzazione dovrebbero essere depositati all'atto della registrazione. Alcuni domandano anche che per i servizi delegati (collocamento ed assistenza, ecc.) le organizzazioni sindacali sottomettano a controllo il bilancio annuo.

Per la registrazione delle organizzazioni sindacali i pareri sono divisi per quanto riguarda l'ente incaricato, organo del potere esecutivo o organo collegiale da crearsi. I sindacalisti si pronunciano piuttosto per questi ultimi e questa preferenza da tendenza diventa chiara affermazione (71 contro 18) quando si tratta della soluzione di contestazioni sull'inquadramento delle categorie rappresentate. Datori di lavoro ed uffici di lavoro danno invece la preferenza in un caso come nell'altro agli organi del potere esecutivo.

Salvo gli uffici del lavoro la grande maggioranza (206 contro 95) pensa che il fatto stesso di essere stati stipulati dalle associazioni legittimate dà ai contratti collettivi la loro efficacia e deve renderli obbligatori per tutta la categoria senza un'ulteriore convalida del potere esecutivo. Si ammette però che i contratti collettivi siano registrati dopo un esame che i più vogliono semplicemente formale. Tanto i sindacalisti quanto gli industriali pensano che le categorie interessate sono quelle che hanno maggiore competenza e che l'esame di merito avrebbe come solo risultato una perdita di tempo.

Si ammette generalmente che per quelle categorie per cui non vi siano associazioni registrate i *regolamenti* collettivi siano emessi dagli organismi collegiali previsti dall'ordinamento del lavoro.

Per la soluzione delle controversie individuali la maggioranza delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e della opinione pubblica si dichiara contraria al mantenimento della competenza dell'autorità giudiziaria. In particolar modo rappresentanti dei lavoratori domandano la istituzione di appositi organismi giurisdizionali: collegio arbitrale, giurisdizione probivirale. Una larga maggioranza in tutte le categorie pensa che debba essere conservato l'istituto del previo tentativo di conciliazione da effettuarsi presso gli uffici del lavoro da commissioni miste.

Allorchè una larga maggioranza ha domandato l'inclusione del diritto di sciopero nella Carta costituzionale o quanto meno nella legislazione del lavoro, non si è però riscontrata l'opposizione che correlativamente avrebbe dovuto manifestarsi per l'arbitrato obbligatorio; se le organizzazioni sindacali dei lavoratori si sono dichiarate contrarie all'arbitrato obbligatorio, si sono invece dichiarate favorevoli tutte le altre categorie. Vi è invece quasi l'unanimità per affermare la necessità di un tentativo di conciliazione, prima di passare allo sciopero. Si prevede dunque una procedura arbitrale che dovrà essere obbligatoria per le controversie collettive che abbiano per oggetto esclusivamente l'interpretazione e l'applicazione di norme contrattuali vigenti. Il lodo arbitrale in tutti i casi in cui la procedura ar-

bitrale verrà applicata per le controversie collettive dovrà avere forza di sentenza vincolativa e obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria cui la controversia si riferisce.

In materia di ordinamento sindacale si pone anche il problema dell'obbligatorietà o meno dei contributi. In tale materia si riscontrano non solo una grande diversità di opinioni, ma spesse volte contraddizioni. Non pochi rappresentanti dei lavoratori (42 per cento) preoccupati del funzionamento delle organizzazioni stesse, si pronunciano per i contributi obbligatori, o per lo meno prevedono la possibilità di istituire, accanto al contributo volontario, un contributo obbligatorio per i servizi delegati. Nel caso di obbligatorietà di contributi 41 rappresentanti dei lavoratori domandano che essi vengano percepiti a favore delle libere associazioni, sia nel caso di unicità sia nel caso di pluralità e 29 che essi vadano a favore del sindacato di diritto pubblico. In quanto alle altre categorie si pronunciano anche esse piuttosto per la prima forma (85 contro 65); i datori di lavoro sono nettamente contrari ai contributi obbligatori a favore di un sindacato di diritto pubblico. In quanto alla istituzione di una anagrafe del lavoro, sono contrari alcuni organizzatori operai, i datori di lavoro, i magistrati e in genere l'opinione pubblica, mentre si dichiarano favorevoli una parte delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e gli Uffici del lavoro.

III. — ATTIVITA' DELLO STATO IN MATERIA DI LAVORO.

La grande maggioranza delle risposte (257 contro 40) riconosce che lo Stato deve intervenire, quale regolatore e moderatore, mediante organi specifici di natura amministrativa, per la esecuzione delle norme sul lavoro, per il componimento delle vertenze di lavoro, per tutelare la libertà e i diritti del lavoro, per regolare l'andamento del mercato del lavoro.

Questi compiti dovrebbero essere assolti dal Ministero del Lavoro, dagli Uffici del Lavoro.

Dovrebbero inoltre essere creati degli organi collegiali nei quali fossero rappresentate tutte le categorie sociali e tutti gli interessi: un Consiglio Nazionale del Lavoro e Consigli locali del Lavoro con rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e degli esercenti le libere professioni, arti e mestieri. Questi Consigli dovrebbero costituirsi sia in numero paritetico, sia come lo domandano alcune tra le più importanti organizzazioni dei lavoratori, in numero proporzionale alla forza numerica di ogni categoria. I rappresentanti delle singole categorie dovrebbero essere direttamente eletti dagli interessati. Funzionari delegati dal potere esecutivo e dalle istituzioni di assistenza e previdenza sociale potrebbero essere chiamati a scopo di consultazione, ma tutte le categorie tranne gli Uffici del lavoro si dichiarano contrarie a ciò che essi facciano parte effettiva di detti Consigli del lavoro.

Organi locali del lavoro dovrebbero inoltre essere creati: la maggioranza (138) li vede come organi esecutivi dei Consigli locali del lavoro, pure esplicando compiti per conto del Ministero del Lavoro; una minoranza invece (78), che si recluta sopratutto presso gli Uffici del lavoro e le organizzazioni di agricoltori, li vuole direttamente dipendenti dal Ministero del Lavoro.

Alcuni propongono che i consigli del lavoro diventino semplicemente i consigli direttivi degli stessi Uffici del lavoro. In questa direzione di semplificazione si pongono anche numerosi Uffici del lavoro che domandano la loro fusione con gli uffici dell'ispettorato onde sveltire gli organismi ed evitare contrasti. A proposito dell'Ispettorato una ottantina di risposte sole sono ad esso favorevoli; la maggioranza di tutte le categorie pensa che la vigilanza sulla applicazione delle leggi sociali ed i regolamenti dei contratti collettivi spetti a quegli organi locali del lavoro di cui è stata prospettata l'istituzione.

La tutela del lavoro e la sua regolamentazione spettano alle libere organizzazioni sindacali, dicono i rappresentanti sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro.

Aggiungiamo però che molti osservano che la creazione di molteplici organismi per la tutela del lavoro viene a svuotare e rischia di esautorare le organizzazioni sindacali, e

si crea confusione in materia di lavoro.

In quanto ai compiti dei vari organismi in linea di massima le risposte seguon l'impostazione data dal questionario.

Compiti del Ministero del lavoro e degli organi locali del lavoro:

compiti comuni, secondo la rispettiva competenza nazionale o locale:

a) registrare le associazioni sindacali e i contratti collettivi;

b) svolgere opera di mediazione e di conciliazione nelle controversie collettive di lavoro;

c) provvedere a quanto occorre per lo svolgimento della procedura arbitrale, qualora le parti vi facciano ricorso;

d) compiere indagini statistiche, e studii sulle questioni di lavoro, di migrazioni interne, ed ogni altro aspetto della vita economica e sociale;

e) provvedere al funzionamento dei servizi per l'anagrafe del lavoro;

f) promuovere la previdenza, l'assistenza sociale e l'istruzione professionale, vigilando sui relativi istituti ed enti.

Alcuni propongono che a questi compiti si aggiungano quelli di vigilanza sul movimento cooperativistico, di controllo generale e locale del mercato del lavoro e avviamento organizzato delle forze del lavoro, consulenza nella stipulazione dei contratti collettivi.

Compiti particolari degli Uffici del lavoro:

a) compiere opera di mediazione e di conciliazione in materia di controversie di lavoro mercè apposite commissioni miste, istituite presso detti uffici;

b) dare esecuzione ai deliberati del consiglio locale del lavoro;

c) fare relazioni periodiche sulla situazione del lavoro al Ministero del lavoro e al consiglio locale del lavoro e svolgere le inchieste e raccogliere i dati che potranno essere da quegli organi loro richiesti.

Alcuni domandano che vengano soppressi gli Uffici del lavoro nel caso della creazione dei Consigli del lavoro con loro organi esecutivi.

Essi dovrebbero anche per certi altri organizzare le migrazioni interne, controllare le cooperative, tenere gli albi degli arbitri in materia di lavoro. Alcuni Uffici del lavoro domandano inoltre che vengano loro riconosciuti i poteri conferiti al pubblico Ministero nell'attuale procedura civile.

Compiti dei Consigli del lavoro secondo la rispettiva competenza nazionale o locale.

a) essere sentiti nella registrazione delle associazioni sindacali e dei contratti collettivi di lavoro e decidere dei ricorso relativi a tali materie;

b) approvare i regolamenti collettivi di lavoro per le categorie per le quali non esistono associazioni sindacali registrate;

c) formare e tenere l'albo degli arbitri per le controversie del lavoro;

d) risolvere le controversie in materia di inquadramento;

e) dettare norme regolamentari e direttive sull'anagrafe del lavoro e sul collocamento dei lavoratori;

f) esprimere il proprio parere sui progetti di legge, regolamenti, nonchè decreti ministeriali in materia di lavoro, igiene, previdenza, assistenza sociale, istruzione professionale, migrazioni interne, provvedimenti contro la disoccupazione e preparare propri rapporti e voti in materia.

Tra le proposte di compiti da assegnare ai Consigli del lavoro vi è anche quello del controllo e del coordinamento dei Consigli di gestione.

* * *

L'interesse dell'inchiesta intrapresa non può certo sfuggire a nessuno. I principali problemi dell'ordinamento sindacale e dell'ordinamento statale in materia di lavoro sono stati impostati e, se non risolti perchè ciò spetta all'Assemblea Costituente, alle legislazioni susseguenti e in buona parte alle stesse organizzazioni sindacali, almeno avviati alla loro soluzione. Il metodo seguìto ha così provato il suo valore permettendo un utile sondaggio della pubblica opinione su problemi di generale interesse.

Si ritiene opportuno riprodurre qui di seguito le risposte ai singoli quesiti del questionario pervenute dalla Confindustria, le risposte date dall'on. Di Vittorio, Segretario genera-

le della Conf. Gen. It. del Lavoro ad un interrogatorio e un promemoria dell'Ufficio provinciale del lavoro di Brescia.

CONFINDUSTRIA

SEZIONE PRIMA

Domande 1, 2 - Risposta sì.

Domanda 3 - Risposta no.

Domande 4 a, b, c, d, e, f, g, h, i - Risposta sì.

Domande 7 - Nessuna risposta.

Domanda 8 - Risposta sì.

Domande 9 - Primo alinea risposta sì - Secondo alinea risposta no.

SEZIONE SECONDA

Domande 1, 2, 3, 4 a, b - Risposta sì.

Domanda 4 c - Risposta no.

Domande 5, 6 a, b, c, d, e - Risposta sì.

Domanda 6 f - Nessuna risposta.

Domande 7, 8, 9 a - Risposta SI.

Domanda 9 h - Risposta no.

Domanda 10 a - Risposta sì.

Domande 10 b, 11 - Risposta no.

Domanda 12 - Primo capoverso risposta sì - Secondo capoverso risposta no.

Domanda 13 - Risposta no.

Domanda 14 - Risposta: « nè di merito, nè di legittimità ma solo formale ».

Domande 15 e 15 a - Risposta no.

Domanda 15 b - Risposta sì.

Domanda 16 - Risposta: « mantenere la giurisdizione ordinaria ».

Domanda 17 - Risposta no.

Domanda 18 - Risposta: « sì, ma alla condizione che non pregiudichi gli interessi generali, la produzione e la ricchezza nazionale nella sua formazione e nella sua conservazione. Correlativamente deve ammettersi il diritto di serrata alle predette condizioni ».

Domanda 19 - Risposta: « sì - anche per i settori di pubblico interesse ».

Domanda 20 - Risposta: « sì in riferimento al n. 18 ».

Domande 21 e 22 - Risposta sì.

Domanda 23 - Risposta no.

Domanda 24 - Risposta sì.

SEZIONE TERZA

Domande 1, 2 a, b, c. 3 a, b - Risposta sì.

Domanda 4 - Risposta: « solo organi consultivi ».

Domande 5 e 6 a - Risposta sì.

Domanda 7 - Primo capoverso risposta no - Secondo capoverso risposta sì.

Domanda 8 - Primo capoverso risposta sì - Secondo capoverso risposta no.

Domanda 9 - compiti comuni - lettere a, b, c - Risposta sì - Lettera d, risposta « no - I compiti statistici debbono essere lasciati all'Istituto Centrale di Statistica che potrà avvalersi degli organi ministeriali dipendenti ». - Lettera e, risposta no. - Lettera f, risposta: « sì. Limitatamente ai compiti di vigilanza ».

Domanda 9 - Compiti particolari lettere a, b risposta no - Lettera c risposta: « Escludere lo svolgimento di inchieste salvo che gli uffici operino in esecuzione di indagini loro affidate dall'Istituto Centrale di Statistica ».

Domanda 10 - Primo capoverso risposta sì - Secondo capoverso risposta no.

Osservazioni: « Si deve trattare di uffici dipendenti dal Ministero, siano essi uffici del lavoro o circoli dell'Ispettorato del lavoro ».

Domanda 11 b - Risposta sì.

Domande 11 b, c - Risposta no.

Domande 11 d, e - Risposta: « no (solo parere) ».

Domanda 11 f - Risposta sì.

Osservazioni « Gli uffici in parola debbono per presupposto avere composizione paritetica ».

* * *

Interrogatorio dell'on. **Giuseppe Di Vittorio**, *Segretario Generale della Confederazione Gen. It. del Lavoro. - Roma, 27 luglio 1946, presenti i membri della Commissione del Lavoro: avv. Bargoni, prof.ssa Chiostergi, dott. Vallieri, dott. Valenti.*

D. - In tema di ordinamento del lavoro, si sono avute delle risposte alquanto divergenti ai questionari anche da parte degli stessi organizzatori sindacali. Non si può nemmeno parlare di correnti. Appare piut-

tosto un disorientamento nell'opinione pubblica. Vorremmo perciò che Lei ci illustrasse i vari problemi.

Per quanto riguarda i diritti del lavoro: diritto al lavoro, diritto alla assistenza, diritto di sciopero, diritto alla libertà sindacale, compresa come libertà di associazione e libertà da ogni ingerenza dello Stato, vi è unanimità o quasi nel domandare che questi diritti vengano affermati nella Carta costituzionale.

Solo su un punto vi sono alcune obiezioni: l'integrazione della retribuzione in rapporto al carico di famiglia.

R. - Sono favorevole ad un'integrazione per carico di famiglia, però tale integrazione deve essere uguale per tutti e il supplemento deve essere pagato da una Cassa speciale, alimentata da un contributo particolare pagato dal datore di lavoro. Altrimenti questi sarebbe portato ad assumere soltanto lavoratori che non hanno carico di famiglia. Il lavoratore riceve il salario, uguale per tutti, secondo le qualifiche personali; il supplemento per carico di famiglia sarebbe pagato da questa cassa speciale.

In Francia si è ricorso allo stesso sistema, con l'istituzione delle « Caisses des Allocations Familiales ».

D. C'è chi afferma che la materia dei turni di lavoro e del lavoro straordinario deve essere trattata unicamente dal contratto collettivo di lavoro, e chi sostiene che tale materia deve essere tutelata dalla legge.

R. - Io credo che la legge deve garantire unicamente alcune condizioni igieniche e di prevenzione degli infortuni, con norme che rendano meno pericoloso e meno penoso il lavoro notturno. La legge deve intervenire per limitare alle donne e ai giovani la facoltà di lavorare di notte. Il contratto di lavoro invece tutela il lavoratore per quanto riguarda la rimunerazione, quindi mi pare che non vi sia contrapposizione ma piuttosto complementarietà.

D. - Per quanto riguarda la maternità la commissione consultiva femminile si è pronunciata perchè l'Opera Maternità e Infanzia fosse collegata con l'Istituto di Assicuzioni generali.

R. - Sono completamente favorevole. L'Opera Maternità deve perdere ogni traccia di carattere di carità, di aiuto per il « sesso debole » e deve assumere il carattere di diritto della donna lavoratrice a questa particolare forma di assistenza.

D. - Anche per quanto riguarda il trattamento da accordare ai lavoratori stranieri occupati in Italia c'è diversità di vedute. La grande maggioranza è per l'uguaglianza del trattamento con il lavoratore italiano; ma c'è chi vorrebbe subordinare tale uguaglianza a determinate condizioni e in particolare alla reciprocità da parte degli altri Stati.

R. - Voler pretendere di subordinare il principio della uguaglianza dei diritti dei lavoratori a determinate condizioni è una sciocchezza. In primo luogo perchè il lavoratore come tale deve sentirsi sempre legato da sentimenti di solidarietà con il lavoratore di qualsiasi altro paese, perchè in fondo i loro interessi sono identici; in secondo luogo noi non siamo un paese di immigrazione, ma di emigrazione, per cui se in Italia vi sono 50 mila lavoratori stranieri, nelle stesse condizioni abbiamo 8-10 milioni di lavoratori italiani fuori d'Italia. E' evidente che, come noi cerchiamo di ottenere da tutti i paesi condizioni di assoluta eguaglianza per i lavoratori italiani, così senza nessuna discussione dobbiamo essere incondizionatamente per l'uguaglianza dei diritti dei lavoratori stranieri occupati in Italia.

D. - Riguardo al concetto di lavoro come *dovere sociale*, alla domanda se si deve considerarlo come un obbligo giuridico con conseguente sanzione, la maggioranza ha risposto con un « ni », cioè il lavoro si deve considerare un obbligo *morale sociale*. Tale « ni » diventa un « no » categorico quando si parla di lavoro coatto. Una parte dei sindacalisti è contraria all'obbligo giuridico, mentre gli altri, quelli che accettano l'obbligo giuridico, domandano che chi non lavora abbia un diritto di proprietà limitato e che siano istituite tasse sociali sui redditi che non provengono dal lavoro.

R. - Credo che in tema di lavoro il primo diritto che bisogna affermare nella società italiana attuale è il *diritto al lavoro*, nel senso di impegno che la società nazionale, cioè lo Stato, assume nei confronti di ogni singolo lavoratore, di assicurargli un lavoro continuativo in modo

da garantirgli l'esistenza. Quanto al *dovere sociale* del lavoro, questo nella società attuale può essere concepito soltanto come un dovere di ordine morale; non credo che possa essere sottoposto ad una sanzione di ordine giuridico, prima di tutto per la difficoltà di determinare chi non lavora, perchè nella società così come è composta oggi è facile dimostrare di lavorare (anche l'impiegato che, alla mattina, controlla la presenza degli operai, può dire di lavorare!...).

Soltanto in una società che non sia fondata sul sistema capitalistico di produzione è possibile realizzare la parola d'ordine che si riassume nel motto « Chi non lavora non mangia ».

In questa società si può reclamare come principio il dovere sociale del lavoro, ma non credo possibile la sua obbligatorietà per le difficoltà a cui ho accennato.

D. — Se per l'affermazione dei diritti del lavoro e anche per affermare che il lavoro è un dovere sociale vi è unanimità, profonde divergenze si riscontrano quando si entra nel tema dell'organizzazione sindacale vera e propria.

Qual'è la sua opinione circa il riconoscimento giuridico del sindacato?

R. — Sono per il riconoscimento giuridico del sindacato, a condizione però che questo riconoscimento non implichi in nessuna misura un controllo qualsiasi dello Stato sul sindacato stesso, che deve essere *libero, autonomo, indipendente.* Il riconoscimento deve limitarsi alla registrazione del sindacato e deve dare allo Stato la facoltà di accertare la sua efficienza numerica. All'infuori di questo, lo Stato non deve intervenire in null'altro.

D. — Alcuni sindacalisti domandano che sia ammesso soltanto il riconoscimento del sindacato che aderisce alla C.G.I.L.

R. — Sono contrario. Un sindacato che fosse obbligato ad aderire alla C.G.I.L. sarebbe non un fattore unitario ma un fattore di disgregazione. Quindi nulla di coatto, nulla di obbligatorio!

Nell'ipotesi dell'esistenza di più sindacati per lo stesso ramo di attività, il diritto di stipulare contratti collettivi deve essere riconosciuto a quel sindacato che ha il maggior numero di iscritti. Nella stipulazione di tali contratti potranno essere ammessi, oltre al sindacato maggioritario, anche i delegati degli altri sindacati minoritari, in misura proporzionale al numero degli iscritti. Ma il sindacato maggioritario è quello che deve assumersi la responsabilità della stipulazione di un contratto collettivo.

D. — Non pensa che, in caso di pluralità di sindacati, vi possano essere Giunte Rappresentative che stipulino i contratti?

R. — Sono contrario, perchè tali Giunte sono sempre, praticamente, delle Giunte collettive di partito, di gruppi.

D. — C'è anche chi sostiene la necessità di un Sindacato di diritto pubblico, del quale facciano parte tutti gli appartenenti alla categoria, fermo restando il diritto dell'istituzione di libere associazioni sindacali per altre finalità loro proprie.

R. — Questa è la concezione cattolica del sindacato, che fa capo al Toniolo. Secondo questa concezione i primi sindacati cattolici che furono costituiti in Italia, al principio del nostro secolo, si componevano di datori di lavoro e di lavoratori. Però, dopo cinque anni di esperienza, gli stessi cattolici dovettero rinunciare a questo sindacato unico — o misto — e crearono anche essi il sindacato separato dei lavoratori e dei datori di lavoro; perchè nel primo tipo di sindacato nemmeno i lavoratori cattolici volevano più entrare e vi rimanevano solo i padroni. Poi, venuto il fascismo, si è ritornati in un primo tempo al concetto del sindacato misto, con la costituzione delle corporazioni miste delle quali facevano parte datori di lavoro e lavoratori. Ma anche il fascismo, dopo una breve esperienza di pochi mesi, dovette cambiare e riunire i lavoratori da una parte e i datori di lavoro dall'altra. Storicamente, tanto l'esperienza cattolica quanto l'esperienza fascista hanno dimostrato il fallimento totale della dottrina del sindacato misto. Quindi mi meraviglio che ci sia ancora qualcuno in Italia che sostenga il sindacato misto che, del resto, non ha precedenti in nessun paese del mondo.

D. — Ma forse vi è stata una imprecisione nel formulare la doman-

da. Infatti si è parlato di « tutti gli appartenenti alla categoria » mentre la commissione voleva intendere tutti i lavoratori appartenenti alla categoria.

R. — Sono nettamente contrario al concetto del sindacato di Stato, nel quale l'iscrizione sia obbligatoria per tutti i lavoratori. Questo tipo di sindacato lo abbiamo avuto in Italia con il sindacalismo fascista, ma nessuno può dire che i risultati siano stati positivi. Il sindacato, per essere veramente tale, deve essere libero, deve essere indipendente dallo Stato come da qualsiasi partito; quindi la iscrizione deve essere volontaria. Sono queste le caratteristiche essenziali del sindacato dei lavoratori, ed è questo il tipo di sindacato che esiste in tutti i paesi democratici del mondo.

Il sindacato oltre ad essere libero, democratico, indipendente, deve avere una propria vitalità, una propria volontà, un proprio dinamismo che metta in azione le masse e le porti a realizzare nuove conquiste; perchè la realizzazione di nuove conquiste è essa stessa una leva per il progresso di tutta la società.

D. — Chi dovrebbe fare la registrazione del sindacato?

R. — Penso che dovrebbe essere il Ministero del Lavoro attraverso i suoi organi periferici.

D. — Pensa che gli « Uffici del Lavoro » debbano essere mantenuti?

R. — Per la esperienza che abbiamo fatto in Italia, sarebbe desiderabile che gli Uffici del Lavoro fossero soppressi. In tal senso si espresse il I Congresso della C.G.I.L. tenuto a Napoli nel febbraio 1945. Tuttavia penso che tali Uffici potrebbero sussistere se le loro funzioni fossero ben delimitate. Secondo me le loro funzioni potrebbero essere le seguenti:

1) Ispettorato del lavoro, cioè controllo da parte dello Stato dell'esatta applicazione delle leggi sul lavoro.

2) Elaborazione di dati statistici sul mercato del lavoro, sullo sviluppo dell'economia, sui salari, sui rapporti tra salari e costo della vita, da mettersi a disposizione di tutti gli interessati.

3) Registrazione dei contratti collettivi.

4) Esercizio dell'arbitrato, specialmente nelle vertenze di carattere individuale, sempre a richiesta delle parti.

D. — Cosa pensa della istituzione di « Consigli del Lavoro » che localmente abbiano una funzione di arbitrato?

R. — Sono contrario all'istituzione di tali consigli, poichè rappresenterebbero inutili organi burocratici. Non è moltiplicando gli enti che lo tutelano che si dà al lavoro il posto che gli spetta. Penso però che potrebbe esistere un Consiglio nazionale del Lavoro nel quale le organizzazioni sindacali nazionali potrebbero essere rappresentate dai loro delegati e attraverso i quali il sindacato possa apportare un contributo alla elaborazione delle leggi sociali. Per esempio prima di emanare alcuni decreti potrebbe essere udito il parere di questo Consiglio superiore del Lavoro che potrebbe dare il proprio contributo.

D. — Alcuni lo considerano come una seconda Camera ed affermano che i suoi membri dovrebbero essere eletti direttamente dai lavoratori.

R. — Sono assolutamente contrario. Questo desiderio è l'espressione di residui ideologici del corporativismo fascista che in fondo, anche allora, si è risolto in fallimento clamoroso.

D. — Affinchè il contratto collettivo sia valido per tutta la categoria, ritiene che basti la registrazione, oppure ci vuole una convalida da parte dello Stato?

R. — Basta la registrazione. Prendere soltanto atto che il contratto è stato stipulato. L'interpretazione del contratto è data alle parti e non al Governo.

D. — E' favorevole all'arbitrato obbligatorio?

R. — Sono assolutamente contrario, perchè l'arbitrato obbligatorio significa la soppressione di fatto del diritto di sciopero; significa ancora smorzare lo spirito di lotta delle classi lavoratrici — che obbiettivamente costituisce una spinta al progresso — e rimettere la soluzione di conflitti sociali ad organismi burocratici. Però è sempre bene che in tutte le controversie del lavoro, prima di giungere allo sciopero, siano

state tentate tutte le vie per realizzare un accordo.

D. — Pensa che sarà istituita una legge organica sui diritti del lavoro?

R. — Penso che nella nuova Costituzione debbano essere sanciti i principii fondamentali dei diritti del lavoro (diritto al lavoro — come espressione concreta del diritto alla vita — diritto alla libertà sindacale, allo sciopero, ecc.) ma anche dell'importante funzione sociale che hanno i sindacati e del posto che essi debbono avere nella società nazionale. Poi, sulla base di questi principii, il potere legislativo deve emanare una legge organica che determini il posto che i sindacati debbono avere nella nuova democrazia italiana.

N. B. — *Vedasi la prima parte dell'interrogatorio dell'on. Di Vittorio nella Relazione sul questionario P e l'ultima parte nella Relazione sul questionario O (pag. 143 e 351).*

Pro Memoria Ispettorato del Lavoro - Circolo di Brescia sugli Ispettorati del Lavoro e gli Uffici del Lavoro

SOMMARIO

A) 1. I precedenti dell'Ispettorato del Lavoro - 2. Le funzioni dell'Ispettorato del Lavoro - Il potere di vigilanza - L'attività preordinata - Il potere inquirente - Attività conseguenziale agli accertamenti - Altre attività: *a*) di controllo - *b*) i pareri - *c*) certificazione - *d*) decisioni - 3. Conclusione.

B) Uffici del lavoro: Uffici regionali - Uffici provinciali - Proposte per l'espletamento di alcuni servizi: Collocamento - Controversie di lavoro - Statistiche, indagini ecc.

C) Conclusioni generali.

A) 1. *I precedenti dell'Ispettorato del Lavoro.*

La costituzione di organi speciali dello Stato per la vigilanza sul lavoro non è un fenomeno recente, sebbene solo da poco tali organi e tale vigilanza abbiano raggiunto uno sviluppo notevolissimo.

Occorre ricordare in primo luogo che con R. D. L. 29 settembre 1872, n. 1049 fu costituito presso l'Economato Generale del Ministero dell'Industria e del Commercio un Ufficio di Ispettore Tecnico, dovendo studiare i procedimenti tecnici dell'Industria, piuttosto che esercitare vere e proprie funzioni di vigilanza di polizia, le quali però non tarderanno ad assumere maggiore ampiezza e maggiore rilievo.

Ed infatti l'art. 5 della legge 11 febbraio 1886, n. 9657 relativa all'impiego dei fanciulli di ambo i sessi nelle cave e nelle miniere, negli opifici industriali, affidava la esecuzione delle disposizioni relative al Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio che vi avrebbe provveduto di concerto con il Ministero dell'Interno.

A questa forma di vigilanza di polizia fu subito annessa grande importanza: basta infatti ricordare che l'art. 19 del citato regolamento n. 4082 del 1886 disponeva che entro il mese di maggio di ciascun anno, il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio doveva presentare alla Camera dei Deputati una relazione sul risultato del servizio ispettivo esplicato nell'anno precedente con un resoconto delle ispezioni eseguite nello stesso anno dagli Ispettori dell'Industria e dagli Ingegneri delle miniere, con la indicazione del modo col quale essi avevano trovato applicata la legge, delle penalità inflitte e persino con la indicazione del nome dei contravventori.

La delega delle funzioni di vigilanza di polizia a tecnici particolarmente competenti, dovette fare buona prova e quindi con l'art. 88 del regolamento per gli infortuni sul lavoro, R. D. 28 settembre 1898, n. 411 si disponeva che per la ispezione diretta ad accertare la esecuzione della legge, il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio poteva valersi degli Ispettori dell'Industria, degli Ispettori e degli Ingegneri del corpo delle miniere,

oppure poteva delegare altri *pubblici funzionari specialmente competenti.*

Oltre le norme suddette, relative agli Ispettorati ed agli organi che li precedettero, va ricordato anche tra le vecchie disposizioni relative ad organi speciali per la vigilanza sul lavoro, l'art. 1 della legge 29 giugno 1902, n. 246 che istituiva presso il Ministero dell'Agricoltura Industria e Commercio un *Ufficio Centrale del Lavoro* cui erano demandati vari compiti relativi alla preparazione ed allo studio di riforme, nonchè alcune attribuzioni relative ad indagini ed a rilievi circa gli effetti delle leggi in vigore e delle modifiche ad esse apportate.

E' necessario ricordare che già in altri Paesi, specialmente in quelli più sviluppati industrialmente, il concetto di affidare allo Stato l'incarico di assicurare l'osservanza delle leggi protettive ed assicurative del lavoro era da molto tempo tradotto in pratica, tanto che per quanto riguarda l'Italia, la sentita necessità dell'istituzione divenne nel 1904 un obbligo internazionale. Infatti l'art. 4 della Convenzione stipulata con la Francia ed approvata con legge 29 settembre 1904 n. 572 per la reciproca tutela dei lavoratori imponeva al nostro Paese l'obbligo di istituire un servizio di ispezione delle leggi sul lavoro.

All'ottemperanza di tale obbligo furono diretti gli studi di apposite Commissioni parlamentari, studi che furono concretati in un disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati dall'allora Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio on. Rava, nella seduta dell'11 dicembre 1905 e che fu approvato il 6 aprile 1906. Si ebbe così la legge 19 luglio 1906 che istituiva un « Corpo degli Ispettori del Lavoro ».

Con questa legge veniva concesso un fondo a disposizione del Governo perchè potesse essere assunto a tale scopo personale avventizio. Nella relazione alla Camera dell'on. Cocco-Ortu a tale progetto di legge si ribadisce il concetto della necessaria preparazione tecnica degli Ispettori, avendo l'esperienza estera dimostrato la non improvvisabilità di elementi chiamati a svolgere tali compiti.

I quali con poche ed irrilevanti modificazioni furono demandati dalle lettere *e*) e *d*) della legge numero 1361 del 1912 al *corpo degli Ispettori dell'Industria e Lavoro* istituito alle dipendenze del Ministero dell'Agricoltura.

I successivi decreti del 1929 e del 1931 non hanno mutato le funzioni dell'istituzione, che sono rimaste quelle per le quali l'Ispettorato fu costituito, oltre ad averle estese alla vigilanza in materia salariale e contrattuale in genere.

Inoltre fu demandato all'Ispettorato con la lettera *a*) dell'art. 1 del R. D. L. 28 dicembre 1931, n. 1684 il compito di raccogliere tutte le notizie e le informazioni che fossero richieste dal Ministero delle Corporazioni e dalla Magistratura del Lavoro sulle condizioni e lo sviluppo delle produzioni nazionali e delle singole attività produttive e di compiere tutte le rilevazioni, indagini ed inchieste delle quali fosse incaricato dal Ministero.

Lo stesso R. D. L. 1684 del 1931 sopprimeva l'Associazione Nazionale per la prevenzione degli infortuni nel lavoro attribuendone esclusivamente le mansioni al sorgente Ispettorato Corporativo come organo governativo; funzione che peraltro era anche precedentemente di sua competenza come Ispettorato dell'Industria e Lavoro.

Come si è visto quindi l'Ispettorato Corporativo si riallaccia attraverso questo avvicendarsi di disposizioni ai vari organismi che lo hanno preceduto anche in epoche notevolmente lontane e di cui esso ha raccolto le funzioni, conservandone tutti i funzionari di ogni categoria.

Tuttavia *non si può però parlare di vera e propria organizzazione sia di tali funzioni, sia degli organi a cui esse erano demandate prima del citato R. D. L. n. 1361 del 1912 che costituiva il corpo degli Ispettori dell'Industria e Lavoro e prima del relativo regolamento (R. D. L. 27 aprile 1913, n. 431) che con le sue successive aggiunte* e modificazioni costituiscono vero e proprio antecedente del citato R. D. L. 2183, del 1929 che costituiva l'Ispettorato Corporativo stesso e della sua legge di conversione n. 380 del 1932.

I precedenti di cui or ora abbiamo fatto parola sono senza dubbio par-

ticolarmente interessanti per quanto tratta determinazioni delle funzioni e dei poteri propri dell'Ispettorato al quale sono attribuite tutte le funzioni del soppresso Ispettorato del Lavoro e Ispettorato Tecnico Industriale, che avevano accentrato tutte le mansioni in materia precedentemente demandate ad altri organi.

Ad esempio la citata legge n. 1361 del 1912 prescriveva che gli Ispettori potessero adoperarsi per la pacifica risoluzione dei conflitti del lavoro, se invitati dalle parti, salvo poi a riferirne al Capo Circolo.

Successivamente nel 1943 con il R. Decreto Legge n. 718 del 9 agosto l'Ispettorato Corporativo veniva soppresso per dar luogo all'Ispettorato dell'Industria e del Lavoro e nel 1945 con il D. Luogotenenziale n. 474 del 10 agosto l'Ispettorato ha assunto il nome di Ispettorato del Lavoro passando alle dipendenze del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

2. LE FUNZIONI DELL'ISPETTORATO DEL LAVORO

Il potere di vigilanza

Si può ritenere che prevalentemente, se non esclusivamente, le attribuzioni dell'Ispettorato siano attribuzioni di vigilanza o alla vigilanza preordinate o conseguenti; si deve altresì ritenere che tali poteri di vigilanza, attribuiti nei singoli campi all'Ispettorato, abbiano carattere generale nel senso che spettino all'Ispettorato anche in mancanza di una esplicita dichiarazione di legge. Ciò è confermato sia dalla dizione non equivoca di molte delle norme relative, sia dalla evidente tendenza dimostrata dal nostro legislatore di ampliare sempre più il campo in cui va esercitata la vigilanza di organi tecnici in materia di lavoro.

Infatti, l'art. 1) della legge 1361 del 1912 elencava con carattere tassativo i casi dell'esercizio del potere di vigilanza da parte del corpo degli Ispettori dell'Industria.

Più ampia e generica è invece la dizione usata dal successivo R. D. L. n. 3245 del 1923 che alla lettera *a*) dell'art. 1 attribuiva all'Ispettorato suddetto il compito di accertare la esecuzione di *tutte* le leggi sul *lavoro* e di *previdenza sociale* nelle aziende industriali, commerciali, negli uffici, nell'agricoltura, ed in genere dovunque è prestato un lavoro salariato o stipendiato.

Tale maggiore ampiezza di dizione è implicitamente accolta anche dall'art. 2 del R. D. L. n. 2183 del 1929 che attribuiva all'Ispettorato Corporativo Industria e Lavoro, e tale tendenza è definitivamente confermata nel R. D. L. n. 1684 del 1931 che all'art. 1) stabilisce che spettava all'Ispettorato Corporativo la vigilanza sulla esecuzione dei contratti collettivi di lavoro e delle norme equiparate.

Spetta altresì all'Ispettorato di vigilare il funzionamento delle attività previdenziali, assistenziali ed igienico-sanitarie a favore dei prestatori di opera, compiute dalle Associazioni professionali, da altri Enti pubblici e da privati, escluse le istituzioni esercitate direttamente dallo Stato, dalle Provincie o dai Comuni per il personale da esso dipendente.

La vigilanza quindi attribuita all'Ispettorato importa l'esercizio di vari poteri ad essa inerenti, che gli sono attribuiti o esplicitamente dalle singole disposizioni di legge, o implicitamente, sia per il fatto stesso che gli è demandata la potestà di vigilare, sia per il fatto che *gli Ispettori* nei limiti del servizio a cui sono destinati e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e regolamenti relativi, *sono Ufficiali di Polizia Giudiziaria.*

La attività preordinata - Il potere inquirente.

Tra i poteri preordinati per il concreto esercizio della vigilanza, va annoverata senza dubbio la facoltà riconosciuta agli Ispettori di accedere e quindi eseguire visite, normalmente senza limitazione di orario, nei locali ove si svolge il lavoro e anche in altri locali che vi abbiano attinenza.

Connesso con la facoltà di visitare è poi il potere di prendere visione di taluni documenti che il datore di lavoro ha il dovere di tenere e spesso anche di tenere in evidenza nei locali di lavoro o di comunicare previamente all'Ispettorato.

Adempimenti questi che, insieme con le registrazioni, annotazioni obbligatorie sui registri e documenti

di cui sopra, con l'obbligo di fornire notizie e chiarimenti spesso in relazione proprio a tali registrazioni e con il dovere di effettuare formali comunicazioni di certi fatti, sono evidentemente atti preordinati per ottenere sia una più facile, sia una più efficace attuazione della vigilanza, evitandosi altresì frodi ed alterazioni.

Appartiene a questo gruppo di poteri ed è con esso strettamente legato anche quello di richiedere notizie e chiarimenti sia in relazione ai documenti ed ai fatti sui quali o a mezzo dei quali si esercita la vigilanza attribuita all'Ispettorato, sia sui dati e fatti attinenti in genere *all'andamento della produzione nazionale.*

Oltre a ciò, nelle singole leggi, che affidano all'Ispettorato la facoltà di vigilanza, si trovano spesso attribuiti anche specifici poteri di informazioni e di inchiesta, a volta molto ampi, in ordine a certi fatti e a certi documenti. Tra le norme di tale contenuto va segnalata la lettera *a*) dell'art. 1 R. D. L. n. 1684 del 1931 che demanda all'Ispettorato di *raccogliere tutte le informazioni o notizie* che fossero richieste dal Ministero o dal Magistrato del Lavoro *sulle condizioni e sullo sviluppo della produzione nazionale e delle singole attività produttive e di compiere tutte le rilevazioni, indagini, ed inchieste delle quali fosse incaricato dal Ministero.*

In questo caso il potere di indagine e di accertamento è diretto a fornire materiali, raccogliere dati e formulare giudizi per evidenti ragioni di tecnica legislativa ed opportunità politica. L' Ispettorato, cioè, non funziona più come organo di polizia in senso proprio, *ma come un osservatorio economico-politico dell' andamento della produzione, degli effetti, delle norme relative e della opportunità di modificarle o integrarle a seguito della loro applicazione.*

Mentre gli accertamenti diretti a constatare la osservanza della legge servono per legittimare *una prescrizione, una disposizione ed una denuncia,* nel secondo caso danno invece luogo ad una elaborazione statistica, a funzioni divulgative o dimostrative e possono essere di incentivo ad una riforma legislativa.

Ritornando ai poteri che spettano all'Ispettorato, nell'esercizio dell'attività preordinata, alle attribuzioni di vigilanza va poi aggiunto che le facoltà di prendere visione dei documenti, di richiedere notizie, di esigere le comunicazioni di certi fatti, sono previste anche nei confronti di taluni Enti pubblici e di taluni Organi dello Stato, i quali quindi sono tenuti a mettere in essere delle attività preordinate ai fini della vigilanza, così come i privati individui.

Gli Ispettori, infatti, possono prendere visione dei registri e dei documenti che le Autorità Comunali e Provinciali debbono tenere per la applicazione delle leggi affidate alla loro vigilanza ed il Capo Circolo può richiedere alla Prefettura ed agli Uffici di Pubblica Sicurezza le denuncie di infortunio ed altri documenti originali riferentisi alla applicazione delle leggi di cui è affidata la vigilanza all'Ispettorato.

Attività conseguenziale agli accertamenti

a) le denuncie;
b) gli ordini: diffide, disposizioni, autorizzazioni.

Attraverso l'esercizio dei poteri di cui finora ci siamo occupati l'Ispettorato viene a conoscenza di fatti e di rapporti di cui deve valutare la rispondenza alle norme di legge ed alle altre disposizioni obbligatorie in tema di lavoro.

Quando a seguito di tale valutazione si è constatata l'inosservanza delle norme e delle disposizioni suddette, l'Ispettorato deve mettere in essere una concreta attività, o diretta a reprimere l'inosservanza della norma, eccitando, *attraverso la denuncia* l'attività degli organi competenti, o diretta ad ottenere l'adempimento specifico della norma, *attraverso ordini emanati a tale scopo.*

a) Se è vero che nella normale attività di controllo il terzo stadio è costituito dall'emanazione di veri e propri atti e provvedimenti amministrativi, diretti a rimuovere o ad evitare violazioni di legge, non sembra che si debbano trascurare, nel considerare gli atti cui mira in definitiva l'attività di vigilanza dell'Ispettorato, anche le denuncie.

Va infine rilevato che dove le de-

nuncie di reati o contravvenzioni alle leggi e alle disposizioni sulla cui esecuzione vigila l'Ispettorato, siano presentate da altri organi o da privati, all'Autorità giudiziaria direttamente o presentate per il tramite di altri ufficiali di polizia giudiziaria, esse sono da questi o dalla stessa autorità giudiziaria comunicate all'Ispettorato per quelle iniziative che esso ritenga opportune in proposito.

b) Gli ordini emanati dall'Ispettorato, quali gli atti diretti al concreto e specifico adempimento del precetto di legge, e gli atti diretti a consentire in certi casi e con certe limitazioni, deroghe all'osservanza di precetti di legge, possono distinguersi in ordini di mera esecuzione e in ordini la cui formulazione richiede un apprezzamento discrezionale.

Nel caso di constatata violazione di una norma l'Ispettore, che dovrebbe senz'altro denunciare, può invece richiamare l'attenzione del soggetto per tale inosservanza. E se quest'ultimo non vi si conforma e persiste nella violazione della norma si potrà parlare con maggiore fondamento di sussistenza del reato nella violazione del precetto.

Per tali motivi l'ordine — diffida — contiene anche la prefissione di un termine per l'adempimento.

Analogamente, in caso di errata applicazione di una legge, l'Ispettorato preciserà la vera portata della legge, interpretandola, ed inviterà alla sua applicazione secondo l'interpretazione che esso ritiene doversi dare.

E' da tenere presente che attraverso la diffida dell'Ispettorato non si può giungere in alcun modo ad una qualsiasi modifica nè di legge, il che è ovvio, nè di contratto collettivo: in conclusione essa è un richiamo all'osservanza di un precetto nei cui confronti non è riconosciuto all'amministrazione alcun potere discrezionale.

Nella categoria di ordini che richiedono invece un vero e proprio apprezzamento discrezionale, rientrano le « disposizioni » che vengono impartite qualora sia necessario un giudizio tecnico per il quale l'Ispettorato è idoneo, sia per la sua competenza particolare in materia di lavoro, sia per la specializzazione tecnica degli ispettori.

Infatti la maggior parte di tali disposizioni richiede applicazione di criteri sanitari e igienico-sanitari, ed anche quando si riscontra l'applicazione di principii di ingegneria o economia del lavoro questi sono quasi sempre in funzione di scopi igienici o sanitari.

Un'altra categoria di provvedimenti che l'Ispettorato può mettere in essere nell'esercizio delle sue attribuzioni di polizia e che conseguono a tutta l'attività preordinata è data dalle *autorizzazioni* intese come rimozione di limiti che la legge ponga all'attività dei privati.

Altre attività.

a) *di controllo.*

Vi è un altro gruppo di attività inerente all'esercizio del potere di polizia, demandato all'Ispettorato in quanto questo, per la sua competenza tecnica e per la sua funzione di vigilanza di polizia, è l'organo più idoneo a metterlo in essere.

Si è già parlato delle funzioni di vigilanza su Enti di diritto pubblico attribuiti all'Ispettorato, e si è rilevato che esse, mentre da un lato sono inerenti alla vigilanza di polizia, dall'altro sono preordinate ad una vera e propria attività di controllo. Tuttavia non può considerarsi come attività di controllo in senso tecnico la qualifica che si deve riconoscere *solo ai visti*, con i quali a norma dell'art. 8 del regolamento n. 1955 del 1923 il Capo Circolo faceva risultare il suo consenso agli accordi stipulati dalle parti per la ripartizione degli orari di lavoro che a tale scopo gli devono essere trasmessi.

b) *I pareri.*

Numerosi casi di pareri possono riscontrarsi in disposizioni del nostro diritto positivo.

Così l'art. 30, R. D. L. n. 431 del 1913 per cui i Prefetti, di regola, salvo motivi di urgenza e di ordine pubblico, dovevano sentire il parere del Circolo dell'Ispettorato Industria e Lavoro ogni volta che dovevano pronunciare ordinanze e decreti che riflettessero leggi la cui applicazione fosse sottoposta alla vigilanza dell'Ispettorato stesso.

Così pure l'art. 6 del R. D. L. numero 1609 del 21 luglio 1938 sulla disciplina dell'industria della panifi-

cazione che prevede un parere da darsi al Prefetto sulla domanda di licenza dell'esercizio di tale industria; gli artt. 5 e 22 R. D. L. 5 settembre 1938, n. 1830 sulla disciplina dell'industria della macinazione dei cereali.

Così pure l'art. 17 lettera b) della legge n. 370 del 1934 che prescrive il parere dell'Ispettorato sui limiti e sulle cautele da adottare per i lavori che per ragioni di ordine pubblico debbono eseguirsi di domenica, previa autorizzazione prefettizia.

Inoltre in base alla legge n. 1415 del 24 ottobre 1942 l'Ispettorato, effettuato il controllo tecnico, per il collaudo e per la verifica annuale, sugli ascensori industriali, esprime il proprio parere al Prefetto per il rilascio delle relative licenze.

Vi sono poi manifestazioni di attività che in un certo senso possono dirsi consultive, tali ad esempio la partecipazione con voto consultivo di un funzionario dell'Ispettorato ad adunanze di corpi collegiali deliberanti in materie attinenti al lavoro ed alla produzione. Ed infine la risoluzione dei quesiti in ordine alla applicazione di norme di leggi formulate dagli interessati al competente Ufficio dell'Ispettorato.

c) *Certificazione.*

Vi sono alcuni casi di attività di certificazione espressamente demandati dalle leggi all'Ispettorato.

Un primo caso è quello previsto dall'art. 7 del R. D. L. 1609 del 1938 per cui i Prefetti debbono rilasciare la licenza per l'esercizio della industria della panificazione dopo gli accertamenti diretti da compiersi dall'Ispettorato sui locali e sugli impianti ultimati.

Un secondo caso analogo è quello dell'art. 9 del R. D. L. 5 settembre 1938 sui rilasci delle licenze per nuovi molini.

Un altro caso potrebbe vedersi nell'art. 10 R. D. L. 1414 del 1933 che demanda all'Ispettorato di apporre un visto sulle denunce del produttore di pellicole nazionali dopo avere accertato il concorso delle condizioni previste dal precedente art. 6.

Altri casi di certificazione sono poi previsti dalle leggi istitutive del libretto di lavoro per quanto riguarda il rilascio dei libretti agli stranieri, il rilascio di duplicati.

Ed infine l'art. 1 del R. D. L. 18 ottobre 1935 concernente gli autoveicoli a gassogeno impone ai fabbricanti che aspirano alla esenzione, la esibizione di un certificato rilasciato dagli Ispettorati, dal quale risulti che la ditta è autorizzata alla costruzione.

d) *Decisioni.*

Restano infine da esaminare alcune funzioni a carattere deliberativo attribuite dalla legge all'Ispettorato. A parte la partecipazione di funzionari dell'Ispettorato con voto deliberativo a collegi amministrativi consulenti e deliberanti, sembra che tra tali attività possano inquadrarsi tutte quelle che consistono sostanzialmente nella decisione di una controversia in ordine a questioni attinenti ai rapporti di lavoro e che dalla legge sono espressamente demandate all'Ispettorato.

Esempi di tale attività sono dati da:

— art. 3-4 del R. D. L. n. 398 del 1936 sulla concessione di licenze per l'apertura e l'esercizio di fabbriche di estratti alimentari;

— art. 1 del R. D. L. 1° febbraio 1925, n. 232 sull'istituzione degli Uffici del lavoro portuale;

— art. 4 del R. D. L. 20 febbraio 1927, n. 222 sulla commissione incaricata presso i comuni di calcolare i numeri indici del costo della vita;

— art. 29 del R. D. L. n. 824 del 1927, presidenza della commissione per il rilascio della abilitazione a condurre generatori di vapore;

— art. 14 del R. D. L. 26 settembre 1935, n. 1946, partecipazione al consiglio di amministrazione dei consorzi provinciali per l'istruzione tecnica;

— art. 19 del R. D. L. n. 1827, del 1935, componente del Comitato provinciale della previdenza sociale;

— art. 3 del R. D. L. 15 aprile 1937, n. 694, commissione per i pareri per il rilascio della licenza per l'esercizio della trebbiatura a macchina da parte dell'Ispettore agrario provinciale;

— art. 16 del R. D. L. 21 giugno 1928, n. 1380, sulle commissioni giudicatrici per gli esami dei corsi per la formazione ed il perfezionamento dei lavoratori;

— art. 16 del R.D.L. consente al datore di lavoro di ricorrere nei 10 giorni contro la diffida dell'Istituto Assicuratore a denunciare i lavori soggetti ad assicurazione, sia perchè non li ritiene soggetti, sia perchè stima inesatta la valutazione del rischio e la misura del premio;

— art. 7 del regolamento n. 1955 del 1923. Il Capo Circolo, su richiesta di una delle parti, interveniva con funzione conciliativa nelle controversie tra datori di lavoro e lavoratori circa il computo della durata di lavoro, redigendo apposito verbale. Mancando la conciliazione, l'ispettore può prendere nei riguardi della parte che ritiene inadempiente i provvedimenti del caso.

Infine, con appositi contratti collettivi si è stabilito che le determinazioni relative alla assegnazione delle qualifiche agli operai addetti all'industria meccanica, metallurgica ed affini e impiegati dell'industria in genere, dovevano essere prese previo sopraluogo di un organo tecnico composto da due rappresentanti dell'Organizzazione Sindacale interessata e presieduta da un Ispettore.

Altresì dicasi per le contestazioni in materia di cottimo per gli operai dell'industria.

3. — CONCLUSIONE.

Da quanto precede, senza tener conto delle rivelazioni statistiche periodiche sull'occupazione operaia, sugli orari di lavoro, sull'attività degli impianti, consumo e giacenze di materie prime ecc. ed altresì delle relazioni periodiche sull'andamento delle principali industrie, si può con tutta sicurezza affermare che l'Ispettorato *è un organo tecnico dello Stato cui sono* demandate prevalentemente funzioni di vigilanza o di polizia sia con l'attività di polizia vera e propria e sia con attività ad essa preordinate e conseguenti e comunque inerenti.

I compiti demandati dall'Ispettorato nell'esercizio di tali funzioni hanno notevole importanza e sono di una delicatezza non comune. L'Ispettorato infatti non vigila sull'esecuzione delle leggi per coglierne e reprimerne le inosservanze, ma principalmente per impedire che esse si verifichino, sia prevenendole sia sollecitando l'adempimento specifico del precetto. Ed è notevole che in conseguenza esso non agisce in base ai soli criteri di legittimità, ma anche prevalentemente in base a criteri di opportunità e di discrezionalità pura e tecnica, in modo da raggiungere ed ottenere, nella multiforme diversità dei rapporti su cui vigila, la più perfetta ed effettiva osservanza delle norme.

B) Uffici del Lavoro.

Con l'ordinanza n. 28 dell'A.M.G. si è avuto un mutamento radicale nell'organizzazione sindacale. Da un lato si è proclamata la libertà di associazione e dall'altra sono stati istituiti uffici regionali e provinciali del lavoro.

Siffatta organizzazione territoriale è in connessione col sistema amministrativo militare alleato costituito da governi regionali e da comandi provinciali. I compiti di tali uffici che si desumono dall'ordinanza citata sono i seguenti:

Per gli Uffici regionali (art. V dell'ordinanza).

a) Studio del metodo più pratico e sollecito per ristabilire ed assicurare la libertà dell'organizzazione e della rappresentanza del lavoro in tutta la Regione.

Tale disposizione, evidentemente inspirata a principii democratici, è stata superata di fatto dalla spontanea costituzione delle varie Camere del Lavoro avvenuta man mano che il movimento insurrezionale si estendeva. Infatti, l'entrata delle truppe alleate trovò di già ovunque costituite e funzionanti le libere associazioni dei lavoratori.

L'attività dell'Ufficio regionale del Lavoro sotto tale aspetto, non ha avuto pertanto modo di estrinsecarsi.

b) Coordinamento dell' attività degli Uffici Provinciali del Lavoro nonchè delle informazioni e delle statistiche da questi compilate.

Tali compiti di inevitabile organizzazione amministrativa e funzionale hanno tardato molto a svilupparsi sia per la diffidenza iniziale delle Camere del Lavoro e sia anche per l'eccessivo accentramento nei singoli comandi provinciali delle attribuzioni degli organi regionali alleati.

c) Compilazione di analoghe statistiche ed informazioni regionali.

d) Compilazione di relazioni periodiche e di bollettini su questioni di lavoro da distribuirsi al pubblico o altrimenti.

Per la prima parte, non esistendo altre fonti cui potevano attingere tali notizie, gli Uffici del Lavoro si erano rivolti ai Circoli dell'Ispettorato del Lavoro allo scopo di ottenere le relazioni periodiche che da questi venivano e tuttora vengono compilate sulla situazione delle industrie in relazione all'occupazione operaia ed all'andamento della produzione.

La pubblicazione dei bollettini è avvenuta solo molto tempo dopo la istituzione degli Uffici e non da parte di tutti.

e) Opera di conciliatore, mediatore, ed arbitro nelle controversie di lavoro, che siano di particolare importanza economica o di interesse dell'intera Regione.

Non si può dedurre che l'intervento dell'Ufficio regionale si verifichi « ope legis » bensì su richiesta delle parti ovvero come offerta di mediazione.

Inoltre finora l'azione si è limitata soltanto alla conciliazione di vertenze, mentre praticamente l'arbitrato. in mancanza di una norma di legge che ne fissi i limiti e ne precisi l'obbligatorietà, non risulta sia stato effettivamente esercitato. A riprova di ciò sta il fatto che i principali conflitti in materia di lavoro quasi sempre sono stati composti in seno alle Autorità politico-amministrative della Provincia. Questa ultima circostanza confermerebbe l'impressione che l'opera di mediazione svolta dagli Uffici non riscuoterebbe la fiducia delle masse lavoratrici, che hanno costantemente indirizzato le loro proteste e le loro manifestazioni collettive direttamente al Prefetto e non mai all'Ufficio Regionale del Lavoro.

f) Compimento in generale di tutto quanto in materia di lavoro possa essere necessario nell'ambito di ogni Regione.

Per gli Uffici Provinciali del Lavoro
(articolo VI dell'ordinanza)

a) I compiti di cui alla lettera *a*) si identificano con quelli accennati nell'elencazione delle attribuzioni degli Uffici regionali.

A conferma si ripete ancora che in nessuna provincia è sorta la necessità di garantire il ristabilimento della libertà associativa anche perchè le Camere del Lavoro avevano, fin dal periodo della lotta clandestina, preordinato le basi per la nuova organizzazione sindacale.

b) Compilazione delle informazioni e statistiche sul lavoro.

In un primo tempo in diverse provincie, data l'improvvisazione dei quadri, gli uffici avevano chiesto ai Circoli dell'Ispettorato del Lavoro il materiale statistico da questi elaborato al fine di impiantare rilevazioni proprie che non risulta siano state avviate su basi concrete e sistematiche.

c) Istituzione di Uffici per la iscrizione e la fornitura della mano d'opera.

Tale funzione, si osserva per inciso, era prima devoluta alle organizzazioni sindacali sotto il controllo dello Stato.

d) Opera di conciliatori, mediatori o arbitri nelle controversie di lavoro.

Vale quanto detto per l'analoga voce riportata nell'elencazione dei compiti dell'Ufficio regionale.

E' tuttavia opportuno ricordare che in molti casi gli stessi Uffici del Lavoro, pure avendo avocato a sè la risoluzione delle vertenze, si sono rivolti agli Ispettori del Lavoro allo scopo di avere gli elementi tecnici indispensabili per la definizione delle controversie. Ciò è avvenuto in caso di disaccordo fra le parti in materia di cottimi o di qualifiche.

e) Compimento in generale di tutto quanto in materia di lavoro possa essere necessario nell'ambito della provincia.

Non appaiono chiari i limiti e la portata di tali compiti.

Un esame, anche superficiale, della situazione determinatasi con la creazione degli Uffici del Lavoro, mette in evidenza la ripetizione di organi e di funzioni che nell'ordinamento amministrativo italiano già esistevano ed erano attribuite in base a specifiche disposizioni di legge.

L'attività innovativa del Governo Alleato nell'Organizzazione italiana del Lavoro nei territori sotto controllo trova la sua giustificazione nella presunta necessità di sostituire un sistema di organizzazione fondato sul pacifico svolgimento delle

fondamentali libertà democratiche delle classi lavoratrici ad un precedente sistema posto in essere soltanto per imposizione del regime fascista.

Tuttavia tale presupposto per ciò che riguarda l'istituzione degli Uffici del Lavoro come unici organi cui debba essere devoluta una superiore autorità di vigilanza e di tutela nel campo dell'organizzazione sindacale del lavoro, non sussiste e ciò per due ordini di considerazioni:

1) perchè l'attuarsi della libera attività associativa si è manifestata in modo assolutamente indipendente da un intervento attivo degli Uffici del Lavoro;

2) perchè già preesisteva, antecedentemente all'instaurazione del sistema sindacale-corporativo fascista un organo amministrativo cui era affidata l'azione di vigilanza sull'osservanza di tutte le disposizioni di legge in materia di tutela del lavoro. Ed è bene ripetere che tale organo è originariamente sorto ed è venuto man mano sviluppando ed estendendo le sue attribuzioni fin dai primi decenni successivi alla raggiunta unità nazionale e ciò in perfetta armonia a quanto si veniva gradatamente attuando negli altri Stati a progresso industriale più sviluppato.

Pur apprezzando quindi le intenzioni del governo alleato che hanno determinato l'istituzione della nuova organizzazione del lavoro, appare ovvio che si tratta di una fase meramente transitoria, già modificata di fatto per evoluzione naturale, e che dovrebbe cessare di esistere non appena l'amministrazione del territorio del Nord sarà restituita al Governo italiano.

Ciò è avvalorato dal fatto che la preesistenza di un organo statale di vigilanza da un lato e la creazione di associazioni libere sindacali dall'altro renderebbero completamente superflua l'azione degli Uffici del Lavoro e quindi il loro mantenimento costituirebbe soltanto un gravissimo onere finanziario aggiuntivo per lo Stato, onere gravissimo a causa dell'imponente numero dei funzionari che da essi risultano essere stati assunti e che non è giustificato da alcun particolare bisogno collettivo da soddisfare.

D'altra parte se lo Stato in tempi normali, per esigenze di bilancio non ha avuto la possibilità di potenziare il già esistente Ispettorato del Lavoro, (che in massima parte traeva e trae ancora i propri mezzi di sussistenza da contributi a carico di aziende e di Enti previdenziali), non si vede come potrebbe attualmente aggravare il proprio bilancio quando gli sforzi per la ricostruzione impongono una rigida economia ed una riduzione di spese allo stretto necessario.

Infine lo scioglimento degli Uffici del Lavoro, conseguente a tutte le considerazioni di cui sopra, non comporterebbe alcun danno alla organizzazione sociale nel campo del lavoro, in quanto alcune delle funzioni che oggi sembrano di loro specifica pertinenza rientrerebbero nell'originaria sfera di competenza degli Ispettorati e delle Camere del Lavoro.

A questo punto si ritiene opportuno, nei seguenti paragrafi, illustrare, sia pure sommariamente, i concetti fondamentali in base ai quali dovrebbero essere modificati alcuni fra i più importanti servizi e perfezionati taluni compiti che sono di pertinenza specifica degli Ispettorati del Lavoro.

Collocamento.

E' una funzione di interesse pubblico da svolgersi gratuitamente, che dovrebbe essere affidata alla Confederazione Generale del Lavoro e specificatamente alle sue Organizzazioni periferiche.

Non si ritiene dover ricorrere ad Uffici Statali per lo svolgimento immediato di tali funzioni in quanto esiste un'organizzazione capillare mediante la quale la Confederazione può svolgere la sua opera di intermediaria tra la domanda e l'offerta di lavoro con snellezza e rapidità sotto la vigilanza dello Stato (Ministero del Lavoro) che la esercita nei modi da stabilirsi valendosi dello Ispettorato del Lavoro.

Tale intervento deve intendersi in senso elastico e cioè allo scopo di assicurare l'osservanza della legge, la tutela del diritto di iscrizione e di avviamento al lavoro di tutti i disoccupati senza distinzione di partito o di appartenenza ai sindacati. Le eventuali priorità nell'avviamento al lavoro dovrebbero essere

determinate soltanto da apposite disposizioni di legge.

L'intervento dell'Ispettorato del Lavoro è poi di importanza preminente nel caso di controversie in ordine a spostamenti di mano d'opera da categoria a categoria di industria o di altro settore produtivo, e di spostamenti territoriali (esempio: adozione di regimi speciali di orario, lavori stagionali, migrazioni interne e reclutamento di operai per l'emigrazione).

Un sistema siffatto investirebbe la Confederazione Generale del Lavoro di una funzione pubblicistica che svolgerebbe sotto l'alta vigilanza dello Stato.

Per il servizio dell'emigrazione all'estero in seno al Ministero del Lavoro dovrebbe essere istituito apposito servizio per assicurare che il reclutamento sia realmente effettuato fra gli iscritti nelle liste dei disoccupati delle categorie richieste. Anche in questo caso l'ausilio del personale tecnico ispettivo è garanzia per la osservanza delle convenzioni tra i paesi interessati particolarmente per l'eventuale reclutamento di personale specializzato da sottoporsi, se necessario, ad accertamenti di carattere tecnico sulla idoneità e rispondenza dei requisiti del lavoratore.

Controversie di Lavoro.

Innanzitutto, poichè la stipulazione dei patti di lavoro è devoluta interamente alle libere Associazioni di Categoria, sembra naturale che la soluzione delle vertenze individuali sia, per il tentativo di conciliazione, lasciata interamente all'iniziativa delle Associazioni stesse su richiesta degli interessati.

Ove l'accordo non sia raggiunto e si tratti di vertenze basate su interpretazione di accordi o di leggi, le Associazioni libere e le parti in causa possono richiedere la mediazione dell'Ispettorato del Lavoro che, avendo la facoltà di procedere ad accertamenti « in loco », può risolvere la vertenza in base alla interpretazione della legge o degli accordi contrattuali ed alla valutazione obiettiva degli elementi che hanno originato la vertenza stessa.

La soluzione delle controversie in materia di qualifiche operaie e impiegatizie, superato inutilmente il tentativo di conciliazione in sede sindacale, ovvero su richiesta di una delle parti, dovrebbe essere attribuita all'Ispettore del Lavoro che, in questo caso, procede all'esame ed al giudizio sul merito della vertenza mediante sopraluogo effettuato unitamente ai rappresentanti sindacali ed agli interessati.

Le controversie collettive, ossia quelle riguardanti una intera categoria di lavoratori o tutto o parte di un complesso aziendale, dovrebbero essere devolute per il loro esame ad una Commissione composta dai rappresentanti sindacali, in modo paritetico, e da un ispettore del Lavoro.

In caso di mancato accordo la controversia, a seconda della estensione territoriale, è devoluta alla decisione del Prefetto, assistito dall'Ispettorato del Lavoro o del Ministero assistito dalle Confederazioni interessate.

Per controversie relative ai cottimi mentre il Codice civile stabilisce che le controversie stesse sono deferite direttamente alla Magistratura del Lavoro, la quale può avvalersi dell'opera dell'Ispettorato del Lavoro, si ritiene più opportuno che la soluzione delle controversie stesse sia, dopo esperito un primo tentativo di conciliazione in sede sindacale, affidata ad una Commissione arbitrale paritetica composta dei rappresentanti delle Organizzazioni sindacali e dell'Ispettore del Lavoro; le decisioni emesse da tale Commissione dovrebbero avere carattere definitivo ed immediato.

Tali decisioni, se non accettate da una delle parti, dovrebbero essere risolte in seconda e definitiva istanza presso la Magistratura ordinaria o la Magistratura del Lavoro, ovvero in seno ad un Collegio di probiviri.

Statistiche, indagini, ecc.

Gli Ispettorati del Lavoro posseggono già un'attrezzatura ed il personale per la rilevazione statistica dell'occupazione operaia e degli organi di lavoro in determinate industrie, dell'attività del macchinario, e della produzione e giacenza di diversi prodotti.

Viene altresì effettuata una rilevazione salariale tendente alla determinazione della media dei guadagni con incidenze relative ad un deter-

minato periodo di tempo preso a base.

In questo campo la statistica dovrebbe — ed è già in corso la sua estensione su basi più ampie — essere effettuata per l'occupazione operaia nei riguardi di tutta l'industria esistente nella circoscrizione del Circolo. Inoltre dovrebbe essere rilevata la produzione industriale totale non più limitata a certe branche di attività.

A questa rilevazione sarebbe ormai tempo di aggiungere una raccolta sistematica di tutti gli elementi necessari a individuare con sufficiente approssimazione *l'incidenza salariale sul costo totale di produzione* di materie prime fondamentali, e dei semilavorati più importanti, nonchè sul costo dei principali servizi di pubblica utilità.

In tal modo risulterebbero dati di valutazione della ripartizione della ricchezza tra le varie classi sociali e cioè categorie lavoratrici, imprenditori e consumatori.

Per raggiungere tali scopi l'Ispettorato del Lavoro possiede già tutta una esperienza in merito *alla analisi dei costi di produzione* che andrebbe riveduta e opportunamente aggiornata allo scopo di schematizzare le rilevazioni stesse per le quali si renderebbero necessari periodici sopraluoghi presso le Aziende per il controllo delle notizie fornite ed il riscontro con le contabilità aziendali.

C) Conclusioni generali

I compiti e le funzioni degli Ispettorati del Lavoro sono di già consacrati in esplicite disposizioni di legge e di conseguenza, si tratterebbe semplicemente di fornire loro i mezzi idonei per un più rapido ed efficace svolgimento dei compiti dell'organo.

Il fatto che gli Uffici del Lavoro abbiano raggiunto una pretesa ma non provata efficienza è esclusivamente dovuto a due fattori:

1) l'appoggio — di carattere assolutamente impositivo — ricevuto dagli Alleati (vedi la citata ordinanza n. 28);

2) la larghezza dei mezzi finanziari loro concessi da questi ultimi.

Ciò ha determinato in loro la convinzione quanto mai infondata, che detti organismi debbano essere gli unici Uffici capaci di assolvere i compiti, finora efficacemente svolti dagli Ispettorati del Lavoro da oltre 40 anni attraverso l'evoluzione e le esigenze dei tempi.

Gli Ispettorati per la loro imparzialità, preparazione e competenza tecnica specifica offrono, come hanno finora offerto, le migliori garanzie per il raggiungimento di qualsivoglia svolgimento di mansioni nel campo del lavoro.

Con una opportuna riorganizzazione dei servizi sia al centro che alla periferia non vi è dubbio alcuno che lo Stato potrebbe trarre innumerevoli benefici e assicurarsi lo svolgimento di servizi che oggi sono rivendicati dagli Uffici del Lavoro, senza alcuna giustificazione veramente plausibile ma unicamente dovuta a situazione contingente e per di più transitoria.

D'altra parte, non si può negare che la trasformazione degli Uffici del Lavoro in organi ministeriali provocherebbe un aggravio di spese assolutamente sproporzionato allo scopo che si vorrebbe raggiungere: infatti si tratterebbe di immettere nell'Amministrazione Statale un rilevantissimo numero di funzionari il cui trattamento economico oggi è di gran lunga superiore a quello praticato ai dipendenti dello Stato.

Non sembra poi ammissibile, se non altro da un punto di vista morale, che tale prevista immissione debba avvenire senza le indispensabili garanzie di un regolare concorso che, come è noto, ha finora costituito l'unico sicuro elemento di giudizio per poter vagliare le capacità personali degli aspiranti alle carriere statali.

INTERROGATORIO DEL PROF. SILVIO GOLZIO

professore di statistica all'Università di Torino
consulente della Camera del Lavoro

Torino, 17 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Giusti, prof. Babudieri, dott. Oblath, sig. Vicard, dott. Vallieri.

Invitato ad esprimere il suo punto di vista sulla questione della disoccupazione e dell'emigrazione, problemi molto interessanti e gravi nell'attuale momento, il prof. Golzio tiene anzitutto a chiarire che ogni sua opinione è strettamente personale e che quindi non parla a nome della Camera del Lavoro. Porta a conoscenza dei presenti che il giornale *Il Commercio* si è fatto promotore di una campagna di incoraggiamento all'emigrazione. Egli stesso ha avuto modo di constatare, un giorno, che il giornale aveva aperto gli sportelli per ricevere le domande, che queste in prevalenza erano di laureati e non di operai; i laureati non presentavano titoli di studio ma chiedevano anzi di emigrare in qualità di contadini. Non si trattava di due o tre persone, bensì di 300-400 in pochi giorni, e anche non più giovani.

Per quanto riguarda gli operai dell'industria, la preoccupazione più grande è la minacciata emigrazione di operai specializzati e questo per due ragioni:

1) che negli ultimi anni non si è formata una maestranza specializzata;

2) che tra le maestranze specializzate attualmente in servizio e i manovali comuni esiste una differenza di retribuzione trascurabile, il che induce le stesse maestranze a cercare una possibilità di maggiore guadagno nell'emigrazione.

Aggiunge poi che operai specializzati cercano di emigrare clandestinamente. Ha avuto egli stesso modo di constatare, in Val d'Aosta, il passaggio dei valichi da parte di individui che non erano affatto montanari, ma che dall'aspetto parevano operai di città.

Illustra come siano maggiori le necessità di emigrazione per gli operai di città che per quelli della campagna, i quali, specie nei paesi prevalentemente industriali o nei piccoli centri in un raggio di 40 km. dalla città, lavorano nei campi e nelle industrie. I giovani fanno la spola per recarsi al lavoro in un centro industriale e i vecchi accudiscono al lavoro dei campi, poichè alle famiglie composte da 10 a 12 persone non è sufficiente il frutto di pochi ettari di terreno. I lavoratori della campagna hanno inoltre il beneficio di alcuni generi alimentari, mentre una famiglia operaia deve provvedere all'acquisto di qualsiasi genere.

Il dott. Golzio afferma che l'opportunità di emigrazione per i laureati sia un bene, aggiunge anzi che è una necessità urgente.

Egli non ritiene l'emigrazione un grave problema per la città di Torino, ma è senza dubbio grave per l'Italia. Esprime quindi il suo pensiero sul ritorno alla normalità e dichiara che, secondo lui, non è necessaria una organizzazione tecnica, in quanto che durante questi ultimi anni poche sono le industrie che hanno trasformato i propri impianti per le lavorazioni autarchiche. E' urgente però per la ripresa l'arrivo del carbone e delle materie prime.

Nel campo meccanico e siderurgico la Fiat soltanto ha apportato a qualche impianto trasformazioni tecniche.

Le cartiere Burgo e altre cartiere hanno fatto dei nuovi impianti per la propria industria, senza peraltro spendere molto. Gli impianti stessi si trovano tutti fuori della città. La industria tessile a quanto gli risulta non ha fatto trasformazioni rilevanti.

La Società « Cogne » è perfettamente a posto. Non sono stati per nulla danneggiati gli impianti, e la ferrovia funziona con regolarità. Occupa attualmente 5000 dipendenti, di tutte le regioni (i valdostani sono in minoranza).

Il dott. Golzio è dell'avviso che la politica del pieno impiego vada bene soltanto per i paesi ricchissimi. Per l'Italia il pieno impiego è attualmente impossibile. Abbiamo una disponibilità di mezzi e di capitali assolutamente microscopica nei confronti degli attuali bisogni.

Egli ritiene il sistema di livellamento dei salari assai dannoso all'industria. Purtroppo non si può fare diversamente, poichè quanto attualmente percepiscono gli operai corrisponde al minimo necessario per mangiare. Oggi praticamente fra un manovale ed un operaio specializzato c'è una differenza minima, il che fa sì che alla Camera del Lavoro si parli nuovamente di cottimi e si studino varie forme di rimunerazione, che aumentino il salario proporzionalmente al rendimento di ciascun lavoratore.

Passa quindi al problema del rendimento, che nel momento attuale è molto basso; però non è un caso generale, poichè qualche stabilimento lavora con una produzione normale.

Porta a conoscenza dei presenti che la retribuzione mensile di un operaio specializzato giunge alle 8.500-9.000 lire. In queste condizioni si arriva appena al minimo alimentare. La Commissione paritetica che esamina periodicamente l'aumento del costo della vita, ha stabilito che attualmente per una famiglia tipo, composta di 5 persone, sono necessarie L. 14.000 mensili circa.

In quanto all'applicazione della scala mobile anche al salario oltrechè alla contingenza, il prof. Golzio è più propenso a tenerla soltanto per la contingenza, avendosi in q esto modo un solo elemento variabile, cioè la contingenza, la quale viene moltiplicata per un coefficiente che ora la Camera del Lavoro ha chiesto di portare da 2 a 2,3-2,5 e spera di arrivare anche a 2,6.

E' favorevole pertanto all'applicazione della scala mobile, perchè costituisce un mezzo per evitare urti a breve scadenza. Ritiene che in questo modo, con piccole correzioni, si possa oggi trovare la soluzione senza per nulla toccare il salario.

INTERROGATORIO DELL'ING. PAOLO DE ROSSI

membro del Consiglio Direttivo della Piccola e Media Industria

Torino, 17 maggio

Presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri, prof. Giusti, dott. Oblath, dott. Vallieri, sig. Vicard.

Interrogato sui sistemi di retribuzione, l'ing. De Rossi premette che il grande lavoro in serie avrà difficoltà a vivere ed a farsi strada in Italia. In America invece, dati i macchinari esistenti, la produzione è molto maggiore con minor impiego di tempo. I lavoratori americani sono pagati bene ed essendo limitate le ore lavorative, possono distrarsi e riposarsi nelle ore libere. Anche all'Italia occorrerebbe un'attrezzatura migliore di macchinari, che permettesse di dare agli operai salari superiori e maggior numero di ore di riposo. Il sistema « Bedaux » non ha trovato applicazione, dopo gli esperimenti praticati alla Fiat.

Non è possibile parlare di cottimi in quanto, nel momento attuale, la produzione è molto ridotta ed in talune aziende il rendimento dell'operaio è ridotto del 30%. Si è però praticato il premio di produzione al posto del cottimo.

Parlando poi dei cottimi individuali e collettivi, l'ing. De Rossi afferma che le masse tendono piuttosto al cottimo collettivo, perchè possono partecipare al controllo della produzione dell'azienda. Malgrado la normalizzazione, non si potranno fare in Italia grandi esperimenti che tendano a meccanizzare il lavoro dell'operaio, dato il genere della nostra industria ed il carattere del nostro lavoratore.

Attualmente si è andati incontro ai bisogni del lavoratore con l'istituzione di premi di produzione, benchè il rendimento attuale sia ridotto dal 30 al 40%.

D'altra parte, pretendere la scala mobile in questo momento è colpire maggiormente la piccola e media industria che ha meno possibilità della grande; comunque si è legati alla scala mobile dopo la liberazione perchè oltre alla stabilità ci interessa la tranquillità. In tempi normali però non si vede la ragione della scala mobile, perchè l'incidenza della parte alimentare sul salario diventerà minore. Oggi è del 90%.

Richiesto sulle possibilità per le piccole e medie industrie di mantenere o assorbire un certo quantitativo di mano d'opera, con riferimento anche all'attività futura, l'ingegnere De Rossi risponde che tale possibilità è scarsa, essendovi una stasi quasi assoluta. Mentre la grande industria è appoggiata dal Governo, la piccola e media industria si trova nell'assoluta impossibilità di agire nel campo nazionale, mentre ha interessi importanti, non inferiori a quelli della grande industria; essa rappresenta il 70% del complesso delle industrie nazionali.

La piccola e grande industria dovrebbe essere ascoltata, altrimenti rischia di soccombere in questa crisi; mentre proprio i piccoli industriali potrebbero essere i primi a riprendere l'attività produttiva quando la situazione si andrà normalizzando.

Come esiste la Banca Nazionale del Lavoro, che finanzia la grande industria, così si dovrebbe provvedere all'istituzione di un Ente simile all'I.R.I. che avesse il compito di provvedere alle necessità della piccola e media industria.

Si dovrebbe facilitare ad un piccolo industriale sconosciuto la possibilità di ottenere, senza troppa disparità, il credito di cui ha bisogno.

Molte banche, finanziando la piccola e media industria, avrebbero meno rischi che non per la grande.

L'istituzione di un Ente statale che finanziasse direttamente non sarebbe forse visto favorevolmente.

L'ing. Rossi presenta copia del seguente memoriale da lui recentemente preparato in occasione di un congresso.

ESPOSTO PRESENTATO DALL'ING. DE ROSSI AD UN CONGRESSO

La particolare posizione della piccola e media industria ha derivato i suoi caratteri e le sue tendenze attuali, tanto da elementi intrinseci quanto dal riflesso di posizioni della grande industria; questi caratteri, alla loro volta, si sono dimostrati in antitesi con gli interessi delle industrie minori, e anche se oggi non permangono o si sono affievoliti, hanno lasciato la loro impronta.

Citiamo fra questi ultimi elementi i seguenti:

1) La possibilità dei grandi industriali di agire direttamente su elementi governativi per ottenere provvedimenti particolarmente ad essi favorevoli, mentre spesso gli industriali minori non riuscivano a beneficiarne o ne erano avversati.

2) La distribuzione delle materie prime bloccate, che sono particolarmente affluite verso le grandi industrie, e ciò per la particolare organizzazione degli appositi uffici che le grandi industrie potevano creare, sia per la personale influenza degli esponenti, sia per l'evidenza dei fabbisogni.

3) L'andamento salariale, che ha avuto varie fisionomie, sfavorevoli al piccolo industriale, e cioè:

— durante il periodo prebellico e bellico i salari vennero bloccati nelle industrie maggiori, mentre rimasero liberi nelle minori, le quali dovettero praticare paghe assai più elevate.

I salari bloccati furono presto evidentemente inferiori al costo della vita, e le grandi industrie vi sopperirono favorendo l'operaio attraverso spacci, mense, ecc. che potevano facilmente organizzare.

In periodo repubblicano parte di dette provvidenze dovettero per legge venire poste in atto anche dalle piccole industrie, che pure pagavano già salari più elevati; così all'aggravio finanziario si aggiunse il peso dell'organizzazione di servizi che, nell'ambito di una piccola azienda, costituivano una preoccupazione non lieve.

Dopo la liberazione, l'azione delle masse facendosi maggiormente sentire sui maggiori complessi industriali, questi accordarono, a varie riprese, aumenti salariali rilevanti e premi individuali, senza che le industrie minori, che pure dovevano sottostare agli stessi oneri, fossero anche solamente preavvisate.

4) Le possibilità di finanziamento, sono assai maggiori per le grandi industrie (appoggiate non solo dalle Banche, ma anche dallo Stato) che non per le piccole industrie, le quali possono con difficoltà assai maggiore mettere in evidenza presso le Banche, la propria efficienza per ottenere fidi.

5) La possibilità, per alcuni grandi complessi industriali di carattere monopolistico, di rivalersi sul prezzo del prodotto dei maggiori oneri; possibilità più problematica da parte del piccolo industriale, tanto più che in genere le grosse industrie non riconoscono che parzialmente gli aumenti di costi conseguenti ad aumenti di salari che essi stessi hanno in genere concordato.

6) Nell'attuale momento, che richiede la riorganizzazione industriale verso nuovi indirizzi, nuovi studi, attrezzature e prodotti che rispondano alle nuove esigenze dei mercati ed ai progressi realizzati all'estero, mentre la grande industria ha possibilità di orientarsi con i propri mezzi, la piccola e media sentono il maggiore bisogno di unirsi anche nel campo economico, per aiutarsi a superare le attuali difficoltà.

Tutti i precedenti elementi, che sono stati a volte fonte di contrasto, hanno convinto i piccoli e medi industriali della necessità di unirsi per ottenere migliore riconoscimento dei loro diritti.

A favorire tale tendenza stanno gli elementi intrinseci che caratterizzano e distinguono le industrie minori, elementi che sono particolarmente i seguenti:

1) Le piccole industrie sono quasi sempre nelle mani di una o di poche persone, che vi dedicano tutta la loro attività e che rispondono in proprio dell'andamento dell'azienda. Ne consegue un maggior controllo interno, una più efficace iniziativa, una più spiccata capacità di adattamento e la possibilità di più intensi sforzi per superare particolari momenti critici.

2) Le industrie minori vivono in più intimo collegamento tra i proprietari, i dirigenti e gli operai, potendo così nei migliori casi confortare lo spirito di iniziativa, la volontà, l'energia del datore di lavoro con un senso di comprensione e di intelligente collaborazione da parte dei lavoratori.

3) Come conseguenza delle precedenti caratteristiche, si rileva che le piccole industrie possono più facilmente dedicarsi ai lavori che richiedono maggior cura del dettaglio, maggior precisione, genialità non solo di chi progetta, ma anche di chi eseguisce.

E' nelle piccole industrie che si forma, si crea l'operaio specializzato, l'operatore, il capo officina, dalle cui file sono emersi numerosi e valenti capi di industria.

La grande industria tende invece alla grande lavorazione in serie ed alla conseguente minor utilizzazione della capacità umana, che viene dominata dal ritmo della macchina e dall'imperio dell'organizzazione.

4) Le industrie minori, avendo minori spese generali, sono in grado, in normale regime di produzione, di meglio valorizzare la mano d'opera, pur migliorando il prodotto e mantenendo il prezzo a livelli ragionevoli; esse sono più vicine cioè a realizzare la condizione ideale dell'industria, che vuole una mano d'opera ben pagata, buoni produttori e prezzi bassi.

Emerge da quanto è stato fin qui esposto, l'importanza che la piccola e media industria ha nel complesso della nazione, essendo essa in grado di svilupparsi nel modo più adatto alle nostre possibilità nazionali, creando cioè prodotti nei quali la mano d'opera incida assai più della materia prima, e vi incida non solo per il tempo di lavoro, ma per la

particolare attitudine e genialità che caratterizzano il nostro operaio.

Sotto questo aspetto le piccole industrie tendono a risolvere anche un problema politico di valorizzazione dell'operaio e di sua aderenza alle sorti dell'impresa. Ma vi è di più: le industrie minori sono evidentemente quelle che, senza richiedere interventi statali, potranno più rapidamente, non appena sia loro data la minima possibilità, risollevarsi e creare le basi della ripresa nazionale, la quantità e la qualità della nostra mano d'opera, col minimo impiego di materie prime.

E' dunque necessario che la piccola e media industria venga considerata in rapporto tanto alla sua importanza numerica quanto alla sua capacità ed alle sue possibilità, dovendo tale considerazione esprimersi attraverso disposizioni, provvidenze e tutele che le consentano di agire con libertà di movimento, sollievo da preoccupazioni secondarie, appoggio là dove occorre.

A precisare, sotto forma di semplice contributo alle proposte, quanto si possa fare in tal senso, si accennano le seguenti idee:

1) La piccola e media industria abbiano negli organismi industriali, nelle commissioni governative, negli enti industriali di qualsiasi genere e natura, una rappresentanza pari alla loro importanza, tenuto conto che la piccola e media industria rappresentano, nell'ambito nazionale, circa il 70 per cento della totale forza industriale.

2) Siano creati appositi organismi atti a conoscere le necessità delle singole industrie minori, in modo da poterne tenere il dovuto conto sia nelle distribuzioni di materiali, che in previdenze e disposizioni di qualsiasi genere.

3) Sia facilitato, attraverso l'organizzazione e la conoscenza dei singoli valori, il finanziamento delle industrie minori.

4) Siano istituiti per le varie categorie merceologiche, istituti sperimentali di analisi e di studio, dotati di mezzi sufficienti ed ai quali ogni industriale possa rivolgersi per ottenere quelle informazioni e far eseguire quegli esperimenti che non potrebbe eseguire nell'ambito della propria azienda (in questo campo l'America ha istituzioni assai sviluppate).

5) Sia facilitata al piccolo industriale, attraverso appositi uffici, la conoscenza delle possibilità di esportazione e di importazione, semplificando per esso le pratiche necessarie allo svolgimento del commercio con l'estero.

6) Sia divulgata, attraverso appositi uffici, la conoscenza tecnica della produzione estera, in modo da consentire l'aggiornamento dei nostri prodotti. E' inoltre essenziale che la industria minore venga indirizzata nel suo sforzo di ripresa verso prodotti che abbiano effettiva possibilità di smercio e non si trovino al loro nascere superati dalla produzione di altri paesi, rendendo così vano lo sforzo di attrezzatura e di studio del nostro industriale.

Occorre insomma dare all'industriale minore la possibilità di vedere quello che si fa nel mondo ed a questo scopo devono coadiuvare tanto il Governo che tutti gli organismi industriali, a mezzo di una azione coordinata e potenziata sufficientemente.

7) E' finalmente necessario che vengano semplificati tutti i sistemi di contributi, sia assistenziali che per tassazioni, i quali allo stato attuale impegnano buona parte dell'attività personale dei piccoli industriali e dei loro collaboratori diretti dell'azienda, e che venga facilitato al piccolo industriale il contatto con gli organi governativi che lo interessano, pensando che egli non può passare giornate e settimane intere a Roma, con perdita di tempo e di danaro per il suo bilancio.

Concludendo, lo Stato ha nelle industrie minori una energia potenziale di massima importanza ai fini della nostra rinascita; occorre che esso, unitamente a tutti gli organismi tecnici, commerciali e industriali, nulla tralasci di quanto può servire alla messa in atto di tale energia, che darà i suoi frutti quando la piccola industria sia liberata dalle difficoltà secondarie che la intralciano, aiutata là dove i mezzi singoli non consentono di arrivare, ed ascoltata nelle richieste e nelle proposte che può e deve essere invitata a fare.

INTERROGATORIO DEL RAG. LUIGI CARMAGNOLA

Segretario della Camera del Lavoro di Torino

E DEL SIGNOR GINO CASTAGNO

della Camera del Lavoro di Torino

Torino, 17 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Giusti, dott. Oblath, dott. Vallieri, prof. Babudieri, sig. Vicard.

Alla richiesta della sua opinione nei riguardi della disoccupazione locale e, in genere, sui problemi del lavoro, *Carmagnola,* dopo aver accennato alle scarse conoscenze che la Camera ha sulla disoccupazione del medio ceto, prosegue: La Camera del Lavoro ha un'attività sindacale che per rispondere ai suoi scopi deve avere una attrezzatura particolare che richiede del tempo e che oggi non abbiamo. E' già stato però provveduto all'istituzione dell'Ufficio Studi e Statistica affidato al prof. Golzio il quale, per essere in grado di dirci quanto interessa il campo del lavoro, dovrebbe peraltro conoscere la vita di centinaia di aziende, dalla piccola, alla media, alla grande industria attraverso una rete di informatori. Oggi non siamo in grado di conoscere tutto ciò e cerchiamo di aiutarci a vicenda tra Ufficio di Collocamento dell'Ufficio del Lavoro e Camera del Lavoro, per avere elementi attendibili. Per quanto riguarda il medio ceto, posso confermare che la crisi esiste, ma non sono in grado di dire di quale entità. La crisi nel medio ceto, si rileva sempre quando si nota una crisi industriale e commerciale. La crisi porta non solo un aumento di lavoro per certe categorie, ma anche una notevole diminuzione di incassi; il fallito va dall'avvocato o dal ragioniere, si fa patrocinare, ma poi non ha i mezzi per pagare.

Circa 15 giorni fa, ho avuto un colloquio con un grande industriale di Torino, su quello che può essere l'avvenire della grande industria e cioè se noi Camera del Lavoro dovevamo appoggiare o meno determinate iniziative per rimetterla in efficienza in condizioni analoghe a quella che era prima della guerra. Io sono molto in dubbio se si deve fare questo, perchè deve essere messo in relazione colla possibilità di collocamento e sbocco commerciale del prodotto. Come Segretario della Camera del Lavoro, non so quale sia il programma esatto di tale attività e non credo che il mercato interno potrà assorbire tutta la produzione; bisogna che provvediamo allo sbocco estero.

Se noi teniamo conto che per costruire una nostra automobile si richiede l'impiego di mano d'opera per 500 ore in media, contro 80 che ne impiega l'America, noi stiamo come 80 sta a 500. Per i salari, invece, mentre in Italia si pagano 36-37 lire all'ora, in America ne pagano 370. Per migliorare la condizione dell'operaio, dobbiamo dare un'altra attrezzatura tecnica all'azienda, altrimenti continuiamo ad aumentare la disoccupazione, perchè non si può smerciare, in quanto il lavoro che si fa finirebbe in magazzino. Da questa situazione noi abbiamo una abbondanza di mano d'opera industriale nelle aziende, abbondanza che noi abbiamo riconosciuta a Roma, discutendo il problema dello sblocco dei licenziamenti.

Su questo noi non facciamo una questione di diritto, perchè sarebbe inumano licenziare personale, ma si dovrebbe venire incontro ai bisogni degli operai che con il misero salario non possono nemmeno provvedere bene per la loro nutrizione (a Torino ci sono circa 35.000 tubercolotici per denutrizione, specialmente nel settore femminile).

Se nell'industria meccanica la situazione non è ottima, ci sono industrie in condizioni migliori, ad esempio quella cartaria, che sta esportando proprio in questi giorni 100 vagoni di carta, indipendente-

mente dallo statuto che gli Alleati non hanno ancora dato.

Basta avere dell'audacia per farsi iniziatori di imprese coraggiose. Qualche industriale andrà in Portogallo per concludere contratti e altri stanno facendo contratti di notevole importanza con la Siria, benchè questa sia sotto il controllo degli Alleati. L'industria tessile, oltre la cartaria, lavora pure in pieno.

Per quanto riguarda il problema dell'emigrazione, ritengo che non dobbiamo fare emigrare l'operaio specializzato, perchè in un prossimo domani, quando sarà ripresa la attività lavorativa, ci troveremmo privi di uomini adatti ed intelligenti. Siccome però la mano d'opera specializzata potrà più facilmente trovare collocamento all'estero, allo stesso tempo dobbiamo istituire dei corsi professionali accelerati per avere pronta mano d'opera specializzata da sostituire a quella emigrata.

Quale Commissario di due istituti professionali di Torino, ho già fatto istituire sin da questo inverno corsi pre-serali di cui beneficiano 871 operai che vanno a completarvi la loro capacità professionale, in vista della perdita in mano d'opera qualificata che subiremo. Gli industriali su questo punto sono rimasti impressionati.

Intanto, però, si manifesta, a causa della disoccupazione, una corrente emigratoria clandestina: dal Piemonte emigrano clandestinamente per la Svizzera 40-50 persone al giorno, senza pensare alle tristi conseguenze che li attendono, cioè senza sapere quali condizioni di lavoro verranno fatte loro. Secondo il mio parere, invece di provvedere al licenziamento degli operai, sarebbe consigliabile porli in aspettativa con il trattamento della cassa di integrazione al 66 %. Così essi non sarebbero scoraggiati e non cercherebbero di espatriare.

D'altra parte noi dirigenti sindacali ci siamo impegnati ad ottenere dal nuovo Governo l'autorizzazione di iniziare veri lavori pubblici. Su questo argomento abbiamo avuto molti convegni senza però aver ottenuto risultati concreti.

In primo luogo bisogna provvedere per l'abitazione per eliminare la crisi della coabitazione che tra l'altro facilita il propagarsi delle malattie per eccessivo affollamento: poi ai lavori pubblici e cioè alla riattivazione delle strade ferrate, dei ponti, ecc. sia per minor perdita di tempo, sia per minor sciupìo di gomme nel trasporto. A Torino, da un calcolo fatto, le spese per la riattivazione delle case rese inabitabili per eventi bellici, ammontano a 13 miliardi.

Abbiamo di questo argomento più volte parlato alla Consulta di Torino, composta di rappresentanti delle varie attività locali, che si riunisce in media due volte al mese per scambi di idee. Gli imprenditori sarebbero disposti alla ricostruzione se si lasciassero aumentare gli affitti; noi dirigenti sindacali siamo perfettamente d'accordo con loro, perchè nessuno impiega un capitale se non ne ha un rendimento. Ma d'altra parte non possiamo far pesare tale aumento sul guadagno totale degli operai e impiegati, che è assorbito per il 90 % dai soli viveri e solo per il 10 % dal fitto, ecc.

Alla Consulta è stato prospettato che le Banche pubbliche dovrebbero dare agli imprenditori la possibilità di costruire, con concorsi e sovvenzioni. Questa proposta ha richiamato una certa attenzione da parte degli interessati. I lavori di ricostruzione dovrebbero già iniziarsi adesso, essendo la stagione propizia; così si risolverebbe in parte il problema della disoccupazione nell'edilizia ove i disoccupati sono molti. Inoltre, dato che ci sono molti appartenenti all'edilizia negli stabilimenti industriali, questi dovrebbero essere i primi ad uscirne per occuparsi nei lavori di ricostruzione.

Bisogna poi proteggere la piccola e media industria, perchè a Torino questa impiega circa la metà della mano d'opera industriale. Ancora nella Mostra della Meccanica, questa si è affermata per i suoi prodotti, tanto che ha lasciato una impressione più che favorevole, fra gli industriali venuti anche dall'estero. Industriali francesi che avevano visitato la Mostra, erano disposti a dare un ordinativo per oltre un miliardo, ma siamo impossibilitati ad accettarlo per il regime ed il controllo dell'esportazione.

Per mantenere questa industria dovremmo licenziare personale non qualificato per dar modo allo spe-

cializzato di guadagnare salari migliori; ma per ragioni umane non si fa, anche per non aggravare la disoccupazione.

Castagno. — Parlavo l'altra sera col comm. Sobrero, proprietario di una fabbrica di calze, il quale si trova (e così dicasi di altre ditte di maglie fini) privo di un articolo solo, e cioè di aghi che erano fabbricati in Germania ed in America. Da quest'ultima non si riesce ad averli. La sua maestranza è composta di 400 operai che continua a tenere in forza, perchè per specializzare maestranze di quella categoria occorrono dagli 8 ai 10 anni. Il comm. Sobrero continua pertanto a tenere la maestranza in servizio per potere riprendere l'esportazione in un prossimo domani. Risulta persino che sono state fatte richieste da parte dell'Egitto di trasferire colà macchinari, tecnici e parte delle maestranze, nonchè gli stessi dirigenti di azienda, per aprire nuovi stabilimenti. Noi cerchiamo naturalmente di resistere.

Ma l'industria non riceve sovvenzioni; vive con le proprie riserve. Certo che ha guadagnato molto in passato. Santagostino, che è pure una fabbrica importante, e parecchie altre industrie del genere sono nelle stesse condizioni.

Alla domanda se sia conveniente mandare fuori dei complessi industriali intieri, risponde *Castagno.* — Sarebbe la smobilitazione della nostra industria; un complesso industriale non ritorna più, mentre per la mano d'opera alla spicciolata, c'è sempre possibilità che rientri.

Carmagnola. — E' dello stesso parere di Castagno, perchè un lavoratore può sempre ritornare in seno alla famiglia ed al proprio lavoro, ma se è fuori tutto il macchinario, il problema sarebbe ben diverso.

Circa a prospettive per una riconversione di alcune industrie che non trovano più uno sbocco interno od estero in industrie per altre produzioni, risponde *Carmagnola.* — Bisogna tener conto che noi siamo molto poveri, privi di materie prime (carbone). Industriali di grandi aziende sono stati sorpresi di iniziative prese dalla piccola e media industria che non hanno esposto alla Mostra della Meccanica ed i cui prodotti certamente non potranno essere collocati. Naturalmente poveri come siamo, gli industriali per cambiare attività alla propria azienda, devono stare molto guardinghi.

Domandato del suo pensiero circa il collocamento, risponde *Carmagnola.* — Premetto che il collocamento della mano d'opera deve essere strettamente collegato al movimento sindacale, perchè deve sempre rispecchiare una realtà e non può disconoscere il mercato della mano d'opera. Io penso che per l'ufficio di collocamento si dovrebbe demandare la gestione alle organizzazioni sindacali. Però io ritengo che lo Stato debba essere presente perchè la disoccupazione ha un carattere sociale che interessa tutti; non possiamo abbandonare il disoccupato. Il primo a mettere gli occhi deve essere lo Stato, con un servizio di controllo per vedere se il collocamento viene fatto in base a determinate norme pattuite. Il collocamento è un diritto sacrosanto di ognuno, e deve avere la sua priorità.

Richiesto a che cosa si deve attribuire il fatto che i tempi di produzione nella nostra industria automobilistica sono tanto maggiori che in America, risponde: Dipende sia dalla deficienza strumentale che dall'eccessivo numero di tipi del prodotto. Ricordo di aver letto diversi libri del Ford che trattano dei tempi di produzione, ma indubbiamente credo che sulla loro riduzione influisca molto il possesso di macchine adatte.

Sarà già molto, dato il nostro macchinario, se le 500 ore occorrenti a noi per un'automobile si potranno ridurre a 480. Però nel combattere la concorrenza straniera noi possiamo contare sul fatto che da noi i salari sono più bassi che all'estero. Bisogna tener conto che tutti gli stranieri che vengono in Italia sono sorpresi nel rilevare le paghe veramente basse che abbiamo qui. D'altronde noi riusciremo a migliorare le paghe abbassando i tempi, e le 37 lire orarie diventeranno 50-55.

Neppure credo che per il momento sia possibile la sostituzione del nostro materiale antiquato, perchè gli americani hanno le loro neces-

sità, e non ci invieranno detti strumenti molto presto. Ad esempio per quanto si riferisce alla produzione della carta, il direttore della Cartiera Burgo mi ha detto che se avesse un'altra macchina eguale a quella che tengono nello stabilimento di Verzuolo, la produzione della carta aumenterebbe del doppio riducendo a metà il prezzo e mantenendo lo stesso personale in servizio.

A domanda, da chi ritenga che dovrebbero essere gestiti gli Istituti previdenziali, risponde *Carmagnola.* — Secondo una deliberazione della Commissione del Lavoro alla Consulta, sarebbe risultata l'opportunità di dare gli Istituti Previdenziali in mano ai lavoratori almeno per i due terzi, con il controllo dello Stato e degli industriali perchè gli operai sono contribuenti ed utenti. Noi dobbiamo gestire gli istituti ed è bene che le due parti siano presenti, che l'Istituto funzioni e che lo Stato in caso di necessità lo integri; il lavoratore deve partecipare nel formare il fondo previdenziale, sia col partecipare direttamente e sia con il salario differito; l'importante è il segnare sempre sulla busta paga quanto versa per l'Istituto previdenziale.

Le Assicurazioni Malattia, e le pensioni si devono estendere a tutti i lavoratori compresi i liberi professionisti, tutti coloro cioè che vivono del proprio lavoro — l'ammalato è sempre una passività della collettività.

Circa il problema di riammettere al lavoro gli invalidi e i tubercolotici, individui minorati che non sono in grado di espletare le vecchie mansioni, ai minorati bisogna dare una rieducazione fisica. Per i tubercolotici invece bisogna cercare un'occupazione che non li ponga a contatto degli altri operai. Porto l'esempio di operai specializzati invalidi che non potranno più ritornare al proprio posto.

Dando ai minorati una rieducazione sarebbe, del resto, possibile rendere obbligatoria l'assunzione di una certa aliquota di questi individui.

Castagno. — Durante la guerra in Inghilterra sono stati istituiti 25 istituti per la rieducazione dei reduci che ritornavano minorati dai campi di battaglia e dalla vita militare.

Carmagnola. — Io sono personalmente esigente e penso che quando ad un operaio si trova un posto adatto alle sue condizioni fisiche, se non va a lavorare debba perdere il sussidio; naturalmente bisogna avere la sicurezza che egli sia in grado di esplicare il lavoro offertogli.

Circa la istituzione di mutue aziendali, sono contrario. Si dovrebbe provvedere per il decentramento delle mutue, dando ad esse una autonomia provinciale. Da una rilevazione statistica risulta che un medico delle Casse Mutue fa in media 37 visite in un'ora! — è logico che l'operaio non può essere curato bene.

Sono anche contrario alle mutue aziendali, perchè queste con il solo contributo degli operai andrebbero in deficit; vorrei anzi che anche la mutua aziendale FIAT si unisse a far parte del territorio mutualistico provinciale.

Nei riguardi della cooperazione, dice *Castagno.* — La cooperazione risponde oggi ad un indirizzo sociale differente da quello della Cooperazione di Consumo; essa potrà essere un avvio verso la collettivizzazione dei servizi. Quindi partendo da questo indirizzo è naturale che noi vorremmo che nella nuova Costituzione fosse dato un largo posto di concorrenza contro la iniziativa privata nel campo del commercio, perchè il commerciante ha una facilità enorme che la cooperazione non può avere.

Oggi nel disordine assoluto, ci troviamo in condizioni di grandissima inferiorità. La funzione che si poteva svolgere in passato, oggi non è più possibile svolgerla, sino a quando non sarà ritornata la disciplina.

Noi chiediamo che lo Stato appoggi la cooperazione, non diciamo di non pagare le tasse, ma che ci sia dato aiuto per quanto si riferisce a credito a lunga scadenza da parte delle Banche, sì da poter potenziare gli impianti che ci mettono in condizioni di inferiorità.

Per mettere in funzione questi impianti le cooperative non possono chiedere sacrifici ai lavoratori che non ne hanno la possibilità. D'altra parte, non si possono fare

le cooperative di lavoro senza mezzi. In Italia tutto è da ricostruire per mancanza di impianti. Si chiede che lo Stato intervenga per la questione del credito.

Sulla convenienza di unire in un solo ente tante piccole organizzazioni, risponde *Castagno*. — Esiste la Lega Nazionale delle Cooperative e la Confederazione Italiana per la Cooperazione, che noi speriamo di poter fondere con la Confederazione generale del Lavoro. Nell'interno della Lega Nazionale delle Cooperative si stanno costituendo i Consorzi sia nazionali che regionali. Abbiamo costituito a Milano il Consorzio Nazionale delle Cooperative di Trasporti, ed esiste quello di trasformazione dei prodotti agricoli. Gradatamente lo Stato, attraverso le Banche nazionali del Lavoro, dovrebbe finanziare i Consorzi i quali hanno lo scopo di togliere di mezzo cooperative come quelle numerosissime nel campo dei trasporti che, effettivamente, sono centri di speculazione belli e buoni.

Quindi disciplinare i Consorzi e discernere tra le varie cooperative quelle sane che possono rispondere ad una effettiva necessità di lavoro.

Un certo collegamento esiste già oggi, in pratica e non solo in teoria; in Emilia, per esempio, sono già bene organizzate le cooperative.

La Banca Nazionale del Lavoro vorrebbe intervenire ma non può perchè legata a statuti ed al noto cartello bancario.

Per il periodo invernale abbiamo avuto un larghissimo credito di centinaia di milioni; possiamo attingere non solo alla Banca Nazionale del Lavoro, ma a tutte le Banche al prezzo del cartello e cioè all'8 % più le spese, che viene a fare il 9,25 %.

Pagando un interesse del 9,25 % la cooperativa, che dovrebbe avere le funzioni di calmiere, come dovrebbe fare per alimentare la città?

Oggi siamo sui 150 milioni di vendite al mese, ma siamo ancora lontani dalla nostra possibilità; dovremmo aumentare del doppio almeno la cifra, perchè i nostri magazzini generali sono vuoti.

A domanda circa le cooperative di produzione, risponde *Castagno*. — In Piemonte sono scarse, c'è qualche cooperativa di boscaioli nel biellese. Si stanno pure riprendendo le cooperative dei prodotti agricoli, collegando i piccoli proprietari per la compera delle sementi e per la vendita dei prodotti.

Le cosidette cantine sociali dell'astigiano e anche a Stradella, che raccoglievano le uve ed i mosti e li mettevano nei serbatoi, durante il fascismo sono andate invece completamente distrutte.

Interrogati se i Consigli di Gestione possano assolvere il loro compito, rispondono *Carmagnola* e *Castagno*. — Un paese povero come il nostro, si riprenderà più facilmente con l'aiuto dei Consigli di Gestione, perchè questi non solo legano le forze produttrici, ma legano pure gli operai all'azienda.

Castagno. — Si impegna di mandare alla Commissione intervistatrice una sua piccola pubblicazione relativa ai Consigli di Gestione. Dice inoltre che l'Ufficio Provinciale del Lavoro di Torino ha creato un Centro Studi del Lavoro per i membri dei Consigli di Gestione, in cui si dànno nozioni di diritto amministrativo e di tecnica sindacale.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR LELIO GUIDI

Segretario della Delegazione di zona degli Italiani all'Estero di Milano

Milano, 14 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri, sig. Testa, dott. Oblath, dott. Giusti, sig. Vicard, dott. Vallieri.

Domanda. — Come si presenta la situazione riguardante l'emigrazione in Lombardia e nelle Provincie limitrofe; quali sono le prospettive possibili per l'emigrazione, verso quali paesi? Quale categoria di mano d'opera è richiesta; quali sono le condizioni alle quali ritiene opportuno l'espatrio?

Risposta. — La provincia di Mi-

lano è negativa per l'emigrazione essendo centro di immigrazioni delle altre provincie. Invece la provincia di Bergamo ha assoluta necessità di emigrazione. Così quelle di Varese, Brescia e Como. Nella provincia di Bergamo la quasi totalità dei lavoratori desidererebbe andare all'estero, vi prevale la categoria dei minatori. Ne sono andati in Belgio moltissimi; 300 o 400 partono in questi giorni. La categoria dei minatori comprende: minatori di profondità e manovali di miniera. Nella provincia di Bergamo pochi sono i minatori di profondità: prevalgono i manovali di miniera, come pure le altre professioni: braccianti, boscaioli, pochissimi muratori.

Questi ultimi operai prevalgono invece nella provincia di Como.

A Sondrio sono numerosi i boscaioli. Nelle provincie di Sondrio e di Como si ha prevalenza di domestiche e di personale alberghiero di ambo i sessi, che vorrebbe emigrare. La provincia di Brescia comprende invece qualsiasi categoria di emigranti. Durante gli anni 1929 e 1930 l'emigrazione fu assai forte. Si videro comuni rifiorire mercè le rimesse inviate dagli emigrati che all'estero guadagnavano benissimo. Cessata, per il fascismo, l'emigrazione, in molti di questi comuni si è presentata la miseria. Nelle provincie di Varese e di Como si ebbe una forte emigrazione di operaie tessitrici e di lavoratori addetti alla tessitura. In quella di Brescia emigrarono moltissimi meccanici di precisione.

Si effettuava anche un'emigrazione stagionale all'estero. Ma in genere l'espatrio aveva durata più lunga: venivano stipulati contratti annuali, contratti rinnovabili. Solitamente gli emigrati, sistemati all'estero, richiamavano poi le loro famiglie. Il fascismo allora mise il veto all'espatrio dei familiari dei lavoratori espatriati temporaneamente. Prima che avvenisse l'espatrio, i lavoratori emigranti dovevano firmare una dichiarazione nella quale assicuravano di non richiamare le persone di famiglia all'estero. E' stato un vero errore. In seguito poi il fascismo proibì addirittura l'emigrazione e si preoccupò anche di richiamare in patria molti degli espatriati che si erano ben sistemati all'estero guadagnando lautamente.

Spesso vengono anche stipulati dei contratti senza l'approvazione del Ministero e un contratto di lavoro redatto senza l'approvazione delle autorità dei due paesi non ha nessun valore.

D. — A che attribuisce questo desiderio di espatriare, tanto da tentare il passaggio clandestino?

R. — Al concetto immorale dei datori di lavoro, i quali inumanamente cercano di accalappiare lavoratori promettendo lauti compensi, rifiutandosi poi di corrispondere quanto hanno promesso. Espatriando clandestinamente i lavoratori non possono firmare un regolare contratto vistato dalle autorità dei due paesi, quindi si trovano nella impossibilità di far valere i loro diritti. Non dobbiamo dimenticare che siamo in istato armistiziale, e quindi secondo me e secondo il parere di altri miei colleghi l'espatrio per ora non può avere garanzia alcuna da parte dei datori di lavoro stranieri.

Gli operai, stretti dalle necessità e spinti dal miraggio che all'estero vi sia maggior possibilità di collocamento cercano di espatriare. Noi non abbiamo fatto nessuna opera di persuasione. E' sorto un dualismo fra i nostri Uffici e quelli del Lavoro e il Ministero del Lavoro. La nostra funzione è ridotta quasi a zero. Il Ministero del Lavoro effettua l'arruolamento per il tramite degli Uffici del Lavoro provinciali e regionali. Il Ministero degli Esteri emette i passaporti. Dall'estero viene richiesta mano d'opera specializzata. Certo è meglio tenere per noi la maestranza specializzata e mandare all'estero operai non qualificati. Occorre però insistere nel chiedere referenze e nell'intensificare le informazioni sulle attività degli operai che debbono emigrare per non trovarsi poi in situazioni spiacevoli. Sono accaduti anche casi di questo genere: viene richiesto, per esempio, dall'estero un dato numero di muratori? Molti, pur di poter emigrare si mettono in nota come tali, ed esercitano magari la professione di sarti. Giunti all'estero i datori di lavoro sono costretti a rimandarli in patria, risultando evidente la loro incapacità per il genere di lavoro richiesto.

D. - Vengono qualche volta arruolatori dall'estero?

R. — Deve essere venuto qualcuno dalla Svizzera in questi giorni per richiedere tessitrici. Ottenuti i nominativi delle operaie disposte ad emigrare, l'arruolamento provoca immediatamente il nulla-osta da parte delle autorità svizzere e l'emigrazione avviene così più rapidamente. Certo è che noi andiamo troppo alla lunga, tramite i vari uffici, prima di poter mettere i richiedenti nelle condizioni di partire. La maggior parte delle volte, quando arriva il passaporto, gli interessati sono già stati collocati e non hanno più volontà di espatriare. Nelle provincie di confine sono avvenute emigrazioni di domestiche, di cui all'estero è grande richiesta, col semplice nulla-osta dell'autorità cantonale senza l'approvazione dell'autorità italiana. Bisogna diffidare però degli arruolamenti stranieri perchè, la maggior parte delle volte, speculano sul bisogno e sulle necessità della classe lavoratrice. Si stanno svolgendo indagini per collocare operaie tessitrici. Facendo espatriare un forte numero di tali operaie si verrebbe a danneggiare l'industria tessile italiana. E' vero che l'industria tessile è ora pressochè ferma. Bisogna però tenere a disposizione la miglior mano d'opera specializzata per l'eventuale riattivazione di tale industria. Non si deve mandare la mano d'opera specializzata fuori d'Italia. La mano d'opera specializzata scarseggia, infatti se prendiamo i dati dagli Uffici di Collocamento risulterebbe che questi operai sono già a posto. Il datore di lavoro preferisce sopportare l'onere di pagare questa mano d'opera specializzata, che attualmente non lavora, per averla a disposizione in un domani, che potrebbe essere immediato. Ma oggi questa mano d'opera non fa nulla. Essa è formata quasi esclusivamente da donne.

D. - E' preferibile mandar fuori specializzati o non qualificati?

R. - Secondo il settore. Se si richiedono per esempio muratori specializzati, è nostro interesse non inviare all'estero gli specializzati. Bisogna però seguire un criterio. Immaginiamo di avere dall'estero richiesta di muratori. Sarebbe illogico mettere il veto per l'emigrazione di tali lavoratori nella provincia di Varese e di Como, dove sono in soprannumero. Sarebbe invece un danno far espatriare muratori dalla provincia di Bergamo dove scarseggiano. Bergamo si verrebbe allora a trovare in condizioni precarie. Non così sarebbe per Como e Varese.

D. - Premessa l'esistenza di un piano di ricostruzione, la mano d'opera potrebbe spostarsi da una provincia all'altra?

R. - Sì. I lavoratori del Varesotto lavorano molto a Milano ed anche sono dispostissimi a trasferirsi da una Provincia all'altra. I muratori specialmente si rivolgono all'estero perchè in Italia venivano rimunerati molto male. In Francia hanno sempre avuto un trattamento buonissimo. Guadagnavano persino dagli 80 ai 90 franchi francesi al giorno ed in più erano ammessi i cottimi. Cinque o sei lavoratori si raggruppavano poi in cooperativa per eseguire lavori per loro conto.

Per ora dall'estero si sono limitati a richiedere un determinato numero di specializzati dando a noi la facoltà di scegliere i destinati ad emigrare. Poi tenteranno di inoltrare un elenco nominativo. Questo elenco nominativo viene generalmente fornito dagli stessi italiani che si trovano già all'estero e che danno il nome di loro amici o famigliari specializzati nel lavoro per cui viene richiesta la mano d'opera, oppure sono gli stessi datori di lavoro che sono già in possesso di nominativi di lavoratori che già prestarono presso di loro la loro opera prima della guerra.

Il contratto nominativo per noi è un male perchè ci vengono a togliere i migliori operai. E' certo che se un operaio già occupato in Italia ed anche ben rimunerato venisse richiesto dall'estero, lascerebbe immediatamente il posto per andarsene all'estero dove è stato richiamato, sicuro di trovare miglior fonte di guadagno.

Bisognerebbe creare un Istituto che specializzi la mano d'opera cosicchè, se anche i nostri operai specializzati se ne andassero all'estero, quelli che resterebbero qui avrebbero modo di specializzarsi e così finiremmo coll'avere una mano d'opera più qualificata. Per lo svolgimento delle pratiche necessarie a regolare l'espatrio esiste una Commissione per l'emigrazione, coadiuvata dagli Uffici del Lavoro. Questa commissione per l'emigra-

zione deve esercitare una assistenza per l'emigrato. La mano d'opera da espatriare dovrebbe venire specializzata prima presso di noi, per evitare che i datori di lavoro rimandino poi i lavoratori riscontrandoli incapaci ad eseguire i lavori stabiliti. Per il passato i nostri uffici provvedevano a tutto lo svolgimento delle pratiche per fare espatriare i lavoratori. Arruolati gli emigranti in possesso di passaporti, ottenuto il visto delle autorità, si provvedeva persino a convogliarli e ad accompagnarli sino alla frontiera. Qui venivano assistiti da due istituti, l'Opera Bonomelli e l'Umanitaria. Penso però che sarebbe bene che questi istituti di assistenza siano controllati dallo Stato.

Quanto alla meta, v'è una grande frenesia per emigrare in Brasile, in Argentina, ma sopratutto negli Stati Uniti.

Istruzioni in merito all'espatrio in detti territori si vendono a tutte le cantonate di Milano, ma purtroppo a solo scopo lucrativo, in opuscoli allettanti.

Si è provveduto a segnalare queste vendite abusive; abbiamo anche rintracciato e fatto arrestare un individuo che aveva costituito un vero e proprio ufficio per fornire informazioni e facilitare lo svolgimento delle pratiche di espatrio, e che non era altro che una speculazione.

Noi in Italia siamo ancora troppo burocratici. Dovremmo cercare di snellire i servizi, di facilitare le pratiche. Troppe persone vengono ad essere interessate. Facciamo un esempio di emigrazione per la Francia. Il contratto di emigrazione viene stipulato a Parigi. La nostra Ambasciata informa il Ministero, poi se il contratto è nominativo lo si manda all'ufficio periferico. E' bene non mandare il contratto all'interessato altrimenti potrebbe venire alterato o usufruito da altri.

D. - Quali sono le prospettive per l'emigrazione italiana?

R. - Se daremo la prova di avere bene organizzata l'emigrazione, si potrà avere uno sbocco fortissimo. Dall'estero giungerà grande richiesta di mano d'opera italiana. Si verificherà persino una concorrenza tra varî paesi. In Europa i paesi che richiederanno un maggior numero di lavoratori saranno la Svizzera, la Francia ed il Belgio. Ma vi è la concorrenza della Polonia e la Cecoslovacchia che avranno grande necessità di emigrazione.

Noi potremmo in ogni modo mantenere il primato nella emigrazione. Dovremmo però bene organizzarci. Prima del veto del fascismo, l'emigrazione era ben organizzata. Avevamo uffici ben attrezzati e rispondenti a tutte le necessità. Uffici per gli espatri continentali ed uffici per gli espatri transoceanici. Vi era poi un Organo centrale o Commissariato per l'emigrazione.

E' necessario l'intervento dello Stato. Le spese di viaggio dovrebbero essere a carico del datore di lavoro, che sarebbe logico pagasse una tassa. Il Commissariato per l'emigrazione quando vistava un contratto applicava una marca che veniva pagata dai datori di lavoro. Credo che il finanziameno si potrebbe trovare sotto forma di tassazione, che potrebbe gravare per la maggior parte sui datori di lavoro e per una piccola parte sui lavoratori; le spese inerenti alle pratiche per l'emigrazione andavano però prima per la maggior parte a favore dello Stato mentre il Commissariato fruiva soltanto dell'introito della marca che applicava sui contratti. Penso invece che tutte le entrate derivanti dalla tassa sui passaporti dovrebbero, se il Commissariato venisse ricostruito, andare a favore del Commissariato stesso.

Attualmente, è un vero caos. Per ora anticipa le spese il Ministero del Lavoro per mezzo degli Uffici del Lavoro. Modestamente penserei che sarebbe bene di ripetere ciò che si faceva prima della guerra, quando il lavoratore sosteneva la spesa del viaggio salvo poi ad essere rimborsato dal datore di lavoro, dopo che aveva prestato la sua opera per un certo numero di settimane. Però al momento, specialmente per i viaggi di America, sarebbe bene di trovare un altro sistema.

Ora, come ho detto, paga il Ministero del Lavoro che si rivale non so se presso lo Stato o presso i datori di lavoro. Questo comunque è certo, che i lavoratori non pagano nulla e anzi quelli che sono già partiti sono persino stati rivestiti e accompagnati a Chiasso, dove vien loro fatta l'ultima visita.

INTERROGATORIO DEL DOTT. ANGELO COSTA

presidente della Confederazione Industriali
sui problemi della disoccupazione

Sono presenti: prof. Rossi Ragazzi, prof. Giusti, ing. Dolazza, prof. Oblath, dr. Pompucci, sig. Vicard, dott. Ambrosini, dott. Marucchi, dott. Sylos Labini.

Domanda: La pregheremmo di volerci dire qualche cosa in merito al problema della disoccupazione operaia, sopra tutto nel settore industriale.

Quali saranno, nel prossimo periodo che seguirà, le possibilità di assorbimento della mano d'opera da parte delle industrie italiane?

Risposta: Per quanto riguarda l'assorbimento della mano d'opera dobbiamo distinguere quella che può essere situazione contingente da quella che dovrebbe essere la situazione definitiva. Riferendomi alla situazione contingente, faccio osservare che, senza dubbio, la politica del blocco dei licenziamenti poteva essere giustificata solo se fosse stata seguita per pochi mesi, non certo se trascinata per oltre un anno.

Quando si congiunse il nord col sud, era evidente che di fronte al repentino passaggio dall'industria di guerra a quella di pace, nulla essendo predisposto per combattere la disoccupazione, unico provvedimento da prendere era quello del blocco dei licenziamenti, blocco che in parte era in atto già prima e che poi fu perfezionato nei famosi accordi di agosto di Milano, che portarono il blocco fino alla fine di ottobre. Il Governo avrebbe dovuto predisporre i provvedimenti atti a consentire al più presto lo sblocco dei licenziamenti, perchè è evidente che, data la situazione sociale e politica, non era possibile pensare a sblocchi di licenziamenti e mettere sulla strada migliaia di lavoratori. D'altra parte è anche evidente che il procedimento seguìto è tutt'altro che corretto economicamente. In sostanza si può riassumere così: in questo passaggio da industria di guerra a industria di pace, abbiamo un fenomeno di disoccupazione. E' evidente che i disoccupati non possono e non devono morire di fame e perciò la comunità deve pensare a mantenerli. Qual'è la forma più economica e più conveniente? Il sistema seguìto, di mantenere forzatamente gli operai dove erano, facendo ricadere gli oneri per una parte sullo Stato e per l'altra sulle industrie, è un sistema che innanzi tutto non risponde ad equità, perchè non è giusto che ad un male di carattere pubblico debba contribuire più una categoria che un'altra; sarebbe più giusto che tutta la collettività vi contribuisse. Questa, secondo me, è l'impostazione del problema. Tale inconveniente è anche antieconomico nel senso che disorganizza le aziende, perchè il fatto di tenere una grande quantità di operai, il cui rendimento necessariamente risulta basso, non permette quella riduzione di costi che è la base fondamentale per la ripresa economica. Nessun dirigente può essere portato ad organizzare bene un lavoro, quando sa che è obbligato a tenere una massa di mano d'opera esuberante ai suoi bisogni e che lavora male. Aggiungo inoltre che anche l'operaio si disabitua al lavoro — non solo l'operaio ma anche il lavoratore intellettuale — perchè meno lavora e meno lavorerebbe.

Questo sistema del blocco dei licenziamenti naturalmente ritarda enormemente il passaggio degli operai da una attività all'altra, perchè se noi abbiamo case distrutte e se non facciamo più cannoni, evidentemente ci saranno dei meccanici che dovranno diventare muratori. Ora fino a che ad un meccanico si dà un impiego assicurato presso l'azienda, sia pure con una riduzione della paga, egli non lascierà mai il suo impiego di meccanico per andare a fare il muratore.

Noi invece dobbiamo incoraggiare spostamenti di forze lavorative, an-

che perchè oggi uno dei motivi dell'altezza dei costi dell'industria edilizia è la mancanza di mano d'opera specializzata. Ora è difficile che questa mano d'opera specializzata si possa costituire partendo dal manovale; è più facile che si possa costituire partendo da operai meccanici che passino all'edilizia, in quanto un ottimo meccanico, in brevissimo tempo può diventare un ottimo muratore. Perciò sarebbe stato necessario porre un termine al provvedimento del blocco dei licenziamenti e non prolungarlo come invece è stato fatto. Una politica che a me sembra più equa e più rispondente allo scopo è quella dei sussidi di disoccupazione, pagati dalla comunità. Certamente una politica di sussidi alla disoccupazione è particolarmente difficile in una situazione economica come la presente, nella quale i salari sono eccessivamente bassi, quasi inferiori alle elementari esigenze di vita. Quando i salari raggiungeranno livelli tali da consentire, oltre a quanto è necessario per la vita del lavoratore, un margine che gli dia una sufficiente agiatezza, solo allora sarà possibile fare una politica di sussidi ai disoccupati perchè si potranno fissare dei sussidi che permetteranno di vivere ma saranno sempre molto inferiori alle paghe, e questo non incoraggerà la disoccupazione. Invece nel regime attuale la politica dei sussidi è estremamente pericolosa, in quanto il salario è appena sufficiente per vivere e non è possibile fissare quel necessario distacco tra salario e sussidio. Comunque, nella presente situazione, si potrebbe fare una politica di sussidi applicando dei sussidi decrescenti, ciò servirebbe a convincere il sussidiato a non approfittarne, in modo da evitare i così detti « sussidiati di mestiere ».

Naturalmente la politica dei sussidi va integrata dalla politica dei lavori pubblici. E' necessario che le due politiche vengano attuate insieme: una politica di lavori pubblici tale da assorbire tutta la disoccupazione sarebbe pericolosa dal punto di vista economico, perchè noi non potremmo mai controllare quello che è sussidio e quello che non lo è: non potremmo mai determinare che concorrenza fanno i lavori pubblici all'iniziativa privata. La politica di lavori pubblici, per non intralciare le attività produttive del paese, deve essere accompagnata da una politica di sussidi. In' altri termini se noi abbiamo, per esempio, il 15 per cento di disoccupazione, il 10 per cento potrà essere assorbito dalla politica dei lavori pubblici e l'altro 5 per cento continuerebbe ad essere sotto il regime di sussidi. Quando parlo di lavori pubblici ai fini della politica di disoccupazione, mi riferisco ai lavori pubblici non necessari e non utili al 100 per cento dal punto di vista economico, perchè quando un lavoro pubblico è economicamente redditizio, allora non è più lavoro pubblico fatto ai fini di correggere la disoccupazione.

Perciò è necessario arrivare allo sblocco dei licenziamenti nel più breve termine possibile predisponendo, intanto, adeguati sussidi, in modo da assicurare a chi viene licenziato le possibilità di vita, considerando le possibilità di assorbimento di lavoratori attraverso i lavori pubblici.

Questa, a larghi tratti, sarebbe, secondo il mio modesto avviso, l'impostazione del problema della disoccupazione.

Domanda: Quale può essere, attualmente, in confronto ai salari globali corrispondenti, l'onere che grava sull'industria, in seguito ai provvedimenti sull' imponibile di mano d'opera nell'industria?

Risposta: E' difficile stabilire percentuali. Si tratta anzitutto di stabilire qual'è la percentuale di disoccupati nell'industria. Intanto bisogna tener conto della disoccupazione normale, di persone che restano disoccupate per un breve periodo, e che si può calcolare intorno al 4-5 per cento. Oltre questa percentuale, io credo che ora la percentuale di disoccupati nell'industria non sia superiore al 12 per cento.

Domanda: Non di più?

Risposta: E' impressione generale. Questa impressione è forse in gran parte originata dal fatto che in talune industrie effettivamente la percentuale è molto alta. Così nelle industrie meccaniche e nelle industrie metallurgiche, ossia nelle industrie che hanno risentito di più del passaggio dall'economia di guerra al-

l'economia di pace, i disoccupati rappresentano il 25, il 30 per cento. Viceversa in altri settori industriali la disoccupazione non esiste affatto, come per esempio nel settore tessile e in quello alimentare.

Domanda: Parlando dei lavori pubblici, Lei ha messo in rilievo che considera lavori pubblici solo quelli il cui rendimento economico è inferiore al costo. Questo va riferito a tutti i lavori pubblici?

Risposta: No. Solo a quelli specificamente rivolti a combattere la disoccupazione. Se per esempio il costo di un lavoro è 100 e il rendimento 60 è fuori dubbio che l'operazione è anti-economica, ma se, nello stesso tempo, si ottiene l'assorbimento di un notevole numero di disoccupati, allora, da tale punto di vista, quel determinato lavoro può apparire economico.

La politica dei lavori pubblici, però deve servire ad alleviare la disoccupazione, ma non può risolvere il problema al 100 per cento; è necessario che ci sia una aliquota di disoccupati a cui corrispondere dei sussidi.

Domanda: Lei crede che sarebbe possibile studiare una forma di collaborazione fra Stato e industria nel campo dei lavori pubblici?

Risposta: Che lo Stato faccia direttamente questi lavori pubblici o che li faccia attraverso un'impresa, il fenomeno, dal punto di vista economico, non cambia minimamente.

Domanda: Che prospettive crede che abbia lo spostamento di mano d'opera all'interno del paese? Da una inchiesta che ha fatto la commissione è risultato che il bisogno di emigrare è vivamente sentito in tutte le provincie, fatta eccezione per la provincia di Pavia: questa eccezione conferma la regola e mostra tutta la gravità del problema.

In generale ai disoccupati viene anche il desiderio di muoversi nell'interno del paese; però, in moltissimi casi, questo desiderio è accompagnato da un senso di sfiducia e di diffidenza. Invece il desiderio di emigrare all'estero si accompagna a maggiore fiducia.

Risposta: Il fatto si spiega perchè gli spostamenti all'interno, attualmente, sono resi difficili dai fitti delle abitazioni; quando uno lascia la casa che abitava per trovarne un'altra, deve pagare dieci o quindici volte il fitto che pagava, cosa praticamente impossibile.

Quindi oggi non c'è lavoratore che, avendo già la propria casa, possa dire: « se trovo lavoro, da Pavia vado a Milano »; non lo può dire perchè seppure trova la casa, dovrebbe pagare un fitto elevatissimo. Dunque i movimenti all'interno sono resi difficili e non allettano molto i disoccupati per il problema delle abitazioni. Invece si desidera di più emigrare all'estero perchè si spera un cambiamento sostanziale delle proprie condizioni economiche. E' probabile, però, che si verificheranno notevoli spostamenti all'interno. Se per esempio nell'Italia meridionale si svilupperanno, come almeno è mia impressione, le industrie agricole, ciò potrà portare ad uno spostamento particolarmente notevole di tecnici e di operai specializzati dal nord al sud.

Domanda: A proposito della politica dei lavori pubblici, crede lei che tale politica possa stimolare una occupazione « secondaria » e particolarmente in quali settori industriali?

Risposta: Certamente l'esecuzione di lavori pubblici comporta un'occupazione secondaria nell'industria. Data la scarsezza di materie prime, ed in particolare di carbone, oggi si è cercato di limitare i lavori pubblici a quelli che assorbono la minima quantità possibile di materie prime, in modo che le loro conseguenze secondarie sono assai circoscritte. Ma in regime normale ritengo che, con i lavori pubblici in generale, tutte le industrie aderenti alle costruzioni, dai laterizi al cemento, reagiscono. Una volta risolto il problema dell'edilizia, è risolto anche il problema della disoccupazione. Sono persuaso che una volta che noi riuscissimo, attraverso finanziamenti dall'estero, ad avere rifornimenti di carbone per produrre cemento, vetro ed altri materiali, noi creeremmo una condizione capace di ravvivare l'iniziativa privata nel settore dell'edilizia: ed è questa la chiave della ripresa di questa industria. Il giorno in cui avremo messo in moto l'industria

edilizia, tutte le altre industrie si moveranno, essendo tutte complementari all'edilizia.

Domanda: Converrebbe al governo italiano cercare di ottenere dagli alleati, e in particolare dagli americani e dalla banca per la ricostruzione e lo sviluppo prevista a Bretton Woods, prestiti espressamente destinati a finanziare una politica di lavori pubblici?

Risposta: Non c'è dubbio che tanto lo Stato quanto i privati dovranno cercare di ottenere nella massima misura possibile prestiti dall'estero.

Quello che a noi manca è il capitale. Questa deficienza è oggi gravissima a causa delle distruzioni degli impianti; ma io credo che una perdita di capitale ancor più grave sia quella dipendente dal quasi completo esaurimento delle scorte. Prima in Italia avevamo delle riserve sparse per il paese; oggi non ci sono più.

Domanda: Desidereremmo conoscere la sua idea sulle prospettive di ripresa dell'industria italiana. Lei sa che si può calcolare che il reddito nazionale sia ridotto alla metà di quello dell'anteguerra. La partecipazione delle industrie al reddito nazionale dell'anteguerra era circa di 1/3, mentre ora si è ridotto a circa 1/5. I problemi della ripresa industriale sembrano molto gravi.

Per esempio lo zolfo siciliano trova difficoltà ad essere esportato sopra tutto per la concorrenza dello zolfo americano, il cui costo di produzione è molto inferiore a quello dello zolfo siciliano. Un'altra industria italiana che si trova di fronte ad un problema simile è quella dell'acido citrico estratto dagli agrumi. Un altro esempio è dato dal carburo, che sembra sia arrivato in Italia ad un prezzo di circa la metà del costo al quale può essere prodotto in Italia. Vorremmo sentire da Lei se questi problemi sono transitori o hanno carattere permanente ed in quale misura incideranno sulla futura ripresa della attività produttiva italiana.

Risposta: La gravità di questi problemi va riferita più a questo periodo contingente che non ad un periodo normale. L'attività industriale ha un carattere dinamico ed ha una notevole capacità di adattamento: anche se certe industrie dovranno sparire o diminuire l'ampiezza della loro produzione, altre industrie possono sorgere. Certo questa capacità sarebbe invece notevolmente diminuita se, invece di lasciare piena libertà d'iniziativa, noi volessimo pianificare l'attività industriale. Noi abbiamo visto che, sia pure stentatamente, l'Italia è vissuta per cinque anni quasi senza scambi con l'estero. Mi sembra che questo collaudo che abbiamo avuto ci debba far guardare con più fiducia al domani. Se noi dirigeremo tutte le nostre capacità produttive non più verso scopi di guerra ma verso scopi di pace, cercando di accrescere il benessere dei cittadini, credo che dovremmo arrivare facilmente ad un miglioramento del tenore di vita generale, senza eccessiva preoccupazione. Non c'è dubbio che delle industrie saranno costrette a trasformarsi. A questa categoria appartiene, per esempio, la grande industria meccanica. Ci saranno poi delle industrie che dovranno ridurre la loro attività; altre però potranno rafforzarsi e migliorare la loro situazione economica.

Domanda: Desidereremmo conoscere il suo pensiero intorno al problema della mano d'opera e intorno all'incidenza del costo della mano d'opera stessa sul costo dei prodotti industriali.

Risposta: Noi abbiamo una mano d'opera che, in complesso, non è inferiore, come qualità, a quella di nessun altro paese del mondo.

L'Italia è un paese ricco di mano d'opera ed ha tutto l'interesse che si arrivi ad una politica mondiale di libertà di commercio: l'Italia può essere, tipicamente, il paese trasformatore di materie prime. Questa attività di trasformazione delle materie prime può svilupparsi sopra tutto nel campo delle industrie tessili. Non c'è dubbio che l'avvenire economico italiano è intimamente legato ad una politica liberista. Più sarà liberista e meglio staremo.

Domanda: Lei diceva, poco fa, che la riconversione e lo sviluppo delle industrie più economiche dovrà avvenire per un processo spontaneo. Si desidererebbero precisazioni.

Risposta: Lo Stato potrà pure guidare il processo, anche perchè ci sono industrie che possono meritare ancora una protezione da parte dello Stato. Per esempio credo che bisognerà, per una parte almeno, proteggere l'industria siderurgica per far vivere l'industria meccanica, che è un'industria capace di svilupparsi economicamente.

Domanda: Ai fini della ripresa industriale, crede fondamentale il problema di una larga e continuativa importazione di derrate alimentari, non tanto ai fini del consumo, come normalmente si intende, ma sopra tutto ai fini produttivi, ai fini della riduzione del costo del lavoro e ai fini del maggior rendimento del lavoro stesso?

Una larga importazione di derrate alimentari ne farebbe diminuire notevolmente i prezzi: ciò da un lato agirebbe sui costi, riducendoli, dall'altro sulla richiesta, liberando una notevole massa di potere di acquisto, che si potrebbe allora riversare sui prodotti non di prima necessità cioè, in sostanza, principalmente sui prodotti industriali.

Risposta: E' giusto: oggi uno dei problemi più gravi è quello determinato dallo squilibrio dei prezzi tra prodotti alimentari e prodotti industriali, in maniera che la paga che l'operaio percepisce è troppo modesta per dargli da mangiare; per contro i prodotti industriali sono, relativamente, così cari che non possono essere assorbiti sul mercato. Non c'è dubbio che oggi la funzione che può avere l'importazione dei prodotti alimentari è di una importanza preminente. Per questo qualunque sforzo e qualunque indebitamento, anche verso l'estero, deve essere fatto appunto per portarci a questa posizione di equilibrio che consenta un aumento di salari reali, fermo restando quello dei salari nominali. Innanzi tutto occorre elevare il tenore di vita dei lavoratori perchè se le remunerazioni dei lavoratori, dopo soddisfatte le esigenze alimentari, lasciano un margine per l'acquisto di prodotti industriali, allora l'industria può riprendersi. Io credo che se in Italia si potessero dare a un prezzo più basso dell'attuale, corrispondente del resto al prezzo del mercato internazionale, 400 grammi di pane a persona, tutti i nostri problemi economici sarebbero almeno risolti in notevole misura.

Domanda: I prezzi internazionali non sono però molto più bassi di quelli interni. Il prezzo del grano portato a Genova, fra due mesi, sarà uguale al prezzo economico del grano che pagheremo quest'anno agli ammassi.

Risposta: Quello che sposta il salario è la quota addizionale di pane che l'operaio deve pagare al mercato nero al prezzo di 150 o 180 lire; conseguentemente, dovendo pagare il pane a quel prezzo, egli non può acquistare altri prodotti. Il problema dei prodotti alimentari si risolverà se noi riusciremo a crearne una certa abbondanza; si tratta di un problema di quantità.

Domanda: Desidereremmo una chiarificazione su questo punto: il costo della mano d'opera in Italia è, in termini assoluti, forse più basso che in altri paesi. Ma la incidenza della mano d'opera sul costo della produzione, non solo in quanto a rendimento del lavoro, ma pure in considerazione del sistema di lavorazione, non è più alta delle industrie esistenti all'estero?

Risposta: Appunto per questo noi dobbiamo riferirci anche al genere di produzione. Se si tratta di produzioni in serie, molti paesi esteri hanno un'attrezzatura migliore della nostra, per cui l'incidenza del costo della mano d'opera è minore; ma se sono produzioni non in serie, allora quell'incidenza è minore. Spesso, una delle cause dell'altezza dei nostri costi è dovuta all'altezza dei costi amministrativi, per grandi impacci burocratici. I titolari delle aziende devono impiegare una grandissima parte della loro attività per procurarsi le materie prime, per tutte le pratiche da svolgere presso comitati e sottocomitati, per ottenere assegnazioni o controassegnazioni. Tutto ciò non fa che distogliere i dirigenti da quella che dovrebbe essere la loro attività e per di più porta spese enormi. Abbiamo oggi nelle nostre industrie un carico di spese generali che in regime normale non esisteva e che fa aumentare enormemente il costo di produzione. Infatti noi vediamo che in tutte le in-

dustrie la quota « spese generali » cresce più che proporzionalmente alla quota « mano d'opera ». E' questo il motivo per cui noi della Confederazione Industriale ci battiamo per ottenere la libertà di lavoro, nel senso che lo Stato fissi i limiti, ma che entro tali limiti ci lasci muovere liberamente. Sarà solo attraverso questa via che si giungerà alla riduzione dei costi. Questi vincoli sono gravi per la grossa industria che in Italia ha un'importanza preponderante.

Domanda: Vorrei rivolgerle una domanda che si connette alla questione dei lavori pubblici. Crede che possano avere una funzione importante nell'opera di ricostruzione edilizia, sopra tutto nella costruzione delle case dei senza tetto, quegli istituti di case popolari che esistono in tutte le provincie?

Risposta: Credo che possano avere una funzione notevole; si tratta però di una funzione complementare rispetto all'iniziativa privata. In ogni modo esiste il rischio che questi istituti deviino dalla loro origine, che finiscano con l'essere gestiti con criteri non sociali ma commerciali, che si dedichino, cioè, alla costruzione di case non proprio popolari, in quanto poi possono riuscire ad affittarle a condizioni migliori, più facilmente, con meno fastidi di amministrazione. Cosicchè quegli istituti finiscono col costruire case che avrebbe dovuto costruire l'iniziativa privata.

La questione della ricostruzione edilizia è intimamente legata al progresso, anche morale e educativo, delle persone. Purtroppo una grossa difficoltà, per il migliore sviluppo dell'edilizia popolare, è l'educazione della classe operaia, non sempre elevata; ho avuto occasione di vedere case di nuova costuzione, di tipo popolare, che dopo due o tre anni di vita erano ridotte in condizioni deplorevoli.

Dopo l'altra guerra dovettero passare quindici anni perchè il problema delle case si potesse dire, almeno in complesso, risolto: solo nel 1934-35 si ebbe una relativa abbondanza di abitazioni.

E' presumibile che questa volta occorrerà un tempo anche maggiore. Però l'altra volta fummo ostacolati dalla politica del fascismo, perchè tutte quelle energie produttive impiegate negli armamenti, potevano essere dirette a costruire case: questa volta invece dovremmo indirizzare subito tutta l'economia esclusivamente verso il miglioramento del tenore di vita del popolo italiano.

INTERROGATORIO DEL SEN. GIUSEPPE DE MICHELIS SUI PROBLEMI DELL'EMIGRAZIONE

ROMA, 7 maggio 1946.

Sono presenti: prof. Breglia, prof. Oblath, prof. Giusti, prof. Rossi Ragazzi, dott. Pompucci, sig. Vicard, dott. Vallieri, dott. Sylos Labini.

De Michelis. — Io ho abbandonato da molti anni questo settore della vita nazionale ed ora non vivo che di ricordi. E' un po' difficile parlare di questioni di questo genere quando si possono riferire soltanto notizie e impressioni personali e quando non si ha in mano il timone della politica emigratoria.

Io ho presieduto una politica abbandonata nel 1926 con la soppressione del Commissariato Generale per l'Emigrazione, che era stato l'unico organo del potere centrale nel regolamento del fenomeno emigratorio. Da allora in poi di emigrazione in Italia non si è più parlato; oggi la questione ritorna all'ordine del giorno, perchè molto probabilmente l'emigrazione sarà uno dei fattori principali della ricostruzione, non solo del nostro paese, ma probabilmente dell'Europa e del mondo. Tutto dipende dal modo come questo fenomeno sarà visto dai differenti paesi e dal modo con cui ogni paese di emigrazione o di immigrazione vorrà considerarlo in relazione con gli interessi nazionali. Quindi, siccome l'argomento è così vasto, io vorrei pormi da un punto di vista

strettamente nazionale nell'esaminare il fenomeno dell'emigrazione. Se noi fossimo indotti ad ampliare il quadro e vedere se il fenomeno dell'emigrazione deve essere piuttosto impostato internazionalmente, desidero ricordare che noi tentammo altre volte di trasportarlo dal piano nazionale al piano internazionale con un progetto che sembrò avere una certa fortuna, ma che poi, per il sopraggiungere degli avvenimenti internazionali, fu abbandonato.

Quel progetto io lo chiamai « della collaborazione triangolare », cioè di una collaborazione internazionale di sforzi e di attività che fondesse assieme i fattori fondamentali della produzione e dell'economia, cioè: terra, lavoro, materie prime e mezzi finanziari.

Noi dicevamo allora che, facendo completa astrazione dalla sovranità e dal possesso della terra, si sarebbe dovuto cercare di far sì che quei paesi i quali avevano terre non utilizzate e messe in valore per difetto di denaro e di uomini, ricevessero dai paesi che avevano il denaro e dai paesi che avevano gli uomini l'uno e gli altri. Su questa base di collaborazione internazionale si sarebbe iniziato uno sforzo collettivo che avrebbe messo in valore con vantaggio di tutti una quantità di ricchezza lasciata abbandonata e inutilizzata. Questo sarebbe il vero quadro per il fenomeno dell'emigrazione e in questo modo dovrebbe essere impostato; altrimenti lo riduciamo a quello che è sempre stato, cioè un fatto nazionale di importazione e di esportazione di uomini. Io ritengo che il vostro compito sia quello di esaminare il problema dal punto di vista nazionale e per questo io sono a vostra disposizione.

Non credo che sia stato lo spirito nazionalista ad ostacolare il successo di questa iniziativa, che era già stata esaminata da parecchie sezioni della Società delle Nazioni e dell'Ufficio Internazionale del Lavoro. Più che lo spirito nazionalista, l'ostacolo alla realizzazione del progetto è stato il timore di taluni paesi di immigrazione di dover ricevere cittadini di altri paesi e di doverne poi riconoscere i diritti. D'altra parte, alcuni paesi d'immigrazione, messi al corrente di questa idea, l'hanno combattuta appunto per uno spirito opposto a quello imperialista, perchè hanno visto in quella idea, come di fatti era, lo sforzo massimo di una intesa internazionale non nazionalista. All'atto pratico, se il Venezuela, per esempio, vuole mettere in valore una parte del suo sottosuolo lo può fare anche nella forma in cui lo fa adesso, cioè con piani annuali, con sfruttamenti del terreno da parte di società private; ma se volesse, come ha tentato di fare, mettere in valore il soprassuolo, sviluppando l'agricoltura, allora ha bisogno di mano d'opera; quindi la mano d'opera che venisse, sarebbe benedetta da quel paese, perchè darebbe una possibilità di nuovi guadagni e benefici.

D'altra parte, se l'immissione di mano d'opera fosse accompagnata dall'importazione di capitale straniero, non vi sarebbe più il pericolo che tanto il paese che riceve quanto quello che dà la mano d'opera, possano esercitare l'uno sull'altro un predominio nazionalistico. Il Portogallo ha avversato molto queste idee, mentre le sue colonie avrebbero potuto essere messe in valore dal capitale inglese e dalla mano d'opera italiana. Pensate alle colonie dell'Angola: sono terre fertilissime, ma in gran parte abbandonate, perchè i portoghesi da soli non hanno la possibilità di sfruttarle. In ogni caso essi sarebbero assai guardinghi nel facilitare imprese straniere.

Io ho citato l'Angola tanto per far un esempio, ma ci sono altri paesi migliori, i quali darebbero possibilità di sviluppare industrie e commerci. L'afflusso di nuove energie umane in un paese dove le risorse naturali abbondano e la popolazione è scarsa, significa lavoro, significa produzione, significa consumo. La ricchezza del paese si sviluppa rapidamente; affinchè il capitale si diriga verso questi paesi, occorre che il paese dia la garanzia al capitale e che questo trovi pronti gli elementi primordiali per l'impiego. Altro è importare in un paese lavoratori, altro è importare capitale, al quale è indispensabile assicurare vantaggi quasi sicuri e notevoli. Io penso che non sarebbe difficile ottenere felici collaborazioni internazionali di questo tipo.

Ho visto più di una rivista che parlando delle colonie ha pubblicato qualche articolo al riguardo di questa mia idea. A suo tempo proposi la costituzione di un demanio colonia-

le. Le colonie avrebbero dovute essere considerate come un serbatoio di materie prime a disposizione di tutti i paesi. Tutto questo sempre in base a quel famoso principio triangolare da me prospettato. Si sarebbero dovuti creare consorzi demaniali per le varie ricchezze: un demanio forestale e un demanio per le altre materie prime: come il petrolio, il carbone, i fosfati, ecc.

Noi sostenemmo che questa era una delle soluzioni migliori per lo sfruttamento delle colonie. Da un lato tale soluzione avrebbe migliorato la situazione degli indigeni, poichè in questo modo si poteva dire veramente di sfruttare tutte le ricchezze, compresi gli indigeni i quali oggi ne sono tagliati fuori.

Io credo non vi sia mai stato come nel momento attuale tanto desiderio di monopolio di parte di chi possiede, tanto desiderio di lasciare che i paria nel mondo restino paria. Ma non mi stancherò di sostenere queste idee, perchè rispondono ad un concetto di giustizia umana che dovrà finire per trionfare. Eravamo riusciti a Ginevra a costituire una commissione composta dei componenti di parecchi uffici della S.d.N.: Ufficio politico, ufficio della disoccupazione, ecc. Questa Commissione dette disposizioni all'Ufficio del lavoro affinchè preparasse un questionario da inviare a tutti i governi, nel quale si chiedeva: « Gradireste di mettere delle terre a disposizione? Quante persone vi occorrono? » ecc. Si era poi deciso di predisporre un altro questionario per determinare quanti e quali paesi desiderassero aderire al progetto. Insomma, si era entrati già nella parte realizzativa: non dico che con questo si sarebbe potuto arrivare ad una soluzione concreta, ma credo che coi necessari sviluppi si sarebbe fatto qualche cosa di buono: da parte nostra si avrebbe tutto da guadagnare dalla realizzazione di un simile progetto. I paesi dell'America Latina erano favorevoli al progetto mentre i Dominions britannici erano contrari.

Ho visto di recente che alcuni paesi dell'America Latina, per esempio San Domingo e San Salvador, Venezuela ed altri, ora sembrano disposti ad accettare immigranti. Le loro possibilità di assorbimento però sono limitate; sarà molto se ne potranno impiegare qualche migliaio. Le possibilità dell'emigrazione sono limitatissime almeno per ora in tutti i paesi dell'America Latina.

Circa il mio pensiero sui vari quesiti del questionario della Sottocommissione dirò che la risposta al n. 1 non può esprimere che un'opinione personale. Per quanto concerne la politica dell'emigrazione io parto da questo principio: non c'è nessun paese che prenda un lavoratore italiano se non ha bisogno di prenderlo. Se la Francia dice di essere pronta a prendere mezzo milione di lavoratori italiani, vuol dire che ne ha estremo bisogno. Io ritengo che se si deve fare la politica di favorire gli espatri, si deve fare una politica non di favorire gli espatri a tutti i costi ma di favorirli a ragion veduta, ossia seconda la località in cui i lavoratori vanno e secondo il momento. Occorre assicurarsi di volta in volta che gli espatri siano opportuni e che sia conveniente per gli emigranti di recarsi in un determinato paese.

A seconda di queste condizioni occorre fare una politica restrittiva o non restrittiva. Ma il criterio direttivo degli organi che si occupano dell'emigrazione è quello di domandarsi di fronte ad ogni espatrio se in quel determinato momento quell'espatrio è utile agli interessi del lavoratore e agli interessi del paese. Questa è un po' la politica seguita dal Commissariato dell'Emigrazione quando lo abbiamo diretto. Aggiungo che questa politica è utile perchè può permettere di dettare condizioni e non di accettare le condizioni dei paesi di immigrazione. Bisogna dimenticare, di fronte agli altri paesi, di aver bisogno di mandar via lavoratori. Non bisogna lasciar andar via nessun lavoratore se non vi è una sicura convenienza, facendo astrazione dal fatto che vi sia disoccupazione, che vi sia necessità di alleggerire il numero dei disoccupati. Bisogna dire al paese che desidera i lavoratori italiani: « Io acconsento a darti i lavoratori, però a queste condizioni ». In questa maniera abbiamo ottenuto cose che sembravano inverosimili: abbiamo ottenuto armi, munizioni dalla Francia; abbiamo ottenuto perfino il premio di espatrio, che era rappresentato da un franco e cinquanta al giorno in più del salario che ricevevano gli operai francesi, perchè abbiamo dimostrato che le condizioni degli operai italiani che andavano in Francia

erano diverse da quelle dei lavoratori francesi che davano la loro opera nella stessa località: i lavoratori italiani dovevano, per vivere, sopportare un dispendio maggiore dei lavoratori francesi. Altre volte, sempre basandosi su questo principio, abbiamo ottenuto carbone e fosfati. Io riterrei che oggi sarebbe un errore essere troppo corrivi e proni alle richieste di paesi d'immigrazione, sia per il numero degli emigranti sia per le condizioni, sia per il modo di reclutamento. Non si dovrebbe consentire, neppure nei momenti più tristi che un paese può attraversare, che altri paesi soffochino in casa sua la sua sovranità e determinino unilateralmente le condizioni che a loro piace determinare nei riguardi dell'emigrazione. Faccio allusione a recenti accordi; bisogna ricordare poi che, una volta creati dei precedenti, non si può più tornare indietro.

Questa politica presuppone la mancanza di concorrenza da parte di altri paesi di emigrazione. Ora questa concorrenza non c'è. Il lavoratore italiano non ha concorrenti se non in un piccolissimo numero di jugoslavi e polacchi; ma oggi sia gli uni sia gli altri hanno altro da pensare.

I cecoslovacchi quantitativamente non hanno grande importanza nel quadro delle migrazioni. Il fatto della concorrenza non è poi per i nostri un fatto essenziale. Può darsi che in qualche occasione vi possa anche essere una concorrenza, come per esempio in Francia per le miniere di carbone e per i lavoratori agricoli, ma il pericolo di regola non c'è; noi non lo abbiamo mai trovato, sia perchè il lavoratore italiano ha qualità particolari, sia perchè l'Italia può dare il massimo numero di emigranti.

Come ho detto, noi non abbiamo seri concorrenti. Per esempio, i lavoratori scandinavi vanno a fare un mestiere che i nostri lavoratori non fanno. Ci sono semplicemente i polacchi e gli jugoslavi che sono nostri concorrenti per taluni mestieri, ma non vedo come ora possano muoverci concorrenza. I tedeschi forse lo potranno fra qualche anno, come lavoratori agricoli. Ma la Francia non desidererà mai lavoratori tedeschi, preferirà gli italiani. I tedeschi potranno andare per esempio nel Brasile, dove però non ci hanno mai fatto concorrenza. Neanche con l'emigrazione spagnola e portoghese c'è tema di concorrenza; in generale però le prospettive future per l'emigrazione italiana sono molto modeste dal punto di vista numerico: non bisogna farsi illusioni. Per l'Australia, per esempio, le possibilità di emigrazione sono molte limitate, anzi per il momento, sono nulle.

In genere nei Dominions britannici è difficile che accettino dei latini; tutto al più arrivano ad accettare finlandesi, svedesi e olandesi. Preferiscono perfino i negri, ma i latini non li desiderano.

Quanto al n. 6 del questionario, in questo momento credo che abbiamo dovizia di lavoratori disoccupati anche fra i qualificati; quindi si tratterebbe di un periodo speciale. Circa l'ultimo capoverso aggiungo d'esser stato ai tempi del Commissariato d'emigrazione l'iniziatore dei corsi professionali per emigranti, ma francamente non credo che adesso ve ne sarebbe bisogno, perchè si troverebbero pronti operai già qualificati. Ma anche questa è una questione da non perdere di vista: l'emigrazione è un fenomeno di una sensibiltà straordinaria. Vi è qualche linea generale da tener presente, ma per il resto si tratta di sensibilità, qualche volta si va persino per impressione del momento. Occorre tener sempre presenti le condizioni del mercato interno del lavoro per non turbarlo. Per esempio per i lavoratori delle miniere di carbone dell'Alta Mosella eravamo riusciti a fare un contratto tipo soddisfacente. I conduttori delle miniere venivano fino a Bardonecchia e a Torino per ricevere gli operai. Intendiamoci: per riceverli e convogliarli assistendoli e non per sceglierli o reclutarli. Così impedivamo l'espatrio agli operai che fossero occupati in paese, perchè dovevano andar via quelli che erano disoccupati.

Ritengo che l'istruzione tecnica dell'emigrante sia molto efficace, perchè quando il lavoratore sa che andando all'estero, invece di andar a fare il manovale, può fare qualche cosa di meglio guadagnando di più, va a scuola felice e contento e segue i corsi con passione. Naturalmente bisogna fare corsi adatti, brevi e senza molta teoria.

Non ritengo che la tecnica dei lavori in genere possa essere diversa

nel nostro paese da quella dei paesi dove i lavoratori vanno; può esserlo un poco per pochi mestieri e in qualche dettaglio, ma generalmente i nostri operai in poco tempo imparano. Un ostacolo più grave qualche volta è rappresentato dalla lingua. Io ritengo che migliorare il grado di abilità tecnica del lavoratore destinato all'espatrio sia comunque utile sopratutto dal punto di vista del salario che prende e del risparmio che può mandare in patria. Ma indispensabile è fornire all'emigrante almeno un'istruzione elementare.

La prima cosa che feci al Commissariato fu una scuola per gli analfabeti che ebbe notevole successo e durò due o tre anni. Intervenne poi il Ministero per l'Istruzione che volle assumersi il compito di organizzare questa scuola; la conclusione fu che poco dopo nessuno se ne interessò più.

Al n. 8 del questionario rispondo: che la famiglia accompagni il lavoratore è sempre bene, quando vi sia sicuezza di buon impiego, a meno che non si tratti di espatrio temporaneo, nel qual caso è meglio non caricarlo della famiglia.

Per il n. 9 del questionario: non basta ottenere la parità di trattamento, bisogna tentare di ottenere di più, soprattutto quando ci si trova di fronte a richieste fatte una volta tanto e per un numero notevole di lavoratori. Consideriamo la richiesta di lavoratori qualificati fatta dalla Cecoslovacchia. Se ci chiedono questi operai certo non lo fanno per far piacere all'Italia, è perchè ne hanno bisogno. Perciò io direi: « Se ti invio questi operai che cosa mi dai in cambio di questo favore?

Mi si risponderà forse: « Il salario che dò ai miei ».

Al che si dovrebbe replicare: « Allora io non te li mando ».

Questo può sembrare un ragionamento che può far sorridere, tuttavia credo che qualche cosa si otterrebbe, per esempio prodotti alimentari, macchinari e materie prime, tutte cose che l'Italia dovrebbe pagare, così come l'altro paese corrisponde il dovuto salario ai lavoratori immigrati.

Dovremmo trasformarci in una agenzia di collocamento, anzi al Commissariato così ci comportavamo. Al Commissariato avevamo un osservatorio che seguiva costantemente tutti i mercati internazionali e sapevamo che cosa dovevano dare e che cosa potevamo chiedere. Se non domandate al momento della richiesta non potrete domandare più dopo. Anche perchè se i lavoratori hanno un buon salario, si interessano se il paese avrà o no il diritto a ricevere materie prime; essi vedono la cosa dal punto di vista individuale. Ci può essere parità di trattamento alimentare , parità di salario, ma sono indispensabili altre garanzie, quali la parità assicurativa di fatto e gli alloggi. Quindi non basta che la Francia dica « dammi gli operai, che poi ci penso io; farò loro lo stesso trattamento dei nazionali. » Non basta, che il nazionale non ha bisogno di chi si occupi di lui, di chi lo indirizzi e talvolta lo consigli e lo assista.

Il n. 10 del questionario tratta delle garanzie, cosa che non bisognerebbe mai dimenticare. E' assolutamente necessario chiedere le garanzie di cui si parla nel quesito. D'altra parte non è vero che le condizioni di oggi siano molto migliorate. In linea generale non bisogna far capire che l'Italia ha bisogno di mandare all'estero dei lavoratori. E' vero che l'Italia è in tristi condizioni, ma ha bisogno di ricostruire la sua economia. Occorre dire che non è vero che abbiamo tanti lavoratori da mandare via, perchè vi sono delle esigenze interne da soddisfare. E poi, anche quando ne avessimo ceduti all'estero 100.000, che cosa rappresentano di fronte alla massa dei disoccupati? Oggi è il momento di fare una politica di resistenza. Se vi fu mai un momento di valorizzare l'emigrazione, è proprio questo, perchè se si lasciano creare precedenti pregiudizievoli non la si valorizza più.

L'organizzazione sindacale si ricollega col n. 10 del questionario. Vi sono degli organizzatori sindacali che hanno vissuto all'estero, ma si tratta di casi speciali. Nella maggioranza dei casi gli organizzatori sono più pratici della situazione interna che di quella estera. Occorre perciò che all'organizzazione sindacale emigrativa si dedichino delle persone che conoscano un po' anche l'estero. A proposito dell'organizzazione sindacale io lanciai un'idea che vorrei vedere attuata: proposi

che i lavoratori italiani i quali andavano all'estero dovessero essere muniti di una tessera sindacale internazionale; tra i sindacati italiani e quelli degli altri paesi avrebbe dovuto esserci un accordo per la creazione di una tessera internazionale. Tutti gli appartenenti al sindacato italiano con questa tessera avrebbero potuto automaticamente far parte del sindacato del paese nel quale si recavano. In questo modo si sarebbe data la massima garanzia a quel paese che l'operaio italiano arrivando non era un elemento da guardare con diffidenza. Questo operaio avrebbe potuto essere un loro organizzato con gli stessi diritti degli operai nazionali. Con questo sistema si eviterebbero anche gli inconvenienti dell'emigrazione clandestina. (1)

I nostri sindacati piuttosto che delegare il compito di tutela ai sindacati corrispondenti dei paesi di immigrazione dovrebbero inviare presso le organizzazioni sindacali estere rappresentanti italiani. E' uno dei punti previsti dal trattato del 1919 e non capisco per quale motivo questo trattato non sia più in vigore. Possono dirci che siamo un paese vinto, ma questa è un'altra questione.

Il n. 12 del questionario è assolutamente da escludere. Non è ammissibile che medici francesi, per esempio, vengano a fare visite in Italia agli operai arruolati. Non dobbiamo permettere che degli stranieri vengano a fare la cernita dei lavoratori in casa nostra. Tutt'al più possiamo istituire alla frontiera un ufficio per la visita medica agli emigranti. Questo anche nel nostro interesse, perchè si evita il rischio che un emigrante giunto nel paese di immigrazione sia scartato e debba rimpatriare.

La risposta al n. 13 del questionario — che prevede la ricostituzione di un Commissariato — è data semplicemente dai fatti: non v'è che da esaminare quello che succedeva quando c'era il Commissariato. L'origine del Commissariato per l'emigrazione è stata questa: si son voluti riunire in un organo unico i servizi dispersi in varii ministeri. Questo Commissariato ha subito qualche trasformazione. Quando il lavoratore italiano decide di recarsi all'estero abbandona qualsiasi rapporto colle amministrazioni italiane, si può dire che egli dia le dimissioni come lavoratore in patria, e allora per quale ragione si deve occupare di lui il Ministero del Lavoro? A suo tempo io ebbi una discussione con l'ottimo amico Arturo Labriola, il quale mi voleva convincere dell'opportunità di trasferire il Commissaiato al Ministero del Lavoro, creando un Sottosegretariato. Risposi che in tal modo non solo si sarebbe fatto un danno al Commissariato, perchè si sarebbe distrutta una buona organizzazione, ma che dopo sei mesi ci saremmo trovati nella necessità di ricostruire il Commissariato, perchè il Ministero del Lavoro non è aggiornato su quel che succede all'estero. Lo sarebbe solamente se creasse un Commissariato. Ritengo inoltre che il Commissariato non debba dipendere dalla Presidenza del Consiglio, ma dal Ministro degli Esteri. Meglio ancora se potesse essere autonomo.

La risposta al n. 14 del questionario dipende dell'importanza che assumerà questo organo ufficiale.

Per quanto riguarda il n. 15 ho avuto occasione di constatare che era molto vantaggioso nei rapporti con l'estero poter agire in nome del Commissariato anzichè in nome del Ministero, perchè si ispirava maggior fiducia anche in certi ambienti dove piaceva poco aver a che fare direttamente con organi governativi. Vi è maggiore elasticità nell'attività che si svolge, vi è una certa libertà di azione che solo un Commissariato può avere.

L'organo alle dipendenze dirette del Ministero, come una Direzione generale, scopre il Ministero; invece come Commissariato noi prendevamo delle iniziative, delle decisioni, che diversamente non avremmo potuto prendere. Un esempio: nel 1920 siglammo con delegati della Russia una convenzione per una colonizzazione in grande stile. I russi dicevano: « Con voi la facciamo ma col Governo non l'avremmo potuta fare ». Si tratta di forma.

Quando mandavamo all'estero un delegato del Commissariato, lo accettavano; se invece si mandava per

(1) Al momento in cui si stampa questo volume possiamo constatare che la tessera intersindacale è ormai attuata per opera d Il'organizzazione sindacale internazionale (N.D.C.).

es. un Vice Console, non lo gradivano perchè dicevano che rappresentava direttamente il Governo. D'altra parte il fondo d'emigrazione non ha perso di attualità. Invece che con i proventi del passaporto il fondo può essere costituito da altri proventi.

Circa il n. 16 del questionario non vi è dubbio perchè bisogna essere specializzati.

Il problema della nazionalità dovrebbe essere visto con occhio più benevolo del passato, non considerando l'acquisto della nazionalità straniera da parte degli emigrati come un atto ostile al paese di nascita.

Si dovrebbe dare a tutti gli emigranti, senza pretendere di considerarli sempre cittadini italiani, la possibilità di riacquistare automaticamente la cittadinanza italiana al ritorno in patria, nel modo più semplice possibile. In base a questo concetto noi avevamo steso uno schema di progetto legislativo: il riacquisto della cittadinanza si poteva ottenere semplicemente dietro dichiarazione verbale del rimpatrio al sindaco del paese. Io ho visto negli Stati Uniti che i più caldi sostenitori dell'Italia ed i più affezionati al paese avevano sempre due passaporti in tasca: uno americano e uno italiano.

Negli Stati Uniti l'acquisto della cittadinanza è quasi una necessità indispensabile.

INTERROGATORIO DEL DOTT. DINO SECCO SUARDO

Direttore Generale degli Italiani all'Estero, sui problemi dell'emigrazione

Sono presenti: prof. Breglia, prof. Giusti, prof. Oblath, dott. Ambrosini, ing. Dolazza, dott. Sylos Labini, dott. Vallieri.

Domanda - Sul problema della emigrazione abbiamo preparato un questionario che è stato principalmente opera del prof. Oblath. Desidererei sentire la sua opinione su alcuni punti del questionario.

Al terzo capoverso del sesto quesito si chiede se si ritiene utile una istruzione tecnica-professionale dei candidati all'emigrazione. Su questo punto si è già un po' discusso in commissione. Ci sono stati diversi pareri sul « se » e sul « come » con riferimento anche al costo.

Risposta - Sulla questione della istruzione da darsi in vista dell'emigrazione, devo richiamarmi a considerazioni generali che provengono da una lunga osservazione ed anche dall'esperienza fatta in quel campo di istruzione professionale. Secondo me è in primo luogo una questione di enorme importanza per la nostra stessa struttura sociale interna e, sul piano professionale, per la nostra produzione; ma non per essa soltanto. Basti dire che durante la scorsa guerra è risultato chiaramente che noi non eravamo in condizioni di attuare i piani che lo Stato Maggiore aveva ricevuto ordine di preparare, a causa, fra l'altro, dall'insufficiente preparazione tecnica del nostro reclutamento militare. E ciò rilevo per indicare la vastità dei riflessi della deplorevole ignoranza tecnico-professionale del nostro paese.

In secondo luogo, se abbiamo presente che in Italia gli operai della grande industria, i più tecnicamente preparati, sono una minoranza e che il grado di capacità professionale degli operai occupati nelle piccole e medie industrie è nettamente inferiore, si può dire che in materia di istruzione professionale siano spaventosamente indietro; quindi benchè l'idea di promuoverla tra gli operai che dovrebbero espatriare sia buona in sè, sarebbe più importante l'istruzione per quelli che restano a lavorare in Italia, a cominciare dalla lotta contro l'analfabetismo, fino alla formazione degli specializzati.

Infatti il problema della insufficienza tecnica degli operai è grave per quasi tutte le industrie, tanto che non di rado le industrie stesse sono costrette ad organizzare corsi d'istruzione tecnica e professionale per i loro operai.

Consideriamo ora più propriamente l'istruzione in vista dell'emigrazione. Se si pensa ad elevare genericamente il livello intellettuale e indirettamente quello professionale del lavoratore, certamente lo si avvan-

taggerà. Ma se si pensa ad una istruzione specializzata professionale e tecnica, allora faccio le mie riserve. Perchè il muratore che lavora a Napoli con materiale di tufo, usa una tecnica che non avrà niente a che vedere con quella che adopera il muratore a Londra. Lo stesso si può dire per l'industria pesante, o per l'industria meccanica; anche qui agli operai serve un certo grado di cultura per poter afferrare rapidamente il funzionamento delle macchine che verranno loro affidate e di tecniche mai conosciute prima. E' impossibile, però fornire un'istruzione tecnica che dia un operaio finito, egualmente adatto per lavorare come specializzato nelle miniere di carbone di Charleroi o in quelle americane ove i processi tecnici sono in gran parte diversi. Quindi l'istruzione utile per l'emigrante cercherebbe più il lato culturale che quello tecnico specifico. I corsi organizzati in passato dal Commissariato di emigrazione erano utilissimi, ed è chiaro che qualunque corso di istruzione professionale non può non essere vantaggioso, ma a chi si reca all'estero è particolarmente utile far conoscere la lingua, le abitudini e gli usi del paese che lo ospiterà.

D. - La prego di rispondere considerando che la domanda è stata fatta nel questionario anche in vista delle attuali difficoltà di espatrio e in previsione che le richieste di lavoratori da parte di altri paesi, almeno da quanto si possa dedurre dallo sviluppo della industralizzazione nei paesi nuovi, riguarderanno sopra tutto lavoratori specializzati e qualificati.

R. - E' pacifico che le richieste di mano d'opera da altri paesi saranno più di operai qualificati che di manovali. Non bisogna però credere che si rivolgeranno tutte verso elementi altamente specializzati. Consideriamo paesi di antica organizzazione industriale come il Belgio e la Francia; in questo momento ambedue hanno bisogno di operai qualificati per la costruzione della loro economia: però non chiedono operai qualificati di prima categoria, ma piuttosto di seconda o di terza. Potranno anzi emigrare in quei paesi anche operai non qualificati, purchè atti a perfezionarsi nel giro di sei mesi, un anno.

Se invece si considerano i paesi nuovi, come sono tutti i paesi dell'America del Sud, coi quali cominciamo ad avere qualche contatto, o i paesi anglosassoni, coi quali per ora non ne abbiano nessuno, pur procedendo per congetture, in mancanza di richieste esatte, la situazione è diversa. E' certo che nei paesi nuovi, durante la guerra, si sono improvvisate delle industrie per far fronte alle cessate importazioni e dove l'industrializzazione è notevole, certamente si avrà bisogno di elementi altamente specializzati. Ma tale bisogno non può essere numericamente elevato: quando noi avessimo mandato poche migliaia di operai specializzati in Brasile o in Argentina, il mercato sarebbe saturo e incapace di ulteriore assorbimento. Conseguentemente certe notizie che di frequente appaiono sulla stampa, come quella di una Unione Industriale argentina che richiederebbe duecentomila operai specializzati all'anno, sono assolutamente infondate e assurde. Considerando in sintesi questo problema sarebbe meglio quindi mirare ad una relativa qualificazione della mano d'opera piuttosto che ad un'elevata specializzazione tecnica.

Se poi si considera l'economicità dei corsi d'istruzione professionale istituiti espressamente in vista dell'emigrazione, io credo che il loro risultato non sarebbe molto economico, in quanto non riescono a fornire ai candidati emigrati esattamente quella specializzazione tecnica che potrebbe essere richiesta in un determinato paese e impiego.

Il problema si pone in questi termini: è più redditizio per l'economia nazionale spendere per migliorare le condizioni professionali dell'operaio che resta in Italia o di quello che va fuori? Io credo che in linea generale renda di più la spesa per l'educazione e l'istruzione professionale degli operai che restano in Italia.

D. - Credo che, in genere, Lei sia piuttosto d'avviso — come ho potuto constatare anche nel suo ottimo libro — che le possibilità per una emigrazione italiana siano abbastanza limitate.

R. - Le possibilità di una emigrazione italiana sono molto limitate perchè in un qualunque paese moderno più o meno organizzato l'economia è chiusa, ossia ha esigenze di lavoro poco elastiche. L'aumento

dell'emigrazione non dipende principalmente da noi, ma dallo sviluppo della produzione mondiale, e soprattutto dai nuovi investimenti. Io credo che sia possibile un'emigrazione in grande soltanto nel caso che alcuni paesi intraprendano una sistematica colonizzazione.

Se dovessi esprimere questo concetto in termini italiani, direi che si può benissimo seminare il grano nelle valli di Comacchio, a condizione però che vengano bonificate. Ora, se si decide di bonificarle e si hanno i miliardi per farlo, certamente le valli renderanno un prodotto maggiore di oggi. Ma se non si ha questa deliberata volontà, e le connesse possibilità di fare questa bonifica, non si può contare che le valli di Comacchio siano una risorsa per l'impiego di mano d'opera. Così per i paesi nuovi: se si vuole si può fare una valorizzazione intensiva, predisponendo piani sistematici il cui scopo può essere o politico (se si voglia fare una politica di popolamento) oppure propriamente economico quando attraverso nuovi investimenti si possa ottenere una riduzione del costo di produzione.

Tutti i paesi nuovi sono vincolati dalla legge ferrea del prezzo del mercato internazionale. L'Argentina, che ha sterminate terre fertili, atte alla coltura meccanica, e che ha una popolazione limitata, deve esportare il 75% della sua produzione; quindi è chiaro che l'Argentina è schiava del prezzo internazionale. Se c'è del grano e del bestiame prodotto in altro paese del mondo ad un determinato prezzo in quantità illimitata, è logico che l'Argentina potrà esportare solo alla condizione di poter praticare un prezzo inferiore, che riesca a battere la concorrenza.

Il Brasile è il secondo paese del mondo produttore di granoturco e non ne può esportare neppure un quintale, perchè il costo di produzione non lo permette; conseguentemente il granoturco prodotto nel Brasile è limitato al consumo interno. Ma se in un determinato distretto, zona, isola ecc. fosse possibile organizzare una coltura di granoturco ad un costo di produzione paragonabile a quella della pianura del Mississipì, allora potrà sorgere una richiesta di immigrazione. La Direzione degli Italiani all'estero ora sta faticosamente cercando di conoscere e di chiarire la situazione e le direttive economiche di questi paesi. Essi infatti quando dicono di essere disposti a ricevere illimitatamente degli italiani, sono perfettamente sinceri; ma dicendo illimitatamente, non intendono sostituire le proprie disposizioni alle leggi della economia: dicono « illimitatamente » in quanto le condizioni lo permettono.

Sta a noi valutare, di fatto, tali condizioni e i limiti del fabbisogno.

Quindi le possibilità di emigrazione, molto limitate, per quest'anno sono limitatitissime, anche in Europa. Avranno visto le dichiarazioni ufficiali francesi, che per il 1946 la Francia importerà trentamila lavoratori stranieri. Ora, in tempi normali, la sola emigrazione stagionale italiana era molto superiore a questa cifra. Il Belgio, la Svizzera, rappresentano cifre di 50.000 e 20 mila. Ma l'anno venturo, con cifre maggiori, per la Francia o per richieste di paesi nuovi, si resterà pur sempre a cifre non paragonabili a quelle di altri tempi e si tratterà in gran parte di emigrazione definitiva, ossia di una richiesta non ricorrente.

D. - Come sarebbe accolto in Italia un eventuale provvedimento allo scopo di permettere l'emigrazione soltanto di quei cittadini che sanno leggere e scrivere?

R. - Non ci dovrebbero essere delle difficoltà all'accoglimento di un simile provvedimento. Non c'è dubbio che anche per un adulto, portarlo a leggere e a scrivere sarebbe un vantaggio; però agli effetti emigratori un simile provvedimento non avrebbe molta influenza.

Dicevo poco fa che l'elevazione della preparazione culturale e tecnica degli operai che lavorano in patria è fondamentale, per l'Italia; essa significa infatti riduzione dei costi di produzione giacchè, ad esempio, una qualunque riparazione fatta da uno stagnaro improvvisato costa infinitamente di più che se fosse fatta da un operaio abile. Solo attraverso la elevazione professionale degli artigiani e degli operai indipendenti l'Italia potrebbe conservare quella struttura economica e sociale che a tutti è cara, perchè corrisponde alle tendenze dei nostri lavoratori. L'utilità ai fini dell'emigrazione, non sarebbe che indiretta e più sensibile nei paesi minori del

sud America ove vi sia richiesta di artigiani. In ciascuno di questi paesi oggi vi è, in media, la possibilità di assorbire 5-10.000 artigiani e operai specializzati indipendenti.

Gli Stati Uniti, dal 1° maggio di quest'anno hanno riaperto l'immigrazione. Le quote, però, sono le consuete: poche migliaia all'anno, rappresentate quasi interamente da congiunti di emigrati. L'industria americana non offre quasi nessuna possibilità di assorbimento di lavoratori stranieri. Gli Stati Uniti anzi sono preoccupati per la loro disoccupazione che già è in atto.

Come tutti i paesi altamente industrializzati, essi non possono oggi adottare una politica di immigrazione o di non immigrazione in generale, ma solo tener conto di eventuali necessità immediate. Negli Stati Uniti c'è, è vero, una corrente che sostiene l'opportunità di aumentare l'emigrazione; ma lo fa anche per controbattere altre correnti che invece ne vorrebbero la totale soppressione. Non vi è comunque alcun rapporto fra la capacità di assorbimento degli Stati Uniti e le aspirazioni degli altri paesi.

Nella situazione in cui oggi si trova l'Europa, vi sono delle aspirazioni enormi a emigrare. In Francia vi sono oltre 800 mila richieste di espatrio, benchè la Francia si possa considerare come un paese sottopopolato; s'immagini se in Germania autorizzassero gli espatri, quante persone si riverserebbero all'estero!

Sulla possibilità per l'Australia di assorbire molti lavoratori stranieri, non va dimenticato che gli australiani hanno messo in funzione durante la guerra, miniere di carbone, cantieri navali e impianti industriali di vario genere.

Essi hanno dovuto perciò mobilitare la mano d'opera e imporre severi orari lavorativi. Ma questa pressione non può durare sempre e, per non far cadere il ritmo della produzione, essi ora pensano alla immigrazione di un contingente di lavoratori che manterrebbe le industrie in efficienza. D'altra parte, quale sbocco potrà trovare questa nuova produzione? E così quella delle Indie, del Sud Africa e dei paesi del Sud-America che durante la guerra hanno notevolmente ampliato la loro industrializzazione?

Questi sono interrogativi ai quali nessuno oggi è in grado di rispondere. Certo tutti sappiamo che c'è gente che desidera mangiare più di quanto mangi oggi e vivere meglio; ma le condizioni finanziarie mondiali per il momento non lo permettono.

D. - L'Australia così poco popolata perchè dovrebbe continuare in una politica anti immigratoria?

R. - Gli australiani stanno ora discutendo parecchio su tale questione. In Australia ora c'è un Ministro per l'immigrazione il quale è assolutamente ostile all'immigrazione.

Comunque l'Australia che ha oggi 14 milioni di abitanti, se ponesse mano a certi programmi di sviluppo, allo studio, tra 10 anni potrebbe avere una popolazione di venti milioni.

Dunque, per quest'anno le possibilità d'immigrazione sono quasi nulle: 60-70.000 in tutto. In seguito invece, nuove possibilità si potranno presentare. Ritengo che l'emigrazione europea nell'anno venturo si aggirerà sulle 200 mila unità e forse più. La guerra non ha molto cambiato le cose in questo campo. C'è una determinata struttura economica nel mondo, ed una infinità di fatti che noi attribuiamo alla guerra, sono invece semplicemente il frutto di situazioni molto anteriori. Comunque, anche se noi avessimo vinto la guerra, credo che ci troveremmo di fronte agli stessi problemi di sfasamento tra disponibilità di forza di lavoro e disponibilità di impiego.

In questa sottocommissione è stata considerata la possibilità e l'opportunità di provvedimenti che permettano a tutti i cittadini italiani che vanno all'estero per lavorare, di riacquistare la cittadinanza italiana anche se, per il periodo in cui sono all'estero, fossero stati costretti ad acquistare la nazionalità straniera. Provvedimenti simili sarebbero certo possibili ed opportuni, anzi credo che fra poco il problema andrà affrontato.

E' stata affacciata la possibilità di non far perdere, a chi emigra, la cittadinanza italiana, almeno per un certo periodo; ed è stato obiettato che in tal caso si potrebbero incontrare ostacoli maggiori all'emigrazione. Sono d'avviso che affermare pubblicamente e palesemente la nostra volontà di mantenere in ogni modo la cittadinanza per i nostri emigranti può costituire non tanto un ostacolo all'emigrazione, quanto

un pericolo per gli emigranti, i quali sarebbero mal visti nel paese di immigrazione. Direi che questa è una questione più di tatto politico che di principio, e va risolta paese per paese, secondo i casi e le circostanze.

D. - Lei ha detto una cosa di cui sono profondamente convinto: che se avessimo vinto questa guerra, avremmo avuto ugualmente alcuni dei problemi attualmente più gravi per noi. E' per questo che le chiedo il suo pensiero intorno all'emigrazione con riferimento ad un avvenire un po' più lontano.

Il mercato del lavoro in Italia penso si possa riassumere in questi termini: il nostro potenziale di lavoro è soltanto il 20 o 30 %; la pressione demografica d'Italia è tale che per forza di cose dobbiamo avviarci verso una politica di chiara e sana industrializzazione. D'altra parte, l'autarchia è stata un bluff. Però, anche quando avremo cercato di industrializzare le regioni del centro-meridione, che non lo sono ancora, rimarrà sempre disponibile una certa quota di lavoro che non troverebbe occupazione. Per questo io credo che il problema dell'emigrazione ci si porrà, ci si pone, ci si sarebbe posto anche se avessimo vinto la guerra. Quali possibilità vede Lei in avvenire di risolvere questo problema?

A questo proposito vorrei ricordare che tempo fa, guardando alcune riviste inglesi e americane, ho trovato che coloro che hanno impostato meglio questo problema, sia nei nostri riguardi sia in quelli della Germania e del Giappone, sono stati gli inglesi, che fin dal 1932 avevano scritto articoli mettendo in luce la necessità della libera circolazione di uomini affinchè questo problema si potesse risolvere. Ora, se dall'altra parte si cercherà risolverlo con buona volontà, allora si eviteranno tanti guai; altrimenti, si tornerà alla situazione di prima.

Quali sono le prospettive al riguardo?

R. - Concludendo, ritengo che in linea generale, quando esiste un'eccedenza di lavoro, le soluzioni possibili sono due: una è quella di creare in patria possibilità di impiego; l'altra è quella di inviare la eccedenza dei lavoratori nei paesi capaci di assorbirla.

Se non c'è spontaneamente una richiesta del nostro lavoro da fuori, e se noi d'altra parte abbiamo bisogno di dare impiego a questo lavoro, dobbiamo deliberatamente cercare, con un'azione politica, di determinare questa richiesta. Ora che cosa è più difficile dal punto di vista della politica economica: determinare all'estero questa possibilità d'impiego, oppure crearla qui in Italia? Oggi in America si considerano le due vie perchè la situazione in cui la guerra ha gettato l'Europa è gravissima: il problema europeo è un problema fondamentale dell'America. L'America dunque sta esaminando le possibilità di contribuire all'aumento dell'industrializzazione dell'Italia e di altri paesi europei, e in particolare la possibilità di offrire all'Italia commissioni di lavoro per conto di terzi.

Questa idea di lavoro per conto di terzi è ottima; se si sviluppa questa forma di collaborazione internazionale tutta la nostra attrezzatura industriale potrà lavorare in pieno. Si tratta però di sapere, il giorno in cui tutte le nostre industrie lavorassero per conto di terzi, quali conseguenze si avrebbero sulla vita economica nazionale. Dobbiamo considerare che con lo sviluppo dei lavori per conto di terzi l'Italia potrebbe avere vantaggi dall'attività delle industrie, ma avrebbe lo svantaggio di perdere una buona parte degli utili commerciali e il controllo dei mercati.

In conclusione, per quanto riguarda l'emigrazione, bisogna pensare a emigrazioni pianificate, verso determinati paesi. E per quanto riguarda l'industrializzazione, dato che implica larghi investimenti di capitale estero, e cioè una certa dipendenza politica dei paesi creditori, si tratta di sapere fino a che punto possiamo affidarci all'internazionalismo, sia che lo consideriamo in veste di salvatore o di oppressore.

Bisogna ricordare che la tendenza di un mondo che esce dalla guerra non è quella di rinnovarsi; è piuttosto quella di ricostituire la situazione esistente prima della guerra. Così gli uomini usciti dalla guerra del 15-18 non pensavano assolutamente che nel periodo successivo si sarebbero trovati nella situazione che poi si verificò, e consapevolmente nulla avevano fatto perchè

avvenisse. Così noi, più che formare progetti grandiosi, dovremo soprattutto seguire attentamente gli avvenimenti e gli sviluppi della politica internazionale in modo da inserire i nostri bisogni nazionali in un quadro più vasto. Ad ogni modo la soluzione del problema della nostra eccedenza sia demografica sia di lavoro, non può essere che una soluzione principalmente internazionale.

D. - Sarebbe possibile che il Governo favorisse eventuali iniziative di grandi società di navigazione (ammesso che la marina mercantile riprenda la sua attività) magari con apporto di capitale straniero, per acquistare all'estero terreni da colonizzare, a condizione di impiegare mano d'opera italiana? Sono stati fatti in passato tentativi, senza risultati concreti; Lei che cosa pensa in proposito?

R. - Vedo questo problema sotto due aspetti: uno, che il legame che Lei mette fra società di navigazione e terreni da acquistare, potrebbe esserci ad una condizione: che la valorizzazione di un determinato territorio potesse generare un movimento di trasporti tale da costituire un'importante attività per la compagnia di navigazione; escludo però che questo possa accadere.

L'altro aspetto è che i paesi in cui tali terreni possono trovarsi, sono tutti contrarissimi alla colonizzazione di carattere nazionale; per esempio in Brasile esistono leggi speciali che escludono formazioni di colonie straniere.

D. - Ma un tentativo non fu fatto proprio nel Brasile dalla Società Generale di Navigazione?

R. - Si tratta di altri tempi. Oggi simili iniziative non corrispondono alla psicologia dei paesi di immigrazione, e non è opportuno da parte nostra incoraggiarle.

INTERROGATORIO DEL DOTT. GIACINTO BOCCHI

direttore dell'Associazione Industriale Lombarda - Milano

Milano, 14 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Antonio Pesenti, prof. Babudieri, sig. Testa, dott. Oblath, dott. Giusti, sig. Vicard, dott. Vallieri.

Nei riguardi della disoccupazione e dello sblocco dei licenziamenti, l'interrogato ammette che le piccole industrie e quelle appartenenti al settore alimentare ed al settore produzioni medicinali hanno menb sentito la necessità di ricorrere a tale provvedimento.

Anche le aziende tessili potranno presto riprendere la loro lavorazione. Intanto c'è però nell'industria tessile e anche in altre una massa di lavoratori inoperosi.

Bisognerebbe quindi rianimare la iniziativa privata. Iniziativa che nei milanesi non manca. Si dice che quando il muratore lavora tutti lavorano. L'industria base è l'edilizia, sopratutto in questo periodo. Dopo le distruzioni avvenute con la guerra tutto è da ricostruire. I lavori pubblici assumono ora particolare importanza. Dalla campagna provengono molti lavoratori che desiderano essere adibiti ai lavori di ricostruzione. E' necessario però che il lavoratore non si allontani molto dalla propria abitazione e sia tecnicamente istruito alla esecuzione di tali particolari lavori. C'è da notare che tutto l'Alto Milanese presenta la situazione particolare di una economia in cui si integrano le due attività: industriale ed agricola. Ciò agevola gli spostamenti dei lavoratori, molto spesso nell'interno stesso di ogni singola famiglia, dall'una all'altra attività.

Il problema resta pur sempre condizionato alla disponibilità di materie prime e di adeguati finanziamenti. Occorre far di tutto per ottenere operai specializzati di cui abbiamo grande necessità, tanto per noi in Italia quanto per l'estero che, pensiamo, ne richiederà presto un forte numero.

Altro problema è quello di rivedere per l'avvenire l'attrezzatura industriale ora che la produzione

bellica è terminata. Bisogna esaminare tutti gli impianti già esistenti per vedere se essi possano essere ancora utilizzati in tutto o in parte. Esaminare quali nuovi impianti si renderanno necessari e studiare le esigenze di questo importantissimo settore: Milano potrebbe essere all'avanguardia per l'esame e la risoluzione di questi problemi.

Milano è il centro di ogni genere di industria — e quando si parla di Milano, si parla di tutta la provincia e dell'intera regione. Le sole industrie che mancano completamente a Milano sono quelle dello zucchero e del cemento. Del resto, siccome a Milano si svolge tutta la vita industriale d'Italia, si può facilmente ottenere la materia prima da lavorare. Occorre peraltro osservare che, se Milano conta un grandissimo numero di industrie, non ne ha nessuna così colossale come la FIAT di Torino.

Richiesto del suo pensiero nei riguardi di un intervento dello Stato nel caso di industrie con possibilità finanziaria limitata, l'interrogato risponde che l'intervento più opportuno a suo giudizio sarebbe quello delle banche e dei banchieri, i quali giudicano secondo i loro criteri della utilità di ogni singolo investimento.

A proposito dei Consigli di Gestione il dott. Bocchi risponde:

— Non credo si possa pensare ad organi deliberativi, ma invece ad organi consultivi, perciò tali organi non dovrebbero essere paritetici, ma composti dai soli rappresentanti dei lavoratori e del capo dell'azienda. Ciò premesso, attraverso i Consigli, si può pensare che i lavoratori abbiano modo di manifestare i loro punti di vista sull'andamento tecnico dell'azienda, possano farsi un generico quadro delle difficoltà che essa incontra nel suo lavoro e dei problemi della produzione, sempre lasciando al capo dell'impresa la responsabilità e l'onere delle definitive determinazioni circa la soluzione di tali problemi.

INTERROGATORIO DEL PROF. ROBERTO TREMELLONI

presidente del C.I.A.I. (Comitato Industriale Alta Italia)

Milano, 15 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Brenno Babudieri; prof. Ugo Giusti; dott. Attilio Oblath; sig. Alfredo Testa; dott. Libero Vallieri.

Domanda. — Può esporre il suo punto di vista sul problema della disoccupazione e della occupazione, sia al momento attuale come problema contingente, sia come problema definitivo come soluzione teorica e pratica?

Risposta. — Sono convinto che in Italia la sproporzione tra risorse disponibili e braccia sia una sproporzione ormai cronica, e che il problema non potrà essere risolto soltanto attraverso una intensificazione ad es. del lavoro industriale o del lavoro agricolo del nostro Paese.

Ho l'impressione che senza la valvola dell'emigrazione il problema di questa sproporzione non sia risolubile.

D. — Ritiene che esistano possibilità di emigrazione per la nostra mano d'opera?

R. — Il volere ad ogni costo attuare la piena occupazione della mano d'opera esistente nel Paese induce ad intensificare l'attività economica in forma e in modo antieconomici, e quindi appesantisce in sostanza la nostra struttura economica, e dà una struttura economica eccessivamente artificiosa, specialmente nel campo industriale. Sono quindi del parere che la soluzione non può essere cercata se non attraverso ambedue le strade: l'una, quella di una politica produttivistica che intensifichi l'occupazione italiana, sia nel campo dell'agricoltura sia in quello dell'industria (ma evitando che questa intensificazione possa creare una struttura ancora più artificiosa di quella già esistente nell'economia italiana); e l'altra dell'emigrazione.

D. — Vuol precisare che cosa intende per « artificiosità »?

R. — Intendo riferirmi ad una struttura che non è in grado di mettersi in condizioni di concorrenza con la produzione internazionale, e quindi ha bisogno di vari provvedimenti di protezione; ad es. quella doganale, ecc., provvedimenti tutti che evidentemente rincrudiscono l'artificiosità di questa struttura, in quanto la fatica umana viene male utilizzata, ed in modo minore di quanto dovrebbe essere.

Noto come la nostra struttura industriale si sia venuta formando attraverso successive protezioni doganali (tariffe del 78 e dell'87), grazie a lunghi periodi di corso forzoso della moneta, e si sia venuta poi rafforzando ma non irrobustendo attraverso la prima guerra mondiale, cui è seguito un altro periodo di inflazione fino al 1925-26. Abbiamo poi la crisi del '29-32, l'autarchia del 1934, l'impresa etiopica, nuovo inflazionismo e nuova guerra mondiale.

Ora, in 70 anni di storia industriale italiana, noi abbiamo visto una industria crescere prevalentemente in modo artificioso.

Non è dubbio che una parte dell'industria non possa essere ritenuta sana, ma questa parte in sostanza vive male ed è succube dell'altra protetta. L'industria siderurgica per es. ha impedito che una industria meccanica robusta potesse affermarsi in Italia. L'industria zuccheriera in Italia, ha impedito che potessero rafforzarsi delle industrie ad essa collegate, come quella dolciaria, come le industrie a carattere alimentare che utilizzavano lo zucchero ecc.

Ora, questo succedersi di protezioni doganali, che è stato in un primo tempo offerto all'industria e che poi ha dovuto essere offerto anche all'agricoltura per evitare che ci fosse una sproporzione tra premi offerti ad una categoria di attività economica o all'altra, hanno condotto evidentemente ad una struttura economica italiana molto malferma, e questa artificiosità è stata ancora maggiormente rafforzata dal lungo periodo di autarchia che ci ha impedito di specializzarci dove eravamo più adatti, e dove potevamo utilizzare la fatica umana nel modo più razionale, mettendoci viceversa a fare delle cose qualsiasi, sciupando in realtà la fatica umana, degradandola.

Sono convinto pertanto che il tentativo di una utilizzazione crescente delle risorse umane non possa essere che collegato ad una fondamentale riforma della struttura economica italiana, in modo che si parta da basi sane, le quali possono essere soltanto quelle dettate da industrie specializzate nella produzione di articoli per i quali noi siamo particolarmente adatti, acquistando all'estero quelle produzioni per le quali non siamo particolarmente adatti, seguire cioè proprio la politica opposta a quella seguita durante il periodo autarchico.

Confermo pertanto il mio netto parere che l'autarchia è stata molto dannosa e che non è un principio sanamente economico di produzione. Bisogna tuttavia vedere come si possa trasformare l'industria italiana in una industria su basi sane e non artificiose.

D. — Nel caso che si possa addivenire a questa trasformazione, per alcune industrie-base, ad esempio la industria meccanica, è del parere che tale artificiosità debba scomparire un giorno o l'altro? Oppure è dell'opinione che ciò possa avvenire, specificatamente per l'industria meccanica, soltanto parzialmente?

R. — Penso che il giorno in cui avremo soltanto quella industria siderurgica che si dimostrerà sana, cioè capace di resistere alla concorrenza internazionale, avremo l'industria meccanica automaticamente risanata, poichè potrà provvedersi di semilavorati e di materie grezze alle condizioni normali di mercato.

Il peso di una siderurgia artificiosa si ripercuote, ad es., sull'industria dei cantieri navali: non riusciamo a costruire navi che possano stare in concorrenza coi cantieri navali esteri, perchè i materiali debbono venire acquistati presso l'industria siderurgica, che è industria protetta. Ed allora i nostri cantieri navali, posti in condizioni di inferiorità, possono fornire navi agli armatori soltanto a condizioni più onerose di quelle che troverebbero acquistandole all'estero. Gli armatori a loro volta domandano premi di navigazione. La catena si prolunga, e si risolve in un danno per il lavoratore e per il consumatore.

In complesso, sono in grado di affermare che, da quando si è affermato il criterio protettivo, l'industria navale e gli armatori sono costati all'Italia centinaia di milioni.

In queste condizioni è logico che si arrivi al circolo vizioso dell'autarchia, cioè si arriva ad impoverire notevolmente il paese, a rassegnarci ad un determinato livello di vita miserabile e a ricadere fatalmente nella spirale dell'autarchia.

D. — Quali soluzioni vedrebbe a tale pericolo?

R. — Non vedrei che soluzioni graduali. Non è possibile una soluzione immediata, ma è auspicabile una piena occupazione delle classi lavoratrici. Il diritto al lavoro è un diritto che ormai deve essere riconosciuto a tutti i lavoratori italiani, come a quelli degli altri paesi. Non si può ammettere che una persona che ha desiderio di lavorare sia posta in condizioni di non lavorare, non per sua volontà. D'altra parte, bisogna pure evitare che questa piena occupazione si risolva in un degradamento del tenore di vita per tutti.

Ora, la soluzione autarchica che sarebbe la soluzione più facile che ci si potrebbe presentare, è a mio avviso la più pericolosa e la peggiore.

Concludendo, sono di opinione che il problema della mano d'opera italiana potrà essere risolto purtroppo con molta gradualità, soltanto attraverso una specializzazione della nostra industria, un commercia internazionale il più possibile libero, senza che per questo si possa arrivare ad un liberismo completo; una agricoltura intensificata e razionalizzata, ma nella quale necessariamente bisognerà immettere forti capitali, capitali che il risparmio italiano non consente di offrire, dato che il dividendo globale degli italiani si è ridotto a tale misura da non consentire alcun risparmio, a tale misura cioè che riesce appena fisiologicamente a sfamarci; ne consegue l'urgenza di importare questi capitali dall'estero.

L'importazione di capitali dall'estero evidentemente non potrà essere fatta che a costo di pianificare opere veramente redditizie dal punto di vista collettivo e nazionale.

Soltanto in questo modo noi potremo valorizzare la fatica umana e migliorare le condizioni dei nostri lavoratori.

E' certo, comunque, che il problema dell'occupazione totale è di una difficoltà estrema, e che non potrà essere risolto a mio avviso, se non aprendo molto largamente la valvola dell'emigrazione.

Se la cosa non fosse resa possibile, è evidente che ci troveremmo un bel momento ad essere ricacciati nell'autarchia, con tutti i pericoli di una politica economica nazionalistica, e quindi con tutti i pericoli di un avviamento a nuove guerre.

D. — Che cosa pensa della politica degli investimenti da parte dello Stato, da praticarsi in Italia, intesi sotto forma di lavori pubblici, come: strade, case in genere, ecc.?

R. — Sono convinto che una tale politica potrà essere giovevole, purchè i piani siano fatti con criteri economici, cioè evitando che questi investimenti siano dettati unicamente da ragioni politiche in senso stretto, debbono invece esser dettati da ragioni politiche sociali in senso ampio, evitando, ad esempio, che si presenti la Sicilia a domandare lavori pubblici, e che per ragioni elettorali, ad esempio, possano essere concessi; evitando che la Lucania chieda qualche altra cosa per evitare ad esempio un moto popolare, anche se questi lavori possono essere produttivi.

Una politica di lavori pubblici deve essere studiata largamente con criteri veramente economici e i piani debbono essere ben ponderati.

D. — Come dovrebbe essere regolata questa politica di lavori pubblici, in dipendenza anche di quali particolari criteri?

R. — Entrano in giuoco criteri di economia, di durata, generali, secondo lo sviluppo del piano di ricostruzione del paese.

E' certo però che in una politica di lavori pubblici si tratta di stabilire una larga proporzione di beni strumentali per il paese: case per operai, strade, fabbriche statali, ecc., ma in un periodo come l'attuale sarà bene che noi stabiliamo esattamente rispetto ai capitali di cui potremo disporre (che in gran parte dovranno essere tratti dall'estero, perchè nel paese non ne esistono): in

base a questi capitali noi dovremmo tener conto di quale è la più saggia ripartizione tra beni strumentali e beni di consumo. Perchè ammesso che si raggiunga domani un dividendo nazionale del 100%, evidentemente la ripartizione di questo dividendo nazionale tra beni strumentali e beni di consumo deve essere tale che da una parte non faccia morire di fame il popolo italiano, e dall'altra gli consenta di costruire quei beni strumentali necessari per produrre una maggior copia di beni di consumo per il futuro.

Qui entra in giuoco il fattore tempo: la Russia per alcuni anni ha fatto stringere fortemente la cinghia agli operai e contadini, ed ha abbassato notevolmente il tenore di vita degli individui, in vista della necessit di costruire beni strumentali. In tal modo il dividendo nazionale è stato diviso in misura tale che i beni strumentali hanno assunto subito una vastità notevole, con risultati veramente magnifici.

Rimane il problema, fino a qual punto noi potremo attuare la stessa politica, tenuto presente che da noi il lavoratore si è ridotto ad un livello a cui può non morire di fame, e nulla più.

Se sono esatte le stime che se ne fanno, il reddito nazionale è ridotto a 70 miliardi di lire 1938, ed anche meno. Ora, se si pensa che nel 1938, quando la vita era già bassissima, avevamo 120 miliardi di rendita circa, e che il 70-60% era impiegato soltanto per soddisfare i bisogni alimentari, è evidente che oggi il paese è soltanto in grado di curare i bisogni alimentari, e nulla più.

In queste condizioni, costruire dei beni strumentali è utilissimo, ed è un progresso che deve effettuarsi: occorre stabilirne il sistema.

Quello del risparmio è senz'altro da scartare, come impossibile da parte di un paese che arriva appena a sfamarsi. C'è la soluzione nella quale bisogna avere nervi ben saldi per tenere la leva, perchè altrimenti la leva può trascinarci con sè, e l'esperimento potrebbe anche risolversi con un disastro.

In queste condizioni, anche una politica di lavori pubblici che noi postuliamo va considerata avuto riguardo alle risorse dei capitali disponibili e alla produttività che possono avere questi lavori pubblici e a quale scadenza.

D. — Attualmente si può dire che tutti i lavori pubblici, almeno dati i disastri della guerra nel paese, rivestono una carattere economico produttivo, ad es. l'edilizia.

R. — La mia osservazione è unicamente di carattere generale, nel senso che occorre vedere la produttività di questi lavori pubblici, la loro scadenza, ecc.

Premesso l'accordo raggiunto circa la necessità di un piano organico di lavoro, si pensa non sia difficile predisporlo, data la mole delle necessità che si presentano oggigiorno.

La difficoltà consiste precisamente nella folla di problemi che si presentano contemporaneamente.

D. — La questione particolare attuale è la questione dei beni di consumo, perchè con l'aumento di questi noi possiamo oggi arrivare al medesimo risultato di aumentare il potere di acquisto della massa lavoratrice, in quanto possiamo promuovere una riduzione dei prezzi; si tratta ora di vedere se è conveniente per noi importare dei beni di consumo, oppure chiederne in prestito sotto forma di beni strumentali?

R. — Confermo la mia netta impressione che senza prestiti stranieri non si potrà assolutamente iniziare una ricostruzione.

Ho l'impressione che noi non possiamo assolutamente partire come premessa essenziale senza un programma ben definito, anche per graduare l'ordine delle urgenze. Abbiamo una folla di problemi cui si deve dare logicamente una graduatoria di urgenza. Il primo problema, immediatissimo, è un problema di beni di consumo e parzialmente di beni strumentali, come le case. Facendo le case, sorge il dilemma se non sarebbe più conveniente avere le macchine per costruire altri beni di consumo. Bisognerebbe trovare una via di mezzo, cioè ricostruire in parte le case ed in parte i mezzi di trasporto più urgenti.

D. — Crede che la ripresa dell'attività edilizia su vasta scala, a seconda delle disponibilità finanziarie, avrà delle conseguenze in Italia, sulla occupazione secondaria?

R. — Ritengo che non ci si deb-

bano neanche fare in proposito eccessive illusioni. In Cina, il Governo americano ha fatto un programma di costruzioni industriali, appunto ai fini dell'occupazione di maggior mano d'opera, col risultato dell'impiego di ingentissimi capitali, per ottenere l'occupazione di trecentomila persone.

Trattasi quindi di un punto che va attentamente ponderato; ed è per questa ragione che più sopra si accennava al fatto che anche intensificando molto l'attività industriale agricola nel nostro paese, non riusciremo nè rapidamente nè in un termine relativamente breve ad avere una occupazione tale che ci consenta di non fruire più della valvola dell'emigrazione.

Tale concetto non è soltanto degli studiosi, ma è nella coscienza di tutti i lavoratori italiani, che hanno scarsa fiducia, forse troppo poca, in una politica di lavoro. Non si discute che abbiano anche una parte di ragione, pur sapendosi a priori che qualsiasi provvedimento non potrà che manifestarsi insufficiente. Abbiamo per questo anche gli esempi della storia, che sta a dimostrare efficacemente che l'Italia non è mai stata in grado di dare lavoro a tutti.

Circa il quesito, se in agricoltura ad es. ci sia una maggiore possibilità di impiego di mano d'opera, ed a quali condizioni, confermo la mia opinione favorevole, a condizione di iniziare nuove opere pubbliche, nuove opere di bonifica, irrigazione, ecc. che richiedono un fortissimo impiego di capitale e che non sono mai state fatte perchè il nostro paese è molto povero.

D. — Crede, a parte una riforma agraria, che una meccanizzazione dell'agricoltura potrebbe rappresentare un miglioramento enorme delle possibilità di impiego di mano d'opera?

R. — Confermo la mia adesione in pieno a tale punto.

D. — Concludendo, preciso che in tutta la nostra attività economica dobbiamo premettere che ci occorre un capitale sano, in valuta sana, in beni strumentali od anche attualmente in beni di consumo; questa è una premessa inequivocabile. Dobbiamo partire da questo presupposto, soltanto è da vedere se questi capitali — naturalmente nei limiti consentiti da sani rapporti internazionali di scambi — permetterebbero una occupazione di mano d'opera, e fino a quale punto. Il parere unanime è che sarà difficile raggiungere anche in Italia il pieno impiego, però non mancano i sostenitori di questa tesi, e coloro che ne fanno unicamente una questione dipendente dal finanziamento estero.

R. — Sono convinto che in agricoltura esistono larghe zone veramente meccanizzabili che possono rendere assai di più: occorrerebbe per una riforma agraria, l'intervento del legislatore, del tecnico e del capitalista.

Sono anche convinto però che la struttura geografica del nostro paese è tale che i 2/3 dei terreni in Italia non sono in pianura. Ora per questi terreni è assai difficile la meccanizzazione, e assai costosa diventerebbe una opera di irrigazione permanente, oppure di sostegno, oppure in generale le opere tecniche intese a migliorare le condizioni della produzione agricola. Quindi ho l'impressione che anche in questo campo vi sia una certa limitatezza di possibilità, cioè che dobbiamo rivolgerci sopratutto alla valorizzazione di quella parte dell'agricoltura che è meccanizzabile, che non è irrigata o che è irrigabile senza una spesa fortissima, mentre una parte dell'agricoltura vive proprio in condizioni penose. Cito il caso dell'agricoltura delle mezze montagne e delle colline, che non è assolutamente meccanizzabile, perchè trattasi per lo più di appezzamenti coltivati a piccoli spazi utili dal contadino, e che non possono domani avere alcun vantaggio da una meccanizzazione o da una irrigazione diversa da quella naturale. Pertanto, anche in questo campo non ci si possono fare eccessive illusioni.

D. — Ritiene che l'artigianato sia suscettibile di estesi sviluppi?

R. — Penso che qualche sviluppo possa averlo, ma non su vasta scala. Forse si può meglio parlare di un perfezionamento qualitativo o di un perfezionamento dal punto di vista dell'estensione dei mercati, perchè finora l'artigianato italiano non ha organizzato bene il proprio mercato, quindi si è ridotto ad un mercato ridottissimo anche da noi;

ancora più ridotto dalla mancanza di turismo, di rapporti commerciali, ecc.

Penso che la soluzione classica sia ancor sempre quella di specializzarsi là dove noi valiamo di più, e quindi siamo in condizioni di sfruttare meglio la fatica umana, cioè di valorizzarla.

D. — Questa industria da specializzare avrebbe bisogno anche di essere razionalizzata?

R. — Sì, poichè gran parte delle industrie lavorano in condizioni di scarsa efficienza. Ora, un processo di razionalizzazione può essere attuato sia dal punto di vista del raggiungimento di una dimensione ottima dell'impresa (oggi abbiamo delle imprese che hanno una dimensione lontana da quella ottima, e quindi non approfittano dell'economia della produzione di massa) sia dal punto di vista dell'organizzazione scientifica del lavoro; sia dal punto di vista di una bene intesa standardizzazione di tipi, di articoli di consumo generale.

Certo, il problema fondamentale del nostro paese, che è problema della sproporzione tra braccia e risorse, è un problema che si è posto non soltanto a noi, ma in molti altri paesi, e la sua soluzione è di una estrema difficoltà tanto che è stata cercata attraverso le strade più diverse: attraverso l'autarchia, attraverso l'impero, le colonie, ecc., e mai ottenuta. Si è cercata anche attraverso il tentativo di evitare l'importazione di prodotti stranieri e di fabbricarli qui; attraverso il tentativo di estendere la coltura cerealicola in un paese che non era specializzato e non poteva esserlo per tale coltura (la quale ha finito per depauperare il nostro suolo, evitando che potessimo produrre altri prodotti, come le frutta e gli ortaggi che potevano dare maggior reddito).

Ne consegue che tutte le soluzioni finora esaminate e tentate sono state soltanto una soluzione parziale o si sono dimostrate un fallimento.

Ignoro se sia il caso di riprendere in esame proprio le stesse soluzioni, ma non opino per questo: pertanto esiste soltanto la possibilità, attraverso larghe intese di carattere internazionale, di accettare il fenomeno migratorio, purchè si tratti di una emigrazione ordinata, non abbandonata a se stessa, programmata; e dall'altra parte, di intensificare la nostra produzione industriale agricola, intensificazione però che non può prescindere assolutamente dal criterio economico, cioè da una struttura economica sana del paese.

Per « struttura sana » intendo una struttura nella quale il nostro paese si specializzi nei lavori ai quali è più adatto, non voglia fare di tutto e non si crei la illusione nell'industria « omnibus ».

D. — Questa trasformazione dell'industria dovrebbe essere lasciata all'iniziativa privata?

R. — A mio avviso dovrebbe essere programmata, senza tuttavia tagliare i nervi di quelli che possono essere gli stimoli dell'iniziativa privata.

Il problema evidentemente è molto difficile, ma ho l'impressione che non si possa ragionare per alternative o strati, perchè se noi ragioniamo come ragionano moltissimi oggi anche in periodo elettorale, per tesi astratte, non potremo raggiungere alcun risultato. La realtà concreta non può essere fatta di cose astratte: tra tesi e antitesi, c'è sempre la sintesi. Ho l'impressione che tutti quelli che ragionano di pieno «liberismo» o di pieno «vincolismo» siano uomini che non troveranno mai una soluzione concreta. Per scendere su un terreno concreto, è necessaria la conciliazione delle due tesi astratte.

D. — Ma sopratutto nei rapporti con l'estero (tenuto anche conto che molti paesi seguono ormai il programma del controllo in tale campo), lo Stato non potrà evidentemente prescindere dall'intervenire.

R. — Ho premesso di ritenere necessaria una pianificazione. La quale però non deve tradursi in una forma di catena: deve essere sufficientemente elastica, sufficientemente connaturata alle esigenze economiche, geografiche, etniche del nostro paese, e questa pianificazione non deve uccidere le iniziative private, anzi deve saggiamente utilizzarle ove non rappresentino un privilegio o delle imposizioni monopolistiche.

D. — Sopratutto in questo momento, in cui siamo in periodo di riconversione, si dovrebbe tener conto di quella specializzazione e di quella economicità di cui sopra si è parlato. Ora, chi potrebbe rispondere meglio dello Stato a questo compito?

R. — Sono favorevole ad un intervento dello Stato. Soltanto preciso che questo intervento deve essere saggio, ponderato, fatto attraverso istituzioni di carattere democratico, cioè occorre evitare che tale intervento si traduca in errori che si ripercuoterebbero poi su tutta la collettività, mentre gli errori del singolo molto spesso vengono pagati soltanto da chi ha commesso l'errore.

D. — Vuol precisare quali sarebbero queste istituzioni democratiche?

R. — I Consigli economici nazionali, che dovrebbero essere organi centrali di pianificazione, articolati però democraticamente, in cui all'arbitrio del funzionario si è sostituito il concetto di organo collegiale, il quale decida però con cognizione di causa dopo aver interpellato il più possibile il paese, e sopratutto concreti dei programmi che consentono sufficiente elasticità, ad evitare domani che il programma si traduca in una forma di irregimentazione casermistica.

E' indubbio che in un consiglio economico nazionale il lavoro dovrebbe essere rappresentato pariteticamente, con i produttori industriali, con gli agricoltori, ecc.

Sono dell'opinione che la Costituente o il Parlamento dovrebbero occuparsi in primo luogo di una inchiesta parlamentare sulle condizioni dell'industria e dell'agricoltura in Italia, per stabilire fino a che punto abbiano oggi una struttura sana, e fino a che punto abbiano una struttura artificiosa.

Non parlo naturalmente di fare una inchiesta lunghissima; desidererei soltanto con tale proposta ovviare al fatto che sovente il Parlamento legifera a tavolino senza sapere a fondo le situazioni.

D. — Ma il problema prospettato riveste anche un carattere internazionale, e nel campo si potrebbe fare qualcosa, ma non tutto. Ad es. nel caso dell'industria tessile, una inchiesta si dimostrerebbe oggi praticamente non esatta, in quanto tale industria lavora oggi perchè riceve le materie prime dall'estero e può esportare il prodotto finito; vale a dire che noi lavoriamo per conto di altri paesi. Lo stesso può avvenire per altre industrie.

In altre parole, l'aspetto presentato oggi da una industria potrebbe domani non essere più lo stesso, in quanto abbiamo deficienza di materie prime, ecc. Di modo che in alcuni settori una tale inchiesta potrebbe condurre a risultati che non possono dare garanzie definitive.

R. — Se si vuole che il lavoratore italiano senta profondamente di essere una parte attiva e fattiva della collettività e sia consapevole della collaborazione che apporta al lavoro collettivo, il lavoratore stesso dev'essere informato maggiormente delle condizioni reali del paese.

Finora il lavoratore italiano è stato lasciato completamente all'oscuro delle condizioni dell'industria e dell'agricoltura in Italia: anche i nostri legislatori erano all'oscuro di quelle che erano esattamente le condizioni attuali del paese e di quelle che possono essere le possibilità future.

Si presenta pertanto la necessità di risolvere questo problema, che il paese da decenni non ha risolto, poichè trattavasi unicamente di affari di Stato.

D. — Questi dati sommari non potrebbero essere forniti dalle associazioni professionali, Unioni Industriali ecc.?

R. — E' possibile; però bisogna fare una inchiesta organica, estesa anche ai nostri livelli di costo in rapporto ai livelli di costo degli altri paesi.

Soltanto allora ci si porrà in condizioni di esprimere dei giudizi seri e di concretare dei piani.

D. — In linea di massima non siamo contrari a tale inchiesta, vedendone però tutte le difficoltà.

R. — Confermo che tale inchiesta è difficile, ma anche nelle questioni difficili bisogna cominciare a ci-

mentarsi per concludere qualche cosa. Principio fondamentale è sempre che prima di giudicare bisogna conoscere.

D. — Il suggerimento può essere utile e sarà preso in considerazione e in esame dai competenti.

Come vede attualmente prospettato il problema dei licenziamenti?

R. — Bisognerebbe smobilizzare questo mercato che si è cristallizzato, ma smobilizzarlo col minimo di sofferenze per i lavoratori.

Non ho l'impressione che si possa ulteriormente premere per mantenere il blocco dei licenziamenti. Sono costretto ad ammettere questo mio pensiero con dispiacere, ma ciò può prolungare nel tempo la soluzione di una quantità di altri problemi.

D. — Di fronte alla situazione contingente sociale italiana di oggi, bisogna in qualche modo ovviare al problema trovando le possibilità di lavoro.

R. — Ne sono convinto. Però non bisogna dimenticare che si deve passare da una industria di guerra ad una di pace, e si deve cercare quindi in ogni modo di facilitare questo passaggio, per non rimanere con industrie capaci di produrre beni bellici e inadeguate a produrre beni di fortuna.

Occorrerebbe intanto esaminare più a fondo il problema della rieducazione tecnica di queste maestranze, cioè studiare quali sono i prodotti adatti perchè queste maestranze attualmente esuberanti possano passare ad una diversa qualificazione. In seguito, attuare tutto un programma di rieducazione di queste maestranze, sia pure mantenendo per un certo tempo ancora il blocco dei licenziamenti, ma frattanto non trascurare il problema della rieducazione, in modo che il passaggio possa essere senza scosse. Ciò ad evitare che le maestranze un giorno o l'altro vengano riammesse sul mercato.

D. — Il problema dei licenziamenti va considerato sì come mezzo per alleggerire il peso dell'industria, ma non bisogna dimenticare nel contempo che occorre dare al lavoratore la possibilità di vita.

R. — Qui appunto sorge la funzione dello Stato. E' evidente che non si può lasciare questa funzione all'impresa privata, perchè altrimenti molte imprese finirebbero col fallire.

D. — Non si potrebbero ripartire gli oneri sulla collettività?

R. — Bisognerà arrivarci attraverso una moderata inflazione, dando un sussidio al lavoratore disoccupato.

Arrivare ad una leggera inflazione è una soluzione alla quale bisogna adattarsi, anche se si è — come me — antinflazionista, e soltanto a condizione che preventivamente lo Stato abbia preordinato un piano di lavori pubblici produttivi, piano intelligente, attuabile attraverso questa leggera inflazione.

In altre parole, la maggior parte della mano d'opera da licenziare dovrebbe essere assunta per lavori pubblici.

D. — Quale percentuale della mano d'opera impiegata oggi verrà a trovarsi disoccupata, in caso di sblocco dei licenziamenti?

R. — Non credo che tale percentuale debba superare il 30% massimo della maestranza: questo per l'Alta Italia. Penso che si sia alquanto esagerato e che gli industriali carichino la mano affermando di avere il 50-60-70% di mano d'opera esuberante.

D. — Il 30 % è già molto, poichè può voler dire qualche milione di lavoratori.

R. — In Alta Italia noi abbiamo 6 milioni circa di persone occupate nell'industria, tra cui sono compresi però anche artigiani, o piccole imprese, ecc. Si possono calcolare circa 2 milioni e mezzo occupati nella grande industria vera e propria, cioè in imprese che abbiano il carattere di media o grande industria; quindi penso che il 30 % potrebbe calcolarsi, *grosso modo*, in circa 750.00 persone.

La piccola impresa non entra in considerazione perchè è molto elastica e facilmente adattabile ad ogni esigenza, e trova sempre la propria strada: così dicasi per gli artigiani.

INTERROGATORIO DELL'ON. LUDOVICO D'ARAGONA

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Brenno Babudieri, prof. Ugo Giusti, dott. Attilio Oblath, sig. Alfredo Testa, dott. Libero Vallieri.

Domanda. — Per quanto riguarda le organizzazioni sindacali, ritiene che lo Stato debba concedere loro la rappresentanza legale di tutta la categoria?

Risposta. — Sì, bene inteso con riserva di studiarne la forma.

D. — Lo Stato deve interessarsi della materia del lavoro, e quindi avere i propri organi, od intervenire sotto una forma o l'altra nel campo del lavoro prendendo anche delle iniziative?

R. — Sono senz'altro favorevole a questo interessamento dello Stato.

Circa i Consigli di gestione, confermo che si tratta indubbiamente di cosa molto interessante ed importante, sia agli effetti della tutela degli interessi dei lavoratori, sia anche come incremento di produzione; bisogna vedere come vengono costituiti.

Mi preoccupo per gli effetti dei Consigli di gestione dato il pericolo che si determini fra i rappresentanti del lavoro e quelli del capitale una specie di solidarietà, che rappresenti il vantaggio dell'azienda, ma probabilmente a detrimento della collettività. Questo può rappresentare, a mio parere, un vero pericolo: di qui la necessità di organizzare i Consigli di gestione in modo da ovviare all'inconveniente prospettato.

Una soluzione potrebbe consistere nella creazione di un organo di controllo dei Consigli di gestione, il quale sorvegli a che non si formi eccessiva collaborazione, cioè collaborazione a svantaggio della collettività e a beneficio dell'azienda. Può avvenire infatti logicamente che il rappresentante del lavoro che entra nel Consiglio di gestione veda la sua funzione sotto questo punto di vista: migliorare indubbiamente le condizioni dell'azienda, per ritrarne egli stesso un vantaggio, sia sotto forma di salario, di compartecipazione agli utili, ecc., ma dimenticando che fuori dell'azienda c'è tutto il mondo che ha pure il diritto di usufruire invece di quelli che sono i vantaggi dei Consigli di gestione.

D. — Di fronte a questa osservazione, posta anche da altri componenti i Consigli di gestione interrogati nei giorni scorsi, si sarebbe pensata come opportuna la creazione di un organo federativo fra i vari consigli locali o nazionali, in modo che questo organo veda i problemi da un punto di vista più lato e più vasto, ed impedisca quindi che i consigli di gestione servano soltanto all'azienda e non vedano i problemi di carattere generale.

D. — I Consigli di gestione dovrebbero avere voto deliberativo oppure semplice voto consultivo?

R. — Di fronte al responsabile dell'azienda, occorre esaminare se la funzione che si dà loro è limitata alla collaborazione tecnica: in questo caso non vi può essere che voto consultivo, perchè bisogna lasciare che la direzione, se deve avere la responsabilità, abbia anche la libertà di attuare. Il Consiglio, volendo, può sempre collaborare con la direzione per trovare la strada migliore per il miglioramento dell'azienda.

Proponendo ad es. nel Consiglio di gestione tanti membri da parte dei lavoratori, ed altrettanti da parte del capitale, dando un voto in più alta parte del capitale, è ammesso che chi ha maggiormente voce in capitolo è la parte capitale.

D. — Tra le funzioni del Consiglio di gestione c'è anche quella di mandare una rappresentanza nei consigli d'amministrazione?

R. — Questi si tengono separatamente. E pertanto è logico che il voto deliberativo spetta al Consiglio d'amministrazione.

Ammesso invece che si entri nel criterio di consentire al lavoro di partecipare ai Consigli di amministrazione, vi si può arrivare, o con nomina diretta, o attraverso le commissioni interne, o attraverso i Consigli di gestione, ecc.

Comunque tutti questi organi do-

vrebbero essere sotto il controllo, non solo di Federazioni, ecc. ma anche dell'organizzazione sindacale la quale, rappresentando la categoria in generale, vede le soluzioni dei problemi sotto aspetto diverso.

Il rappresentante della organizzazione, ad es. non si preoccupa soltanto dello stabilimento Breda, ma si preoccupa di tutta l'industria meccanica e metallurgica.

Può darsi il caso che chi è direttamente interessato al buon andamento di un'azienda, non possa conciliare i suoi interessi con quelli di un buon andamento generale dell'industria. Ad es. se la Caproni riuscisse ad ottenere per l'interessamento dei propri Consigli di gestione, delle ordinazioni dallo Stato, la cosa sarebbe magari ottima nell'interesse della Caproni, ma dannosa per un'altra società; si finirebbe quindi per garantire magari il lavoro ad una azienda, producendo nel contempo la disoccupazione di un'altra.

Il movimento sindacale potrebbe vedere invece i problemi nel loro complesso, ed allora l'esame, le soluzioni, sarebbero dati in funzione dell'interesse generale, e non più dell'interesse particolare dell'azienda.

Mi rendo conto che sarebbe difficile far nominare le rappresentanze dei lavoratori dall'organizzazione, sia pure scegliendole nello stabilimento, ma se a questo non si può arrivare, occorre almeno da parte dell'organizzazione la creazione di un controllo sul funzionamento di questi Consigli di gestione, anche per impedire urti e lotte con le Commissioni interne.

Oggi negli stabilimenti esistono troppi organismi rappresentativi dei lavoratori: Commissioni interne, Consigli di gestione, probabilità di avere rappresentanti nei Consigli di amministrazione, rappresentanti diretti dei Sindacati, ecc., tanto che finiscono per trovarsi in urto uno coll'altro, determinando danno per l'azienda e svantaggio per i lavoratori.

D. — Questo punto del problema è di difficile risoluzione, perchè se i Consigli di gestione composti di rappresentanti dell'una e dell'altra parte creano questo organo paritetico del controllo dell'organizzazione sindacale come organizzazione di classe, si renderà più difficoltosa la soluzione di accordi.

R. — La questione più interessante è il movimento sindacale, rappresentante della difesa degli interessi della classe lavoratrice, non soltanto agli effetti del contratto di lavoro, ma attraverso la tutela di tutta la vita della classe lavoratrice, entrando in tutti i campi e in tutte le attività che interessano questa classe, compresi quindi i Consigli di gestione.

I rappresentanti dei lavoratori entrano nel Consiglio di gestione, bene inteso per migliorare il meccanismo dell'azienda, ma anche per tutelare, attraverso questo miglioramento dell'azienda, gli interessi del lavoro. Ora, se la difesa degli interessi del lavoro è logicamente sindacale, ha automaticamente la sua funzione anche nei Consigli di gestione, e sono pertanto del parere che il Sindacato dovrebbe avere una preminente voce in capitolo.

Comprendo che si possono sollevare obbiezioni a questo mio concetto, obbiezioni che per il momento non sarebbe possibile risolvere.

La legge probabilmente non potrà stabilire che criteri di carattere generale, non potendosi fare un provvedimento per una parte e non farlo per l'altra, ma il movimento sindacale in se stesso, può nella sua organizzazione interna creare quel meccanismo che consenta al sindacato di controllare l'azione di questi rappresentanti del lavoro nei Consigli di gestione.

D. — Vuol dirci il suo parere sul problema della cooperazione, ossia precisare se lo Stato deve in modo preciso riconoscere l'importanza e la preminenza del movimento cooperativo, e quindi agevolarne lo sviluppo?

R. — La cosa è praticamente in atti da oltre 40 anni, e ciò per tutte le categorie di cooperative.

Per le cooperative di consumo, ciò ha valore agli effetti fiscali, ma per le cooperative di produzione, di lavoro, l'interessamento e l'intervento dello Stato si manifestano di un'importanza grandissima.

Cito il caso di appalti, nei quali le cooperative difficilmente riescono a mettersi in gara con le imprese private, perchè partono da concetti

completamente diversi. L'impresa privata per ottenere un appalto è disposta anche a concedere ribassi considerevoli, poichè partendo da criteri morali molto diversi da quelli delle cooperative, può nell'esercizio del lavoro trovare il modo di far aumentare le entrate della propria azienda, di camuffare gli impegni del contratto, ecc. E' evidente che le cooperative per il loro carattere morale e di serietà si trovano per questo in condizioni di inferiorità, dovendo esse rispettare integralmente le tariffe, e pur dando maggior garanzia di onestà, di probità, di applicazione delle norme del contratto di appalto: queste sono le ragioni per cui si è sempre chiesto che siano messe in condizione di adire a lavori mediante licitazione privata, senza essere poste cioè in concorrenza con le imprese private.

Ne deriva quindi la necessità che la legge, che lo Stato, riconosca tali bisogni di questi enti cooperativi. In parte esiste già una specie di riconoscimento delle cooperative da parte dello Stato, ma sarebbe necessario perfezionarlo e completarlo, mettendole in posizione più vantaggiosa rispetto alle imprese private.

D. — Quali sarebbero i provvedimenti da adottare per cercare in qualche modo di migliorare una situazione di disoccupazione quale quella che si presenta attualmente in Italia, sia come problema contingente che di carattere generale?

R. — La disoccupazione deriva, *grosso modo*, da due correnti: da quelli che ritornano dalle armi, reduci, partigiani, ecc., e dagli sfollati degli stabilimenti industriali. In genere si tratta di persone che non hanno una esperienza vera e propria e che hanno dovuto abbandonare un mestiere, per cui non trovano una prossima ed ampia possibilità di occupazione.

In materia, si è cercato di istituire delle scuole professionali, di rieducazione, onde insegnare a questi individui un nuovo mestiere. L'operaio che esce da uno stabilimento metallurgico, e non ha possibilità di ritornarvi perchè lo stabilimento lavorava per materiale bellico, deve pur trovare un'altra occupazione. Lo stabilimento potrà magari trasformare la propria produzione, ma dovrà anche trasformare le proprie maestranze.

Qui bisogna notare che si fa molte volte confusioni, chiamando qualificati operai che non lo sono, cioè che sono semplicemente manovali addetti a macchine automatiche: dopo un mese hanno imparato il mestiere, ma non sanno fare che quello su quella determinata macchina. Si chiamano magari tornitori, ma trasferiti da un tornio ad un altro non sanno come lavorare.

Questi operai difficilmente troveranno una nuova occupazione negli stabilimenti dove si lavorava per la guerra: occorre dar loro un nuovo mestiere, cioè si presenta il campo oggi ricco di probabilità, che è quello dell'industria edile ad es., campo che presenta un avvenire certo nella ricostruzione italiana ed europea.

Questo si dice per il problema contingente.

Quanto al problema generale è un po' difficile, in quanto la soluzione non è applicabile nè oggi nè domani: bisognerebbe trasformare tutta la società, mettendola in grado di garantire a tutti il diritto di lavoro: cosa che non è possibile con la società attuale, partendo ogni industriale essenzialmente dai propri interessi, non da quelli della collettività.

Nel passato ci eravamo limitati a due soluzioni nel campo industriale: sussidio e lavori pubblici. Cioè lo Stato dovrebbe accantonare i lavori pubblici; anzichè farli in periodo di occupazione, farli in un periodo di disoccupazione e di crisi; semprechè non si tratti di lavori urgenti, bene inteso.

Nel campo agricolo si sono esperimentati turni di lavorazioni, l'imponibile di mano d'opera, ma si tratta anche quì di palliativi: non esiste altra soluzione « radicale » all'infuori di quella della trasformazione della società.

D. — Vuol darci notizie intorno alla utile attività di rieducazione professionale, di preparazione di tecnici, ecc. da lei svolta, e precisamente circa il modo con cui vivono i lavoratori nel periodo di scuola?

R. — Fin dall'anno scorso, quando era stato stabilito fra l'organizzazione industriale e quella operaia la possibilità di attuare le sospen-

sioni dei lavoratori con la corresponsione del 75 % del salario, avevamo suggerito al Governo di approfittare di questa condizione per dare il 75 % soltanto a quelli che frequentavano le scuole, perchè in tal modo si sarebbe usufruito di questo 75 % per dare una nuova educazione professionale a questa gente.

Purtroppo, la proposta è caduta nel vuoto.

Speriamo ora, e stiamo appunto battendoci in tal senso, di arrivare ad avere un contributo notevole da parte dello Stato, perchè è evidente che non si può costringere un operaio che magari ha anche impegni di famiglia, e che comunque ha gli impegni verso se stesso, a frequentare le scuole in epoca di disoccupazione senza alcun compenso. Si è stabilito infatti di corrispondere un sussidio di 50 lire giornaliere, soltanto per quelli che frequentano i corsi di rieducazione.

Per il momento la maggiore attività è consistita in scuole serali a favore di persone che lavorano. E' stato fatto anche un corso che non era una vera e propria rieducazione professionale: rappresentava una specie di avviamento all'industria edile. Cioè insegnava a fare le demolizioni con razionalità, evitando di sciupare materiali di ricupero, ecc. Tale corso è durato tre mesi e si è corrisposto agli allievi un sussidio di L. 50 giornaliere.

Si sono anche create poi delle scuole ambulanti, per coloro che vivono in campagna. Particolarmente quelli che si dedicano all'industria edile non abitano in città, e vengono per tradizione dalle campagne. Per non costringere quindi i lavoratori a venire a scuola in città, si è pensato di trasferire la scuola in campagna, mandando gli insegnanti nei vari paesi, e dando agli allievi la base essenziale sulla quale deve costruirsi la loro preparazione professionale.

Quanto alla grande industria, sono convinto che una scuola professionale non può esistere che come scuola annessa allo stabilimento. Cito l'esempio della scuola dell'Umanitaria, la quale non sarà mai in grado di fare un operaio per la grande industria, salvo eccezioni. La grande industria infatti è sempre in continua trasformazione, specialmente quella meccanica e metallurgica; ora, una scuola professionale non può permettersi il lusso di aggiornarsi continuamente con le macchine moderne, quindi è costretta ad insegnare magari sulle macchine di 10 anni fa. Quando l'operaio va allo stabilimento, si trova di fronte a macchine completamente nuove per lui.

Il ragazzo che entra come apprendista in uno stabilimento, può lavorare un determinato numero di ore nello stabilimento stesso, indi frequentare il corso professionale nello stabilimento medesimo. Si potrebbero studiare provvidenze atte ad invogliare la partecipazione dei singoli a questi corsi: come aumento di paga dopo il superamento di un dato corso, ecc.

Le scuole professionali possono ancora servire per fare capi tecnici, per i quali occorre una scuola che contempli parecchi anni di insegnamento. Il ragazzo esce dalla scuola obbligatoria, comincia a fare i primi tre anni di insegnamento professionale che dovrebbero servire per orientarlo facendolo passare da una lavorazione all'altra almeno per un anno, per poter saggiare le sue disposizioni, e per avviarlo verso la branca che si suppone risponda alle sue attitudini.

Per formare un capo tecnico hanno previsto nove anni di insegnamento professionale, nel progetto preparato dall'Umanitaria.

Inoltre, la scuola può fare dei bravi artigiani, non soltanto degli artigiani che seguano l'andazzo, ma degli artigiani capaci di portare delle innovazioni nel loro ramo, con lavorazioni artistiche e specializzate: orafi, incisori, tagliatori in legno, ecc.

Lo studio del disegno, anche dal vero, viene per tanto particolarmente seguito e curato nelle scuole professionali, allo scopo giustamente di dar vita a bravi artigiani, e di permettere al nostro artigiano, specialmente dal punto di vista artistico, di svilupparsi, non soltanto in Italia ma anche all'estero.

D. — Questa rieducazione professionale potrebbe esser vista anche nei riguardi di personale che ci può venire richiesto dall'estero?

R. — Escludo per questo l'artigianato che può esportare il pro-

dotto proprio, ma deve lavorare nel suo stretto ambiente. Per talune categorie invece, non escludo questo concetto.

A parte l'artigianato, mi dichiaro comunque favorevole ad orientare la rieducazione dei lavoratori verso la edilizia, che potrà assorbire in un domani anche prossimo gran parte dei lavoratori.

Sul problema della disoccupazione, in linea generale, sussidi.

D. — Qual'è il suo parere personale in linea teorica, quanto alla possibilità del finanziamento dei lavori pubblici, o con prestiti o attraverso una imposta?

R. — Sarebbe preferibile raggiungere un risultato pratico attraverso una imposta: non potendolo fare, potrebbesi far ricorso anche ai prestiti, sempre che questi ultimi vengano adoperati per fare lavori pubblici che diano un reddito: in altre parole, che il lavoro pubblico provveda da se stesso a pagare il prestito.

Per quanto riguarda l'emigrazione, si tratta di una piaga necessaria, e pertanto occorre vedere di organizzarla, da chi naturalmente ha seguito da vicino come me la politica migratoria del nostro paese.

In un primo tempo il nostro operaio andava all'estero di propria iniziativa, ignorante, e vi andava a fare i mestieri più pesanti e più faticosi, con paghe molto basse, certo inferiori a quelle degli operai locali, creando contro di lui gli odi degli operai (perchè lavorava sotto costo), degli esercenti (perchè non dava commercio), creandosi il disprezzo dei padroni che lo trattavano come popolazione inferiore.

A poco a poco si è riusciti a rialzare un po' il tenore di vita intellettuale di questa gente, e specialmente negli ultimi anni pre-fascisti, la nostra migrazione era rispettata e apprezzata.

In genere il nostro operaio era allora assai apprezzato e tenuto in alta considerazione per il suo ottimo rendimento: tanto che si chiedevano ad esempio degli operai scalpellini, possibilmente di Viggiù (perchè si sapeva che tale località dava per tradizione i migliori scalpellini).

La nostra migrazione era tutelata dal Commissariato dell'emigrazione che svolgeva una certa attività. Gli operai che andavano all'estero andavano con dei contratti, non più alla ventura; avevano una tutela sul posto, non soltanto attraverso i servizi svolti dal Commissariato dell'emigrazione ma anche attraverso l'interessamento dell'Umanitaria e della Bonomelli, in concorrenza magari, ma con vantaggio dell'operaio.

L'Umanitaria, ad esempio, aveva i suoi uffici centrali a Milano, uffici in molte parti d'Italia, arrivando fino a Bari ed a Catania. Ai confini aveva un ufficio per l'emigrazione, con funzionari che aiutavano l'emigrante in tutte le sue necessità.

Ora, se lo Stato vuole seguire nuovamente una politica di emigrazione, deve tornare a creare questi servizi. Non basta fare il contratto e spedire l'operaio; bisogna che sul posto questi sia tutelato e difeso, e tutto questo si può fare attraverso le organizzazioni sindacali del luogo, perchè soltanto così l'operaio trova la sua tutela. Ad esempio l'organizzazione sindacale francese dovrebbe assumersi l'impegno di difendere anche l'operaio italiano che va a lavorare in Francia e non soltanto dal punto di vista salari (perchè su questa materia ha interesse che l'operaio italiano non lavori al di sotto dei livelli di quello francese) bensì dal punto di vista della tutela di tutta la sua vita.

Per il passato c'erano dei contratti di reciprocanza, che stabilivano ad es. che un nostro lavoratore recandosi all'estero, aveva gli stessi diritti dell'operaio della nazione medesima. Bisognerà necessariamente tornare a queste forme di tutela, migliorandole anzi, se possibile.

D. — Si era infatti parlato qualche tempo fa, attraverso il Commissariato dell'Emigrazione di istituire una specie di tessera internazionale per i sindacati, in modo che l'emigrante fosse considerato appartenente allo stesso sindacato nel paese di immigrazione.

R. — Questi erano anche i nostri concetti, e già in passato gli operai edili inviati all'estero erano muniti di una tessera della Federazione degli operai edili, per cui automaticamente entravano a far parte dell'associazione consorella del paese di immigrazione, con gli stessi diritti, coi medesimi risultati, e con l'an-

zianità acquistata in Italia per assicurazioni sociali, ecc. Ritornando in Italia seguiva la trasformazione automaticamente.

Sono convinto che, ad es. per le assicurazioni sociali, lo Stato dovrà arrivare a fare i trattati di reciprocanza come esistevano prima fra molte nazioni.

L'Ufficio Internazionale del Lavoro a Ginevra aveva stabilito al riguardo norme precise: non era in grado di imporle, ma si trattava di una specie di falsariga su cui i vari Stati potevano regolarsi.

D. — Crede che l'emigrazione rappresenti ancora oggi una delle valvole di sicurezza per il nostro paese?

R. — Sono pienamente d'accordo su tale punto.

Oggi fortunatamente l'emigrazione non è più spontanea come un tempo: oggi l'operaio va all'estero quando è richiesto. Bisognerà vedere se i paesi del continente europeo, nonchè l'America, avranno la possibilità di impiegare la nostra mano d'opera.

Confermo la mia impressione che, specialmente nel campo dell'edilizia, oggi l'Europa in genere è un po' ferma per mancanza o per il costo eccessivo di materiali. Il giorno in cui si entrerà nella normalità, sono convinto che questa branca potrà offrire un grande impiego di mano d'opera.

In questo settore pertanto bisognerà pensare seriamente alla rieducazione del lavoratore (perchè fare il muratore non è così semplice come può apparire), tenendo anche presente che negli ultimi anni l'industria edile italiana è stata quasi completamente ferma. Pertanto non si è avuta la possibilità di formare nuove maestranze specializzate, ed anche le imprese, le poche, che oggi lavorano, trovano difficoltà ad ottenere le maestranze adatte.

Le scuole pertanto dovranno prevedere in questo campo anche dei corsi accelerati per preparare la mano d'opera necessaria, che anche se non sarà di prima qualità, risponderà pur sempre in parte alle esigenze, ed avrà la possibilità di perfezionarsi nel tempo e col lavoro.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR GIOVANNI ROVEDA

Sindaco di Torino, ex segretario della C. G. I. L.

Torino, 18 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: sig. Renato Vicard, prof. Ugo Giusti, prof. Brenno Babudieri, dott. Attilio Oblath, dott. Libero Vallieri, sig. Alfredo Testa.

Il problema del lavoro è uno dei più importanti che la Costituente dovrà risolvere. O lo Stato democratico riuscirà a risolverlo o non vi riuscirà e allora non sarà uno Stato democratico. Oggi ci troviamo con un carico di disoccupazione veramente pesante per un paese che ha già dovuto tanto soffrire, e questo carico di disoccupazione è conseguenza naturale del fascismo e della guerra.

La situazione politica ancora incerta per la presenza di un Governo di troppi partiti è stata forse uno degli elementi che ha contribuito a vedere il problema del lavoro attraverso interessi particolari più che generali e ciò ha aggravato la questione della disoccupazione.

Non c'è dubbio che tanto il C.L.N. quanto il Governo nazionale hanno grandi meriti, non solo per la lotta di liberazione, ma anche per i tentativi fatti di equilibrare questa situazione e arrivare così alla consultazione popolare in modo da avere un indirizzo del popolo su quello che dovrà essere lo Stato di domani.

Purtroppo vi è stata da parte di alcuni strati sociali, e specialmente da parte di un notevole numero di industriali, una scarsissima comprensione della situazione del nostro paese e della necessità di vedere il problema della solidarietà nazionale. Io ebbi occasione nel giugno dell'anno scorso di far rilevare in una riunione del C.L.N. che ci

saremmo avviati verso una forte disoccupazione perchè bisognava insistere per un pronto ritorno dei prigionieri di guerra e degli internati. D'altra parte, pur sforzandoci di far riprendere il ritmo normale alla nazione e quindi anche all'industria, era inevitabile avere nelle officine un notevole numero di operai che non potevano lavorare e che nondimeno devono essere pagati ugualmente. Si trattava di miliardi di lire (salari) che si venivano a pagare senza avere come contropartita un lavoro redditizio. Chi ha un minimo di pratica di officina sa che la vita d'officina è ordinata e produttiva quando tutti gli elementi lavorano; invece quando su mille operai presenti una parte lavora e l'altra no, tutti finiscono per non lavorare. E questo è ancora il danno minore, perchè quello più grave è che si ha una produzione di scarto. Perciò si ha perdita non solo di salario ma anche di materie prime. A mio modo di vedere si poteva evitare la disoccupazione affrontando già fin d'allora il problema dei turni. Ma i turni hanno trovato un forte ostacolo da parte degli industriali, per ragioni politiche più che economiche.

Non esistono ragioni tecniche insormontabili che giustifichino la non applicazione dei turni, quando non si vogliano applicare con una meccanicità assoluta, perchè ci sono categorie che naturalmente non li ammettono.

Gli industriali dovrebbero convincersi che gli interessi della loro azienda non sono soltanto interessi loro, quali proprietari, ma interessi di tutta la Nazione in quanto l'industria deve avere un carattere nazionale, perchè, se oggi in Italia l'industria esiste è perchè essa è stata salvata dai lavoratori. Perciò essi sono proprietari di un qualche cosa che i lavoratori hanno dato loro.

Naturalmente di queste cose ci si dimentica presto e non si esita a mettere gli operai nella miseria.

Io avevo proposto allora che si legassero tutti gli operai al processo di produzione per non obbligarli a vivere di espedienti: mercato nero, richiesta di sussidi vari, ecc. La forma dei sussidi è economicamente nociva per il paese. L'Italia potrà riprendersi soltanto per mezzo della forza del lavoro.

Se si lascia disorganizzare il lavoro ne deriva come conseguenza che la capacità lavorativa degli operai viene menomata, non vi è più quell'emulazione fra operaio e operaio che fa sì che la qualità della produzione possa essere migliorata per la maggior capacità lavorativa acquistata dai lavoratori.

Io avevo proposto i turni e, siccome non è possibile tenere nell'officina due turni, uno che lavora e l'altro no, avevo proposto di adibire gli operai del turno che non lavora a lavori pubblici. Perchè, se è difficile convincere l'operaio specializzato a fare il manovale quando si tratta di casi isolati, è invece più facile convincerlo quando la cosa ha carattere generale e transitorio e quando si tratta di lavori di utilità nazionale. Gli industriali invece non hanno accettato la soluzione dei turni, ma hanno posto il problema del licenziamento degli operai, dividendo cioè la classe operaia in due: quelli che lavorano e quelli che non lavorano. E questo è rischioso, antiprogressista. Gli industriali hanno preferito continuare a pagare miliardi di salari agli operai senza farli lavorare, senza che ciò abbia servito a qualcosa. E continueranno a pagare salari a vuoto perchè l'organizzazione sindacale non lascierà, per ora, licenziare gli operai. Non c'è dubbio che se gli industriali avessero invece risolto il problema nel senso sopra detto, dei turni, e dei lavori pubblici, si sarebbero anche acquistati delle benevolenze nazionali.

Ora le industrie, a poco a poco si sono riprese. Oggi esse, o poco o tanto, lavorano. Però non si è riusciti ad assumere al lavoro che una minima parte di ex-internati, reduci, partigiani ecc.

Si è tentato, ripeto, dividere in due i lavoratori: quelli che lavorano sempre e quelli che non lavorano mai. Inoltre si verifica questo fatto: che chi ha fatto il militare per 6, 7 od 8 anni, quando rientra non ha più la capacità lavorativa che aveva prima. Questa gente bisogna quindi rieducarla al lavoro mediante scuole, corsi di specializzazione ecc.

Oggi vi è una miseria grandissi-

ma. C'è chi non ha di che sfamarsi, e che costa egualmente alla collettività perchè tira avanti coi sussidi, e questo è un elemento che oltre a far stare male, crea anche la scrocconeria.

Nell'ottobre scorso, la Confederazione dell'industria aveva accettato il principio dei turni, ma, come ho detto, questi non sono stati attuati perchè gli industriali non l'hanno permesso.

Siamo perciò alla vigilia di una estate che ci dà, dal punto di vista della produzione industriale e della occupazione della mano d'opera, le stesse preoccupazioni che avevamo al principio dell'inverno, perchè troppi sono i disoccupati, ed ormai le industrie hanno consumato quasi tutte le loro riserve, come le hanno consumate anche molte famiglie che hanno impegnato o venduto tutto quello che potevano vendere o impegnare per tirare avanti.

Perciò se non si provvede sollecitamente o cadranno nel marasma o nell'abbrutimento. C'è soltanto una prospettiva che tiene su il morale degli operai, ed è che la Costituente possa sollevare le loro sorti.

Il lavoratore, anche nelle più disagiate condizioni, quando ha ancora una prospettiva di carattere politico confacente ai propri bisogni, è capace di grandi sacrifici, che non si riescono neanche a concepire, e che pure avvengono.

Se la Costituente li dovesse deludere, i lavoratori perderebbero anche quest'ultima prospettiva. Perciò la Costituente dovrà prendere provvedimenti concreti per dar loro la possibilità di lavorare. Io sono contrario a tutte le forme di sussidio perchè non risolvono il problema della disoccupazione. Qualunque forma di lavoro, anche la meno redditizia, dà la sensazione al lavoratore di guadagnarsi qualcosa, di essere capace a qualcosa, mentre il sussidio lo demoralizza e costa alla collettività somme favolose.

Il problema della disoccupazione è quindi uno dei problemi fondamentali che bisogna risolvere.

Non credo che in Italia si sia in grado di far lavorare tutti i lavoratori, benchè si possano spingere molte delle industrie a fare di più di quanto fanno.

Non credo che anche dopo la Costituente avremo altre risorse.

L'esperienza ha dato ragione a me: dovremo affrontare subito questo problema col lavoro e non coi sussidi.

Dico subito che sono fra quelli che non hanno mai creduto all'efficacia dei lavori pubblici, non che di lavori pubblici non ce ne siano da fare, ma perchè questi non contribuiscono a risolvere la disoccupazione operaia che in minimissima parte.

Salvo che non s'intenda per lavori pubblici la ricostruzione delle case, e allora il problema muta perchè diversi sono i generi di lavoro che concorrono alla ricostruzione delle case. Ma se per lavori pubblici s'intende la ricostruzione di un piccolo numero di case, di ponti, di strade, ciò non serve alla risoluzione del problema della disoccupazione. Tutt'al più può servire nelle zone agricole dove vi è un forte numero di braccianti da adibire a lavori di sterro e simili, ma nelle città non serve a dar lavoro agli operai delle officine. Non bisogna che inganniamo noi stessi a questo proposito. Dobbiamo ammettere cioè che i lavori pubblici potranno mitigare ma non risolvere radicalmente la disoccupazione. Del resto ne abbiamo avuto un esempio a Torino: abbiamo speso 300 milioni per lo sgombro delle macerie, ma nessuno s'è accorto di un alleggerimento nella disoccupazione.

Per risolvere questo problema bisognerà quindi indirizzare l'industria su un terreno nazionale, antispeculativo, bisogna che l'operaio si renda conto che esso produce non solo nell'interesse dell'azienda ma anche della nazione. Quindi, cercare di intensificare la produzione, assumere la maggior quantità di mano d'opera possibile, e cercare di dare dei salari che corrispondono non ai minimi, come è stato fatto fin'ora ma alla reale necessità della vita.

Se decideremo di fare i turni, ci si può chiedere: chi paga i turni che non lavorano? Nel giugno scorso pensavo potessero essere pagati dagli industriali, colle loro riserve. Oggi abbiamo lo Stato che paga attraverso la Cassa d'integrazione il 50 %, 60 %. Ma non riesco a capire come, dal punto di vista sociale, lo Stato possa continuare a sostenere un onere simile, mantenendo della mano d'opera improduttiva.

Vi sono dei lavori pubblici in cui questa mano d'opera potrebbe venire impiegata, ci sono ancora tante macerie da sgombrare, e invece lo Stato paga miliardi attraverso la Cassa d'integrazione: se questo dovesse continuare sarebbe la rovina del paese, e dei lavoratori.

In qualche stabilimento si sarebbe potuto lavorare di più, invece forme di sabotaggio hanno lasciato continuare un tran-tran nella lavorazione, allo scopo di non assumere lavoratori.

Penso quindi che i *Consigli di gestione* dovranno avere una parte molto importante se si vuol trasformare la produzione, per farla diventare di carattere nazionale. Alcuni hanno detto che i comitati di gestione rappresentano un indebolimento per l'azienda, perchè controllare l'azienda vuol dire indebolirla. Questo è un ragionamento che lo potevano fare i nostri bisnonni: oggi è una stupidaggine.

Il Consiglio di gestione è invece un potenziamento, un elemento di sviluppo dell'azienda. Nel Consiglio di gestione sono chiamati a collaborare tutti i fattori della produzione: capitalisti, impiegati, tecnici, operai. L'esperienza di tutti dovrebbe dare una migliore produzione sia qualitativa che quantitativa.

Penso che la Costituente dovrà dare uno stato giuridico a questi Consigli di gestione, perchè questo metterà ciascuno di fronte alle proprie responsabilità: intervenire a migliorare il processo tecnico, incitare gli operai a lavorar bene, evitare gli scarti che sono specialmente dannosi per un paese scarso di materie prime come il nostro.

I Consigli di gestione dovranno avere voce in capitolo non solo sulla direzione tecnica ma anche su quella finanziaria dell'azienda.

Essi dovranno far sì che la produzione si orienti verso un fine nazionale e non speculativo nel quale ultimo caso andrebbe a tutto vantaggio di altri paesi e non del nostro. Essi dovranno inoltre evitare la formazione di trusts.

Il Consiglio di gestione deve controllare finanziariamente l'azienda per vedere quanto essa guadagna e come distribuisce questo guadagno.

Bisogna riuscire a controllare ciò per arrivare al salario tipo, che non è il minimo attuale, ma quello che permette al popolo italiano di vivere onoratamente e civilmente.

Se non si fossero sempre avuti dei guadagni sproporzionati da parte delle aziende, gli operai avrebbero potuto avere un salario più equo. Noi dobbiamo lasciare il giusto utile al capitale e dare al lavoratore un salario tale che gli garantisca la tranquillità per sè e per la famiglia. In questo modo avremo anche la tranquillità generale del paese, perchè è solo quando si sente sfruttato che l'operaio reagisce contro il proprio paese.

Attraverso la guerra di liberazione abbiamo fatto diventare il popolo elemento fondamentale dell'indipendenza italiana, e questo devé essere un fatto non solo onorifico ma sociale. L'uomo dà tutta la sua attività, la sua vita per un miglioramento sociale per sè, per la sua famiglia, per le generazioni future. Non si chiede di creare un eden per i lavoratori, ma delle condizioni in cui non sia più possibile lo sfruttamento del lavoratore, come è avvenuto prima e durante il fascismo.

Molta importanza ha quindi il Consiglio di gestione per il potenziamento della produzione e per la garanzia della produzione per tutta la nazione.

Se saranno necessari i turni, esso sarà un elemento equilibratore di questi turni, e potrà darne spiegazione pratica ai lavoratori.

Stabiliti i turni salta fuori il solito problema: chi li paga?

Se dovesse essere lo Stato a pagare quelli che non lavorano, sarebbe sempre una spesa utile, perchè, secondo il mio concetto, lo Stato dovrebbe servirsi di questi operai per lavori di utilità collettiva.

Malgrado tutte le difficoltà attuali, io non sono pessimista. Il mantenimento in efficienza della classe lavoratrice è di tale interesse che tutti gli strati sociali, che non soggiacciano a forze economiche di stati stranieri, non possono non trovarsi d'accordo su un piano di difesa dell'interesse nazionale e quindi anche del proprio. Qualcuno potrebbe porre l'interesse dell'industria in primo piano, ma la necessità di mantenere in efficienza tutta la mano d'opera è generale, perciò di tutti gli strati sociali.

Ciò darebbe la possibilità di una tranquillità generale del paese perchè tutti avrebbero il necessario per vivere e finirebbe il cattivo metodo dei sussidi. Ciò naturalmente finchè non si avrà la possibilità di esportare.

Le *organizzazioni sindacali* hanno fatto il possibile e l'impossibile in questo periodo di crisi sindacale, crisi creata dalla nullità del sindacalismo fascista e anche al principio da una certa incomprensione dei lavoratori causata dalla degenerazione del sindacalismo fascista durante 25 anni.

Il sindacato democratico ha iniziato la sua attività in un periodo in cui ben poco poteva dare.

Anche il sistema dei blocchi dei licenziamenti è ingiusto perchè genera la divisione dei lavoratori in due categorie: quella che è in permanenza occupata e l'altra disoccupata, ma sfortunatamente l'organizzazione non aveva altre possibilità nelle circostanze attuali.

Le organizzazioni sindacali hanno ormai effettuato l'organizzazione completa dei lavoratori: si sono ricostituite le federazioni nazionali di mestiere, le Camere del Lavoro hanno assunto maggior autorità e coscienza della loro funzione.

La Confederazione del Lavoro dovrà curare l'unità sindacale fra i tre grandi partiti di massa, evitando forme di concorrenza e spesso anche di crumiraggio. Bisogna perciò che la Confederazione abitui i suoi organizzatori a studiare il problema sindacale. Occorrerà dare ai lavoratori la certezza che ci si occupa dei loro problemi.

L'organizzazione sindacale deve essere un elemento di equilibrio e di comprensione, ma le richieste devono essere impostate dai lavoratori stessi. La cosa più importante sarebbe di studiare i memoriali delle richieste presentate dai lavoratori, come avveniva al tempo in cui io ero organizzatore. In quel modo i lavoratori sapevano ciò che avevano chiesto e potevano fare i confronti con quanto veniva loro accordato.

Bisogna che l'organizzazione diventi veramente sindacale e gli operai non facciano in essa quasi esclusivamente un'azione politica ma un'azione veramente di classe per la difesa dell'interesse del lavoratore. L'organizzazione sindacale potrà avere un grande sviluppo non soltanto nel campo industriale ma anche in quello agricolo, sia per quello che riguarda i salari agricoli, sia per l'organizzazione dei mezzadri, categoria molto importante per l'economia nazionale.

Io sono contrario al riconoscimento giuridico dei sindacati perchè ciò toglierebbe al sindacato la funzione che esso ha. Il sindacato ha già sempre la tendenza a diventare pesante, meccanico. Sarebbe la fine del sindacato. Una certa esperienza ce l'hanno data anche i sindacati fascisti ma più ancora ce la dànno tutti i sindacati del mondo. Il sindacato deve essere un organismo sociale molto responsabile, con molti contatti con lo Stato. Non è possibile pensare una grande organizzazione sindacale che non abbia legami con lo Stato, ma altra cosa è il riconoscimento giuridico che comporta sempre un'adesione obbligatoria al sindacato. Io sono anche recisamente contrario al contributo obbligatorio, anche se non appare giusto che chi non paga la sua quota abbia diritto a beneficiare di quanto ottenuto dal sindacato. Ma si tratta di una cosa formale. Nella pratica il contributo obbligatorio svalorizza il sindacato perchè non dà la possibilità alla grande maggioranza dei lavoratori di sentirsi legati e di fare propaganda per il sindacato. Molto meglio *non* avere il riconoscimento giuridico del sindacato anche se ciò vuol dire avere un sindacato che ha solo la possibilità di vivere anzichè avere un sindacato giuridicamente riconosciuto che ha in cassa parecchi milioni.

Chi dovrà fare il servizio di cassa del sindacato? Io ritengo *non sia giusto* che questo servizio sia fatto dagli industriali o dallo Stato. Bisogna sempre tener presente che se gli industriali si sobbarcano a un tale servizio non lo fanno mai gratis, ma perchè ne possono ritrarre un utile. I lavoratori devono avere la forza di mantenere il loro sindacato. Infatti noi abbiamo visto che tutto il sistema di resistenza economica dei sindacati è crollato pressochè da per tutto, perchè esso ha resistito finchè non vi sono state agitazioni serie: le lunghe lotte, i lunghi scioperi non si vincono con le casse del sindacato ma con la sua

capacità, con una saggia direzione e con la solidarietà degli altri lavoratori.

Io sono contrario anche alle alte quote e credo che si debba pagare soltanto la quota necessaria perchè il sindacato possa svolgere completamente il suo lavoro. Le alte quote, richieste per avere una forma di carattere mutualistico, non hanno dato buoni risultati: basta vedere l'esempio delle Federazioni del Libro, degli Edili ecc.: queste federazioni in pratica si sono preoccupate più di salvare i loro fondi che non dell'integrità dell'organizzazione.

Emigrazione. — Per principio non sono contrario all'emigrazione, il movimento dei popoli rappresenta un potenziamento della capacità dei popoli nel difendere i loro interessi. In Italia, già prima del fascismo e anche prima della creazione dei vari partiti politici, la maggior forza di organizzazione sindacale è stata data dagli emigrati. Oggi però il problema va visto sotto un aspetto particolare: morale e politico. Oggi abbiamo nel nostro paese una grande crisi portataci dal fascismo; abbiamo una grande disorganizzazione nelle famiglie causata dal fatto che padri, mariti, fratelli sono stati lontani dalla famiglia per molti anni perchè soldati, o in galera o al confino o internati. A ciò va aggiunta la grave condizione economica in cui ci troviamo. Pensare di risolvere questa crisi allontanando nuovamente degli elementi dalla famiglia non è buona cosa. Le famiglie italiane avrebbero bisogno di stare finalmente unite dopo essere state per così lunghi anni divise. Bisognerà quindi vedere se è possibile dare ai lavoratori la tranquillità senza obbligare molti di essi ad emigrare. Da molti questo problema è stato considerato come una valvola di sicurezza. Io invece la chiamo la valvola della disperazione. Bisognerebbe che tutti avessero il coraggio di ammettere questa verità. Il problma dell'emigrazione va considerato sotto tre aspetti: 1) emigrazione verso i paesi a noi vicini e cioè la Francia e la Svizzera, che avrebbe carattere temporaneo perchè tale emigrazione potrebbe durare alcuni mesi e in ciò non vi sarebbe niente di grave; 2) verso gli Stati Uniti, cosa che sarebbe più grave perchè richiederebbe una permanenza di almeno qualche anno, di poco probabile attuazione; 3) la più grave di tutte è l'emigrazione verso l'America Latina perchè porta a forme di degradazione dei lavoratori. Il Governo potrà fare tutti i patti di protezione che vuole, ma allo stato attuale non si è in grado di tutelare il lavoro che nelle capitali del Sud America. Noi mandiamo colà degli emigranti che si trovano in condizioni di disagio, scontenti perchè hanno dovuto lasciare le loro famiglie, perchè il loro paese non è stato capace di dar loro lavoro, e si immergeranno nel lavoro bruto pur di guadagnare soldi. Troveranno colà un ambiente favorevole alla loro declassazione, torneranno a vivere, come i nostri emigrati del passato, nelle baracche e mangeranno nelle gavette. Non è certamente questo un elemento che possa rinforzare il nostro paese: serve invece ad indebolirlo. Ho visto che il problema dell'emigrazione nell'America Latina è stato trattato con troppa leggerezza: ci si è preoccupati di accontentare gli italiani coll'apparenza di un contratto firmato, che in sostanza non ha alcuna efficacia pratica.

Bisognerebbe quindi pensare seriamente a non escludere la possibilità dell'emigrazione ma di vederla però dal punto di vista delle conseguenze sociali. Se dovessimo forzare l'emigrazione rovineremmo molte famiglie italiane.

D. — Nei riguardi del riconoscimento giuridico dei sindacati si osserva all'interrogato che questi sarebbero così messi in grado di far rispettare i patti e potrebbero rivendicare il servizio del collocamento della mano d'opera.

R. — Abbiamo l'esperienza di patti non applicati, ma non è la legge che può farli applicare. La legge può farli applicare quando c'è la forza. Se un organismo sindacale è forte e attivo non ha bisogno di alcuna legge per far applicare i patti. Perciò le organizzazioni o non rappresentano nulla, e allora non possono pretendere che lo Stato si impegni a far rispettare i patti di lavoro, oppure hanno una loro forza propria e perciò il riconoscimento giuridico perde tutto il suo valore.

Per riconoscimento giuridico del sindacato si intende sempre che lo

Stato riconosca che i patti fatti dal sindacato abbiano valore di legge, legge che lo Stato può benissimo far da sè, senza l'adesione dei sindacati. Gli industriali applicano i patti di lavoro quando hanno un'organizzazione che li fa applicare, ma quando vi fosse soltanto la legge e non l'organizzazione questi patti non verrebbero fatti applicare. Si potrebbe trovare una forma di registrazione di patti di lavoro in modo che fosse ben stabilito quali sono i patti di cui il Governo deve tenere conto.

La necessità del riconoscimento giuridico delle organizzazioni sindacali affinchè queste siano le legali eredi dei beni delle organizzazioni fasciste non esiste, perchè nessuno può in Italia negare il diritto alla C.G.I.L. ed a tutte le organizzazioni di essere l'erede dei fondi e degli stabili che i lavoratori italiani furono costretti a pagare in periodo fascista.

Gli uffici regionali e provinciali del lavoro sono dei cattivi doppioni dei sindacati; possono ancora andare bene adesso ma non più quando dovremo affrontare il problema dei concordati di lavoro. Gli ispettorati del lavoro erano la più bella istituzione che noi avessimo prima del fascismo, a loro era affidata la parte sociale del lavoro: bisognerà dar loro vita con comprensione dei compiti attuali.

Ufficio di collocamento. — Bisogna studiare se questo servizio va a carico dello Stato o del Comune o dell'organizzazione.

Molto probabilmente l'Ufficio di Collocamento dovrebbe essere pagato dall'organizzazione da operai e industriali assieme. Nel caso in cui l'organizzazione operaia si paghi il suo servizio, l'Ufficio di Collocamento dovrà essere in mano dei lavoratori. Nel Consiglio possiamo anche avere qualche rappresentante degli industriali ma in sostanza esso deve essere nelle mani dei lavoratori perchè sono gli unici che possono dare la garanzia, che questo servizio sarà fatto colla dovuta serietà. Se poi prevalesse il concetto che esso deve essere un organismo di Stato, pagato dallo Stato, esso dovrà però anche essere controllato dai lavoratori perchè i lavoratori sono i più diretti interessati al buon funzionamento dell'Ufficio di Collocamento. Se poi il servizio dell'Ufficio di Collocamento è fatto dalla Camera del Lavoro il controllo dev'essere in mano dell'organizzazione operaia. Così anche tutte le forme di assistenza, come l'Enal ecc. devono essere controllate direttamente dalla Confederazione Generale del Lavoro. Così dicasi delle altre attività previdenziali e degli infortuni.

Secondo me tutto ciò ha una grande importanza e il giorno in cui la Confederazione è lei stessa un organismo legale dello Stato, perde tutta la sua forza e anche parecchie capacità. La Confederazione ha una grande funzione in seno allo Stato. Io non vedo una Confederazione antistato. Essa deve essere libera e non legata direttamente allo Stato.

D. — Per quali motivi è contrario all'emigrazione nell'America Latina?

R. — L'emigrazione verso l'America Latina è dannosa per gli italiani perchè lo Stato non potrà proteggere praticamente i nostri lavoratori che emigrano colà e cioè non è in grado di proteggerli sia per i tipi di governo esistenti nell'America Latina, sia per i criteri di lavoro e lo sfruttamento che colà verrebbe effettuato dei nostri lavoratori, e anche per la mentalità stessa degli italiani che colà andrebbero. Bisognerebbe quindi fare tutto il possibile per evitare l'emigrazione specialmente nell'America Latina. Se fosse possibile sarebbe anzi bene, per ora, non fare emigrare neanche un operaio in qualsiasi parte del mondo. Purtroppo in questo momento temo sia un pio desiderio. Però resistere nei confronti della emigrazione nell'America Latina è assolutamente indispensabile.

Neppure un nostro rappresentante sul posto potrebbe ovviare a questi mali perchè cercherebbero di corromperlo e, non riuscendovi, lo costringerebbero con qualsiasi mezzo ad abbandonare il posto.

INTERROGATORIO DELL'ING. SANDRO FIORIO

presidente dell'Unione Industriale di Torino

Torino, 18 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri, sig. Vicard, dott. Vallieri, prof. Oblath, prof. Giusti, sig. Testa.

Interrogato sull'eventuale ripresa della produzione e su eventuali interventi dello Stato l'ing. Fiorio risponde:

Prima di vedere quali sono le possibilità della ripresa produttiva bisognerebbe analizzare le cause della situazione attuale. La causa prima fondamentale non è imputabile a nessuno, ma al fatto di avere perso la guerra, con l'economia sfasata rispetto alle nostre necessità, ma sopratutto anche alla impossibilità di trasformare le nostre industrie in altre produzioni di pace, prima di sapere quelle che saranno le possibilità produttive consentiteci dagli Alleati in seguito al trattato di pace. Abbiamo tuttora il problema della nostra industria pesante, che è ancora lasciata troppo all'oscuro circa la sua sorte; lo stesso vale per l'industria meccanica media, per l'industria automobilistica, senza parlare delle industrie aeronautica, navale, ecc. Di qui l'incertezza da parte degli imprenditori di studiare i piani. Per esempio le nostre fabbriche di automobili non hanno ancora messo in lavorazione — allo studio forse sì — nuovi tipi di macchine, e continuano a fare macchine superate. Dall'altra parte vi è tuttora la impossibilità di esportazione per cui chi può produrre produce ma non può vendere. In certi settori la produzione abbonda oppure si deve vendere a costi che il pubblico non può pagare. Inoltre abbiamo richieste da tutta l'Europa e non possiamo esportare. Qui entriamo un po' di più nel problema di oggi: vi è la deficienza nella produttività operaia, dipendente da una serie di cause che vanno da quelle politiche a quelle relative all'alimentazione, alla disabitudine al lavoro di questi ultimi anni, disabitudine voluta e aiutata. Oggi non siamo ancora ritornati alla normalità, anche perchè mancano ancora tutti i contratti di lavoro; si continua ad andare avanti con contratti di lavoro che sono talvolta assolutamente assurdi, sul tipo di quello di Roma; sono soluzioni transitorie necessarie, ma non danno nessuna tranquillità nè al lavoratore nè all'imprenditore. E continuiamo ad essere senza possibilità di impiantare cottimi in quasi tutte le aziende, eccetto rarissimi casi e questa è una mancanza all'incentivo del lavoro. Nello stesso tempo il desiderio dell'operaio di ottenere maggiori conquiste nel campo sociale e sindacale lo porta volutamente o incosciamente a preoccuparsi più di altri fattori che non della produzione: il suo rendimento è del 50 per cento inferiore a quello che dovrebbe essere. Tutti questi fattori messi insieme indicano quanto sia difficile la via della ripresa produttiva. Perciò, per venire alla seconda parte della domanda, come l'intervento dello Stato potrebbe risolvere questa situazione, rispondo che non vedo come possa risolverla se non in un solo modo: io faccio lo Stato e non ficco il naso nelle cose che non sono di mia specifica competenza.

Con ciò io esprimo il mio punto di vista personale.

Noi pensiamo questo: non andiamo a chiedere allo Stato di intervenire in settori dove non ha nè preparazione nè organizzazione, sia amministrando lui direttamente delle aziende o statizzando o intervenendo con controlli in queste aziende, sia emanando dei provvedimenti che debbono essere oggetto di studi molto più approfonditi, e più seri che non siano quei pochi elementi di studio che può avere oggi in mano. Non è che io sia contrario, sotto certi aspetti, a nuovi rapporti fra lavoro e imprenditore, ma per attuare questi nuovi rapporti bisogna intanto risanare la nostra economia. E non si risana l'economia con i Consigli di gestione ma analizzando quello che si è potuto fare in altri paesi, studiando quelli che sono gli orientamenti nostri, magari avvalen-

dosi dell'esperienza che qualche azienda può fornire per avere già impiantato qualcosa del genere. Con ciò si potrà addivenire a un provvedimento che soddisfi realmente gli uni e gli altri e non una sola parte.

Pregato di illustrare meglio il suo punto di vista circa i Consigli di gestione l'ing. Fiorio risponde:

Il Consiglio di gestione — chiamiamolo così benchè anche sul nome dovrei fare qualche critica (o è Consiglio o è gestione) — ha ragione di essere quando, ottenuto il massimo possibile con le attuali condizioni, noi desideriamo migliorare la nostra posizione, avendo cioè riconosciuto che con l'attuale organizzazione non è più possibile migliorare o superare quello che è il rendimento dell'industria di oggi. Perchè il movente che dovrebbe guidare sempre il lavoratore dovrebbe essere questo: sta bene il lato sociale, sta bene il lato della collettività, ma sopratutto dobbiamo preoccuparci che l'industria, non l'industriale, migliori il suo tenore e i suoi costi e la sua produzione, sia quantitativamente che qualitativamente. Non mi pare che oggi siamo in questa situazione; anche con l'attuale regime di rapporti fra capitale e lavoro abbiamo ancora da fare notevolissimi passi avanti per riportarci a quelle che erano le condizioni normali dell'anteguerra, 1939. E perciò uno studio analitico fatto oggi sulla nostra economia, sulle nostre condizioni attuali per impiantare una nuova forma di rapporti, falserebbe poi quelli che sono i risultati della gestione in periodo normale, perchè impianteremmo tutta una nuova impostazione su dati errati. Pensiamo invece di normalizzare, e normalizzare vuol dire: disciplina negli stabilimenti, tempi di produzione riportati al normale, sblocco dei licenziamenti e libera scelta dei licenziati, pur con i controlli necessari; ed allora noi potremo dire: adesso la nostra industria è normale. vediamo quale dovrà essere il passo che dobbiamo fare per concedere ai lavoratori la possibilità di farci avere il loro consiglio, che può essere preziosissimo perchè il lavoratore ha una esperienza che non ha l'industriale, per migliorare la produttività e il reddito dell'azienda.

In linea di principio gli studi possono farsi fin d'ora. Intanto cominciamo con l'informarci di quello che hanno fatto altre nazioni che non siano collettivistiche, e poi riporteremo questi studi e queste conoscenze a quella che è la nostra situazione ambientale.

Sull'eventuale partecipazione agli utili da parte degli operai l'ing. Fiorio risponde:

Bisognerebbe che ci fossero degli utili intanto... Attualmente sembrerebbe di prendere in giro gli operai; per la stessa ragione sono contrario ai Consigli di gestione. Più che una partecipazione agli utili, implica una possibilità di controllo operaio su questo settore, che presenta una delicatezza estrema e una riservatezza necessaria ad ogni azienda, riservatezza nei confronti dei concorrenti, ed anche dello Stato, non per esimersi da tassazioni, ma per discutere e concordarne i limiti giusti. Io penso piuttosto a una interessenza degli operai sulla produzione, quantitativamente e qualitativamente. Qui a Torino, alla Lancia, abbiamo avuto qualche esperienza in questo settore, dove è stata istituita una forma di cottimo (chiamiamolo cottimo per comodità, ma non è un cottimo), proprio una interessenza alla lavorazione, che ha dato risultati relativamente interessanti. Non è detto che quel sistema sia applicabile a tutte le aziende, ma può essere un avviamento: abbiamo avuto una industria chimica a Venezia, l'officina del gas, che ha impiantato un premio per gli operai sul numero delle calorie del gas prodotto nelle officine: mi è stato detto che si era ottenuto un miglioramento da 300 a 400 calorie. Altra interessenza si potrebbe mettere nel collaudo, nella lotta contro gli sprechi, e così via, a seconda del tipo di azienda e di produzione. Tutto ciò merita uno studio.

Circa gli aspetti e le possibilità del riassorbimento della disoccupazione degli operai in Torino, l'ing. Fiorio risponde:

Proprio ieri si è avuta una riunione sulla disoccupazione: non ce n'è molta. Hanno accennato a 15 mila disoccupati in tutta la provincia. Numero però falsato anche questo perchè a questi disoccupati effettivi bi-

sognerebbe aggiungere tutti i disoccupati potenziali della cassa integrazione: credo si sarebbe sui 50-60 mila.

La cassa di integrazione ne annovera bensì 80.000, ma una parte forse potrebbe lavorare a orario pieno. Ora il problema è grave. Si parla di lavori pubblici. Non penso che essi possano dare effettivi risultati. Intanto fra i lavori pubblici dovrebbero essere fatti quelli immediatamente necessari. Non oberiamo lo Stato di altre spese. Far trasportare terra solo per occupare gente, non è economicamente produttivo. Per i lavori pubblici occorre avere carbone, mattoni, forgiare ferro, occorre avere ferro, occorre avere materie prime che non abbiamo.

Problema complesso. C'è un po' di faciloneria in questa richiesta di lavori pubblici. L'unico possibile rimedio alla disoccupazione — e ancora per questo bisogna fare molta attenzione — è quello di esportare la nostra mano d'opera, limitandola però in modo che non vada via la mano d'opera specializzata che è la nostra ricchezza e che, secondo me, dovrebbe essere mantenuta in Italia perchè è l'unica possibilità che ci può dare, al momento della ripresa industriale, di avere costi bassi per prodotti fini e ben fatti. La Francia ha bisogno di manovalanza: l'industria tessile inglese, pure avendo gli impianti quasi in ordine è ancora quasi ferma e in arretrato di fronte alla nostra produzione, per mancanza di mano d'opera, perchè tutti sono andati soldati, e moltissimi non sono più ritornati alle officine dalle quali erano partiti cinque anni prima. In tal modo tutta l'industria tessile inglese è nettamente in svantaggio; la nostra ha già ripreso la produzione di tipi perfettissimi mentre gli altri sono ancora alla produzione di guerra.

Pur non essendo un industriale tessile, so però che alcuni dei miei colleghi cotonieri hanno enormi possibilità di esportazione anche in tipi fini e pregiati che una volta non erano prodotti affatto o in minima parte. Io penso che l'esportazione sia l'unica possibilità di salvezza per il settore, perchè la nostra produzione di tessuti è enormemente superiore al consumo interno. Se non esportiamo, la nostra industria tessile deve per la metà almeno chiudere i battenti e rinunciare a produrre. Per il macchinario si presenta la stessa situazione: nel settore utensileria abbiamo l'Olivetti, la Nebiolo ecc. che hanno i magazzini pieni, e anche di macchine perfezionate con accorgimenti tecnici nuovi e moderni, che stanno alla pari con i tipi americani e inglesi. Le richieste anche qui, specie dalla Francia, sono notevolissime. Anche quelle restano lettera morta. Abbiamo una Microtecnica a Torino per prodotti specializzati, dalla macchina cinematografica al pilota automatico, con possibilità di esportare in tutto il mondo (Turchia, Norvegia, Finlandia, Polonia non fanno che richieste) ma non possiamo esportare.

Finchè andiamo avanti con i sistemi di compensazione ecc. la situazione non potrà migliorare. L'iniziativa privata ha sempre risolto tutti i problemi che lo Stato non può risolvere.

Lo Stato secondo me non può intervenire, perchè ha già da fare tante altre cose e non sa fare nemmeno quello che deve fare. Lo Stato deve garantire ai cittadini la possibilità di circolare senza il pericolo di venire ammazzati, instaurare rapporti internazionali di buon vicinato e utili per noi con altre nazioni e poi per tutto il resto lasciare all'iniziativa privata; chi lavora per guadagnare mette più zelo e più passione che non un semplice burocrate.

Di fronte all'osservazione che, essendo d'altra parte la disoccupazione un fenomeno normale e sociale, lo Stato deve occuparsene, l'ing. Fiorio risponde:

D'accordo. Ma non si corregge una crisi economica con dei forzati acquisti e forzati ordini come non si difende la lira con il discorso di Pesaro e la sterlina a 90.

Esempio il Giappone col suo *dumping* contro il quale lo Stato può intervenire con barriere doganali. E' questo un compito riservato allo Stato: tutelarsi cioè da una falsa concorrenza. Ma vi sono industrie che non potranno più vivere perchè non hanno l'ambiente per vivere. Non credo che la nostra industria metallurgica nell'attuale situazione possa continuare ad andare avanti: così pure l'industria pesante e pesantissima. Altre industrie, invece, potranno benissimo vivere, anche senza barriere

doganali, con la libertà degli scambi internazionali: l'industria tessile, la chimica, la nostra media e piccola industria, l'artigianato dei vari settori che è la ricchezza d'Italia. Questa non è certo data da 4 o 5 grandissime industrie, ma dalle migliaia e migliaia di piccole e medie industrie che non hanno bisogno dell'intervento dello Stato.

Richiesto il pensiero dell'interrogato nei riguardi dell'attuale regolamentazione giuridica, dell'ordinamento sindacale dal punto di vista dei datori di lavoro, l'ing. Fiorio risponde:

Un riconoscimento giuridico delle organizzazioni sindacali penso sia necessario perchè dà maggior forza all'associazione. Però bisogna fare molta attenzione per evitare che questo riconoscimento giuridico non comporti la violazione della libertà sindacale sia da parte degli operai sia da parte degli industriali. Perchè se a Torino l'Unione industriale vive, non ci deve essere niente di male che possa vivere una seconda associazione industriale con eguali diritti.

All'osservazione che, invece, l'opinione comune del riconoscimento giuridico porta come conseguenza che un accordo con l'associazione legalmente riconosciuta in quanto maggioranza, impegna l'osservanza per tutti, anche per gli appartenenti ad altre organizzazioni sindacali non riconosciute, l'ing. Fiorio risponde:

Non credo che questo possa influire sulla libera associazione anche se riconosciuta giuridicamente. Io oggi sono socio, domani me ne vado. Perciò la situazione che oggi mi dà una maggioranza rispetto all'attuale associazione, può non darla più domani. E poi come valutiamo questa maggioranza? Esempio: a Torino, ove i costruttori, che hanno particolari necessità, si sono costituiti in associazione autonoma: abbiamo buoni rapporti con loro, vi è quasi una interferenza con l'Unione Industriale, concorrono alla nostra vita, contribuiscono, però i loro problemi e le loro questioni le esaminano per loro conto. Il riconoscimento giuridico che ritengo utile, dà maggior forza ai patti sindacali nei confronti degli associati. Ma deve essere limitato agli aderenti. Se no torniamo al sindacato obbligatorio.

La forma associativa italiana è un po' complessa perchè abbiamo una associazione territoriale e una di categoria. Le due lavorano, mischiano molto, perchè non è ancora ben chiaro — e dovrà essere chiarito — il compito dell'associazione territoriale e quello dell'associazione di categoria. Abbiamo visto pullulare associazioni. Ne abbiamo quattro nazionali di meccanici. Quale riconoscere? Io riconoscerei tutte e quattro. Perchè non c'è nessuno che possa vietare a me con altri colleghi di riunirsi in associazione.

Circa la opportunità di una regolamentazione del collocamento, l'ing. Fiorio risponde:

Questo sarebbe l'ideale, per quanto anche oggi l'ufficio di collocamento possa svolgere un utile lavoro e lo abbiamo visto a Torino. Riconosco che oggi è un sogno. Però deve essere la meta. Oggi, in questo periodo di transizione, il collocamento si può considerare come una funzione pubblica che lo Stato dovrebbe svolgere, ma limitatamente nel tempo.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR EGIDIO SULOTTO

segretario del Consiglio di gestione FIAT

E DEL DOTT. PRIMO SERRA

presidente del C. L. N. Aziendale FIAT

Torino, 1 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri, sig. Vicard, dott. Vallieri, dott. Oblath, prof. Giusti, sig. Testa.

Invitato a riferire nei riguardi del Consiglio di gestione della FIAT, *primo esperimento in un grande organismo individuale, risponde:*

Credo opportuno al riguardo fare una breve storia di come è nato il Consiglio di gestione FIAT. Nel periodo cospirativo, come in

tutti gli altri stabilimenti, abbiamo formato il C.L.N. aziendale, che si preoccupava di organizzare la difesa armata dello stabilimento nella eventualità dell'insurrezione. Nei giorni precedenti l'insurrezione e precisamente nei giorni dello sciopero generale, la condotta della direzione FIAT è stata ampiamente discussa e i suoi membri colpiti da epurazione. E' nato di conseguenza il problema, dal momento dell'insurrezione, di sostituire questo organismo dirigente della FIAT, organismo che è stato sostituito da una gestione commissariale. Stabilimmo che la nuova gestione doveva essere condotta da cinque persone: quattro furono subito nominati nelle persone di tre direttori e nella persona dell'operaio Santhià. Discutemmo pure sulla persona del quinto commissario, che avrebbe dovuto essere neutro e ricoprire la carica di presidente. Durante l'insurrezione il CLN assunse la direzione completa dello stabilimento, sia sul piano militare sia sul piano direzionale tecnico. Subito dopo l'insurrezione è stato impartito di riprendere in pieno il lavoro. In quei giorni abbiamo prodotto da quattro a cinque camion giornalieri, assillati, d'altra parte, come eravamo dalle formazioni partigiane che ci richiedevano continuamente automezzi e benzina. La gestione commissariale assunse poco dopo l'esclusiva direzione tecnica dello stabilimento e al CLN aziendale non rimase che la direzione politica, nel senso cioè di procedere all'epurazione, del resto già preparata in periodo clandestino e che allora si doveva concretizzare. In questa sua attività il CLN non si è semplicemente limitato a fare un'epurazione di carattere politico, ma in speciali casi ha fatto un'epurazione anche di carattere tecnico. Ci siamo preoccupati dei quadri, di creare cioè dei quadri effettivamente capaci e tecnicamente preparati. Siamo stati accusati da molti di avere con l'epurazione liquidato i quadri dell'azienda. Noi possiamo affermare nel modo più categorico che questo non è assolutamente vero, e questo perchè nell'epurare ci siamo preoccupati di tenere il dovuto conto delle capacità singole. Spesso ci siamo presentati agli operai per convincerli che non si poteva epurare Tizio perchè aveva grandissima capacità tecnica della quale non potevamo fare a meno. Anzi, molte volte abbiamo aiutato qualcuno di costoro a fare carriera. Parecchi da semplici operai sono diventati capi reparto, ecc. Nel contempo il CLN aziendale chiese alla gestione commissariale di potere collaborare anche sul piano tecnico. La cosa è stata concessa. Il CLN da allora ha preso parte a tutte le riunioni di carattere direzionale. I membri del CLN hanno assistito a tutte le riunioni, a tutti i rapporti della direzione e hanno partecipato alle discussioni; spesso anzi i commissari hanno tenuto nel dovuto conto i suggerimenti che il CLN è stato in grado di dare. Da notare in proposito che il CLN è composto di tecnici e quindi di competenti.

Verso agosto ci è piovuto dal cielo, da Roma per essere precisi, un Commissario di Stato, nella persona del prof. Cavinato. A questo proposito c'è stata in stabilimento una agitazione a favore dei quattro componenti la gestione commissariale, in quanto questi quattro erano allora del CLN e quindi godevano la fiducia e la stima di tutta la maestranza.

A nessuno di questi si poteva negare la capacità direzionale sul piano organizzativo e sul piano tecnico. Si tratta in sostanza dei migliori direttori che siano stati alla FIAT. Santhià, d'altra parte, gode fra gli operai di un'autorità morale indiscussa. Abbiamo arrestato l'agitazione, ci siamo recati al CLN regionale, ove abbiamo fatto presente che era antidemocratico oggi imporci un commissario straordinario; tanto più che era già stata ammessa la necessità di un quinto commissario: d'accordo sul quinto in qualità di presidente, ma non sull'uno. Siccome però Cavinato si è presentato con tanto di commenti nei quali si diceva che lui era il « commissario straordinario », si è addivenuti a un accordo fra il CLN regionale, il CLN aziendale e i cinque, nel senso che sul piano legale alla FIAT risultava un commissario straordinario, ma di fatto ci sarebbe stata invece una gestione collettiva di cinque. L'accordo purtroppo non ha mai funzionato come si doveva. Ogni quindici giorni o una volta al mese eravamo costretti a tirare le orecchie a una parte o all'altra. Si creava intanto una specie di scissione: alcuni direttori andavano da Cavinato, al-

tri andavano dai quattro commissari, e tutti agivano indipendentemente da una direttiva unica. A Cavinato, d'altra parte, mancava la competenza; perchè a un professore di università, per quanto colto e dotto che sia, è assolutamente impossibile dirigere tecnicamente un'organismo della mole della FIAT. Grande interesse aveva quindi Cavinato di cercare la collaborazione degli altri quattro, elementi prettamente tecnici e quindi capaci.

Questo è uno dei motivi per cui noi, contrariamente a quanto si è verificato negli stabilimenti della zona milanese, siamo in ritardo a proposito di consigli di gestione. In verità ci eravamo illusi che la soluzione commissariale FIAT fosse già un Consiglio di gestione in uno stato più avanzato.

Constatato che la mancanza di comprensione tra Cavinato e gli altri commissari e la conseguente mancanza di una direttiva unica sarebbero state dannose per il buon andamento dello stabilimento, iniziammo una specie di agitazione per la formazione del consiglio di gestione. Discussioni su discussioni. La questione è stata portata anche al C.L.N.. E' stato suggerito il consiglio di gestione tipo socialcomunista e cioè deliberativo. Raggiunto l'accordo su diversi punti ci presentiamo a Cavinato che, dopo discussioni, firma l'accettazione di questo tipo di consiglio di gestione. Passiamo allora alla sua concretizzazione. Si nomina una commissione incaricata di studiare il sistema più adatto per la formazione del consiglio di gestione. Alla vigilia della formazione del consiglio, Cavinato ci dichiara che non basta ottenere il consenso della parte operaia, ma occorre anche quello dei datori di lavoro. Ci dice inoltre che ha sì tutti i poteri per dirigere l'azienda, però rimanendo sul piano della normale amministrazione. Per tutto quello che esorbita dalla normale amministrazione deve chiedere il benestare del commissario provinciale Marshall, oppure consultare gli azionisti, che ha facoltà di convocare. Quindi, difficoltà cacciate fuori al momento opportuno da chi aveva tutto l'interesse di impedire la formazione del consiglio. Non potevamo da un verso forzare la mano di Cavinato, nè dall'altro, comportandoci con remissione, avremmo concluso.

Ci trovammo infine d'accordo di iniziare degli approcci col capitale, per vedere se esisteva una possibilità di soluzione; non più con Cavinato quindi, in quanto non aveva poteri sufficienti, bensì con la massa dei proprietari. Iniziammo approcci con Valletta, Agnelli e Camarana. Questi signori presero subito una posizione nettamente contraria alla nostra. Noi puntammo senz'altro e risolutamente sul consiglio di gestione deliberativo, consiglio che, notate bene, era già stato eletto dalla massa degli operai e degli impiegati nella proporzione di quattro operai e tre impiegati. Alla formazione di questo consiglio di gestione si era proceduto attraverso i normali sistemi di votazione. Ci siamo fatti dare i nomi alla base, mentre la scelta definitiva dei componenti il consiglio è stata poi fatta con una votazione generale.

Ritornando all'argomento base l'interrogato afferma: gli azionisti così hanno risposto: siamo d'accordo sul consiglio di gestione, però... Valletta ha affermato testualmente: «Io personalmente e Agnelli siamo perfettamente d'accordo sul consiglio di gestione deliberativo, però per motivi di carattere tattico, nel senso che ci sono forze interne, vedi Confida, che si sono subito pronunciate contro i consigli di gestione, e per motivi di carattere esterno, vedi inglesi e americani, nei cui paesi non esistono ancora consigli di gestione a uno stadio così avanzato e la cosa potrebbe quindi fare loro dispiacere, noi crediamo di non potere accettare un consiglio di gestione del tipo che voi chiedete, pur vedendone la necessità e comprendendone il diritto della massa operaia. Noi vi possiamo concedere un consiglio consultivo e solo su determinati punti. Quindi niente interferenza da parte del consiglio nelle questioni amministrative, nelle questioni commerciali, nel bilancio. Possibilità di intervenire solo nella parte tecnica.

Preoccupati anche dal fatto che la mancanza di una immediata soluzione poteva pregiudicare il buon andamento dello stabilimento, ci siamo dichiarati disposti, dopo ulteriori tentativi, ad accettare per motivi contingenti un consiglio di gestione consultivo. Però affermia no

categoricamente che dopo le esperienze che abbiamo fatto con una direzione collegiale a quattro, sarebbe dannoso ritornare ora ad una direzione unica. I quattro commissari, elementi ai quali noi diamo la nostra completa fiducia, debbono rimanere comunque al loro posto. Ora, poi, oltre a questi quattro ce ne saranno altri tre.

Noi desideriamo essere consultati, però al momento esatto e non quando le questioni sono già risolte o portate ad un tale punto dalla direzione per cui anche un nostro atteggiamento contrario non potrebbe ricondurre le cose al punto di partenza. Vogliamo cioè un allargamento della consultività. Abbiamo chiesto insistentemente di essere consultati anche nelle questioni di bilancio. Abbiamo chiesto di poter fare l'analisi per poter conoscere l'esatto costo di produzione. Abbiamo chiesto la formazione di una commissione economica che si occupi delle vendite, ecc.

Abbiamo notato, d'altra parte, che sul piano pratico, non già sul piano teorico, naturalmente, tra il consiglio di gestione attuale e quello da noi richiesto non esistono divergenze di carattere fondamentale. Il presidente prende le decisioni, sta bene, ma il consiglio si appoggia sulla massa operaia. Noi vigiliamo e stiamo attenti a tutte le contestazioni che inevitabilmente sorgono. Qualora in una divergenza non si addivenisse ad un appianamento fra la direzione e il consiglio di gestione, saremmo disposti a creare un organismo esterno, al disopra dei primi due, che risolva obiettivamente le controversie.

Poniamo un caso: il direttore tecnico progettista per un complesso di ragioni dà le dimissioni. Nasce il problema della sostituzione. E' evidente che quando si sostituisce un direttore, praticamente vuol dire sostituire tutti i quadri, perchè il nuovo direttore vuole avere attorno a sè uomini di sua fiducia. Se noi fossimo deliberativi, la direzione sarebbe costretta a consultarci minuto per minuto nel corso delle trattative per la nomina del nuovo direttore, mentre invece sul terreno consultivo possiamo essere consultati a decisioni già avvenute. Nel caso specifico della FIAT non ci siamo mai venuti a trovare in queste situazioni, anche perchè, se mai un caso del genere si fosse verificato, elementi di nostra fiducia ci avrebbero tenuti al corrente di tutto quanto.

Noi possiamo avere benissimo un buon organismo, degli ottimi quadri e un'ottima ossatura tecnica, ma se gli operai, se gli impiegati, se i tecnici non vedono dei propri elementi che garantiscano che la direzione è fatta con determinati criteri, incrociano le braccia e non lavorano.

Questo fatto l'abbiamo constatato in questi giorni, quando è stata discussa l'opportunità di introdurre il sistema di lavoro a incentivo, a cottimo. Non c'era in tutta la FIAT un direttore capace, dopo lo strangolamento del sistema Bedaux, di introdurre un tale sistema di lavoro a incentivo. Lo potevano soltanto fare il consiglio di gestione o le commissioni interne, in quanto gli operai vedono in questi organismi degli individui che non vogliono di certo strangolare dei compagni con sistemi di lavoro iniqui: e tutto questo pur tenendo presente che il male del sistema Bedaux non era tanto nel sistema stesso, quanto nella sua errata applicazione.

Da notare che se non riusciamo a introdurre alla FIAT la lavorazione a cottimo, a cottimo collettivo per ora, perchè non è ancora possibile parlare di cottimo individuale, difficilmente riusciremo ad aumentare la produzione.

A domanda circa il salario degli operai, Sulotto risponde:

Un operaio di prima categoria, con moglie e figli a carico, tra salario, assegni familiari e contingenza, viene a percepire 25 lire all'ora, con un totale mensile di circa 8.500 lire. Un apprendista prende dalle 12,50 alle 13 lire l'ora. La sua contingenza, poi, è inferiore a quella dell'operaio di cui sopra. In sostanza, un operaio qualificato prende meno di un impiegato di terza categoria; ed è questa una situazione che assolutamente bisogna sanare.

Parlare oggi di aumenti di salari equivale ad aumentare i costi di produzione. Invece con l'introduzione del lavoro a incentivo l'operaio viene sì a prendere di più, ma contemporaneamente aumenta la produzione in proporzione, quindi giunge alla fine col bilanciare le due cose.

Interrogato circa la minore importanza attuale dei C.L.N., *Serra*

sostiene la necessità assoluta del mantenimento del C.L.N. aziendale, come elemento coesivo di tutti gli operai e come organo capace di appianare pacificamente tutte le controversie che sorgono tra gli operai di diverse correnti politiche. Sostiene l'opportunità di avere nello stabilimento un organismo con funzioni politiche, che, d'altra parte, non possono venire svolte dal consiglio di gestione, organismo apolitico e tipicamente tecnico. Ora al C.L.N., come anche nelle commissioni interne, ai rappresentanti dei tre partiti di massa è stata aggiunta la rappresentanza delle minoranze.

Sulotto. — Ho l'impressione che si pensi al C.L.N. come a un qualcosa formato di cinque elementi che pontificano tutto il giorno. I membri del C.L.N. sono elementi che prima di tutto sono lavoratori e che quindi se ne stanno al loro posto di lavoro come tutti gli altri. Quando ci sono divergenze da risolvere si riuniscono solitamente dopo il lavoro e solo in casi di estrema urgenza abbandonano momentaneamente le loro occupazioni.

Il C.L.N. è importante perchè riesce ad amalgamare le diverse correnti politiche. Ritengo decisamente che l'abolizione del C.L.N. aziendale sarebbe un passo indietro della democrazia, sarebbe il più grave errore che si può commettere.

A proposito del rendimento bassissimo, rovinoso della FIAT e di chi sia da renderne responsabile, risponde:

Serra. — Lo so, si dice che alla FIAT non si produce perchè la FIAT è disorganizzata.

Alla FIAT c'era un sistema di organizzazione empirica, basata sull'imposizione, un sistema militare: il generale dà il cicchetto al colonnello, il colonnello al maggiore, e così via di questo passo. Gli industriali hanno sempre voluto usufruire della massima libertà; ecco perchè essi vogliono lo sblocco dei licenziamenti, per potere cioè influire con tutti i mezzi sulla volontà degli operai. Questo è stato loro possibile fino a che ci sono state delle materie prime a disposizione, facilità nei rifornimenti, ecc.

La FIAT è scesa da una produzione massima di 60 carri al giorno, a 5 carri non perchè gli operai ne vogliono produrre solo cinque ma perchè esistevano ed esistono difficoltà materiali imponenti. Subito dopo la liberazione abbiamo fatto dei miracoli per potere continuare a lavorare. Oggi in alcuni stabilimenti abbiamo già raggiunto il 110 % della produzione media. Non bisogna poi dimenticare che per organizzare uno stabilimento che ha alle sue dipendenze oltre 70 mila lavoratori occorrono dodici mesi e forse anche di più.

Se alla FIAT oggi non si produce non è certo per deficienza di organizzazione. E' da escludere completamente la mancanza di buona volontà da parte degli operai. E questo lo si può dimostrare benissimo con le tabelle delle medie alla mano. Nelle ore di effettivo lavoro gli operai raggiungono una media del cento per cento e qualche volta anche del 115%.

Ora con l'introduzione del sistema di lavorazione a incentivo, nelle ore di produzione effettiva si raggiungerà comodamente anche il 130%.

I quadri tecnici rinnovati sono senz'altro superiori a quelli precedenti; abbiamo eliminato tutti gli elementi incapaci e quelli che occupavano posti per meriti fascisti. I quadri tecnici di oggi godono la piena fiducia delle maestranze.

Le difficoltà maggiori, è inutile dirlo, stanno nella mancanza più assoluta di carbone. Noi non abbiamo carbone, come del resto manchiamo delle materie prime essenziali. Quindi difficoltà su difficoltà. I nostri operai lavorano praticamente tre ore sulle otto regolamentari. Fanno i salti mortali per lavorare per tutte e otto le ore prescritte. Del resto è demoralizzante anche per loro trovarsi con le mani in mano dopo poche ore di lavoro, e ciò per assoluta mancanza di pezzi necessari per andare avanti.

Diciamo dunque la verità su questo fatto importantissimo: non già difetto di organizzazione alla FIAT, bensì mancanza assoluta di materie prime. Abbiamo terminato le scorte di acciaio buono; ora produciamo acciaio con materie autarchiche per deficienza di nichel e di cromo, che debbono venire importati. Non possiamo neppure garantire quindi una buona produzione.

Sulotto. — Non abbiamo macchinario per produzioni autarchiche.

La FIAT sta cercando nel campo della produzione di semplificare sempre più i tipi delle vetture in fabbricazione. Ad esempio, mentre prima per la 1100 esistevano una diecina di tipi diversi, ora si sta lavorando attorno a un tipo unico. Faccio inoltre presente che mentre fino a poco tempo addietro la FIAT consegnava i camion prodotti non completamente finiti nei particolari, ora invece le vetture vengono nuovamente curate fino all'ultimo come prima della guerra.

Ultimamente ci sono state delle ordinazioni da parte della Francia, ordinazioni che, secondo il desiderio francese, avrebbero dovuto essere pagate con del carbone. Siccome però sul piano internazionale è in corso di determinazione la questione delle nostre riparazioni, per tema che una volta consegnate le macchine la Francia ci neghi il carbone, tenendosi le prime in conto riparazioni, Valletta ha consigliato di farci anticipare il carbone. Ora queste trattative si sono arenate. Sono pure in corso trattative per l'importazione di carbone polacco, ma per il momento non si sa nulla di preciso.

Secondo una voce raccolta questa mattina in officina, voce di cui però non posso garantire la fondatezza, pare che vi sia carbone solo più per sei giorni. E' urgente procurarsi una scorta di combustibile imponente che ci garantisca il lavoro per molto tempo, se non si vuole che ogni mese sullo stabilimento incomba la minaccia della disoccupazione per deficienza di materie prime.

Serra. — Rendo nota infine una dichiarazione di Valletta nei riguardi del consiglio di gestione. Valletta avrebbe detto: sono pienamente di accordo con il consiglio di gestione, anche perchè mentre prima i miei direttori mi tenevano celate un sacco di cose, ora invece m'è possibile vedere molto più chiaro e conoscere anche un po' più a fondo l'attività di questi miei direttori.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR GINO VARLECCHI

presidente della Federazione Artigiani

E DEL SIGNOR SALVATORE PORQUIER

segretario della Federazione Artigiani

Firenze, 22 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: sig. Vicard, prof. Oblath, nonchè il dott. Poggi, Reggente dell'Ufficio Regionale del Lavoro ed il sig. Locatelli dell'Ufficio Regionale del Lavoro.

Richiesto nei riguardi del collocamento della mano d'opera, se debba essere effettuato da organi ufficiali dello Stato oppure dai Sindacati, risponde:

Poggi. — La questione del collocamento della mano d'opera è una questione complessa perchè, come funzione tecnica è, secondo me, funzione statale, come funzione di affiancazione dovrebbe essere una funzione sindacale.

Il passato ordinamento prevedeva i due sistemi: prima era statale, poi sindacale e poi sindacale controllato dallo Stato.

In altri Stati, come in Germania, dove è sviluppato il concetto sindacale fuori di quello politico, vi erano due uffici, uno statale e uno sindacale e in queste attività si estrinsecava l'attività dello Stato.

Il problema del collocamento sorge fin dal 1200 quando si formarono cioè le prime Corporazioni. Se in esso noi vediamo solamente il lato tecnico, non possiamo che dichiarare che il collocamento sia di pertinenza dello Stato; se consideriamo il lato sindacale, noi possiamo avere il pericolo di un classismo per categorie col pericolo di fare delle caste chiuse che possono regolare il numero delle maestranze. Per esempio per i barbieri, i panettieri, le tipografie, veniva fatta una casta chiusa che non ammetteva apprendistato se non dei familiari che appartenevano al lavoratore.

Oggi il collocamento non è regolato da una legge. La futura sistemazione dipenderà da come si organizzerà la nuova Costituzione per

quanto riguarda la tesi sindacale del collocamento della mano d'opera, dato che il Sindacato non dovrebbe essere influenzato da altri fattori estranei al fenomeno della disoccupazione. Quanto al collocamento, lo Stato, che ha funzioni puramente tecniche e di controllo della mano d'opera, si può ripromettere di risolvere la questione nel modo che crederà migliore.

La soluzione più conveniente sarebbe quella statale, per le maggiori possibilità finanziarie, nonostante qualche difetto per la mancanza di esperienza da parte dei funzionari e degli organi che dovrebbero iniziare questo funzionamento. Bisogna trovare il modo di non intralciare la rapidità nel collocamento della mano d'opera.

La soluzione può peraltro degenerare in una questione politica non essendo in Italia la questione sindacale scevra della parte politica.

Ma se la funzione tecnica spetta allo Stato, non è detto che questa non sia integrata dalle Commissioni paritetiche che corrisponderebbero a una legislazione già esistente in Austria che avrebbero una analogia con l'attuale Ufficio del Lavoro. Questi Uffici sono organi dello Stato, ma funzionano in concomitanza di Uffici paritetici elettivi.

La esperienza di questi Uffici elettivi, che si manifesta attraverso questi Consigli del Lavoro, può essere di direttiva all'Ufficio del Lavoro per la parte esecutiva in forza di una legge da emanarsi dallo Stato.

Dato che abbiamo già una vecchia esperienza che ha reso buoni resultati e che nelle Tre Venezie ha vissuto fino al 1923 inquadrata nella moderna vita sociale, si possono contemperare queste due funzioni: Intervento sindacale e regolamento statale.

Nei riguardi particolari dell'artigianato, la Commissione chiede ai suoi rappresentanti notizie circa la sua attuale situazione, la eventuale disoccupazione, ecc.:

Varlecchi. — L'artigianato si troverebbe oggi in grado di lavorare se le materie prime fossero distribuite con la razionalità che sarebbe necessaria.

Esse vengono distribuite a delle industrie le quali non ne hanno quasi bisogno, mentre l'artigianato rimane senza, e proprio mentre si comincia a riaprire il mercato estero. Per iniziativa straniera sono stati aperti degli Uffici per far ottenere all'artigianato delle materie prime che dovrebbero poi essere cambiate in prodotti lavorati. Ora questa questione dovrebbe essere osservata con una certa attenzione in modo da poter ottenere le materie prime senza essere tributari di questi Comitati.

Manca ora anzitutto una rappresentanza diretta dell'artigianato negli organi che debbono fare questa distribuzione. Ho avuto peraltro assicurazione che rappresentanti degli artigiani sarebbero stati inclusi nella Commissione per la nuova legislazione. Oggi l'artigianato in Italia rappresenta la forza viva della ricostruzione, perchè è il prodotto che realmente si può esportare all'estero e può procurare valuta estera al Governo.

Lo Stato dovrebbe intervenire anche nella questione della tassazione. Gli artigiani sono gravati enormemente tanto che ci sono degli industriali tassati meno degli artigiani, mentre bisogna tener presente che l'artigiano investe pochi capitali in confronto dell'industriale.

Il prodotto artigiano, almeno per il 50% dovrà andare all'estero e quindi, se si ricava qualche cosa di meno come tassazione, lo Stato avrebbe un vantaggio dalla valuta che entrerebbe in Italia.

Vi è anche una questione importantissima per l'artigianato italiano e toscano in particolare ed è quella del carattere artistico della produzione.

Uno dei più importanti problemi per l'artigianato è quello dello apprendistato. Per mancanza d'apprendisti gli artigiani non si rinnovano e noi ci troviamo a veder morire l'artigianato in Italia.

Questa è invece una questione di vita, e dobbiamo fare tutto il possibile per migliorarlo.

In America cercano dei maestri artigiani e li portano via dall'Italia con l'intenzione di istituire un'industria artigiana locale.

L'artigiano non può assumere gli apprendisti, perchè questi vengono classificati nella stessa maniera che si qualifica l'apprendista di una grande officina; ma egli non può far questo perchè deve insegnare ad adoperare le materie prime che co-

stano e il maestro artigiano non ha le persone che possono essere sfruttate come può avere l'industriale.

Nel primo tempo l'apprendista è un carico per il maestro artigiano, il quale non può come l'industriale sopportarne tutti i gravami. Se i vecchi maestri spariscono e non si hanno più allievi, l'artigianato è destinato a scomparire.

Per le professioni artistiche ci vogliono anni e anni per formare un buon artigiano.

Occorre quindi sganciare l'apprendistato artigiano dal contratto salariale e dare alle professioni artigiane il carattere di scuola perchè non bastano le scuole professionali.

Si richiedono particolari circa la distribuzione di materie prime e il cambio di queste con l'estero in prodotti lavorati.

Varlecchi. — In prevalenza si tratta di smalti, cuoio, bigiotterie, materie coloranti e vernici offerte perchè l'artigianato le lavori.

Si dovrebbero controllare questi casi perchè ci sono degli interessi collaterali di organi che fanno capo al dott. Ascoli che sta in America. Anche le materie prime che sono in Italia vengono distribuite dal Ministero e dalle Camere di Commercio.

Fino ad oggi noi avevamo una rappresentanza diretta, ma siccome io credo che l'artigianato debba essere una fonte effettiva di lavoro e di vantaggi per il Paese, il Ministero e la Camera di Commercio dovrebbero dare un valore a questo artigianato e chiamare le sue rappresentanze così come viene fatto con gli industriali.

Oggi siamo in periodo di associazione libera e tutti sentono la necessità dell'organizzazione.

Un gruppo di artigiani si organizza e paga le sue quote e lotta e si sacrifica, ma quando ottiene un beneficio, di questo usufruiscono anche i non associati.

Senza ritornare alla obbligatorietà, bisogna dare una veste giuridica alle associazioni economiche entro lo Stato in quanto tutti sentano il dovere di iscriversi; se invece si crede che tali organizzazioni non abbiano valore, occorrono organi paritetici dello Stato che suppliscano alle iniziative della Associazione.

Circa le richieste di artigiani dall'estero, Varlecchi precisa che si è creato nell'America latina un centro di reclutamento, ma c'è in Italia chi ingaggia e spesso in via clandestina.

Porquier aggiunge che la questione è passata anche dall'ufficio della Federazione Artigiana. C'è un movimento clandestino estesissimo specialmente in Toscana. Tagliatori di pietre, vetrai artistici, pittori a mano di stoffe ecc. sono le categorie che si tenta di trasferire all'estero per portare la nostra attività artigiana nelle regioni dove si trova un elemento sociale molto simile all'italiano e dove quindi queste attività possono trovare sviluppo e così far perdere le caratteristiche del lavoro italiano.

Confermo quanto è stato detto da Varlecchi nella questione della tassazione.

Il problema dell'apprendistato è un elemento della maggiore importanza perchè nell'artigianato è la parte artistica che interessa.

Il turismo viene ad essere danneggiato anche dal fatto che i prodotti artigiani potranno trovarsi anche nell'America. Se si comincia a fare i prodotti tipici in serie, allora l'artigianato si trasforma in un'industria.

A richiesta come si possa ovviare a questo inconveniente risponde Varlecchi: Sganciando l'apprendistato dal contratto di lavoro. Le famiglie operaie manderebbero volentieri un ragazzo a imparare un mestiere, ma i bisogni delle famiglie sono grandi. Il problema sta nel mantenere delle scuole con i professori e gli insegnanti che costano allo Stato; si potrebbe ricorrere a dei maestri artigiani, pagarli come si paga il professore e fare delle borse di studio per i ragazzi che volessero frequentare le botteghe artigiane e imparare il mestiere.

Al ragazzo che alla fine dell'anno viene giudicato da una Commissione di professori e artigiani di aver utilmente profittato dell'insegnamento, dovrebbe essere concesso un premio annuale che possa compensarlo del mancato guadagno.

Se lo Stato ha interesse che queste scuole di artigianato esistano, bisogna che intervenga per incrementare e facilitare questo apprendistato.

Se i ragazzi andassero a scuola bisognerebbe pagare i professori;

quindi si può spendere per istituire le botteghe-scuola.

A richiesta se non creda che gli apprendisti lascerebbero l'artigianato per andare ad altre scuole professionali, risponde:

Varlecchi. — Non è il ragazzo che, a dodici anni, sceglie la sua via, ma è il babbo e siccome ancora c'è nella massa popolare la volontà che i ragazzi imparino un mestiere, le scuole artigiane dovrebbero dare buoni risultati.

Ci sono delle officine sussidiarie nelle quali il contratto salariale va per età e non per il lavoro dell'operaio e quindi i proprietari tengono i ragazzi fino a una certa età e poi li licenziano per non pagarli di più e quindi non fanno che creare una quantità di spostati che difficilmente possono trovare una sistemazione. Il genitore che conosce questi inconvenienti ha piacere che il ragazzo impari un mestiere o una arte e che non si fermi ad un lavoro in serie che non lo avvantaggia punto nell'apprendere il mestiere.

Se il genitore non manda oggi il ragazzo dall'artigiano è perchè l'artigiano non si trova in condizioni di assumere apprendisti che deve pagare come operai dell'industria e quindi l'artigianato viene piano piano a diminuire.

Ci sono delle categorie come i pittori, i cesellatori, gli scultori in marmo, i vetrai artistici, che avrebbero ordinazioni dall'estero che non possono eseguire perchè non c'è mano d'opera specializzata.

Circa il sistema di retribuzione dell'artigianato risponde:

Porquier. — L'artigiano è considerato come operaio dell'industria e quindi costa troppo e gli artigiani non ne possono assumere. Ci sono dei supplementi fissi che vigono tanto per l'industria quanto per l'artigianato. Per fare un artigiano ci vogliono in media cinque o sei anni.

Varlecchi tornando sulla questione della tassazione, dice: Abbiamo lottato molto ottenendo il passaggio dalla Categoria B) alla C) per chi ha fino a quattro dipendenti. E' successo che tutti gli artigiani che erano fuori dell'Associazione usufruiscono di questo beneficio. Bisogna quindi dare una certa obbligatorietà e un certo ordinamento giuridico, a questa associazione, perchè possa essere aumentato il numero degli iscritti.

Nei riguardi di una eventuale azione dello Stato, risponde:

Porquier. — Il Ministero ha concesso il passaggio di categoria per quanto riguarda la ricchezza mobile, ma il difetto non è nella aliquota, bensì nel reddito imponibile; dovrebbe esserci una valutazione inferiore di reddito per l'artigianato.

Varlecchi. — Nella nostra Provincia, è vero, abbiamo trovato, nel campo delle imposizioni fiscali, molta comprensione; si sono fatti accordi favorevoli ai nostri associati.

E' poi da considerare la gravità dei contributi assicurativi: per i barbieri siamo riusciti a ottenere la parificazione dal 21 % al 14,80 % cioè quella che è in atto per il commercio.

Per l'aumento dei massimali per la liquidazione dei sinistri siamo di fronte a casi gravissimi.

Porquier. — Per l'apprendistato il problema è stato spiegato dal Presidente. Soltanto mi permetto di richiamare l'attenzione sul contratto collettivo di lavoro il quale stabilisce la obbligatorietà di corrispondere a quella determinata età un *quid* stabilito.

Su tale questione credo che la Camera Confederale del Lavoro non condivida la nostra idea perchè si preoccupa del costo della vita.

Per la istituzione professionale delle botteghe-scuola, io sostengo la questione in pieno. Bisognerebbe che il Ministero del Lavoro o quell'organo che sarà creato per studiare la nuova costituzione dello Stato, metta una importante rappresentanza dell'artigianato, scegliendola fra i maestri, che hanno vissuto per anni nell'artigianato artistico.

Vi sono delle nazioni dove esistono delle Università artigiane.

Poggi spiega l'organizzazione dell'artigianato in Libia, che era molto ben disciplinato e dove gli apprendisti facevano vita comune con il maestro fino a che non arrivavano ad essere artigiani provetti.

Di fronte al dubbio che tali botteghe-scuola possano essere istituite anche dove non esiste l'artigianato

artistico che ha una tradizione che si è ormai affermata, risponde:

Varlecchi. — L'apprendistato è sentito in tutta Italia, tanto è vero che nel Convegno dell'artigianato tutti ci siamo trovati d'accordo.

Un'altra questione è quella delle assicurazioni sociali. L'artigiano, che lavora fino alla vecchiaia e lavora veramente e si occupa dell'andamento di tutta la sua azienda, se non ha fatto un gruzzoletto, non ha per prospettiva che il Ricovero dei vecchi o la strada. L'operaio ha la pensione, ma l'artigiano non ha niente e anche se si ammala non ha nessuna assistenza. Questa è una questione che deve essere studiata. Il Ministro Barbareschi ha promesso che le assicurazioni sociali verranno estese anche agli artigiani.

Se riavessimo una obbligatorietà di associazione lo Stato dovrebbe trovare una forma per poter far sì di comprendere nel contributo anche un'aliquota che potrebbe essere accantonata come previdenza per l'artigianato.

Poggi. — Questa forma esiste già nella gente di mare.

Basta che tutti gli artigiani siano obbligati a iscriversi a una Cassa mutua malattia che può raccogliere sia il contributo per la Cassa, sia la quota per gli artigiani associati.

Varlecchi. — Per il credito artigiano purtroppo anche nel passato non si è fatto molto. L'artigiano che chiede il credito per necessità della sua azienda, non trova nessuna porta aperta. Ci sono stati degli accordi locali anche di carattere nazionale che però non hanno dato alcun risultato tangibile perchè si chiedeva di essere garantiti da una somma molto superiore con firme di avallo, ipoteche, ecc.

Io credo che gli artigiani, nella quasi generalità, non hanno capitali disponibili e quindi bisognerebbe fare affluire nelle casse dell'artigianato quel minimo indispensabile, creando la Cassa dell'artigiano, agganciandola a qualche Istituto di credito.

In molti casi il credito artigiano è uno dei principali e fondamentali sistemi per aiutare questa gente che non può assumere commissioni importanti per mancanza di capitale.

Ci sono degli imprenditori che assorbono dall'artigianato i prodotti artigiani e ne dispongono per conto proprio e ricevono quella moneta pregiata che lo Stato fa così affluire in mano agli esportatori. L'artigiano non prende niente perchè c'è già la persona che ha dato il denaro che prende il profitto e la valuta estera.

Si sono create delle associazioni di esportatori e importatori i quali importatori, non avendo moneta pregiata da esportare, si sono messi di accordo con gli esportatori e comprano la valuta in borsa nera.

Se ci fosse il credito artigiano innestato col nostro Ufficio di esportazione artigiana, con il suo credito potrebbe esportare direttamente, avere un vantaggio maggiore e avere la valuta che potrebbe passare direttamente alla Banca avendo così un minore sfruttamento da parte di profittatori.

Porquier. — Abbiamo toccato la figura dei cosidetti commissionari che sono in qualche caso anche utili perchè hanno una organizzazione vasta, che, collegata con una disciplina del credito artigiano, potrebbe attuare presso l'organizzazione centrale dell'Artigianato, col controllo dello Stato, il sistema della esportazione diretta.

Il credito lo estenderei a tutti, anche a quelli che non intervengono direttamente nel lavoro.

Poggi. — Tutto deriva dalla non esatta definizione della qualifica di artigiano, il quale è parificato all'industriale.

Porquier. — Bisogna istituire di nuovo la patente di mestiere da assegnarsi in maniera logica e severa.

Esiste una legge che per gli appalti di lavori concede l'appalto a colui che si interessa della parte muraria il quale pensa poi a distribuire i lotti dei servizi. Ora i lavori dovrebbero essere assegnati, per quanto riguarda le opere sussidiarie, anche agli artigiani e non convogliare tutta l'opera verso una sola persona.

Il Ministro Cattani si è appellato a una legge che afferma che la parte muraria comprende tutto. In tema di nuova legislazione dobbiamo prendere in considerazione anche le piccole cose.

Varlecchi. — La Mostra dell'artigianato è stata una iniziativa fiorentina; è un ente a parte ora in via di

liquidazione. C'è un liquidatore che non ha ancora fatto nulla.

Poggi. — Per iniziativa di questo Ufficio si è chiesto l'appoggio del Prefetto per fare una nuova mostra dell'artigianato. In molte città all'estero c'è la Mostra permanente dell'artigianato; anche da noi ci dovrebbe essere una mostra-bottega per lo smercio della produzione artigiana con la soppressione del commerciante e dell'accaparratore e dovrebbe fungere anche da Cassa per l'artigiano garantendo il credito in base alla produzione dell'artigiano.

Dovrebbe essere l'Associazione dell'Artigianato ad amministrare e dirigere la Mostra permanente.

Alla osservazione che l'inclusione dei barbieri e di altri nell'artigianato cambia l'aspetto della questione risponde:

Porquier. — A Roma si sta costituendo un'Associazione dei barbieri. Ci sono altre categorie che provengono dalla cessata Federazione dei trasporti, come i vetturini che sono stati inclusi nell'artigianato perchè nessuno li voleva.

Ci vuole perciò una severa classifica anche per non far beneficiare gli pseudo artigiani di quelle provvidenze che saranno stabilite per gli artigiani veri e propri.

Poggi. — La questione dell'artigianato non deve essere subordinata al numero dei dipendenti, ma all'attività dell'artigiano e a quello che viene prodotto, mentre l'attuale legislazione prescrive che quando una attività artigiana supera un determinato numero di dipendenti deve passare all'industria anche se la sua produzione è nettamente di natura artistica e artigiana.

I problemi dell'artigianato si possono riassumere nei seguenti termini: Credito, Apprendistato, Classifica, Riconoscimento dell'Associazione Nazionale Artigiani, Cassa di assistenza.

INTERROGATORIO DEL SIG. GIAN BATTISTA MAGLIONE

studioso di problemi sindacali

Milano, 13 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro sig. Testa, prof. Babudieri, prof. Giusti, dott. Oblath, signor Vicard, dott. Vallieri.

Sul riconoscimento giuridico delle associazioni sindacali, i pareri sono controversi anche da parte di molti organizzatori sindacali. A tale riconoscimento si deve arrivare logicamente per dare efficacia esecutiva al contratto collettivo, indipendentemente da qualsiasi questione teorica. Giacchè è entrato nella consuetudine economica vigente in Italia che i rapporti di lavoro debbano essere regolati mediante convenzioni collettive, queste convenzioni possono applicarsi in quanto rivestono figura giuridica e trovano sanzione da parte di qualche ente, e quindi le parti contraenti devono avere figura impegnativa.

Questo concetto rappresentava già la tendenza del movimento sindacale prefascista, prima ancora di essere posizione di diritto, e ormai si può dire entrato nella consuetudine di lavoro. I lavoratori non comprenderebbero più che oggi si facesse un contratto collettivo affidato per la sua efficacia di applicazione unicamente alla forza sindacale.

E' entrato nel costume ormai che una volta pattuito un contratto esso debba avere capacità esecutiva. Indipendentemente da qualsiasi considerazione, c'è una situazione di fatto che porta a regolare i rapporti di lavoro mediante convenzioni collettive, quindi a stabilire norme di carattere generale, e a dare figura giuridica a organizzazioni che devono rappresentare interessi che si ritrovano per stipulare questa convenzione.

Tutti quelli che hanno pratica della vita organizzativa riconoscono ormai che non ci sono che due soluzioni: o il sindacato maggioritario (o sindacato più forte) che è il criterio della legge 3 aprile 1926 obbiettivamente interpretata, nel senso cioè che l'organizzazione riconosciuta più

efficiente ha l'investitura giuridica e rappresenta il totale della categoria. In questo senso è accreditata a contrarre contratti che sono impegnativi per tutti i rappresentanti.

Questa soluzione ha punti controversi, perchè vi possono essere correnti dissidenti che si vogliono costituire in organizzazioni indipendenti, e a loro si affianca senz'altro quella già riconosciuta di tutti i gruppi organizzati che rispondono ad un minimo di efficienza, una specie di riconoscimento globale di questa organizzazione con rappresentanze proporzionali che danno vita ad una specie di super-sindacato. E' la seconda soluzione.

Una specie di sindacato di diritto pubblico complessivo il quale, anzichè essere basato sull'inquadramento obbligatorio di tutti i produttori, come era l'ultimo sindacato 1943-45, è qualche cosa che arriva agli stessi risultati, ma attraverso forme diverse (e questa è un po' la tesi dibattuta specialmente nel campo democristiano, per riferire il pensiero di una corrente che si interessa molto di questi problemi e che vorrebbe vedere tutelati in questo modo gli interessi delle correnti proletarie).

All'infuori di queste due soluzioni non vi è che quella attuale, dove c'è il Sindacato che di fatto ha la rappresentanza quasi monopolistica degli interessi dei lavoratori; però è nella stessa posizione non giuridica della situazione prefascista.

La quarta soluzione, che affiora qua e là anche nel nostro campo, è quella del Sindacato di diritto pubblico, cioè l'inquadramento per legge di tutti i produttori, come sono inquadrati i contribuenti come cittadini nel comune, e per tutto questo partecipano di diritto alle formazioni di tutti gli organi elettivi.

La prima soluzione, quella del sindacato libero (situazione di fatto come quella attuale) deve essere superata; perciò si dovrebbe arrivare a questa soluzione: il sindacato rimane libero e promuove trattative, esiste poi un organo pubblico che è chiamato ad esaminare i risultati di questa convenzione (la quale non ha nessuna efficacia, tranne quella datagli da chi l'ha stipulata), la trasforma in atto pubblico e la fa diventare convenzione con efficacia giuridica.

E' da scartare la soluzione del sindacato libero, perchè superato da 20-25 anni di pratica, e la popolazione ormai è abituata al contratto che ha valore di legge e scarta l'ultima soluzione, che è quella del sindacato unico obbligatorio. Tenendo presente il concetto che la efficacia che deve avere il sindacato come espressione di una volontà, di una azione degli stessi interessati, produce gli stessi risultati normativi di carattere generale, non rimangono che le altre due soluzioni, e cioè: il concetto informatore della legge 23 aprile 1926 trasferito in regime politico-democratico, quindi non soltanto spogliato di tutte quelle che erano le caratteristiche di proibizionismo (scioperi, approvazione delle nomine dall'alto, ecc.), ma anche rimanendo nel suo concetto obbiettivo che acquista maggiore valore, in quanto è trasferito in regime politico-democratico.

Fra le due soluzioni che restano cioè: o quella del sindacato più rappresentativo, o quella dei sindacati tutti egualmente riconosciuti, scelgo la prima, come quella che nella concorrenza delle parti che tutelano gli interessi professionali, determina una casistica utile, educativa, formativa; mantiene nel campo sociale quel massimo di utile che mette in valore tutte le energie, e tiene accese tutte le iniziative senza produrre una situazione caotica, arrivando egualmente alla regola normativa.

In sede costituzionale non si può affermare che la libertà di organizzazione sindacale; libertà di ognuno di costituire sindacati, e libertà di ognuno di aderire o meno ai sindacati esistenti. Stabilito questo concetto, tutte le forme di associazione professionale che si costituiscono e che raggiungono un determinato quoziente in rapporto ai componenti la categoria — almeno un 5 per cento — possono adire alla registrazione presso quel qualunque organo pubblico che le leggi generali dello Stato stabiliranno in rapporto al nuovo ordinamento pubblico del lavoro.

Fra queste organizzazioni che sono ammesse alla registrazione (le altre restano fuori, regolate dal diritto di associazione libera, però hanno sempre la possibilità di maturare attraverso la propaganda), lo Stato (o l'organo che sarà indicato per la investitura rappresentativa del Sinda-

cato come rappresentante della totalità della categoria agli effetti della stipulazione del contratto e con effetto di rappresentanza in tutti i corpi pubblici, di carattere sociale e amministrativo, dove si concretano interessi di lavoro) dovrà riconoscere l'organizzazione che risulta la più rappresentativa per efficienza, vale a dire per efficienza come termine complessivo, che non è dato soltanto dal numero di aderenti.

Si ha quindi in fondo, attraverso questo processo che non intacca per nulla la libertà di iniziativa, quale che fosse l'organizzazione, che non pone a nessuno obbligarietà di iscriversi, la concorrenza libera di un'organizzazione che presenta le caratteristiche della maggiore consistenza ed efficienza numerica e organizzativa, e la massima serietà di costituzione, per i servizi che può attuare nell'interno della vita sindacale; è quindi quella che giustamente può assumere la rappresentanza della categoria.

Deve però saper mantenere tale posizione, perchè ha sempre come concorrenti potenziali anche le organizzazioni che sono al di fuori, e che non sono che associazioni di buona volontà, ma potrebbero un giorno aumentare la loro potenza. Tutto questo crea una ginnastica, una specie di stimolo, un contrasto utile, per cui il Sindacato che acquista la rappresentanza, per conservarla deve cementare la sua compagine con un criterio imparziale, deve cercare di diventare quanto più possibile interpretativo, cioè il sindacato veramente utilitario, conciliando anche le tendenze che potrebbero rimanere al di fuori.

In questo modo si ottiene che il regime di libertà viene preventivamente rispettato, sia come iniziativa di costituzione, sia come libertà dei produttori di aderirvi o meno. Si determina una concorrenza utile, stimolatrice, fra queste diverse iniziative, tra cui affiora quella che indubbiamente si presenta come capace di dare maggiori garanzie di consistenza, di serietà e di rappresentatività.

Si arriva all'uniformità delle regole normative per i rapporti di lavoro, e il sindacato che assume questa posizione deve tendere a mantenere eccellenti rapporti di equità e di considerazione con le altre organizzazioni: pertanto chiama le altre associazioni tutte le volte che deve impegnare il sindacato, onde collaborino, anche tenuto conto che tali altre associazioni rappresentano sempre potenzialmente un probabile successore, ed è pertanto giusto che siano tenute al corrente.

Vedo questa come la soluzione migliore e la più utile per attivare le migliori energie, arrivando allo stesso risultato di carattere generale.

L'altra soluzione, del sindacato multiplo, cioè dare a tutti i sindacati una investitura giuridica salvo ad intervenire nella gestione, ossia una specie di federazione sindacale, potrebbe rappresentare anche una utile soluzione, perchè a differenza del sindacato obbligatorio, risponde sempre ad una forza di volontà e ad una iniziativa, risponde ad una certa linea di pensiero che si determina in un determinato gruppo di produttori, e quindi reca un apporto utile di vivificazione alla vita sindacale.

Si tratta oggi di arrivare a regolamentare questa situazione dandole tutti gli attributi legali che debbono competerle, almeno perchè questa posizione non sia più intaccata, e nello stesso tempo si tratta di determinare per legge quali altre forze si possono formare tenendo presente che è giusto che domani tali forze rivestano un carattere di concorrenza.

Giacchè siamo passati attraverso venti e più anni di pratica di contratto collettivo, che è diventato norma di diritto pubblico, vale a dire applicato obbligatoriamente: tale norma porta con sè oggettivamente il riconoscimento dell'organizzazione che è chiamata a contrarre per la categoria questi rapporti, e a definirli non soltanto, ma a stare a sedere permanentemente per la loro regolare applicazione e per la loro rinnovazione.

Mi si obbietta che molti organizzatori sindacali sono contrari al riconoscimento giuridico, perchè temono che questo intervento dello Stato ostacoli la libera iniziativa sindacale. Basterebbe ad es. che domani ci fosse al potere un governo non precisamente a favore delle classi lavoratrici, e questo con leggi apposite e regolamenti fissi potrebbe anche intralciare il movimento sindacale nelle sue finalità, che dovrebbero essere libere, senza al-

una limitazione, per potersi adeguare a qualsiasi sistema.

Rispondo che la cosa sarebbe suscettibile di dar luogo a complicazioni, ma l'essenziale è di definire i limiti di tale riconoscimento giuridico: il sindacato è legato agli effetti della rappresentanza sindacale, mentre l'altra sua attività cade sotto le norme della legge comune.

Mi pare che la preoccupazione non abbia ragione di essere, in quanto il sindacato non ha ragione di essere stroncato in quanto è giuridico, se segue regolarmente le attribuzioni dategli dalla legge e le rispetta.

Altra cosa è invece, qualora il sindacato svolgesse altre attività e prendesse altre iniziative non di organo sindacale e professionale (come sindacato libero). In tal caso una situazione politica antireazionaria potrebbe colpirlo, come colpirebbe d'altra parte tutti gli istituti.

Il sindacato deve rispondere di una gestione corretta ed efficiente e deve mettersi in condizioni di rispondere in pieno alla funzione di portatore del contratto collettivo: per il resto deve essere regolato dalle leggi generali che reggono tutte le associazioni in genere.

D. — Lo Stato non potrebbe domani trovarsi nella possibilità di dover nominare un Commissario nella associazione sindacale, ritenendo che la gestione dei servizi svolta dalla stessa associazione sia insufficiente?

R. — La cosa è possibile, relativamente alla parte dei servizi che sono affidati al sindacato. Il sindacato come associazione formativa che deve potenziare i propri associati, è sempre associazione libera, quindi, in rapporto allo Stato non deve rispondere che della correttezza con cui svolge i servizi di cui è incaricato, e della amministrazione di fondi che gli sono affidati.

Se il Sindacato non ha attribuzioni di questo genere, lo Stato non può intervenire, ma se fosse reazionario avrebbe molte ragioni per intervenire.

D. — Lo Stato deve intervenire in tutto ciò che riguarda la materia di lavoro, vertenze, controllo del mercato del lavoro, eventuali contrasti che si possono determinare in questo campo; insomma lo Stato deve avere anche delle iniziative in questo campo attraverso organi propri?

R. — Sono del parere che lo Stato moderno debba essere presente. In fondo lo Stato di una volta, da principio, ha guardato il movimento del lavoro soltanto con criteri di polizia, soffocazione di qualsiasi iniziativa, preoccupazione dell'ordine pubblico dal punto di vista esteriore, intervento nella misura di certe necessità: da ciò la prima legge protettiva del lavoro per smussare le maggiori asprezze e le condizioni più dure nella vita del lavoro (lavoro delle donne e dei fanciulli, lavoro notturno, legge per infortuni, per le categorie più esposte a rischi, ecc.).

Ma oggi tutto quello che interessa la vita del lavoro deve interessare lo Stato, perchè la difesa del lavoro non è più difesa di una categoria più o meno bistrattata, è la difesa del patrimonio fisico e produttivo della nazione.

Uno Stato moderno deve porsi da questo punto di vista: che il suo intervento dev'essere non un intervento riparatore, ma intervento di iniziativa per salvaguardare le classi medie. Quando si fanno i regolamenti per la protezione delle donne e dei fanciulli, si regola la vita stessa nel senso fisico di protezione della razza.

Personalmente, credo che gli uffici del lavoro debbono restare un istituto a disposizione dello Stato, esteso capillarmente a tutto il Paese. Uno Stato moderno non deve aspettare che i lavoratori si muovano nel loro interesse: deve pensare esso a fare le leggi protettive sociali, e deve anche intervenire nella parte regolatrice del lavoro. Lo Stato ad es. potrà fissare una cifra come salari: non potrà imporla a tutti, ma costituirà sempre un punto di riferimento nelle zone dove ad es. il movimento sindacale non si è ancora creato; potrà intervenire con norme per regolare anche le condizioni di lavoro (tipo Carta del lavoro, ecc.).

Il lavoro, anche individualmente considerato, deve avere garanzie individuali. Il contratto di lavoro non è che una forma di miglioramento e di perfezionamento, perchè adegua ogni punto alle categorie di ogni impresa. Vi sono però delle regole che valgono per tutti: diritti in caso di malattia ecc., principii che possono far parte di regolamenti generali di tutto il lavoro, fatte le debite pro-

porzioni e guardando le responsabilità che ognuno ha nel processo di lavoro.

L'intervento dello Stato moderno avviene quindi non per ragioni filantropiche, ma nell'interesse della nazione.

D. — Secondo il suo pensiero, il sindacato dovrebbe avere funzioni quasi delegate dal governo in materia di collocamento della mano d'opera? Cioè deve essere il sindacato ad occuparsi di questa materia, oppure particolari uffici? (l'esperimento fatto in Italia di uffici di collocamento comunali, ecc.).

R. — Se vogliamo risalire un po' nel tempo, possiamo considerare che le prime iniziative sono partite appunto da Milano, a mezzo dell'Umanitaria con il sussidio del comune di Milano. Nel 1914 infatti, i comuni di Milano e di Monza furono i primi a seguire l'iniziativa dell'Umanitaria, intervenendo a dare una quota di integrazione alle leghe che avevano costituito una cassa di integrazione per gli operai. Il cosidetto sistema di Gand (da quel comune belga che per primo aveva fatto intervenire il comune nella funzione del collocamento).

Durante questi venti anni abbiamo avuto leggi generali per la disciplina del movimento della mano d'opera: quindi anche in questo campo si è creata una situazione di fatto che potrebbe essere modificata come principii informatori, perfezionata e sviluppata.

Lo Stato deve conoscere giorno per giorno la posizione del mercato del lavoro, perchè il lavoro è la forza della nazione. Deve sapere quali sono le lacune, le crisi, ecc., dovendo provvedere per una propria politica di migrazione, di lavori pubblici, ecc. Per dirigere nell'interesse della nazione l'accettazione del lavoro e tutta la sua politica, lo Stato deve avere elementi aggiornati e precisi.

A questo si collega la funzione del collocamento, che teoricamente è soprattutto del sindacato (dove esistono sindacati), perchè essendo il sindacato che fa il contratto, è necessaria presso questo la funzione del collocamento. Il collocamento è indispensabile, specie per certe categorie particolari, come i poligrafici, categorie ad alta qualificazione professionale, oppure categorie di tipo semiartigiano come panettieri, macellai, salumieri, pasticceri, ecc.

Durante il regime fascista la questione è stata trattata parecchie volte; si è optato prima per l'istituzione dei servizi di collocamento ai sindacati, cioè è stato dato in blocco alle Confederazione o alle loro Unioni provinciali tale compito; in un secondo tempo si è ripiegato sull'ufficio provinciale pubblico, e in ultimo si è tornati ancora al Sindacato. Infine poi, col sindacato ultimo tipo di diritto pubblico, era chiaro che il sindacato obbligatorio era vero e proprio istituto di diritto pubblico.

Personalmente ho sempre sostenuto che questi due aspetti egualmente efficienti l'interesse della categoria che fa contratti e deve controllare il mercato del lavoro e l'interesse dello Stato che deve difendere tutto il mercato di lavoro, si possano conciliare con questa formula: che lo Stato deve seguire il mercato di lavoro, e deve quindi possedere organi di rilevazione che soprattutto sono rappresentati dagli uffici di collocamento, integrati dall'anagrafe dei contratti di lavoro. Molti lavoratori sono fluttuanti, oggi lavorano qua e domani là, molta mano d'opera non qualificata si sposta rapidamente, e pertanto è possibile che molti siano iscritti a parecchi uffici di collocamento. E' necessario quindi un riferimento esatto ai dati dell'anagrafe del lavoro, tenuti aggiornati anno per anno. Collocamento e anagrafe ci permettono di avere un rapporto preciso della mano d'opera occupata, in rapporto alla richiesta e a quella disponibile.

Lo Stato per avere tali organi di controllo crea gli uffici di collocamento, perchè è conscio di queste esigenze sindacali, per evitare inutili doppioni, e nell'interesse dei datori di lavoro per avere un collocamento quanto più possibile equo, nel senso che sia avviato al lavoro chi è tecnicamente e professionalmente più adatto al posto, chi ha più diritto.

D. — Affiderebbe al Sindacato la gestione del collocamento, eventualmente con una commissione di datori di lavoro?

R. — Sono stati fatti esperimenti in alcune provincie. Dalla esperienza in materia si è visto che forse

gli uffici pubblici rispondono meglio al collocamento della mano d'opera.

D. — Oggi il sindacato può assumere la responsabilità di raccogliere questi determinati elementi e di fare il collocamento indipendentemente dalla categoria che rappresenta, anche per i non iscritti ad un partito?

R. — Sono di opinione favorevole. Il Sindacato deve rispondere della gestione del collocamento, dei servizi di assistenza sociale, finanziati dallo Stato attraverso i contributi: quindi deve stare per la gestione di questi servizi entro i limiti fissati, in modo da avere la stessa obbiettività di applicazione come se fossero uffici pubblici, col vantaggio di evitare doppioni e di portare questi servizi, strettamente legati alla vita dei lavoratori, vicino ai lavoratori stessi.

D. — Le facciamo presente che la ragione per cui furono a suo tempo costituiti tali uffici comunali, era perchè si potessero basare sull'anagrafe del lavoratore evitando i doppioni di iscrizioni che avvengono nei vari sindacati; affidando il collocamento al sindacato e basandosi sull'anagrafe del lavoro, il sindacato ha la possibilità di fare una anagrafe epurata di questi doppioni che la necessità porta a far sussistere?

R. — Se l'ufficio di collocamento è unico, questi doppioni non dovrebbero fatalmente sussistere, avendosi un ufficio unico che rimane pubblico per le sue caratteristiche, e che è regolato da norme dettate dal potere pubblico.

Ripeto che l'azione sindacale non può prescindere assolutamente dalla questione del collocamento che, per alcune speciali categorie, è questione di vita.

D. — Lo Stato potrebbe trovarsi in difficoltà a dare la veste rappresentativa a categorie di lavoratori piuttosto che ad altre?

R. — Riferendomi alla situazione determinatasi nella Venezia Giulia, rispondo che questo istituto dovrebbe sorgere sul piano nazionale: quindi per ogni Federazione di categoria o di ramo, che è poi l'ultimo tipo di organizzazione federativa. Ne consegue che tutti i gruppi locali diventano localmente rappresentati dal sindacato: nel caso della Venezia Giulia, osservo che situazioni particolari non costituiscono norma, e si possono esaminare caso per caso.

D. — E' del parere che per i dipendenti statali debbano vigere norme speciali?

R. — Trattasi di problema di Stato e di costituzione. Credo che i dipendenti statali si trovino in posizione differente da quelli privati, perchè esercitano o servizi pubblici o funzione pubblica, godono determinate garanzie, hanno un trattamento stabile magari inferiore dal punto di vista salariale, ma maggior sicurezza di impieghi, pensioni, ecc. E qui non entriamo più nel campo sindacale.

Non si tratta di assistere determinate categorie, ma di vedere se il complesso della popolazione del paese sia salvaguardata nella sua efficienza fisica, indipendentemente dalle condizioni di lavoro. Le leggi devono assumere sempre più carattere generale, e non di lenimento di particolari difficili condizioni.

Quanto ai rapporti tra sindacato e commissioni interne, secondo il mio parere le commissioni interne non possono essere organi diretti del sindacato, come non possono esserlo i Consigli di gestione. La Commissione interna si occupa della applicazione delle norme contrattuali nell'ambito aziendale: i Consigli di gestione dell'intervento di collaborazione: nel campo produttivo il sindacato, anche se ha la rappresentanza, è l'espressione di una parte dei lavoratori.

Nei molti anni di esperienza, so che le prime Commissioni interne sono state costituite proprio contro i sindacati, cioè quando i datori di lavoro si sono trovati di fronte alla necessità di pattuire con i loro lavoratori, per impedire che essi andassero al sindacato. Così come anche le mutue interne sono state quasi tutte di iniziativa aziendale.

Ora, quegli stessi organi creati dal padronato per impedire che si rinforzassero azioni di insieme più solidali delle categorie, sono diventati man mano organi della categoria; l'azione del sindacato è arrivata alle fabbriche, ed anche gli organi interni sono diventati riflesso della vita sindacale, ma per ragioni di influenza morale.

Secondo il mio parere, la commissione interna va regolata per legge,

non è questione che possa interessare il sindacato come tale. Il sindacato avrà a sua volta influenza verso le commissioni interne.

Altrettanto per i Consigli di gestione, che rappresentano la maestranza, ma saranno sempre i sindacati che avranno influenza di fuori, perchè in caso contrario si potrebbe correre il pericolo di creare un organo corporativo aziendale chiuso o magari che fa collisione con gli stessi interessi aziendali e perde di vista i problemi generali. Il sindacato sarà quello che dovrà prendere l'iniziativa di creare i Consigli di gestione, trasportando dall'azienda al ramo, onde non perdere di vista i problemi di interesse generale.

D. — Negli enti pubblici dovrebbero essere ammessi i Consigli di gestione e le commissioni interne?

R. — I Consigli di amministrazione dovrebbero avere la rappresentanza del personale.

Insisto sul fatto che nelle imprese private i Consigli di gestione non interferiscono nel Consiglio di amministrazione, che è l'espressione del risparmio. I Consigli di gestione rappresentano per i lavoratori il diritto di dire in un primo tempo una loro parola su questioni tecniche, e in un secondo tempo anche su questioni amministrative e finanziarie della ditta. Essi esercitano un'azione di stimolo e di vigilanza, che ha valore perchè trasporta l'operaio al di là dei semplici problemi del lavoro, e gli prepara psicologicamente una mentalità diversa dalla solita.

La produzione necessita di produttori che si investano, pur non essendo proprietari, ed agiscano come se lo fossero, onde preparare i nuovi quadri. Quindi i Consigli di gestione nelle pubbliche aziende parrebbero quasi superflui, e lì il personale dovrebbero entrare nel Consiglio di amministrazione.

D. — Su quali punti ritiene che le attuali norme di protezione sociale siano deficienti e abbiano bisogno di qualche riforma?

R. — Propugno l'assicurazione sociale integrale.

Quale vecchio mutualista, comprendo che l'assicurazione obbligatoria sia stata prima assicurazione operaia, poi si sia estesa e diventata assicurazione sociale, quindi estesa anche al ramo impiegatizio, ma sempre nell'ambito del lavoro dipendente.

Nella vita collettiva deve esistere un punto di garanzia per tutti i cittadini, indipendentemente dalla posizione sociale del momento e da quella cui potranno arrivare. Lo stesso operaio od impiegato, al momento in cui cessa il rapporto d'impiego, viene a trovarsi in condizioni di indigenza, cessando dopo qualche mese le previdenze a suo favore: assistenza, sussidio disoccupazione, assistenza sanitaria per sè e famiglia, assegni familiari, ecc.

Il cittadino deve sapere che la società lo assiste, e la società organizzata deve trovare i modi — o attraverso i contributi dell'impresa se trattasi un dipendente, o raggiungendo direttamente l'individuo come per le imposte se indipendente — ma deve trovare il modo di dare la sicurezza al cittadino.

Vi sono molti punti che sarebbero coperti da una forma di assicurazione più complessa: i contributi possono sempre venire prelevati dallo Stato, in un modo o nell'altro. Ad es. tutti i cittadini pagano questi contributi, e vi sono categorie che ne usufruiscono. Vi sono operai disoccupati, non più in grado quindi di pagare i contributi, e pertanto il diritto alle pensioni. Si deve fare in modo che in qualsiasi circostanza della vita, non esistano più discontinuità nell'assistenza ai cittadini.

Per tutte le categorie cui non si può arrivare subito ad una forma di assicurazione obbligatoria, attivare l'iniziativa mutualistica in base alle categorie, attività che magari lo Stato può integrare. In Belgio, in Francia, ad es. si è avuto un larghissimo sviluppo della mutualità libera, con la spinta dello Stato, il quale ha tutto l'interesse di favorire queste tendenze onde moralizzare e decentrare tecnicamente certi servizi, per circondario, per mandamento, per zone, affidando i servizi a mutue volontarie meglio organizzate, con minor costo dei servizi.

Per queste categorie, cominciare con la mutualità integrata dallo Stato, fino a che non si crei quella mentalità, che permetta di intervenire anche domani con le forme obbligatorie, lasciando fuori per il momento tutta la forma economica. Trasportare in altre parole dal lavoro

dipendente alla nazione quello che deve essere fatto per i cittadini.

D. — Come vede l'istituzione del medico di fabbrica?

R. — Trattasi di forma particolare, per il pericolo di malattie che nascono in un particolare ambiente, per la speciale fatica e per la natura delle materie che si manipolano.

D. — Farebbe distinzione fra malattie professionali e infortuni professionali e malattia generica?

R. — La questione è un po' complessa, ma la malattia come tale deve rappresentare un problema pubblico, mentre per quel che riguarda il terreno professionale, esistono tutte le altre attività di vigilanza, controlli, cure, per cui al Sindacato occorre lasciare l'assicurazione proprio di quella determinata categoria.

Occorre dare subito l'assistenza sanitaria a tutti come prevenzione, senza permettere che sorgano malattie specifiche. Vi sono lavori che portano già in sè pericoli, come ad es. la tessitura che reca con sè il pericolo della tubercolosi. Vanno curate sul proprio terreno particolare, in modo che il lavoratore deve essere difeso nell'integrazione della sua efficienza fisica sul terreno in cui si deve combattere la sua battaglia.

Servizio di assistenza sanitaria dev'essere un servizio generale cittadino, integrato da tutte le provvidenze generali di difesa, sul terreno specifico, che vanno applicate in sede di azienda o di industria, a seconda del tipo di lavorazione.

D. — I Consigli di gestione fino ad oggi hanno reso servizi nelle imprese industriali, od hanno intralciato?

R. — Non ho esperienza diretta, perchè vivo fuori dalle fabbriche e non posso dare un giudizio pratico. Comunque, è opinione generale che ormai tutta l'azione sindacale dei lavoratori deve portarsi dal piano puramente contrattualistico al piano della produzione e dell'economia, se si vuole arrivare ad una cosa solida. Ecco pertanto la ragione per cui sostengo che il sindacato deve creare i Consigli di gestione; anche se non avessero fino ad oggi portato benefici, ne porteranno certamente in futuro.

E' stata così richiamata l'attenzione del lavoratore su di un problema che non è di stretto carattere contingente, che lo eleva a quella che dovrà essere domani la sua posizione. Il lavoratore non è un ingranaggio qualunque che si liquida con tanto di salario, di stipendio, di indennità; è un compartecipante; se quindi la maggioranza ha visto finora il lavoratore soltanto dal punto di vista utilitario, i migliori vedono la sua preparazione per i compiti futuri, fino a diventare compartecipe della produzione sociale.

Sotto questo punto di vista confermo che i Consigli di gestione hanno grandissimo valore, indipendentemente dai difetti nelle impostazioni.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR LUIGI MORELLI

segretario della Camera del Lavoro di Milano

Milano, 14 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri, dr. Vallieri, sig. Testa, dr. Oblath, dr. Giusti, sig. Vicard.

Domanda — Il problema di capitale importanza è quello della disoccupazione, nel quale Milano ha una posizione particolare, non essendo mai stata un centro di emigrazione, ma di immigrazione. Chiedo perciò l'opinione del Segretario della Camera del Lavoro sul problema medesimo sotto questo particolare aspetto.

Risposta — Durante la guerra tutte le industrie furono adibite alla produzione bellica, creandosi così la necessità di aumentare il numero dei prestatori d'opera anche per sostituire tutti i richiamati alle armi. Nei grandi centri immigrarono lavoratori provenienti dalle campagne e vi si stabilirono. Cessata la guerra tutte queste necessità sono venute a man-

care, sia per la cessazione delle lavorazioni belliche, sia per il ritorno in patria dei richiamati, prigionieri e partigiani. Per evitare il fenomeno della disoccupazione, in attesa e nella speranza che il Governo potesse prendere provvedimenti, fu stabilito il blocco dei licenziamenti, ma allo stesso tempo si è intervenuto presso lo Stato al fine di esaminare il problema e di trovare una soluzione per dare un lavoro a coloro che non erano più necessari alla produzione bellica. A Roma è stato deciso col Governo di dare sollecitamente corso a lavori pubblici per i quali occorre mano d'opera specializzata, ed in particolare ad alcuni lavori di ricostruzione edilizia, dato che vi è una quantità enorme di maestranza edile disoccupata. Senonchè, data la mancanza di materiale e date le enormi spese richieste da questi lavori, i provvedimenti in parola non sono stati attuati con quell'efficacia che avrebbe potuto alleggerire almeno in parte la grave situazione. Da parte loro i proprietari di fabbricati non si sentono di affrontare le enormi spese. Si è pensato allora di affiancare l'opera del Governo con un'iniziativa particolare: cioè una Commissione per i lavori di rimozione delle macerie, della quale fanno parte rappresentanti del Collegio Ingegneri, della Camera del Lavoro, della Prefettura, del Sindacato Edile, del Comune di Milano, dei Senza Tetto. Questa Commissione, riconosciuta con regolare decreto, ha diviso Milano in sette o otto settori, in ognuno dei quali viene fatta una revisione di tutte le case, distinguendo quelle da demolirsi completamente da quelle che devono essere invece demolite soltanto in parte.

Fatta questa revisione, vengono invitati i proprietari a fare le riparazioni e se queste non vengono fatte, interviene il Governo il quale ha già anticipato per queste spese sette milioni.

Inoltre si è cercato il modo di permettere alle ditte di fare contratti per forniture all'estero: qualche risultato abbastanza buono era stato già ottenuto, specialmente per un gruppo di 180 aziende tessili che si erano impegnate con la Norvegia a vendere manufatti in cambio di generi alimentari, ma tutto ha dovuto essere sospeso sino alla Costituente.

Rimane poi da risolvere il problema dell'emigrazione. Milano dovrebbe essere in grado di rimandare nelle loro città o nei loro paesi coloro che vi sono stati chiamati durante la guerra, attirati dal miraggio dell'industria allora fiorente.

La disoccupazione non si presenta eguale per tutte le industrie: l'industria tessile, per esempio, è forse quella meno colpita, anzi manca per questa industria la mano d'opera maschile. Infatti i lavoratori, anche disoccupati, forse perchè non vogliono andare ai telai, preferiscono restare disoccupati piuttosto che adattarsi ad imparare questo mestiere mentre, specialmente per i telai meccanici, si avrebbe bisogno di mano d'opera maschile che dovrebbe essere magari retribuita meglio di quella femminile attualmente occupata. L'industria tessile, non appena potrà rimettersi, sarà in grado di assorbire tutte le sue maestranze ed anche altri lavoratori.

Per l'industria meccanica invece, soltanto l'industria delle automobili potrà rifiorire ancora. In genere la situazione è grave, specialmente per i lavoratori non qualificati e anche per gli impiegati, che costituiscono un altro difficile problema da risolvere. Sono stati presi provvedimenti per cercare di istruire tutti questi lavoratori in una nuova professione. L'Umanitaria e il Fondo solidarietà nazionale hanno istituito corsi speciali di arti e mestieri, in modo che gli allievi, una volta imparata l'arte, potrebbero anche andare all'estero.

Per quel che riguarda in particolare la ricostruzione edilizia, Milano avrebbe bisogno di 400.000 locali per sistemare i senza tetto e i sinistrati e per evitare le coabitazioni.

Il minimo indispensabile sarebbe di 265.000 locali, mentre purtroppo manca l'iniziativa privata. Il Ministro Cattani si era interessato ad un progetto per i lavori pubblici e per la costruzione di case razionali. Il Comune di Milano si era offerto di cedere gratuitamente un'area per la costruzione di 100.000 vani. Per la spesa il Comune avrebbe dovuto pagare l'1%, lo Stato il 3% e gli inquilini il 2 o il 3%; il costo per ogni locale sarebbe stato di 200 o più mila lire circa, ciò che esigerebbe un prezzo d'affitto di sei o sette mila lire. Anche questo progetto si è arenato.

Manca, come si è detto, l'iniziativa privata. I proprietari di case hanno dagli affitti entrate troppo basse per affrontare spese forti come quelle cui dovrebbero sobbarcarsi mettendosi a ricostruire. Sarebbe necessario che intervenisse lo Stato, o permettendo ai proprietari di aumentare gli affitti o studiando un mezzo di integrazione della spesa, o impegnandosi esso a ricostruire.

Lo Stato non può da solo risolvere il problema, ma d'altra parte non può nemmeno estraniarsene: lo Stato dovrebbe dare la garanzia che chi costruisce possa poi essere padrone della casa e d'altra parte fare in modo che gli affitti possano essere accessibili anche ai meno abbienti. Per attuare ciò dovrebbe o versare ai proprietari di case una somma necessaria alle spese della ricostruzione, o sovvenzionare, con una determinata aliquota, gli inquilini nel pagamento degli affitti.

D. — Non c'è da attendersi una diminuzione dei prezzi di costo?

R. — In pratica i prezzi non diminuiscono affatto per la grande scarsità del materiale.

Circa lo sblocco dei licenziamenti, si prevede che esso colpirebbe l'industria delle confezioni in serie, l'edilizia, ma sopratutto la metallurgia. Allo scopo di occupare una maggiore quantità di mano d'opera, si era fissato di far lavorare soltanto 40 ore settimanali, ma si è verificato che la maggior parte degli industriali, piuttosto che prendere alle loro dipendenze altri operai, avevano preferito ridurre la loro produzione. Per molte ditte come la Innocenti, l'Isotta Fraschini e altre, si è dovuto applicare il punto 4° del Patto di Roma, che consente una percentuale maggiore di licenziamenti, ma ora questa concessione non è più possibile farla, perchè non è possibile mettere ancora un milione di uomini sulla strada.

Con questo sistema del blocco dei licenziamenti il peso resta a carico dell'imprenditore. Sarebbe preferibile un altro sistema per cui i disoccupati siano a carico della collettività, perchè il problema della disoccupazione è un problema sociale. Si sarebbero dovuti colpire gli arricchiti di guerra e coloro che hanno avuto arricchimenti illeciti, in maniera che lo Stato avesse modo di prendere provvedimenti per i disoccupati così che le aziende non avrebbero dovuto, come succede ora, lavorare in perdita, determinando così anche la sfiducia nei lavoratori.

In materia di collocamento, esponendo il mio pensiero personale e non quello della Camera del Lavoro, sostengo che il collocamento deve essere estraneo alle influenze politiche. Il collocamento deve essere gestito in collaborazione con le organizzazioni sindacali da un ufficio pubblico, in modo che le vicende politiche del sindacato non possano influire sul collocamento e far sì magari che i lavoratori per trovare lavoro debbano iscriversi a un partito. Questo istituto insomma non dovrebbe permettere privilegi.

Nel caso che il sindacato venisse riconosciuto giuridicamente, il collocamento potrebbe esser gestito dalle organizzazioni sindacali e controllato da un organo statale.

Per quanto riguarda i sistemi di retribuzione: a cottimo, a tempo, ecc. applicati in Milano, il problema è stato studiato sotto vari aspetti: vantaggio dei lavoratori, incremento della produzione, ricostruzione del paese. Sul primo punto il parere è favorevole al sistema del cottimo: sarebbe bene creare una coscienza nel lavoratore in modo che questi produca di più senza che venga adottato questo sistema. Per l'incremento della produzione sarebbe opportuno stabilire un regime di lavoro che inducesse i lavoratori per necessità di vita a produrre il più e il meglio. Questo sistema, che i nostri industriali vorrebbero mettere in pratica, viene già attuato in Russia, dove per la maggiore parte il lavoro viene fatto a cottimo e il lavoratore non ha un minimo di paga ma un minimo di lavoro da compiere. In Russia, se il lavoratore non produce sufficientemente si esamina il caso e in seguito vengono presi provvedimenti. Questo sistema di cottimo, sempre in Russia, non è applicato soltanto ai lavoratori, ma anche ai capi squadra, ai capi officina, ai dirigenti degli stabilimenti ecc., per cercare di fare pressione allo scopo di aumentare la produzione anche per la vanità personale dei lavoratori. Il concetto di cottimo industriale a squadre collettive è accettato in Italia per necessità di contingenza che riguarda la ricostru-

zione del paese. Presso la Camera del Lavoro è stata creata una Commissione Tecnica che studia tutte le forme di cottimo per elaborare una norma generale, poichè bisogna tenere in considerazione la diversità dell'industria, dell'ambiente, ecc. Bisogna fare in modo che il lavoratore abbia sempre una regolare quantità di lavoro da produrre.

D. — Molti non apprezzano il sistema usato in Russia, perchè deprime la coscienza dei lavoratori che perdono la loro personalità, la loro coscienza; l'uomo diventa soltanto una parte della sua macchina. Si potrebbe avere un miglioramento della produzione ma il fisico dei lavoratori ne verrebbe danneggiato.

R. — Circa la scala mobile applicata ai salari ed agli stipendi ritengo preferibile stabilire un salario fisso, che potrebbe essere integrato da una indennità, come quella attuale di contingenza, variabile a seconda delle necessità di vita.

INTERROGATORIO DEL DOTT. LUIGI MORANDI

direttore generale della Soc. Montecatini

Milano, 16 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Giusti, prof. Babudieri, dott. Oblath, dott. Vallieri, sig. Testa.

Sono profondamente convinto che i Consigli di Gestione possono e devono diventare organismi di grande importanza ai fini del potenziamento della produzione, del miglioramento dei costi e per far entrare nelle aziende un vero spirito democratico. Questo convincimento è determinato da una esperienza personale di 30 anni di lavoro in stretti rapporti con gli operai, allorchè ero dirigente al gruppo Distilleria Italiana e curavo in modo particolare una fabbrica di produzione elettrochimica. Allora avevo adottato il sistema della discussione dei problemi con gli operai dal 1925 e ne ho visto i vantaggi. L'esperienza è interessante perchè questa fabbrica elettrochimica è l'unica in Italia che lavori con procedimenti di estrema delicatezza. Da principio ci sono stati degli inconvenienti ma dopo un anno circa la società è diventata floridissima. Una grande collaborazione è stata data dalla maestranza, portata sul piano della partecipazione aziendale. I lavoratori stessi davano suggerimenti.

I Consigli di gestione possono rappresentare un organismo molto interessante per il miglioramento del processo produttivo. Cito il caso Montecatini: i consigli di gestione ci sono in quanto i lavoratori hanno nominato i loro rappresentanti, però non hanno ancora cominciato a funzionare perchè il regime commissariale a cui era sottoposta la Società è cessato da poco tempo.

La Montecatini è un organo molto complesso, apparentemente eterogeneo, si interessa ai prodotti farmaceutici, ai colori, alla industria mineraria, all'alluminio, alla energia elettrica, al sottoprodotto di ghisa. Lo stato attuale è questo: ci sono 176 unità e ci sono i Consigli di gestione per ognuna di queste fabbriche, poi ci sono 9 Consigli di gestione per i 9 settori. I settori sono: materie coloranti e farmaceutiche, fertilizzanti chimici, prodotti chimici per l'industria, azoto, energia elettrica ecc. Questi 9 settori hanno nominato ognuno un rappresentante, essi formano il Consiglio di gestione centrale. Il Consiglio di gestione centrale discute con l'alta direzione dell'azienda mentre i Consigli di gestione di settore discutono con la direzione centrale del settore. Con questo sistema si dovrebbero risolvere i problemi speciali della fabbrica. Quando si presentano invece problemi industriali vengono discussi con la direzione centrale del settore. I problemi maggiori vengono discussi in sede di Consiglio di gestione centrale. Per i Consigli di fabbrica si sono già avuti esempi positivi della utilità della discussione.

Per quanto riguarda la partecipazione dei Consigli di gestione e di fabbrica ai problemi amministrativi, c'è una deficienza, ma gradualmente si arriverà alla collaborazio-

ne anche in questo campo. Una delle ragioni di arresto nelle funzioni del Consiglio di gestione è stata la presa di posizione del Commissario della Montecatini, il quale non ammetteva la pariteticità; ma affermato il principio della consultività, la pariteticità può essere ammessa senza inconvenienti. Alla Montecatini per ora l'ordinamento è questo, domani avremo una riunione durante la quale si discuterà per la questione della pariteticità.

Quanto alla parte amministrativa, c'è deficienza nei Consigli di gestione, perchè gli amministrativi non si sono mossi. I lavoratori hanno nominato nei Consigli di gestione di settore diversi funzionari della sede, però per la maggior parte tecnici. Gli amministrativi non hanno ancora sentito il problema.

Col tempo i Consigli di gestione dovranno anche interessarsi delle questioni finanziarie. C'è un rappresentante dei lavoratori che è consigliere nel consiglio di amministrazione.

E' poi necessario distinguere i compiti fra le Commissioni Interne, i C.L.N.A.I., i Consigli di gestione e il rappresentante dei lavoratori nei consigli amministrativi.

I compiti devono essere ben definiti.

Credo anche che si potrebbero istituire con vantaggio Consigli di gestione in organismi statali. Per esempio alle Ferrovie e alle Poste essi potrebbero essere utilissimi per la soluzione di alcuni problemi che sembrano spiccioli.

E' impossibile che il Direttore generale delle Ferrovie o delle Poste sia al corrente dei più minuti problemi, ai quali però può arrivare l'operaio perchè sono problemi che interessano il suo lavoro quotidiano. Per questo molto utili saranno i consigli di gestione.

Quanto ai mezzi migliori per interessare gli operai ad un maggiore rendimento nella produzione ed all'apparato produttivo stesso, i differenti modi di retribuzione devono essere considerati a seconda del lavoro che l'operaio compie. Nell'industria chimica non si può adottare il cottimo perchè l'operaio è costretto a soste che non dipendono da lui.

La soluzione, per il settore chimico, non è stata ancora trovata. Un interessamento ai rendimenti era stato fatto ma senza successo. Però è certo che il riuscire a rendere partecipe il lavoratore alla riduzione dei costi e al maggior rendimento è molto interessante. Nell'industria chimica però è impossibile valutare questo rendimento. E d'altra parte non si può rinunciare a questa valutazione, però è difficile trovare il sistema perchè il rendimento del lavoratore nell'industria chimica è determinato non dalla massa del lavoro ma dalla particolare cura e attenzione che il lavoratore presta.

Questo è più facile invece nel settore minerario ove, però, c'è la questione umana. E' una specie di sfruttamento.

L'industria chimica italiana, sopratutto agli effetti di una maggiore occupazione di mano d'opera, è suscettibile di progressi importanti essendo una industria di trasformazione che generalmente valorizza la materia prima. In Italia l'industria chimica è progredita notevolmente. Essa risente un po' di questi ultimi anni di politica autarchica. Però la storia dell'industria chimica italiana, pure brevissima nel tempo, ha dato un complesso produttivo di notevole mole.

In quanto all'impiego della mano d'opera ai fini della disoccupazione bisogna tener presente che l'industria chimica va affinandosi là dove affinamento vuol dire riduzione di mano d'opera per effetto della meccanizzazione.

Però in Italia c'è molto da fare per l'industria chimica e quella che sarà riduzione da una parte sarà aumento da un'altra. La Montecatini aveva nel 1942-43, 80.000 dipendenti. Nell'aprile scorso, 21-22.000, mentre oggi sono circa 40.000. Si dovrà quindi arrivare al riassorbimento completo. Questo non corrisponde ad un miglioramento economico dell'azienda, ma essa darà in futuro buoni frutti.

Trattandosi poi di un organismo che produce i mezzi di produzione, in certi periodi di depressione l'intervento dello Stato, non dal punto di vista finanziario ma come richieste di rifornimenti, potrà utilmente operare anche attraverso la Montecatini stessa e specialmente per il settore fertilizzanti chimici. In questo settore lo Stato non solo può ma deve intervenire per evitare che

il terreno, per mancanza di fertilizzanti rimanga incolto.

La Montecatini produce tanto per il consumo interno quanto per l'esportazione. La esportazione più interessante è quella mineraria: piriti e azoto. Queste lavorazioni richiedono la maggior quantità di mano d'opera. Si possono esportare anche prodotti chimici, però abbiamo oggi generalmente dei prezzi più elevati di quelli dei mercati stranieri; a mio parere però questa è una cosa fittizia, che dipende dal valore della moneta.

La concorrenza straniera è molto opportuna. I costi sono già stati migliorati. L'America del Sud ha sollecitato l'importazione di procedimenti e di mano d'opera specializzata. Giorni fa sono stati richiesti 6-7.000 lavoratori da mandare nel Belgio, specializzati in industria chimica di massa e minatori, in quanto i lavoratori italiani sono veramente considerati. Anche i procedimenti tecnici sono richiesti e valorizzati. Anche un esame approfondito rifatto recentemente ha dimostrato che nella Montecatini non esistono rami secchi in rapporto all'autarchia. Non ci sono delle produzioni proprio autarchiche nel vero senso della parola. Il personale qualificato è abbondante, perchè il lavoratore chimico si forma molto rapidamente in Italia. Agli effetti della mano d'opera non ci sono difficoltà alcune ad impiantare una fabbrica in qualsiasi posto.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR CARLO BISSI

segretario del Consiglio di Gestione della « Magneti Marelli »

Milano, 15 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri, prof. Giusti, dott. Oblath, sig. Testa, dott. Vallieri.

Domanda — Come Segretario di Consiglio di gestione, è stato eletto dall'Assemblea di tutti i lavoratori?

Risposta — Appartengo al ramo amministrativo.

Il nostro Consiglio di gestione è composto di 11 persone: 2 amministrativi, 4 operai, 5 tecnici, con esclusione dei dirigenti, che pure sono stati inclusi nella lista ed era in facoltà degli interessati di sceglierli, tanto che hanno ottenuto 20 voti. Nella lista, oltre al commissario, erano inclusi 22 dirigenti: direttori d'officina, direttori di stabilimenti di produzione, direttori di un settore, servizi amministrativi, commerciali, approvvigionamenti ecc. Il nostro Consiglio di gestione non può essere paritetico, in quanto comprende soltanto la parte dei lavoratori. Confermo che abbiamo trovato piena comprensione da parte del Commissario, nominato dalle maestranze con l'approvazione del C.L.N. e col visto degli Alleati. La nostra attività si svolge tramite il Commissario. Ci riuniamo due volte al mese e discutiamo problemi sia di carattere generale, sia particolare. Abbiamo avuto anche il controllo amministrativo dell'azienda, ossia i due esponenti del Consiglio di amministrazione del ramo amministrativo hanno la facoltà di verificare i dati contabili ed eventualmente fare anche degli appunti al Commissario.

Finora non sono state fatte difficoltà a questo controllo amministrativo: da 15 giorni a questa parte però, da quando si è deciso di riallacciare i rapporti col consiglio di amministrazione, il Commissario ha ritenuto di dover affermare essere suo parere che il Consiglio di gestione non debba interessarsi dell'amministrazione. Probabilmente trattasi di una presa di posizione del Commissario, in vista di questo allacciamento di rapporti.

Il Consiglio di gestione si è naturalmente opposto a questa presa di posizione. Le riunioni avvengono su invito del Consiglio di gestione, il quale convoca il Commissario. In generale gli oggetti di discussione in seduta di Consiglio di gestione, possono essere di carattere amministrativo dell'azienda, di produzione (si interessano di questo, chiedendo al Commissario che cosa è stato fatto, quali sono i program-

mi, ma non possono interessarsene a fondo, perchè la cosa esorbiterebbe dalle loro funzioni ed attribuzioni), ecc. Su questioni tecniche è naturalmente il Consiglio di gestione che è più competente, e quindi può dare i suoi consigli.

D. — Come si è venuto formando il movimento dei Consigli di gestione?

R. — Nella prima seduta, si è cominciato a fare un po' di critica all'andamento generale dell'azienda, specie al ramo dirigenti, non per partito preso verso di questi, ma perchè l'azienda in certo modo andava un po' male: molti preposti ai servizi, magari per paura degli operai, non svolgevano le loro mansioni, non davano ordini, ecc., in modo che la ditta non andava a dovere.

Sono quindi state fissate delle basi con il Commissario, suggerendo il modo di far meglio funzionare la direzione dello stabilimento: si indicarono ad esempio i reparti superflui (come quello che produceva grosse costruzioni radio, e che attualmente non poteva più essere sfruttato), indirizzando ad altro settore. In conclusione, il Consiglio di gestione è sorto da una critica all'andamento generale dell'azienda.

In seguito, l'interessamento si è portato anche verso le condizioni economiche degli operai, che non erano delle più floride: compito questo però più delle Commissioni interne che dei Consigli di gestione, ma il Consiglio di gestione se ne è occupato avendo maggiore influenza sul Commissario, d'accordo però con le commissioni interne.

Non è stato toccato invece l'argomento dei licenziamenti; il Consiglio di gestione se ne è astenuto, limitandosi soltanto a fissare un punto: prima di fare licenziamenti della massa operaia, riteniamo necessario snellire la parte dirigenti, poichè è stato provato che la ditta non ha funzionato come doveva per causa di gran parte dei dirigenti medesimi.

Dopo alcune insistenze, abbiamo ottenuto un centro di coordinamento della produzione, ossia una direzione centrale che prima non esisteva, proponendo anche noi i nominativi.

Questo centro è stato approvato dal Commissario che ha trovato ottima l'idea, ma non è stato d'accordo sui nominativi da noi proposti. E il consiglio di gestione, non essendo deliberativo, ha accettato gli altri nominativi proposti dal Commissario.

Circa il controllo amministrativo, esso naturalmente è venuto per gradi. Si era fatto presente che avendo due membri amministrativi, non bastava che il Commissario comunicasse che l'azienda andava meglio o peggio perchè era necessario anche vedere se quanto comunicato rispecchiava esattamente la situazione.

D'altra parte, erano stati eletti dalla maestranza anche dei membri dell'amministrazione per assolvere anche il compito specifico di vedere l'andamento finanziario economico della vita dell'azienda. A questo il Commissario, sebbene a malincuore, ha aderito.

Però il Consiglio di gestione non ha avuto occasione di predisporre dei piani di produzione; ha in animo di farlo, semprechè si allaccino i rapporti col capitale. Non è possibile farlo prima, dal momento che il Commissario, dopo che si è ventilata la possibilità di una unione di rapporti con gli azionisti, ha lasciato lettera morta tutto quanto era stato deciso.

Il Consiglio di gestione non ha mai avuto necessità di avere dei rapporti con le banche. Tali rapporti erano normalmente svolti dal Commissario, non ritenendo il Consiglio di gestione opportuno intervenire presso una banca, dal momento che la situazione finanziaria della ditta andava abbastanza bene.

I rapporti fra la Commissione interna e il Consiglio di gestione sono nettamente distinti, ma i due organi collaborano. La Commissione interna ha richiesto talvolta l'aiuto dei Consigli, i quali sono riusciti a ottenere alcune prese di posizione che la Commissione interna non era riuscita ad ottenere.

I Consigli di gestione hanno l'abitudine di indire, almeno una volta al mese, dopo le ore di lavoro, una riunione di tutte le maestranze, spiegando l'opera svolta durante il mese e chiedendo alla massa operaia se ha qualche quesito da sottoporre o qualche indicazione da dare. Talvolta la massa operaia ha dato indicazioni molto utili.

La Marelli ha 7 stabilimenti, tre a Sesto e gli altri fuori Milano: i Consigli hanno un delegato per ogni stabilimento.

Si è cercato di istituire dei comitati tecnici in aggiunta al Consiglio di gestione, ma disgraziatamente non hanno funzionato: tali comitati tecnici sono anch'essi composti di operai e di impiegati, ma persone differenti da quelle facenti parte del Consiglio di gestione. Questi comitati tecnici avrebbero dovuto studiare un determinato problema, e in caso che non fossero riusciti a risolverlo direttamente col Commissario lo avrebbero dovuto presentare al Consiglio di gestione, il quale lo avrebbe appoggiato. Solo pochi di questi comitati hanno funzionato, ma anche questo perchè l'hanno fatto a scartamento ridotto. Sarebbe stata una bella istituzione.

Dal lato amministrativo il Consiglio di gestione ha già avuto occasione di effettuare qualche controllo ma non ha controllato il regime fiscale. Il Consiglio di gestione si proponeva di attuare questo controllo, qualora il Commissario avesse presentato il bilancio 1945. In virtù della disposizione esistente per cui la presentazione del bilancio può essere rimandata al prossimo anno, il Commissario finora non lo ha presentato.

Il Consiglio di gestione si propone di occuparsi di come vengono valutati i semi-lavorati, le materie prime, ecc. Su alcuni rilievi che vengono fatti esiste un obbligo di segreto e gli incaricati del Consiglio di gestione per il lato amministrativo hanno l'obbligo del segreto. Vi possono essere dati, che propalati alle maestranze, possono risultare di danno all'azienda e per gli stessi lavoratori.

Circa la creazione di un organo coordinatore dei vari Consigli di gestione, finora non se ne è sentita la necessità e non si è mai fatto ricorso a tale organo. Il Consiglio di gestione è stato all'inizio in contatto con tale organo, trasmettendo anche a questo copia dei verbali: non avendone avuto appunti, ritiene di aver funzionato giustamente. Non nega tuttavia l'opportunità di questo organo superiore, perchè ad es. nelle fabbriche dove non esistono i Consigli di gestione, questo organo potrà sempre influire sulle maestranze per ottenere i Consigli di gestione, e dando loro l'indirizzo necessario.

Sotto questo aspetto trovo utile l'esistenza di tale comitato, anche nel caso dei Consigli di gestione che possono trovare ostacoli da parte dei capitalisti e potrebbero rivolgersi a questo comitato per consigli.

D. — Qual'è la composizione del vostro Consiglio di gestione?

R. — I rappresentanti dei lavoratori sono 11, più uno di ogni stabilimento staccato, ma che non fa parte del Consiglio di gestione: ha soltanto la funzione di osservatore. Dalla parte del capitale una sola persona, ossia il Commissario, che finora però ufficialmente gode la fiducia del capitale, pur non essendo stato nominato da questo.

Il Commissario però ha già fatto presente al Consiglio di gestione che, tornando alla normalizzazione dei rapporti col capitale, sarà sempre lui solo rappresentante, ma però con tanti voti quanti sono quelli dei lavoratori.

Il Consiglio di gestione della Marelli ha fatto per suo conto una specie di Statuto (ed ecco qui l'ausilio del Comitato coordinatore, il quale ci ha inviato uno schema) che sarà presentato al momento dell'incontro col capitale e che contiene le seguenti disposizioni:

1° - Il Consiglio di gestione della Magneti Marelli è composto in forma paritetica da rappresentanti delle categorie di lavoratori provenienti da ogni singola attività aziendale, e da rappresentanti del capitale, nominati questi ultimi dal Consiglio di amministrazione.

2° - Il Consiglio di gestione è presieduto dal responsabile della produzione, nominato dal Consiglio d'Amministrazione; e di gradimento dei rappresentanti dei lavoratori.

3° - Il Consiglio di gestione controlla e delibera, in particolare:

a) sulla nomina di tutti i dirigenti tecnici ed amministrativi della società;

b) sull'andamento generale di tutta la società e del gruppo;

c) sul trattamento economico e morale del personale, sulle assunzioni, sui licenziamenti, sui trasferimenti, nei riflessi dell'andamento generale dell'azienda;

d) sui prezzi di vendita dei prodotti e sulla loro distribuzione;

e) sui prezzi di acquisto delle materie prime e sul loro impiego;

f) sul costo di produzione e su tutte le spese in generale, avvalendosi di tutti i mezzi idonei per poter giungere a risultati concreti e veritieri.

4° - In particolare, esso ha pure le seguenti attribuzioni:

a) studiare i mezzi atti ad accrescere la produzione, e proporli al presidente;

b) conoscere gli utili realizzati dalla società e fare proposte sul loro impiego;

c) controllare i dati di bilancio ed il conto profitti e perdite, a mezzo di una ristretta rappresentanza dei lavoratori in seno al Consiglio di gestione, i quali ne garantiscono la massima riservatezza.

Riconosco che l'ultimo punto è forse un po' spinto, e che in confronto al tipo Fiat che vorrei fosse accettato la differenza è enorme; il Consiglio di gestione prevede di dover lottare.

D'altra parte, se il Consiglio di gestione deve funzionare, deve essere al corrente di tutto l'andamento dell'azienda. Trascurando il controllo amministrativo, non si vede la necessità dei Consigli di gestione.

D. — Ritiene che siano necessarie disposizioni che sanciscono l'istituzione dei Consigli di gestione?

R. — Sì, per dare una veste legale a questi Consigli.

D. — Quali punti fondamentali dovrebbe prevedere la legge, come organizzazione e come compiti dei Consigli?

R. — La legge dovrebbe secondo il mio parere, specificare bene i compiti, fino a quale limite può arrivare l'opera del Consiglio di gestione, precisarne la composizione (anche senza scendere nei particolari che si possono lasciare in facoltà alle ditte singole, a seconda delle loro caratteristiche).

D. — Ci parli dei sistemi di retribuzione.

R. — Questi sono applicati in base ai contratti, a cottimo e ad economia. Anche il Consiglio di gestione si è occupato di questi problemi, facendo una revisione generale degli uffici tempo per i lavori a cottimo, essendosi constatato che i tempi indicati dall'ufficio tempi e metodi non erano quelli esatti.

Nel caso specifico della Marelli il sistema a cottimo è di maggior vantaggio per il lavoratore. Pur essendo consapevole delle critiche al sistema a cottimo, ritengo che sia il migliore, tanto per il lavoratore quanto per il beneficio morale e per il buon andamento dell'azienda; semprechè i tempi fissati siano esatti, l'operaio ha tutto da guadagnare dal sistema a cottimo.

Nello stabilimento Marelli non esistono coefficienti a scala mobile: è stato fatto, extra contratto nazionale, un ordinamento interno, con soddisfazione di tutte le maestranze. Non esistono ancora premi per una produzione superiore ma è intenzione del Consiglio di gestione di proporne l'applicazione.

Nel Commissario è stata trovata grande comprensione delle necessità di miglioramento delle classi operaie, ma neanche il Commissario può aderire a tutto quanto forma oggetto di richiesta da parte dei Consigli di gestione, e ciò per comprensibile ragione. Il Commissario deve pure tener conto che quanto più aumentano le spese di mano d'opera, tanto più questo incide sul costo, e siccome il costo ha tendenza a diminuire e si deve arrivare ancora a riduzioni maggiori, non si può neppure pretendere di ottenere in un colpo solo ogni cosa.

D. — Qual'è la provenienza delle materie prime necessarie all'industria?

R. — Queste sono ancora monopolizzate, mentre invece, potendo la ditta esportare a seguito dell'ultimo decreto che prevede la concessione del 50 per cento della valuta a disposizione delle ditte esportatrici, è probabile che anche la Marelli possa comprare le proprie materie prime sui mercati esteri direttamente. Ma nel momento attuale non sono stati riallacciati gli accordi con l'estero.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR ANTONIO ZINI

della Federterra di Firenze

Roma, 6 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: on. Bibolotti, dott. Campese, dott. Santini, dott. Testa, dott. Vallieri, dott. Valenti.

Domanda — Per il collocamento si deve tener conto della specializzazione, del carico di famiglia della data d'iscrizione, ecc., del prestatore d'opera?

Risposta — Ritengo che bisogna dare la preminenza alla mano d'opera specializzata, in quanto serve anche da incentivo per gli altri a specializzarsi nel campo agricolo, specializzazione che in atto manca e che potrebbe servire anche ai fini dell'emigrazione. Non sono d'accordo nel tener conto dell'ordine cronologico, mentre riterrei giusto considerare il carico di famiglia. Il collocamento dovrebbe nel modo più assoluto esser affidato all'organizzazione sindacale. Lo Stato potrebbe avere soltanto funzioni di controllo, lasciando il collocamento effettivo della mano d'opera al sindacato, che è il più vicino al lavoratore.

Il Sindacato dovrebbe avere anche per funzione il controllo sulla disoccupazione.

D. — Crede che sia la funzione preminente dell'Ufficio di collocamento?

R. — E' la ragione d'essere del sindacato, perchè attraverso questa funzione il sindacato acquista anche un valore morale e sociale.

D. — E' stato detto che il collocamento non esercita una funzione ai fini della disoccupazione perchè il collocamento non aggiunge e non toglie un disoccupato.

R. — Questo può esser vero fino a un certo punto, perchè alle volte il lavoro si crea, si creano le ragioni del lavoro. Se il sindacato fosse soltanto un nuovo applicatore di tariffe, rispecchierebbe il vecchio sindacato fascista.

D. — Per la migrazione interna, che rappresenta un fenomeno preminente nell'agricoltura, crede lei che le correnti di migrazione debbano essere guidate, incanalate, razionalizzate, secondo i bisogni della cultura? Per esempio, che sarebbe opportuno avviare la mano d'opera del napoletano nel Piemonte?

R. — Non è opportuno, poichè il lavoratore del sud non resisterebbe al clima del nord, dato che abbiamo una differenza di latitudine di 11 gradi.

D. — Per l'emigrazione all'estero crede che sia più vantaggioso per l'Italia una emigrazione di massa o una emigrazione selezionata?

R. — Senz'altro selezionata; meglio vendere poco e bene, perchè il lavoro è una merce che noi esportiamo. Di massa non è il caso di parlare, anche perchè ci verrà richiesta sempre la mano d'opera giovane e più capace. Con ciò noi perderemmo gli elementi migliori e resteremmo con una massa di vecchi e incapaci.

D. — Come si potrebbe impedire ciò?

R. — E' necessario preparare molte persone tecnicamente e moralmente, perchè se invece di mille ne daremo via cento, data la loro specializzazione potremmo avere un maggior numero di rimesse spogliandoci il meno possibile di mano d'opera.

D. — L'abbiamo questa mano d'opera preparata tecnicamente?

R. — No, perchè non abbiamo nemmeno le Università che preparano i maestri. Nell'agricoltura i tecnici sono necessari come l'acqua.

D. — Faccio un'altra domanda: crede lei utile la cooperazione in agricoltura?

R. — La cooperazione in agricoltura è utilissima, però non si può avere una cooperativa riunendo solo la buona volontà; è necessaria l'onestà ed è indispensabile che lo Stato venga incontro con provvedimenti di legge. E' necessario che una cooperativa abbia una consistenza tecnica ed economica. La coopera-

zione produce innegabilmente degli ottimi risultati.

D. — La cooperazione ha sempre avuto un fondamento volontaristico. Crede lei che nel momento attuale basti il sistema volontaristico, sia pure aiutato tecnicamente e sovvenzionato dallo Stato, oppure in determinate circostanze si deve pensare ad un sistema di cooperazione obbligatoria?

R. — Più che imposizione bisognerebbe pensare a far nascere nel contadino la convinzione dell'utilità della cooperazione attraverso una opportuna propaganda, dando a questa gente una istruzione orientata in tal senso.

D. — Si muovono delle obbiezioni all'affidare la funzione del collocamento alle organizzazioni sindacali, la principale è che il sindacato non offre sufficienti garanzie di imparzialità. Lei che ne pensa?

R. — Sono d'accordo, ma sono convinto che tale funzione deve spettare al sindacato perchè sono certo che in un domani non lontano tali obbiezioni non avranno ragione di esistere.

D. — Gli attuali uffici del lavoro dovranno essere svuotati?

R. — Non capisco che cosa ci stiano a fare e quale sia la loro utilità pratica. Si dovrebbero conservare soltanto per le funzioni statistiche, di coordinamento fra sindacato e Stato.

D. — Come nelle aziende industriali ci sono i Consigli di gestione ci potrebbe essere nell'agricoltura il consiglio di cascina, come fu sperimentato nel 1920?

R. — Ci potrebbero essere soltanto se ci sono delle persone di criterio. Il contadino deve abituarsi a ragionare con la propria testa e non con quella degli altri. E' necessario che certe bandiere politiche siano messe fuori della porta in determinate circostanze, poichè occorrono persone capaci che abbiano idee precise e chiare ed una esperienza. Si dice che si debbono mandare avanti i giovani, sono d'accordo, ma quando i giovani avranno fatto un po' i capelli grigi!

D. — Il lavoro cooperativistico dei piccoli proprietari di terreno può essere introdotto con successo ai fini della produzione?

R. — Senza dubbio; chiamateli come volete, cooperative, consorzi, ecc., noi abbiamo bisogno di un'agricoltura pianificata, specialmente ai fini dell'esportazione. Ritengo senza esagerare che oltre ad essere utile è una necessità.

D. — A proposito della tecnica dell'agricoltura, come si potrebbe risolvere oggi il problema di supplire alle funzioni delle vecchie cattedre ambulanti di agricoltura?

R. — Per me bisogna rimetterle su e creare anche gli agronomi condotti che abbiano una seria preparazione e che possano essere di guida e di consiglio ai contadini, ispirando loro fiducia, fiducia che si acquista dopo un serio tirocinio.

D. — La Federterra è interessata alla nazionalizzazione della Montecatini?

R. — Secondo me, finora la Montecatini ha venduto solo del fumo. Essa può e deve avere una funzione importante se si dedica con maggiore serietà alla sperimentazione di prodotti, sopratutto anticrittogamici, cioè crea dei prodotti veramente utili all'agricoltura.

D. — Quale sistema di salario è migliore in agricoltura?

R. — Sono contrario al cottimo che abbrutisce il lavoratore ma per non ricorrervi sarebbe necessario avere un operaio cosciente che sappia dare tutto il suo rendimento.

D. — Pensa che il salario a cottimo possa influire sul fisico?

R. — Senz'altro.

D. — Si può pensare alla compartecipazione agli utili in agricoltura?

R. — E' una cosa bella, ma nasconde anche delle insidie. E' necessario che sia ben regolata, vigilata e precisata.

D. — Ci deve essere una base contrattuale?

R. — Contratti comunali e non provinciali o nazionali.

D. — La funzione di collocamento dovrà essere finanziata, si imporranno dei contributi. Cosa ne pensa, chi dovrebbe pagare?

R. — Dato che beneficiamo tutti e non soltanto gli iscritti, si dovrebbe necessariamente introdurre il contributo obbligatorio.

INTERROGATORIO DELL'ON. RAFFAELE PASTORE

segretario Generale della Federterra

Roma, 7 Maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del lavoro: dott. Santini, dott. Valenti.

Sono d'avviso che la cooperazione nell'agricoltura potrà svolgere una grande attività. Però c'è la necessità di una organizzazione centrale che la ordini. L'Opera Nazionale dei Combattenti sarebbe molto utile a questo scopo con la sua possibilità di espropriare terreni; potrà intervenire nella costituzione di molte cooperative. La cooperazione penso possa assolvere le due funzioni anche nel quadro della riforma agraria.

Tanto in una azienda condotta a sistema capitalistico come in una condotta a sistema familiare, la cooperazione ha grande importanza. Nell'azienda condotta a sistema familiare la cooperazione potrà essere necessaria per l'acquisto delle materie prime, dei concimi, per la trasformazione e la vendita dei prodotti. Si dovrà però evitare il bracciantato ambulante, ed arrivare ad un bracciantato fisso nell'azienda.

Dopo che la cooperazione italiana ebbe un arresto con l'avvento del fascismo, lo Stato dovrebbe mettere le cooperative agricole in condizioni di essere trattate per lo meno alla stessa stregua dei privati.

La cooperativa non può progredire se non ha da attingere a fonti di credito, possibilmente a lunga scadenza, particolarmente per le spese di impianto. Dovrà essere organizzata in una Federazione Nazionale nel quadro della Confederazione Generale del Lavoro.

Però, anche per impedire che sotto forma di cooperative si nascondano aziende di carattere speculativo, penso che negli organi costituzionali dello Stato gli interessi del lavoro debbano essere rappresentati. In caso di sistema bicamerale, il Senato dovrebbe avere la rappresentanza delle categorie produttrici.

Ritengo anche che il sindacato deve avere una sua politica: la politica della classe lavoratrice, e che il diritto di sciopero sia un diritto acquisito per la classe operaia, di cui però bisogna far uso diligente, specialmente nei servizi pubblici.

Circa l'arbitrato obbligatorio nel caso di controversie collettive, dichiaro che se il diritto di sciopero è limitato, si ricorre facilmente all'arbitrato. Bisognerebbe limitare la facoltà di ricorrere all'arbitrato obbligatorio. Quando lo sciopero può nuocere allo Stato, allora dovrebbe introdursi l'arbitrato obbligatorio. Per esempio nelle vertenze agricole.

INTERROGATORIO DEL DOTT. EMANUELE PIGA

presidente della Magistratura del Lavoro

Roma, 29 Maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: dott. Valenti, dott. Bajocco, dott. Vallieri.

Domanda — Alla Commissione interesserebbe conoscere il suo pensiero sul seguente quesito che non fu posto nel questionario in quanto si ritenne più opportuno farne oggetto d'interrogatorio: « La registrazione dovrà di diritto attribuire la personalità giuridica alle associazioni sindacali con il conseguente diritto di acquistare e possedere beni? ».

Risposta — Tra i metodi di riconoscimento della persona giuridica c'è quello della registrazione. Io non ho niente in contrario, è sempre meglio che ricorrere ad un decreto del Capo dello Stato. La registrazione è la forma migliore, si capisce sempre previ accertamenti di tutte le condizioni richieste, numero di aderen-

ti, ecc. Ai fini della stipulazione dei contratti collettivi è più utile scindere i sindacati di categoria. Ad esempio i contratti di lavoro delle industrie metallurgiche e dei chimici presentano delle particolarità diverse da quelli degli edili. A mio avviso è stato un errore aver soppresso il riconoscimento giuridico. Era sì sbagliata la scelta della rappresentanza dei sindacati fatta dall'alto, mentre fatta democraticamente è un bene. La forma più semplice è quella del riconoscimento attraverso la registrazione. Le forme di riconoscimento giuridico debbono essere semplici. Negli altri Stati il sistema della registrazione è largamente attuato.

D. — Col riconoscimento giuridico il sindacato acquista il diritto di possedere beni che in determinate situazioni potrebbero essere in pericolo. Si pensava ad una forma di registrazione speciale.

R. — Questo pericolo non lo vedo. Il riconoscimento della personalità giuridica una volta accordato, il potere esecutivo non lo può togliere; soltanto la legge può farlo. Questa è stata un'aberrazione del fascismo, ma prima di tale regime, una volta concessa la personalità giuridica, non poteva essere tolta dal potere esecutivo. Un diritto non si può sopprimere che dalla legge. Anche per i beni, la legge li destina a istituzioni analoghe. Vanno sempre a beneficio dei lavoratori.

D. — Altra preoccupazione della Commissione era quella che nel caso che il sindacato riconosciuto giuridicamente si trovasse in condizioni di subire controversie e pagare per questo delle somme ,sarebbe suscettibile di esproprio dei beni.

R. — Di questi casi si occupano i trattatisti; tale responsabilità del sindacato non si è mai attuata; è una preoccupazione soltanto teorica. Il sindacato dovrebbe intervenire nelle controversie a tutela di interessi superiori. Le dispute avvengono sempre fra coloro che sono stati lesi e l'imprenditore, a meno che non si ritorni alla disciplina delle controversie collettive. L'opera di un magistrato appaga di più le coscienze. In Australia ci sono forme di arbitrati che vengono costituiti sotto la presidenza di un giudice.

D. — La Commissione ebbe a discutere il problema se si ritenesse utile costituire per le controversie del lavoro un arbitrato obbligatorio. Si disse anche che ciò veniva a ledere la libertà di sciopero e fu proposto tale istituto come un tentativo di conciliazione o che avesse il valore di una condanna morale.

R. — Vi posso dire che in alcuni Paesi del Commonwealth britannico, come la Nuova Zelanda, queste controversie hanno avuto soluzioni pacifiche con prevalenza della forma giurisdizionale. In Italia abbiamo una scarsa esperienza, anche per il fatto che lo Stato fascista voleva imporre delle soluzioni. I contratti collettivi hanno una parte stabile, quella che riguarda le norme, e una parte mobile e cioè la parte salariale che viene adattata alle esigenze. Ci possono essere questioni di interpretazione e questo è un compito che deve essere assegnato ad un organo di carattere permanente. Col magistrato le parti rimangono più soddisfatte, si capisce con un magistrato preparato. La mia esperienza mi dice che in tale forma molte controversie si risolvono. E' un esperimento che si dovrebbe fare. Io penso che tutta questa materia di controversie si dovrebbe inserire in un quadro più vasto, creando un organo speciale di giurisdizione, comprendendovi anche le controversie di impiego pubblico.

Sarei favorevole ad una giurisdizione probivirale. Le controversie più semplici, come in materie di cottimo, ecc. toglierle dalla competenza del magistrato e riservare a lui quelle di carattere più elevato, con una procedura più snella. Io penso che sarebbe utile unificare tutto il contenzioso del lavoro. Il guaio è che in Italia le riforme si fanno nelle conventicole dei Ministeri, invece andrebbero discusse pubblicamente, agitate attraverso la stampa e il Parlamento.

D. — Ciò potrebbe nuocere al diritto di sciopero.

R. — Il diritto di sciopero non si può sopprimere, salvo per alcune categorie di servizi pubblici. Lo sciopero limitato a quelli che sono gli scopi del sindacato è una cosa sana, ma lo sciopero politico no. Quelle ragioni l'iscritto al sindacato, che è

anche cittadino, può farle valere in altra sede.

Lo sciopero politico è da escludersi perchè non è materia regolabile. Tali decisioni sono demandate al senno e all'accorgimento dei dirigenti delle organizzazioni.

D. — Tutte queste questioni dovrebbero essere poste sotto la vigilanza dell'Ispettorato del lavoro o di organismi speciali?

R. — Preferirei organi decentrati autonomi. L'amministrazione centrale coglie sempre pretesti per inflazionare, creando sempre nuovi uffici.

D. — E circa i ricorsi?

R. — Ci sono due specie di ricorsi: quando esistono delle lesioni di interessi nell'ambito della stessa categoria, oppure nel caso di sottospecie d'interessi per cui dovrebbero essere organizzati collegi in forma giurisdizionale.

D. — E in tema di inquadramento?

R. — E' una questione molto delicata, per cui bisognerà creare un organo particolare. I collegi, se sono numerosi, finiscono col non concludere. Bisogna creare in seno ai consigli degli organi speciali, con prevalenza di elementi del Consiglio e con qualche esperto estraneo. In queste questioni che sono di natura giuridica io non vedrei male che ci fosse anche l'apporto del magistrato. Si tratta di interpretare la legge.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR GIOVANNI CALZANO

segretario della F. I. O. M. provinciale di Torino

Roma, 7 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: dott. Santini, dott. Valenti.

Domanda — Desidererei sapere il suo pensiero sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione della azienda. In quale maniera ritieni che si possa meglio realizzare, in quali limiti, in che forma? Parlo in particolar modo dei Consigli di gestione.

Risposta — Il Consiglio di gestione è quello che rappresenta realmente l'espressione della volontà di ricostruire della massa in questo momento contingente; data la trascuratezza ed il sabotaggio degli industriali, l'operaio sente il bisogno della possibilità di controllare e di sollecitare l'operato dell'imprenditore, e l'unica forma di organizzazione è il Consiglio di gestione. Esso realmente non dà una garanzia assoluta di poter controllare, ma in questo momento particolare c'è bisogno di pianificare il lavoro, adoperando tutte le forze utili alla ricostruzione attraverso un discernimento della mano d'opera improduttiva in fabbrica, che pesa enormemente sulle spese generali e quindi sul costo di produzione. La F.I.O.M. ha avuto una prima riunione di tutti i Consigli di gestione di Torino, ed è stato formato un comitato di coordinamento che deve raccogliere tutti i dati di fatto per cercare di dare un'indirizzo unico. Non bisogna lasciare i Consigli di gestione a se stessi, occorre coordinarli per dare loro un indirizzo giusto. In dodici o quattordici fabbriche i Consigli di gestione hanno già realizzato risultati utili, tutelando la mano d'opera, utilizzando le materie prime con la massima economia, richiedendo l'intervento delle masse per avere dei giudizi sulla ricostruzione. Tutto ciò ha portato innanzi tutto un incentivo alla produzione: da un minimo di 21-22 lire si è passati sulle 32-33 lire ed anche una riduzione del costo di produzione alla Borsa.

In una situazione normale poi, si stabilirà una situazione politica tale che queste organizzazioni avranno un riconoscimento giuridico, e funzioni molto importanti anche nella economia del nostro paese.

D. — Della eventuale partecipazione dei lavoratori ai consigli di amministrazione cosa ne pensi?

R. — Per quanto riguarda in par-

ticolare la partecipazione ai Consigli di amministrazione, in alcune fabbriche ciò è già avvenuto, ma in molte altre è difficile trovare elementi che abbiano una competenza amministrativa per potervi partecipare. Mentre dal punto di vista tecnico la cosa si presenta sotto un aspetto molto più facile, nel Consiglio di amministrazione bisognerebbe avere elementi che abbiano una conoscenza e siano in condizioni di avere degli elementi di giudizio.

D. — Come principio tu lo accetti però subordinatamente alla acquisizione di una capacità amministrativa?

R. — Per quanto riguarda le commissioni interne ritengo che devono essere estese a tutte le aziende. Se vi sono lavoratori, siano essi operai o impiegati, avranno delle proprie esigenze sindacali anche quando non siano rivendicazioni salariali; vi saranno altri problemi: disciplina, igiene, ecc.

D. — E in merito all'efficacia degli accordi intervenuti fra commissione interna e impresa, ci deve essere un riconoscimento giuridico di tali accordi?

R. — Occorre sempre il riconoscimento da parte del sindacato, anche perchè gli accordi possono portare eventuali contrasti con quella che può essere la norma del sindacato, e per impedire che pian piano abbiano a prendere un certo aspetto di autonomia.

Sono d'avviso che si debba evitare il salario a cottimo, e che quello secondo il sistema Bedaux è assolutamente da escludere perchè è un sistema veramente massacrante, avendo delle ripercussioni sul fisico: un uomo a 40-45 anni è completamente finito. Bisognerà scegliere nuovi sistemi di incentivo della produzione.

Infine per quanto riguarda l'applicazione di ricerche di carattere psicotecnico cito il caso seguente: in tutte le sezioni della FIAT vi sono 1900 esuberanti che debbono essere utilizzati a turno per evitare licenziamenti, mentre le ferriere hanno bisogno di 380 operai. Gli operai esuberanti nelle altre sezioni si rifiutano di lavorare nelle ferriere perchè ritengono di non poter compiere quel lavoro. Sarebbe opportuno sottoporre tali operai ad una visita medica che accertasse le loro condizioni e poter assicurare che il lavoro nelle ferriere non è nocivo alla loro salute. L'operaio non si deve autosuggestionare affermando che certe attività non può esercitarle. Naturalmente tale selezione dovrebbe esser fatta con criterio.

INTERROGATORIO DELL'ING. CLAUDIO MARCO SEGRE'

vice presidente della Confederazione Industriali

Roma, 31 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: dott. Toscani, dott. Valenti.

Poichè le Costituenti storiche ormai riconoscono una particolare importanza al fenomeno lavoro e alla disciplina, il lavoro direttivo ed il lavoro del produttore devono essere posti sullo stesso livello, nel senso che tutte queste forme di lavoro siano essenziali per lo sviluppo economico nazionale, cioè che devono essere considerate e inquadrate su un piano di lavoro graduato, ma essenziale. Si deve cioè dare una valutazione graduata nel senso che il lavoro di propulsione deve essere considerato più raro e più essenziale di quello manuale.

In Italia la piccola e media impresa ha costituito veramente il nerbo dello sviluppo industriale produttivo del paese.

Questa forma di attività è più connaturata alla vita del paese. Questa forma di attività deve essere presa in modo serio e considerata anche nei riguardi della figura dell'imprenditore.

A differenza di quello che avviene in altri grandi paesi, la piccola e media industria in Italia rappresenta per quel che concerne il numero delle imprese, il 96 e mezzo per cento delle industrie esistenti nel

paese dal punto di vista dell'importanza. Secondo le statistiche confederali si può dire che rappresenti un peso del 65-70% dell'economia produttiva. Da queste cifre risulta chiara una duplice conseguenza: prima, diffusione della piccola e media industria, e quindi la grande importanza che ha il conduttore della azienda come persona fisica; l'altra la cospicua importanza economica che ha il complesso della piccola e media impresa, che eccede notevolmente quella del complesso delle grandi imprese.

Per quel che riguarda, quindi, una disciplina giuridica dell'ordinamento sindacale nel futuro assetto costituzionale dello Stato, cioè il potere nominativo da dare alle categorie rappresentate, il fissare un orientamento di carattere generale è essenziale per lo sviluppo industriale produttivo del paese. Però bisogna avere chiari due principii, che sono principii estremi: il primo è un principio liberistico, tende a stabilire che debba prevalere il libero gioco delle forze economiche nelle inevitabili competizioni fra capitale e lavoro. Questo è un principio teoricamente giusto, ma praticamente di difficile attuazione nella circostanza in cui si trova oggi tutta l'economia mondiale. L'altro principio invece è orientato verso una concezione diversa, anzi opposta; la tendenza cioè a inquadrare il gioco delle forze economiche entro determinati schemi, il che porta a legislazioni di un tipo che si può riavvicinare da una parte a quello del corporativismo — salvo ognuno fascista — e dall'altra alla disciplina del lavoro che esiste anche nei paesi più avanzati, fra cui la Russia Sovietica. Ora probabilmente, dato che l'umanità è in attesa che si formi un assetto sociale definitivo che, naturalmente, investirà tutte le correnti produttive del mondo, è pensabile che una via di mezzo sarebbe più ragionevole; però la via da percorrere dovrebbe essere questa: partire dalla concezione liberistica e rimanere aderenti ad essa per quanto è possibile, intervenendo soltanto per quei determinati problemi nei quali si ravvisi la necessità dell'intervento.

In certe situazioni non è possibile intervenire; forse considerando quello che è avvenuto e quello che avviene anche oggi nei grandi paesi che hanno una grande attrezzatura industriale complessa e completa e che sono intonati, per quanto riguarda la tendenza generale, verso il liberalismo, la legislazione di questi paesi potrebbe essere presa ad esempio (per es. la legislazione americana, in cui lo Stato interviene non attraverso una formulazione, ma attraverso l'azione degli organi legislativi, i quali, caso per caso dànno all'organo esecutivo l'autorizzazione di intervenire). Quindi questo diretto intervento deve essere cautelato al massimo e non delegato a priori al potere esecutivo; esso deve essere rimesso caso per caso perchè è pericoloso.

Ammesso il potere normativo delle associazioni sindacali, il contratto di lavoro, oltre ad una funzione di tutela del lavoratore, deve avere anche una funzione equilibratrice nei rapporti tra gli stessi datori di lavoro appartenenti alla stessa categoria: se si ammette che un determinato accordo di carattere sindacale risponda alla necessità di tutelare il lavoro e, contemporaneamente, di perequazione delle condizioni giuridiche dei cittadini, non si vede perchè si debbano sottrarre i datori di lavoro a queste norme di carattere legislativo.

D'altra parte il livello della protezione sociale e della protezione sindacale del lavoratore deve essere in funzione della situazione economica generale del paese.

Il problema della partecipazione dei lavoratori all'attività economica dell'azienda, è diviso in due o tre sezioni. Si può concepire, almeno in linea teorica, una forma estrema, in un senso o nell'altro, di partecipazione del lavoro ai risultati economici dell'industria. Per esempio, la forma cooperativista ha dato in qualche caso degli ottimi risultati. Esempio tipico la grande casa Zeiss germanica, che è un organo cooperativo ed ha funzionato già da molti anni in condizioni ideali. Ma indipendentemente anche dal tipo della industria e della maestranza, la cooperazione risolve il problema in senso favorevole alla partecipazione del lavoratore, però la maggior parte degli esperimenti cooperativi non ha dato un buon risultato e vi sono delle cooperative di costruzioni, edili,

stradali, ecc. che sono andate malissimo. Vi sono altre cooperative di carattere industriale in cui l'intervento di uno o due dirigenti particolarmente abili, particolarmente autorevoli, ha permesso di giungere a risultati discreti; però è un eccezione. L'altra formula estrema è quella di tenere il lavoratore assolutamente estraneo al risultato della gestione aziendale, e debbo dire con rincrescimento che nella situazione produttiva italiana questa è la formula più attuale, col temperamento che, in sostanza, ove si studino degli accordi sindacali con uno spirito di umanità sufficiente, il lavoratore può praticamente partecipare ai benefici aziendali attraverso una maggiore remunerazione. Questa dovrebbe essere, nella situazione attuale del nostro paese, la via maestra. Per quel che riguarda i Consigli di gestione sono contrario, per due ragioni fondamentali: l'industria italiana ha una esigenza essenziale, e cioè che l'imprenditore deve sentirsi libero di correre i suoi rischi e di condurre la sua impresa secondo il suo personale criterio, il che è giusto perchè assumendone lui i rischi deve avere ampiamente i benefici. La possibilità da parte dei lavoratori di dare un contributo utile allo sviluppo dell'azienda, allo sviluppo delle industrie, può difficilmente realizzarsi nella situazione attuale. D'altra parte in un regime di libertà ogni individuo, anche un lavoratore di infimo rango se ha le capacità, può raggiungere le più alte vette della conduzione dell'azienda.

La maggior parte delle industrie medie e anche grandi d'Italia sono state create e condotte da uomini che venivano dal popolo e qualche volta dal nulla; esempio tipico la Marelli, grande organismo meccanico che ha fatto onore all'Italia impiantata su basi molto serie e solide è stata fondata da un operaio. Ciò si può ripetere per molte industrie tessili. D'altra parte c'è un fattore che si è molte volte portato in campo: formare lo stato maggiore delle future industrie sviluppate. Ora lo stato maggiore non si crea attraverso Consigli di gestione i cui membri vengono eletti per ragioni che, molto spesso, hanno poco a che fare con la capacità individuale. Evidentemente un meccanismo simile non può portare ai risultati desiderati. Viceversa in Italia è stata raggiunta da molto tempo, 30 o 40 anni fa, un'altra forma d'intervento delle maestranze nella gestione industriale e si sono avute significative anticipazioni: le Commissioni di fabbrica, che non sono invenzioni del 1943 ma esistevano molti anni prima. Le Commissioni interne hanno rappresentato in molte occasioni un utile e simpatico punto di contatto tra imprenditore e maestranze. Il patto interconfederale del 1943 (Buozzi-Mazzini) stabilisce che le commissioni interne intervengono presso la direzione dell'azienda per tutelare l'esecuzione dei patti stabiliti in altra sede e per garantire che il lavoro non sia moltiplicato e che gli uomini di valore siano presi in considerazione. Quindi questa forma di collaborazione tra imprenditore e prestatore di opera, che si concreta nella commissione interna, è una conquista utile che deve essere mantenuta; più in là non si può andare, perchè nello stato attuale sarebbe inutile e in molti casi dannoso.

D. — Da alcuni si è pensato che potesse servire a rinsaldare i vincoli di solidarietà tra azienda e lavoratori anche la formula della partecipazione dei lavoratori agli utili aziendali. Cosa ne pensa lei?

R. — Si rileva che gli utili aziendali hanno un carattere aleatorio che male si armonizza con l'esigenza dei lavoratori; una azienda può andare bene per un anno e può andare male un altro, e questa specie di modificazione nella retribuzione del lavoratore indubbiamente non è opportuna. D'altra parte, dal punto di vista quantitativo, questa partecipazione non potrebbe essere che molto modesta; si concreta in un aumento della retribuzione che, percentualmente, sarebbe molto modesto e quindi inoperante rispetto al giusto tenore di vita del lavoratore. Della partecipazione dei lavoratori non si può parlare fino a che i lavoratori non abbiano raggiunto un grado di economia per cui possano diventare utilmente azionisti, cioè i partecipi intelligenti ed interessati all'andamento aziendale.

D. — Qualcuno aveva pensato di costituire fondi generali, ai quali dovrebbero affluire questi utili da ri-

partire fra i lavoratori; ciò eliminerebbe i presupposti della partecipazione agli utili. Che cosa ne pensa?

R. — Un'azienda per vivere ha bisogno di riserve, di masse di manovra; gli utili sono nell'ordine di grandezza di una percentuale del capitale impiegato e quindi assai piccoli rispetto alle masse dei salari pagati. Quindi questa formula della ripartizione di una frazione degli utili fra i lavoratori rappresenterebbe un apporto talmente piccolo rispetto alla massa dei salari, per cui diventerebbe un provvedimento inoperante.

D. — Vuol parlarci dei problemi della disoccupazione e dei provvedimenti da prendere?

R. — I provvedimenti di emergenza sono, nella maggior parte dei casi, anti-economici (lavori pubblici, ecc.). Evidentemente rientrano nel campo della patologia e quindi bisognerebbe cercare di superare la fase di questi provvedimenti il più presto possibile, perchè non fanno che mortificare la vitalità dell'industria. I provvedimenti a lungo respiro si presentano principalmente con due grandi fenomeni: il primo è quello della libertà dell'imprenditore; il secondo rappresenta la progressiva qualificazione del lavoro. Bisogna che l'imprenditore sia in condizione di orientare la sua opera liberamente, sapendo che il risultato della sua industria è una cosa che lo riguarda, senza interventi che possono essere inintelligenti, possono essere viziati. Questo porterebbe indubbiamente ad affermare in modo certo uno sviluppo assai più florido dell'organizzazione produttiva degli scambi e quindi ad un assorbimento di mano d'opera molto maggiore; naturalmente a questo si connettono tutti gli altri problemi. L'altro grande comma del problema è quello della qualificazione delle maestranze. L'Italia ha nel lavoro la forza, la maggiore ricchezza, ma questa ricchezza è grande non soltanto nel senso manuale ma anche in quello intellettuale del lavoratore; è grande ed è suscettibile di immensi sviluppi. Se si dovesse configurare una Italia produttiva, secondo il migliore piano che si possa concepire, si dovrebbe vederla popolata di lavoratori che conoscono a fondo il loro mestiere, che abbiano avuto modo di imparare il loro mestiere; essi sarebbero superiori ai lavoratori di qualsiasi paese del mondo. e farebbero compiere all'industria italiana veri e propri miracoli. E questa non è una speranza teorica o mistica; questa è una certezza che deriva dall'esperienza. Per far questo bisogna ricorrere a molti provvedimenti che debbono essere organati opportunatamente, intonati al genio delle singole regioni italiane. Noi abbiamo in Italia, purtroppo, una grande massa di lavoratori non qualificati, i manovali bravi; sono gente sobria, lavorano, ma purtroppo ai fini di una produzione moderna significano poco, sono gente amorfa che potrebbe diventare una massa di lavoratori capaci, intelligenti, specializzati che qualsiasi paese ci invidierebbe. Questi sono i fattori sui quali si dovrebbe intonare una azione di governo.

Il problema si riallaccia anche alla questione della istruzione professionale che diviene così essenziale in tutti gradi. Si è cercato di svilupparla, in passato, non soltanto nelle scuole di secondo grado, ma anche in quelle per operai. Ora è necessario che presso le industrie, presso i comuni, presso le istituzioni benefiche, presso gli istituti, ovunque vi siano giovani, si creino delle scuole per operai, perchè è da lì che si può trarre lo stato maggiore dell'industria futura. Il tesoro di intelligenza e di prontezza che ha l'operaio italiano, è una cosa qualche volta veramente commovente.

Questo problema non va considerato soltanto dal lato economico e sociale ma anche in senso molto più elevato, molto più affascinante del solo problema economico della valorizzazione del lavoro. E' il vero modo di creare l'individuo cosciente, quindi è veramente uno dei campi in cui tutti dovremmo fare tutto il nostro possibile perchè sia sviluppato al massimo.

INTERROGATORIO DELL'AVV. FRANCESCO LORIGA

Segretario dell'Associazione Industriali del Lazio

Roma, 31 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: avv. Toscani, dott. Valenti.

Domanda. — Quali sono le possibilità di risolvere con mezzi giuridici i conflitti di lavoro?

Risposta. — Se lo Stato ritiene che le associazioni sindacali siano oggi, in un grande paese che abbia una certa importanza nello sviluppo industriale, organismi che maneggiano interessi importantissimi, non soltanto interessi delle categorie che rappresentano, ma interessi della collettività, è indispensabile che lo Stato intervenga, sia per quanto riguarda la disciplina delle Organizzazioni sindacali, sia per quanto riguarda la creazione di quegli organismi intesi a comporre le vertenze tanto individuali che collettive.

Pur affermando il principio del sindacato libero, della pluralità dei sindacati, lo Stato non può non riconoscere ad un determinato sindacato, che abbia la maggior rappresentanza degli interessi della categoria, una certa legittimazione a stipulare i contratti collettivi, i quali debbono essere fatti in modo da essere obbligatori nei confronti di tutti coloro che appartengono alla categoria.

Ammettendo il principio interventistico dello Stato e rimanendo nel caso del sindacato plurimo, si deve però riconoscere ad un determinato sindacato la rappresentanza degli interessi di tutti gli appartenenti alla categoria, senza imporre la iscrizione al sindacato e senza imporre contributi obbligatori. Quindi, sindacato che abbia la rappresentanza giuridica degli appartenenti alla categoria.

Ammesso questo principio, è opportuno che lo Stato intervenga anche nel campo amministrativo, nel campo dell'attribuzione di certe determinate categorie a quel determinato sindacato; altrimenti si verificherebbero inconvenienti per lo spostamento di una categoria di lavoratori da un sindacato ad un altro, con relativa discussione sulla applicabilità di un certo contratto anzichè di un altro.

Affermato il principio della obbligatorietà della osservanza dei contratti collettivi, sorge la necessità di creare degli organi (*Magistratura del Lavoro* o *Arbitrato*) per la risoluzione delle controversie di carattere collettivo, le quali non debbono essere soltanto quelle relative alla integrazione e applicazione dei contratti, ma anche le controversie economiche.

Per la risoluzione delle controversie individuali sarebbe opportuno, senza creare organi giurisdizionali speciali, deferire la composizione di tali controversie agli organi giudiziari normali; naturalmente rendendo più agile, più spedita la procedura per la risoluzione delle controversie di lavoro.

Le associazioni sindacali dovrebbero avere la possibilità di una disciplina di accordi economici che in fondo, durante il periodo pregresso, in molti casi hanno funzionato convenientemente e in molti casi hanno rappresentato anche una difesa degli interessi economici di categorie economicamente meno forti.

Quanto agli organi statali in materia di lavoro e alla sistemazione degli organi territoriali, sopratutto in rapporto alla duplicità di organi che si è creata in questo momento attraverso la esistenza degli *Uffici del Lavoro* e degli *Ispettorati del Lavoro e dell'Industria*, riconosco l'opportunità che questi uffici del lavoro siano concepiti in forma unitaria, che cioè si occupino del collocamento, dell'anagrafe del lavoro, della raccolta di tutti i dati statistici.

Di questi uffici dovrebbe esisterne uno solo, mentre ora sono molteplici, e quindi lo stesso datore di lavoro non si sa orientare sulle funzioni dell'uno o dell'altro.

L'Ufficio del Lavoro dovrebbe divenire unico anche rispetto alle categorie, e la materia dovrebbe essere disciplinata in forma unitaria.

Per quanto riguarda i poteri ispettivi, dovrebbero essere rinforzate le attribuzioni dell'Ispettorato del Lavoro; sia nel campo delle prescrizioni, sia per quanto riguarda gli infortuni, le assicurazioni invalidità e vecchiaia ecc. In conclusione un Ufficio del Lavoro dovrebbe provvedere all'anagrafe del lavoro e un altro ufficio avrebbe funzioni ispettive e sarebbe un organismo periferico del Ministero del Lavoro.

Infine non vedo la necessità di uffici regionali che servano di tramite fra uffici provinciali e Ministero del Lavoro.

INTERROGATORIO DEL DOTT. LIVIO MALFETTANI

Direttore della Confederazione Cooperative Italiane

Roma 27 Maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: dott. Vallieri, dott. Valenti, dott. Sylos Labini.

Si è avuta l'impressione che si voglia fare della cooperazione una organizzazione che tragga la propria ispirazione, il proprio controllo, e talvolta i propri mezzi finanziari dallo Stato.

E' dibattuta la questione dei limiti entro i quali la cooperazione deve svolgersi; limiti che indubbiamente possono essere ravvisati in quella che può essere l'ingerenza dello Stato nell'attività cooperativa. Questa attività paternalistica dello Stato si è ripercossa su tutti i campi della economia nazionale in questi ultimi anni.

E' notorio che l'organizzazione cooperativa praticamente non aveva la possibilità di vivere con i propri mezzi; ora si ritiene appunto che lo Stato debba intervenire per sostenere la cooperazione. Questo è un concetto che può essere sviluppato sotto due aspetti: in che cosa consiste questo intervento dello Stato?

Se le provvidenze sono di carattere tributario, con imposizioni fiscali, con la convalida del fatto cooperativo, allora siamo d'accordo: lasciamo assolutamente libere le organizzazioni cooperative di sorgere, di affermarsi, di sussistere o di morire (perchè possono anche morire). Se invece l'intervento dello Stato deve favorire la cooperazione direttamente, come organizzazione collettiva, allora tale intervento ha un carattere paternalistico. Le cooperative, come tali, sono società private, che hanno una determinata libertà d'azione e debbono essere lasciate libere di affermarsi nella lotta economica, in modo che le iniziative sane, sia pure aiutate da queste provvidenze legislative, si affermino; e quelle che non sono sane (ed in questi anni ce ne sono state molte) dovrebbero essere eliminate.

Quando si parla di cooperazione, si pensa sempre alla cooperazione di consumo, poichè si ritiene che tale forma di associazione sia la più adatta a difendere i consumatori. Oggi queste organizzazioni si trovano in difficoltà perchè mancano sopratutto i prodotti alimentari. Se ci fossero tali prodotti, e le cooperative potessero reperirli e distribuirli senza un utile eccessivo, le cooperative di consumo si troverebbero in una situazione migliore. Oggi questo non c'è. Se una cooperativa deve reperire dell'olio, non può farlo. *Difficoltà di finanziamento:* le cooperative che avevano un certo capitale formatosi in un momento in cui la lira aveva un certo valore, oggi hanno il medesimo capitale (oggi si possono sottoscrivere fino a 50 mila lire); quindi, insufficienza di mezzi economici per fare acquisti. Anche le *cooperative di lavoro* si trovano in difficoltà. Per queste ultime il problema sostanziale è quello del finanziamento. In Italia è la Banca del Lavoro che concede crediti alle cooperative. Però, si fa credito di esercizio, non si fa credito d'impianto. Quelle cooperative che hanno già un'attrezzatura ed hanno soltanto bisogno di un piccolo credito per iniziare i primi lavori o per pagare la prima quindicina agli operai, riescono a vivere. Ma se questo non è, la cooperativa difficilmente riuscirà ad ottenere i crediti per acquistarsi i mezzi di lavoro necessari; allora, si ricorre a combinazioni con

altre imprese industriali attraverso la formula del *cottimo fiduciario* (noi diamo la mano d'opera, voi date gli strumenti).

La questione del finanziamento delle cooperative è un argomento sostanziale che dovrebbe essere trattato dai costituenti.

Il credito della cooperazione dovrebbe essere suddiviso fra molti diversi istituti creditizi, allo scopo di ripartire il rischio, come avviene nel capo dell'assicurazione.

Questa organizzazione di credito dovrebbe sorgere da un *consorzio bancario* il quale possa ripartire il rischio fra le diverse organizzazioni bancarie aderenti.

Riguardo alle *cooperative di credito* (Casse rurali) ho notato che nel questionario non se n'è fatto cenno. Anche in questo settore, le difficoltà sono notevoli perchè anche qui abbiamo una certa massa di depositi che trovano difficoltà di collocamento. Perchè, in fondo, gli agricoltori, i contadini, quelli che sono soci delle casse rurali, hanno guadagnato in questi ultimi anni ed indubbiamente hanno portato i loro risparmi alle casse rurali. Ora la cassa rurale soffre anche più della grande organizzazione. Siccome gli investimenti sono limitati dalla sua stessa fisionomia, che impone una straordinaria prudenza in questi investimenti, anche le casse rurali si trovano in situazione difficile che si ripercuote sulle medesime allo stesso modo in cui si ripercuote sui grandi istituti di credito.

Anche la *cooperazione edilizia* (che non è cooperazione di lavoro) ha le sue difficoltà derivanti dal fatto che quando delle persone si associano per ripristinare una casa sinistrata di cui i soci sono i condomini, tale cooperativa si trova di fronte ad un trattamento identico a quello che può essere il contributo dello Stato elargito sotto forma di danno di guerra.

Circa il riconoscimento giuridico delle cooperative, ricordo che le cooperative vengono regolarmente registrate presso il Tribunale. La questione è sostanzialmente diversa. Le cooperative sono delle società, degli enti di carattere economico le quali hanno una propria registrazione. Il Sindacato è cosa diversa; rappresenta degli interessi di categoria i quali sono contrastanti con altri interessi. Quindi, mentre il Sindacato chiede di avere un riconoscimento efficace, il contratto stipulato in nome delle categorie che dice di rappresentare, tale questione non sussiste per le cooperative. L'attuale sistema di registrazione non ha bisogno di variazioni, essendo sufficiente per dare alle cooperative la loro capacità giuridica.

Circa le varie proposte tendenti ad agevolare la formazione di grandi organizzazioni cooperative che abbiano le garanzie sufficienti per ottenere i finanziamenti, dato che la grande organizzazione riconosciuta può ottenere credito, mentre la piccola cooperativa da sola non può farlo, io distinguo l'organizzazione sindacale delle cooperative dalla loro organizzazione economica. Vi sono due grandi organizzazioni sindacali: la *Confederazione Cooperative* e la *Lega Nazionale delle Cooperative.*

Queste due grandi organizzazioni hanno il compito di inquadrare tutte le cooperative, di vigilare, di consigliarle, di formare la coscienza cooperativa, di formare i cooperatori. Non sono organizzazioni economiche; non possono chiedere un finanziamento ad una banca, perchè non hanno un riconoscimento giuridico, non sono enti commerciali, ma sono soltanto *enti sindacali.*

Invece le cooperative che vogliono ottenere crediti da parte di banche possono farlo costituendo un *Consorzio di cooperative.* Tale possibilità è realizzabilissima, non c'è nessun bisogno di promuoverla attraverso una speciale disposizione, attraverso l'intervento dello Stato. Lo Stato non deve avere nessun controllo sulla attività cooperativa.

Che ci siano difetti nella nostra legislazione, per cui si rende possibile il mascheramento di interessi individuali sotto forma cooperativa, questo è esatto. E' necessario introdurre nella legislazione forme cautelative. Ma in un certo senso queste già esistono, poichè nella costituzione di una cooperativa è essenziale il requisito della *Mutualità.* Requisito che consiste, in linea di massima, nel fatto che i soci non possono conseguire utili oltre una determinata percentuale, e qualora la cooperativa venga liquidata i fondi esistenti debbono essere destinati a scopo di be-

neficenza sotto la vigilanza dello Stato. Solo sotto questo aspetto lo Stato deve intervenire. La cooperazione è un fatto privato; per questo noi siamo contrari ad un intervento dello Stato.

Esprimendo non solo il mio pensiero personale ma anche quello della Confederazione e della *Lega Nazionale delle Cooperative* concludo che la cooperazione dovrebbe essere fine a se stessa e non deve essere usata come un ponte verso la forma di collettivizzazione.

INTERROGATORIO DEL SIGNOR OSCAR SPINELLI

Vice Presidente della Lega Nazionale delle Cooperative

Roma, 27 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: dr. Santini, dr. Vallieri, dr. Valenti, dr. Baiocco, dr. Campese.

Domanda — L'attuale regolamento sulle cooperative non risponde alle attuali esigenze perchè esistono dei limiti, mentre non si chiede altro che la libertà di movimento per raggiungere i migliori fini. Allora si metterebbero le cooperative sullo stesso piano dell'attività privata. Il privato che svolge un'attività risponde col suo patrimonio morale e col suo patrimonio finanziario. Se eguale libertà venisse lasciata alle cooperative, quale sarebbe la copertura?

Risposta — La cooperazione non può, in ogni caso fornire una copertura corrispondente a quella di imprese private note e di larga risonanza nel mondo degli affari. Essa può, tuttavia, fornire la garanzia del credito morale dei propri organismi direttivi, le proprie riserve, la propria situazione patrimoniale. Noi inoltre auspichiamo la creazione di un sistema di controlli sul funzionamento delle cooperative, che andando dalla banca di finanziamento al pubblico parere, dia ogni ragionevole assicurazione. Ricordo al riguardo come, mentre col sistema tedesco i controlli sono avocati allo Stato, con altri sistemi essi sono lasciati alla cura di determinati organi emananti dalla stessa cooperazione. D'altra parte, ragionando di garanzie richieste ad es. dalle stazioni appaltanti, non si riesce a vedere perchè una cooperativa debba avere dei limiti per l'accesso alla pubblica gara, limiti che non si chiedono all'impresa privata. Secondo noi quando un ente, privato o cooperativo, fornisce la dimostrazione della sua capacità lavorativa, ed è solvibile ed è amministrato secondo le regole, non si dovrebbero fissare limiti.

Noi non siamo per una cooperazione strettamente basata sui principii mutualistici, che sono quelli che partendo dalla prima affermazione di Rochdale, si sono diffusi in tutto il mondo. Il cooperatore, nel caso della cooperativa di consumo, non deve pretendere di avere i migliori prodotti a minor prezzo del mercato, nè perseguire l'idea dell'utile per l'utile, nè se lavoratore, esigere un trattamento superiore a quello del lavoratore dell'industria privata. La cooperazione, va da sè, è un fatto di vita pratica, ma è anche un ideale e chi ne è alla testa deve fare ogni sforzo perchè questo concetto, spesso misconosciuto, risulti evidente ad ogni vigilanza del potere pubblico; perchè da questo e conservando al movimento il suo concetto ideale, si potranno avere, nei riguardi della cooperazione, tutte le garanzie desiderate.

D. — Dovrebbe esservi un organo centrale al quale fosse demandato l'esame preliminare delle pratiche relative alla costituzione delle cooperative?

R. — Prima dell'avvento del fascismo, la Lega delle Cooperative aveva raggiunto una grande prosperità: disponeva di oltre 8.000 cooperative, e si muoveva con l'ispirazione di uomini che andavano dal Luzzatti al Prampolini, al Baldini: ed era riuscita a creare un proprio organo di controllo che, se non poteva dirsi perfetto, era però tale da fornire una prima garanzia. Non era cosa obbligatoria, ma esso era entrato nella pratica di funzionamento della cooperazione e costituiva un primo va-

glio delle basi dell'iniziativa, al momento della costituzione della società, ed un effettivo controllo sulle risultanze di bilancio, quando queste venivano sottoposte al suo esame. La Lega aveva anche creato un proprio organo ispettivo per l'esame della situazione delle aziende, con ottimi risultati. Così si giungeva ad evitare l'irregolare funzionamento di società e si contribuiva alla moralizzazione in una parte notevole dell'economia italiana.

D. — Oggi la Cooperativa, ottenuto il riconoscimento, concorre alle gare. Se però la vigilanza dell'organo centrale la spingesse al punto di rendere necessaria l'autorizzazione di questo organo per ottenere l'ammissione all'asta, questo elemento costituirebbe una garanzia o costituirebbe, invece, un intralcio od un impedimento?

R. — Una garanzia.

D. — Cooperative e privati si rivolgono alle Banche per il loro credito. Ora, quali agevolazioni creditizie hanno le cooperative?

R. — Il tasto è molto doloroso. In Italia esisteva una banca per la cooperazione, che era l'Istituto Nazionale di Credito per la Cooperazione, che purtroppo è andata sommersa anch'essa con l'avvento del fascismo. Noi chiediamo che sia ricostituita, con quel maggior respiro che è necessario ad un movimento che riprende, e che sarà difficile contenere. In Francia, dove nel 1924 fu creata la banca della cooperazione, si osservò intorno al 1930 un enorme sviluppo dovuto al fatto che la banca aveva sconfinato nel campo delle operazioni capitalistiche consuete. E si corse rischio di giungere al fallimento. Ebbene, il fallimento fu evitato perchè tutte le cooperative francesi si impegnarono, per un certo numero di anni, a contribuire per sanare il deficit della loro banca, la quale, nel tempo attuale, ha potuto riprendere la sua attività. Questi sono i miracoli della solidarietà cooperativistica. Noi vogliamo, come ho detto, che la Banca italiana della cooperazione sia ricostituita, con lo obbligo per le cooperative di servirsi esclusivamente di essa, raggiungendo così la terza garanzia della quale parla l'avv. Campese, rappresentata dagli accertamenti che la banca dovrebbe fare prima di concedere il mutuo.

D. — Oggi esiste la necessità di creare in Italia una coscienza cooperativistica. In quali forme ritiene che la Lega delle Cooperative possa intervenire per creare questa coscienza cooperativistica? Che cosa ha fatto finora e che cosa intende fare per l'avvenire?

R. — Quanto alla necessità di far risorgere una coscienza cooperativistica, debbo dire che tutti coloro che vi si dedicano, o per lo meno i maggiori, sono orientati in questo senso. Tutti i partiti, dalla democrazia cristiana ai comunisti, dai socialisti ai repubblicani, agli azionisti, oltre vasti gruppi di independenti, operano in tal senso.

La Lega Nazionale delle Cooperative ha ripreso la pubblicazione della « Cooperativa Italiana », e si constata che i frutti sono notevoli. Di recente abbiamo avuto la visita dei cooperatori americani, e attendiamo da essi pubblicazioni di carattere culturale e propagandistico, che saranno tradotte e largamente distribuite. Noi intendiamo creare una coscienza cooperativistica, volta a chiamare gli uomini al concetto dell'onestà, della chiarezza e dello scrupolo, in modo da diventare di aiuto alla stessa vita privata. Vogliamo anche iniziare forme elevate di cooperazione, come ad es. i complessi orchestrali e corali, capitanati da eminenti direttori. Noi manderemo all'estero questi complessi, che saranno i nostri migliori ambasciatori.

Si fa tutto il possibile, nei limiti modesti delle finanze che si posseggono: si vive di sforzi e di sacrifici, perchè non abbiamo in Italia aiuti di qualsiasi genere che incoraggino la cooperazione.

D. — Non ritiene che, per sviluppare la coscienza cooperativista ed anche per un maggiore impegno e per l'accettazione da parte delle grandi masse, si debbano stabilire stretti contatti tra la Lega delle Cooperative e la Confederazione generale del lavoro?

R. — Questo contatto già esiste, anche se non così stretto e definitivo come noi auspichiamo.

D. — Non si potrebbe unire la Lega delle Cooperative con la Confederazione generale del Lavoro?

R. — La Confederazione Generale del Lavoro non opera sullo stesso binario: una cosa è l'organizzazione sindacale e altra quella cooperativistica. Ma tra i due organismi esiste il migliore dei rapporti, tanto è vero che un rappresentante della Confederazione Generale Italiana del Lavoro fa parte del Consiglio direttivo della Lega Nazionale delle Cooperative.

D. — Abbiamo parlato di organi centrali e di ciò esiste una ragione, perchè oggi abbiamo la Lega Nazionale delle Cooperative e la Confederazione Cooperative Italiana. Abbiamo, insomma, due organismi centrali. Crede che sia il caso di giungere all'unicità degli organi? Nell'affermativa crede che ciò sia praticamente possibile?

R. — Noi, rinascendo, ad altro non pensammo che all'unità cooperativa. Nel 1944, celebrando il primo centenario della cooperazione fra socialisti, democratici cristiani, comunisti, repubblicani ecc. si ebbe l'impressione che fosse possibile riunire tutto il movimento in una sola organizzazione. Invece, pochi mesi dopo, l'elemento che si appoggia alla democrazia cristiana comunicava l'avvenuta ricostituzione della Confederazione Cooperativa Italiana: a che noi dovemmo far seguito col dichiarare ricostituita la Lega Nazionale delle Cooperative, organismo sorto almeno 35 anni prima. Tuttavia, tra i rappresentanti delle due parti, corrono rapporti di assoluta cordialità e di rispetto, che hanno permesso di pensare alla costituzione di un organo superiore, al fine di presentare la cooperazione italiana, nei rapporti con l'estero, come un solo blocco. D'altra parte gli organismi internazionali non accetterebbero di dover riconoscere più di un organismo. E noi siamo già stati ammessi all'Alleanza Cooperativa Internazionale, come siamo stati invitati a partecipare al Congresso svizzero delle cooperative. D'altra parte vi sono ragioni che permettono di sperare che le divisioni saranno eliminate: si pensi se, in un certo giorno, dovesse rendersi possibile la gestione cooperativa, ad esempio, delle tramvie di Roma: non si potrà certo pensare ad avere, funzionanti, una cooperativa bianca, una rossa, una verde, ecc.

D. — Ritiene necessaria l'unione cooperativistica e ritiene possibili degli accordi in materia?

R. — Riteniamo possibili gli accordi.

D. — Ritiene che lo Stato possa intervenire per l'unicità degli organi?

R. — La cooperazione è cosa spontanea: ogni imposizione dall'alto può determinare un turbamento e forse l'intervento dello Stato non sarebbe visto con piacere da tutti. Bisogna adattarsi alla situazione com'è, e cercare di raggiungere i risultati a cui si tende.

D. — Quando i supremi interessi sociali lo dovessero imporre, si potrebbe giungere al punto della obbligatorietà? Immaginiamo, per ipotesi, l'appoderamento nel campo agricolo per la redenzione del latifondo...

R. — Non c'è dubbio: per questi casi così eccezionali l'unitarietà diviene indispensabile, come nel caso dell'azienda tramviaria della quale ho parlato. Quando la questione tocca questi vertici, è un ordine sociale nuovo che si profila, e si deve restare uniti. Effettivamente il mondo cooperativistico si muove in una atmosfera di libertà: ma quando la cooperazione deve affrontare problemi di tanta importanza (latifondo, gestione servizi pubblici, vaste aziende industriali ecc.), allora bisogna procedere con propositi che impegnino tutti.

D. — Alcuni cooperatori hanno fatto presente la necessità di ottenere un appoggio economico dalla Banca della Cooperazione o dalla Banca del Lavoro. Come faranno queste banche a sovvenzionare tante Cooperative quando non si hanno le dovute garanzie? Inoltre le banche non sanno se si tratta di vere Cooperative oppure di società di speculazione privata. Infine per concedere alle cooperative delle condizioni di privilegio, occorre che lo Stato stesso sappia che si tratta effettivamente di cooperative e non di società anonime mascherate da cooperative. Perciò pensiamo che lo Stato, ad un certo momento, debba intervenire col creare una banca di sovvenzione per le cooperative. D'altra parte lo Stato deve avere anche il controllo sulla cooperazione per assicurarsi che le

cooperative siano rette bene e che non si tratti di società di speculazione.

R. — Certo, tra il nostro movimento e altri movimenti vi è netta distinzione. Io non dico che le nostre organizzazioni valgano più delle altre, nell'azione pratica; ma noi organizzazioni « spurie » non ne vogliamo. Noi abbiamo la Lega delle cooperative al centro, in ogni provincia una Federazione provinciale e in qualche regione anche la Federazione regionale. La cooperativa che vuole iscriversi alla Lega deve fare la domanda alla sua Federazione, la quale compie un primo controllo e respinge le domande che non offrono le garanzie necessarie. Dove esiste la Federazione regionale, si ha un secondo vaglio. Noi ad esempio escludiamo le cooperative che comprendono imprenditori o commercianti. I legislatori del 1909 e del 1911 ebbero ragione quando dissero che le cooperative di lavoro dovevano essere formate soltanto di lavoratori. La legislazione, se dovrà essere aggiornata, dovrà essere tale da assicurare la piena tranquillità su questo punto delicatissimo. Noi siamo decisamente avversi alla collusione di interessi tra elemento capitalistico e elemento operaio.

D. — Quindi secondo lei lo Stato deve appoggiare la cooperazione contribuendo alla creazione di un istituto di credito che sovvenzioni le cooperative?

R. — Lo Stato deve contribuire al sorgere di un istituto di credito che abbia il fine di aiutare la cooperazione nei suoi vasti compiti, ma deve sempre tenersi in condizione di funzionare da giudice sereno e rigoroso del funzionamento delle cooperative.

D. — Allora a queste Banche lei affiderebbe il controllo, che chiamiamo statale, della cooperazione?

R. — Per la parte che gli compete, sono d'accordo. Per il normale controllo sul funzionamento delle cooperative, di bilanci ecc., noi proponiamo un organo collegiale, nel quale possono essere rappresentati il pubblico potere, gli istituti di credito e i rappresentanti del movimento cooperativo.

D. — Loro credono di poter fare il controllo della Lega Nazionale?

R. — Nella situazione attuale poco possiamo fare in materia di controllo, perchè disponiamo ancora di pochi uomini e di pochi mezzi: stiamo lavorando per formarci un'ossatura adeguata. La Lega dovrà raggiungere un certo sviluppo, e ciò servirà a creare gli organi opportuni.

D. — Probabilmente correremmo il rischio, se si sovvenzionassero tante piccole cooperative... Non esiste una associazione che lo Stato possa garantire?

R. — Noi non siamo per le piccole cooperative, che hanno vita grama e in continuo pericolo. Siamo per le grandi: e per quanto riguarda i piccoli centri, preferiamo aprire spacci di grandi cooperative poste nei centri maggiori. La cooperazione in alta Italia è tutta su queste basi e si fa il possibile perchè altrettanto si avveri nel resto del paese.

D. — La Commissione, nel fare il questionario, si chiese se non era il caso di creare, per le cooperative, una posizione di privilegio pel privato.

R. — No: la cooperazione non deve muoversi in un ambiente di privilegio. Noi siamo contro lo Stato che sovvenziona e che, concorrendo, pareggia i bilanci: siamo contro le stesse esenzioni fiscali, oltre le poche esistenti, e contro crediti ottenuti per vie non consuete, distribuzione di utili, di prodotti ecc.

D. — Allora lei nega che la cooperativa debba esercitare una funzione calmieratrice, mentre non dovrebbe vendere al di sotto dei prezzi del mercato?

R. — La funzione calmieratrice sorge nel momento in cui la cooperativa, non perseguendo l'idea del profitto, mette in vendita ad es. a 11 un prodotto che è stato acquistato a 10. Quel prodotto sarà venduto dal cosiddetto libero commercio, specie nella situazione attuale a 12,15 e più. L'aliquota minima della quale la cooperativa si accontenta funziona essa stessa da calmiere.

D. — Quindi non deve vendere al disotto dei prezzi del mercato?

R. — No. Se il mercato deve essere concepito su basi di moralità e di equità, quello di cui ho detto è il prezzo per la cooperativa. Il privato può strappare di più, ma la cooperativa no.

D. — Ha altro da aggiungere?

R. — Faccio presente che la Lega Nazionale delle Cooperative, con un ordine del giorno votato dal Consiglio nazionale nel gennaio scorso, ha chiesto che la cooperazione sia contemplata nella Carta Costituzionale dello Stato. La pubblicazione dell'ordine del giorno ha avuto molta eco nella stampa, segno che ha suscitato interesse. Le carte costituzionali, finora, non hanno mai parlato dell'orientamento economico dello Stato. Erano il compendio dei diritti politici del cittadino e degli obblighi di quest'ultimo verso lo Stato. Nelle nuove costituzioni, questo concetto è stato abbandonato, e si toccano anche gli argomenti di carattere economico.

D. — Lei porta la questione come elemento fondamentale o concorrente?

R. — Sì, come elemento fondamentale.

D. — Allora avremo lo stato cooperativista e non socialista...

R. — Lo stato cooperativistico è stato delineato dal Poisson, nel suo trattato « La République cooperative ». Quanto all'indirizzo socialista, credo sia difficile trovare oggi persona che voglia vivere nel nostro tempo e non abbia orientamento decisamente sociale.

D. — Non crede che questa fase sia stata già superata?

R. — Non l'abbiamo ancora raggiunta.

D. — Dobbiamo dire, invece, che è stata superata senza essere stata raggiunta e nella nuova concezione siamo giunti alla socializzazione saltando la cooperazione!

R. — Ma la cooperazione è essa stessa, in determinati casi, socializzazione. Ecco l'ordine del giorno votato dal Consiglio della Lega Nazionale delle Cooperative nella seduta del 22 gennaio u. s.;

« Il Consiglio, ritenuto che la cooperazione, nei vari rami, è da considerare il mezzo idoneo per raggiungere, nelle forme più democratiche, l'emancipazione del lavoratore quale produttore e quale consumatore;

Ritenuto sia dovere del nuovo Stato italiano di promuovere la più vasta affermazione del movimento cooperativo, per il quale, riunendo capitale e lavoro nelle stesse mani ed evitando i conflitti sociali, si eleva il tenore di vita delle classi lavoratrici;

Afferma la necessità che l'Assemblea Costituente consideri l'aderenza del movimento cooperativo ai bisogni della ricostruzione e allo spirito che dovrà animare la nuova vita del Paese;

Ritiene che la legislazione della nuova Italia debba informarsi al raggiungimento degli scopi sopra accennati;

Impegna gli amici della cooperazione nell'Assemblea a promuovere attraverso la Carta costituzionale dello Stato la solenne dichiarazione dei diritti del lavoro associato nella forma cooperativa;

Affida ad una Commissione di tecnici e di specialisti l'indicazione di tale dichiarazione, nonchè degli istituti, compiti e finalità tendenti ad avviare la nuova Italia sulle vie del lavoro associato e della cooperazione ».

INTERROGATORIO DEL SIGNOR EUGENIO PANINI

Membro del Comitato Coordinatore dei Consigli di Gestione

Milano, 15 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri, prof. Giusti, dott. Oblath, sig. Testa, dott. Vallieri.

Preciso anzitutto che il Comitato Coordinatore dei Consigli di Gestione — che funziona per tutta l'Italia ed ha sue filiazioni nei principali centri — è stato istituito per iniziativa degli stessi Consigli di gestione, in occasione di una discussione avvenuta fra alcuni Consigli, e segue uno Statuto espressamente costituito.

In linea generale i Consigli di gestione rappresentano un organo paritetico, cioè suddiviso tra rap-

presentanti dei lavoratori e rappresentanti del capitale. Questi ultimi molte volte ne farebbero a meno: scopo comunque di tale collegamento è quello di dare a tutti i Consigli di gestione un indirizzo, se non proprio unico e completo, che serva almeno di base, e che una eventuale legge non rimanga teoria, ma diventi pratica, abbia qualcosa di solido su cui basarsi.

Le direttive che tale Comitato Coordinatore impartisce, consistono innanzi tutto in una elezione con sistema veramente democratico, vale a dire includere nei Consigli di gestione non soltanto i lavoratori (chè in tal caso verrebbe a crearsi un organo troppo inferiore), ma anche, proporzionalmente al numero dei presenti: lavoratori, impiegati amministrativi e tecnici, e possibilmente, in molti casi, dirigenti. Dirigenti che abbiano naturalmente una chiara idea democratica e proletaria, non dirigenti intesi unicamente alle dipendenze del capitale, ciò che costituirebbe evidentemente un controsenso.

Tutti i Consigli di gestione sono stati finora fatti con questa forma, cioè eletti democraticamente, con lista segreta.

Si provvede a compilare una lista di candidati per ogni categoria: operai, impiegati amministrativi e tecnici dirigenti: ogni categoria è libera di scegliere le persone che meglio si adattano a questo concetto.

Questa lista viene poi affissa in officina almeno per 48 ore, e si votano i candidati prescelti, stabilendo a priori quanti operai, quanti impiegati, ecc., proporzionalmente ai medesimi.

Il capitale dovrebbe naturalmente dare una parte, se non eguale, almeno molto vicina, di rappresentanti.

Come presidente del Consiglio di gestione viene generalmente eletto il rappresentante del capitale, e ciò in considerazione che per il momento almeno, vige la norma di non entrare nella parte finanziaria, avendo unicamente poteri deliberativi in merito alla parte finanziaria, in cui i datori di lavoro non vedrebbero di buon occhio l'intervento dei Consigli di gestione.

Come detto, il Consiglio di gestione è paritetico. Nella votazione i voti sono metà per i lavoratori e metà per il capitale, più un voto a favore del capitale. In ultima analisi, ne risulta che il rappresentante è il datore di lavoro, e ciò per non addossare al lavoratore la responsabilità di fare cose al disopra delle sue forze.

Il concetto basilare è quello che si deve ricostruire e produrre nel migliore dei modi, vale a dire tendere a far diminuire il prezzo di costo del materiale, e aumentare il potere di acquisto dell'individuo: sono questi termini che devono collegarsi insieme.

D. — Abitualmente gli operai che non partecipano a questi Consigli si interessano dei medesimi, e ne vedono l'importanza?

R. — Confermo che tutti gli operai sentono la necessità di questo organo. Se fosse necessario, li appoggerebbe anche la Camera del Lavoro attraverso le organizzazioni.

Inoltre si è sempre cercato di far comprendere ai lavoratori quale sia la funzione dei Consigli di gestione, facendo notare la differenza fra Consigli di gestione e Commissioni interne.

Le Commissioni interne sono organi sindacali per decisioni immediate: i Consigli di gestione invece, si interessano della produzione anche per un tempo più avanzato.

I lavoratori comprendono che se anche non si vede l'effetto immediato dei Consigli di gestione, attraverso lo svolgimento del lavoro questo sarà senza dubbio raggiungibile, a cominciare dalla programmazione del lavoro, per finire con la consegna del prodotto finito.

Il Consiglio di gestione deve seguire completamente le fasi della lavorazione, e attraverso queste dare consigli per ottenere il lavoro più economico e più adeguato alle esigenze del mercato.

Il Consiglio di gestione di una fabbrica deve cercare di collegarsi con tutti quelli della provincia, fino ad arrivare al piano nazionale, che potrebbe poi dare anche direttive programmatiche di carattere generale per l'economia del paese.

Cito il caso del Consiglio di gestione tipo Montecatini: questo sarebbe di interesse tanto nazionale che non potrebbe evidentemente nuocere ad altri interessi nazionali.

Si pensa di arrivare alla creazione di un organo nazionale con poteri tali da dare delle direttive, o comunque intervenire in un piano che potrebbe domani affermarsi di carattere generale, di rifornimento economico ecc. Ammettendo il principio di una Federazione di questi Consigli, prima locale, poi sul piano più ampio, si potrebbe arrivare a che questi Consigli di gestione siano rappresentati direttamente sull'organo nazionale, e addirittura che questo organo economico sia, in tutto od in parte, espressione diretta di questi Consigli di gestione.

Questa questione è stata dibattuta spesso nei convegni dei Consigli di gestione.

I partiti di sinistra non sono favorevoli a quella parte del partito democristiano che prevede coi Consigli un'azionariato, perchè si cadrebbe nel pericolo sopra descritto dagli esperti, di creare cioè piccoli capitalisti che tendono soltanto verso la cerchia del ristretto loro interesse, lasciando da parte gli altri.

Ecco la ragione per cui si è avversi a questa soluzione: desiderando evitare la creazione di altri piccoli azionisti entro il grande capitalismo, perchè finirebbero per restringere nella cerchia degli interessi aziendali anche gli altri, danneggiandoli considerevolmente.

Io confermo che il loro orientamento è quello di collegare tutti questi Consigli di gestione, indirizzandoli naturalmente non verso una linea chiusa — essendo sempre necessario tener conto della differenza delle varie aziende —, ma comunque dando loro unità di indirizzo, e facendo loro capire che tale collegamento significa tutela ed aumentato interesse di tutte le produzioni, al supremo scopo della ricostruzione nazionale.

D. — Dal punto di vista puramente economico ritiene che questa forma possa essere utile agli effetti dell'economia, senza guardare al problema sociale?

R. — Noi siamo partiti appunto da tale concetto.

D. — E la loro esperienza convalida questa affermazione?

R. — Esistono consigli di gestione accettati nella forma consultiva (che non sarebbe quella desiderata), ma ne esistono circa una ventina che sono completamente deliberativi.

A capo di tali Consigli vi è, o un Commissario o un Rappresentante del capitale. Essi vengono convocati una volta al mese e deliberano proprio sul programma di lavoro, sul finanziamento, sul sistema di vendita, sugli sconti eventuali, sulla vendita di materiali all'estero, ecc. Insomma, si interessano completamente di tutta la vita dell'azienda e le deliberazioni vengono prese collegialmente.

Naturalmente è ben preciso che nessun membro del Consiglio di gestione deve prendere una decisione in proprio: tutte le decisioni devono essere collegiali.

D. — I lavoratori che partecipano ai Consigli dimostrano di essere all'altezza del loro compito?

R. — Sicuro. E' vero che esisterà sempre tra di loro l'individuo che ascolta e tace, ma in mezzo alla maggioranza, trattandosi di persone che generalmente conoscono già i concetti che vogliono difendere, ed assumono le loro informazioni anche attraverso le Commissioni interne, si troveranno anche gli uomini che possono veramente portare dati precisi e sicuri e possono sostenere una discussione in qualsiasi campo col rappresentante del capitale.

D. — Tali Consigli possono essere applicati indistintamente a tutti i rami di attività produttiva?

R. — Sì, in quanto il concetto è unico per l'industria, sia essa tessile che chimica, che meccanica, che agricola. Nel campo dell'agricoltura finora si è fatto poco, perchè trattasi di un campo frazionario, e la cosa è un po' difficile. Bisognerà curare anche questo settore, specialmente là dove la produzione è di interesse nazionale.

D. — Ritiene che i lavoratori possano essere ammessi, oltre che ai Consigli di Gestione, anche ai Consigli di Amministrazione?

R. — Per ora non sono di questo ordine di idee, appunto per le ragioni sopra specificate: che cioè per fare questo, bisognerebbe entrare in un campo che oltre ad essere tecnicamente difficile per la stessa con-

tabilità (sulla quale si possono fare numerose obbiezioni di poca chiarezza), è poco gradito dai datori di lavoro.

Qualora però i Consigli di gestione avessero veste deliberativa, e vedessero la necessità di un controllo sul sistema contabile, potrebbero sempre incaricare un loro esperto di farlo. I Consigli di gestione possono essere maggiormente esperti nel ramo della produzione, ma quando si tratta del lato finanziario, è evidente che essi dovrebbero ricorrere all'ausilio di un tecnico.

Il loro concetto però è quello di entrare soltanto in questa forma: come osservatori, senza diritto di voto, appunto perchè attualmente la parte finanziaria è troppo esclusivamente in mano al datore di lavoro perchè si possa utilmente intervenire.

D. — Agli operai viene riferito di tanto in tanto sull'operato delle riunioni dei Consigli di gestione?

R. — Questo avviene sempre regolarmente, purchè non si tratti di segreti d'officina (ad es. invenzioni, ecc.). Preciso che questa relazione agli operai non avviene dopo ogni riunione, ma in genere dopo 4-5 riunioni, a meno che non vi sia qualcosa di particolarmente importante da comunicare a tutti.

D. — Facciamo presente il caso delle piccole aziende, dove non vi è la possibilità di creare un Consiglio di gestione: non è possibile in questo caso collegare questi lavoratori, e comunque queste aziende ai Consigli di gestione, intesi in senso più vasto: fare in modo cioè che tali lavoratori, se non direttamente nella loro azienda, possano comunque far sentire la loro voce nei Consigli di gestione, esaminando un problema generale? Vede pertanto la possibilità di collegare tali lavoratori, magari mandando dei rappresentanti in questi organi di coordinamento provinciali o regionali?

R. — Finora i Consigli di gestione sono stati fatti nelle aziende che hanno non meno di 300 operai. In queste il Consiglio di gestione dovrebbe essere obbligatorio. Volendo, lo si può istituire anche nelle altre aziende, qualora almeno il 20 per cento dei lavoratori lo chieda.

E' intuitivo che nelle piccole aziende, le quali si avvicinano molto all'artigianato, e ove i lavoratori sono molto a contatto fra di loro e col datore di lavoro, poco di quel che avviene nell'interno della azienda può sfuggire ai lavoratori.

Eventualmente, quando si saranno raggiunti i Consigli di gestione della maggioranza, si potrà cercare di fare una specie di Federazione tra le piccole aziende.

D. — Quali sono i rapporti tra Consigli di gestione e Commissioni interne?

R. — Tali rapporti sono ottimi per quanto i due campi siano ben differenti.

I due organi non dovrebbero mai interferire, poichè è anche possibile che in taluni casi il Consiglio di gestione sia contro la Commissione Interna. Se questa ad es. chiede un aumento di paga che esorbita dalle forze finanziarie della ditta, il Consiglio di gestione che è a conoscenza di questo fatto, può intervenire per far presente l'opportunità di non porlo in atto.

D. — E' possibile che la medesima persona sia membro contemporaneamente dei due organismi?

R. — Questo è senz'altro scartato da loro, perchè i concetti sono troppo differenti. Nè i membri del C.L.N. nè quelli della Commissione interna devono far parte dei Consigli di gestione.

Le Commissioni interne che si occupano di questioni sindacali hanno però tutto l'appoggio dei Consigli di gestione. Può succedere ad es. che la Commissione interna prenda una decisione: se il Consiglio di gestione la approva, può appoggiarla naturalmente presso la Direzione.

D. — E' possibile che nelle piccole aziende, dove non esiste il Consiglio di gestione, la Commissione interna possa assumerne un po' le funzioni?

R. — In caso di piccole aziende la cosa sarebbe anche possibile.

Parlando di Consiglio di gestione, si intende sempre parlare di azienda che abbia di per sè stessa una forma abbastanza grande e un numero di operai ed impiegati abbastanza rilevante.

Poichè la Commissione interna da altra parte esiste in tutte le aziende,

anche nelle piccole, se ha bisogno di schiarimenti che riguardino la parte programma di lavoro, ecc. può rivolgersi ai Consigli di gestione.

D. — Perchè alla FIAT è stato formato un Consiglio di gestione di soli lavoratori?

R. — Ignoro le vere ragioni. Ho dei dubbi al riguardo, ma non posso pronunciarmi. Confermo soltanto che quello costituito alla FIAT non è un Consiglio di gestione, perchè esiste una sola rappresentanza. Confermo che il Consiglio di gestione deve mettere su di una sola linea interessi molte volte opposti, dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Nel caso della FIAT, il Consiglio di gestione ha funzione negativa per i lavoratori, perchè questi da soli non possono essere a conoscenza delle necessità e delle esigenze della ditta: bisogna che ci siano dentro i tecnici e dirigenti.

D. — Nel Consiglio di gestione della FIAT il Direttore Generale partecipa alle riunioni?

R. — Abbiamo avuto al riguardo risposte molto evasive.

Gli esperti precisano che il Comitato Coordinatore dei Consigli di gestione considera un errore il Consiglio di gestione creato alla FIAT; sarebbe un consiglio di uomini che possono dire qualche cosa, ma non è il classico Consiglio di gestione come si è visto già e come si è discusso nei convegni.

D. — In qual modo riterrebbero intervenire, come organo di coordinamento, nel caso che in Italia sorgesse la tendenza a fare altri consigli, tipo quello della FIAT?

R. — Si potrebbe intervenire sotto l'aspetto della mancata legalizzazione del Consiglio di gestione.

Quando poi i Consigli di gestione avessero una veste giuridica, sarebbe possibile interdirli anche sul giornale del Comitato di coordinamento.

D. — Nella pratica ha potuto constatare finora che i datori di lavoro mettono a disposizione dei Consigli di gestione tutti gli elementi necessari per il loro funzionamento?

R. — Dove i Consigli di gestione sono deliberativi, nessun dubbio che questo sia avvenuuto. Dove il Consiglio di gestione invece è soltanto consultivo, ma sempre che l'industriale sia un vero progressista, egli fornisce egualmente gli elementi necessari sulle singole lavorazioni, sul programma, su ciò che ha in animo di svolgere, ecc.

Anche nella mia ditta succede precisamente questo: i rappresentanti dei lavoratori si astengono soltanto dal chiedere elementi finanziari.

D. — Prima della riunione dei Consigli di gestione si procede ad un esame dell'ordine del giorno in modo che sia possibile uno scambio reciproco di idee?

R. — La loro riunione è già efficace, trattandosi di operai, tecnici, dirigenti, che possiedono quindi in complesso tutti gli elementi necessari per qualunquue discussione. Preparano il piano da presentare in direzione come ordine del giorno. Ognuno ha i suoi dati, i suoi elementi, conosce il relatore di ogni argomento, può assumere informazioni, porta il suo contributo alle decisioni da prendersi collegialmente.

D. — Il fatto di non conoscere gli elementi finanziari non ostacola il buon lavoro dei Consigli di gestione?

R. — E' naturale che conoscendoli il lavoro sarebbe più completo. Ma non si fanno illusioni su questo punto: sarebbe come chiedere ad un industriale i prezzi di costo, e quali sono i suoi guadagni!

Praticamente, tale mancanza non costituisce però un grande ostacolo al funzionamento dei Consigli di gestione. E' chiaro che se la ditta finanziariamente fosse impossibilitata ad andare avanti, la questione verrebbe portata alla Confederazione Generale del Lavoro, e mediante un processo di controllo sarebbe possibile vedere, con dati di fatto, le ragioni che determinano la crisi.

D. — Supponendo che in un Consiglio di Gestione vi siano i rappresentanti del capitale e 8 rappresentanti dei lavoratori, da chi verrebbero designati i primi 4?

R. — Sarebbero designati dall'assemblea degli azionisti, ed è opportuno che siano uomini che vivono dentro l'azienda, onde essere al corrente della vita economica della stessa.

In pratica, sono generalmente direttori che rappresentano il capitale. In generale, sono direttori che godono la fiducia dei Consigli di amministrazione.

D. — Questi direttori partecipano alle riunioni dei Consigli di gestione?

R. — La parte dei Consigli di gestione eletta dalla massa invita la direzione, e per questa i rappresentanti del capitale, a riunirsi per discutere il tale ordine del giorno. Alla riunione partecipano i 4 direttori e il direttore generale, vero presidente della riunione. A questa riunione viene presentato un piano già coordinato tra i lavoratori e si discute in contraddittorio.

Quanto al tempo che tali studi richiedono al lavoratore, generalmente le riunioni avvengono fuori delle ore di lavoro, a meno che non si tratti di una cosa di assoluta urgenza, e ciò perchè la parte del capitale non abbia alcuna eccezione a sollevare.

D. — Questi Consigli di gestione sono stati creati in base ad accordi scritti fra le parti, o ad accordi verbali?

R. — Trattasi generalmente di accordi verbali.

D. — E' possibile che la ditta possa provvedere ad innovazioni nel campo del lavoro senza consultare i Consigli di gestione?

R. — La cosa è possibile, ed avviene, almeno fino a tanto che non esisterà una legge che regoli la materia.

La propaganda fatta mira appunto ad ottenere una legge che prescriva che queste riunioni avvengano periodicamente. Ecco pertanto la ragione per la quale il Comitato di Coordinamento impartisce delle direttive e delle norme, sperando che siano quelle sulle quali si possa costruire la legge. Le leggi vengono sempre dopo l'esperienza, e noi possiamo dire che l'esperienza fatta in questo periodo ci ha dato buoni risultati. Il legislatore si troverà pertanto su un terreno solido.

D. — Quali punti importanti dovrebbe contemplare la legge?

R. — Elezione democratica, partecipazione del datore di lavoro e dei lavoratori, organo assolutamente non classista (perchè è evidente che facendo un organo di classe, tenderebbe ad avere prevalenza una parte, mentre noi desideriamo che questo non avvenga, per incrementare la ricostruzione nazionale); obblighi reciproci fra direzione e lavoratori di riunirsi periodicamente ed essere sinceri, perchè è maggiormente dalla parte del capitale che noi abbiamo bisogno di sentire notizie esatte.

Mi riservo di inviare alla Commissione del Lavoro anche le copie degli schemi del progetto di legge predisposto dal Comitato coordinatore, lo statuto, ecc.

D. — La legge dovrà prevedere anche la formazione di quel tale organo di coordinamento?

R. — E' necessario come punto a cui riferirsi.

D. — I rappresentanti dei lavoratori che dànno la loro attività ai Consigli di gestione ricevono dei compensi?

R. — Finora ciò non è avvenuto. Finora tali prestazioni sono gratuite, però le ore che i singoli lavoratori dedicano ai Consigli di gestione in orario di lavoro vengono pagate dalla ditta come ore di lavoro effettuato. Di compenso non si parla, perchè altrimenti si cade nel pericolo che diventino elementi e organi del capitale, in opposizione agli interessi dei lavoratori.

Secondo noi, deve essere una funzione gratuita.

D. — Come vede la possibilità di collegare questi Consigli con le organizzazioni sindacali?

R. — Vedo la cosa possibile attraverso un nuovo organo che ha creato ora la Camera del Lavoro: i Consigli tecnici aziendali, che avrebbero la funzione di riferire ai membri del Consiglio di gestione tutti i provvedimenti che è opportuuno prendere in sede di discussione.

Questi organi non si sovrappongono perchè non sono chiamati a discutere col capitale. Hanno soltanto funzione di informazione, perchè per un collegamento come sopra ventilato, i compiti del Consiglio di gestione attualmente non hanno mai un interesse di classe vera e pro-

pria, ma soltanto interesse di produzione visto come ricostruzione e come produzione. Non hanno interesse di appoggiare esclusivamente le richieste dei lavoratori, e neppure quelle dei datori di lavoro.

D. — Praticamente non vede la possibilità concreta, nè al centro, nè alla periferia di collegare questi due organi?

R. — Penso che bisognerebbe discuterne per trovare una via di soluzione.

Per ora non si è prospettata tale opportunità.

Porterò la discussione in una prossima riunione di Consigli di gestione, poichè anche attraverso un anno di esperienza della materia, non sono ancora riusciti a sviscerarla completamente.

Questionario **P**

PROTEZIONE SOCIALE DEL LAVORO

SEZIONE PRIMA

PREVENZIONE

I -*La prevenzione dei danni fisici del lavoro*

1. *a)* Per l'attuazione dei mezzi di prevenzione ritenete indispensabile una appropriata indagine statistica? *(SI - NO)*

b) Sarebbe da utilizzarsi per questa il funzionamento del casellario centrale degli infortuni e delle malattie professionali? *(SI - NO)*

c) Sarebbe opportuna l'estensione del casellario a tutti i danni fisici dei lavoratori? *(SI - NO)*

2. Convenite che la propaganda della prevenzione debba agire direttamente sul lavoratore? *(SI - NO)*

3. Siete d'accordo sulla efficacia di una azione di tale propaganda svolta anche presso i datori di lavoro? *(SI - NO)*

4. Ritenete opportuno che la prevenzione dei danni fisici del lavoro diventi materia di insegnamento in tutte le scuole elementari? *(SI - NO)*
O nelle rurali soltanto? *(SI - NO)*
Nelle scuole professionali? *(SI - NO)*
Magistrali? *(SI - NO)*
Di ingegneria? *(SI - NO)*
O anche in altre scuole? *(SI - NO)*
Quali? *(SI - NO)*

5. Siete d'avviso che la sicurezza e l'igiene del lavoro debbano formare oggetto di attività diretta da parte degli organi delle assicurazioni sociali? *(SI - NO)*

6. Ritenete conveniente di associare nell'opera di propaganda gli istituti assistenziali e gli organi del così detto "Servizio sociale"? *(SI - NO)*

7. Quali mezzi ritenete più idonei per la propaganda prevenzionale?
Deve essere orale? *(SI - NO)*
Radiofonica? *(SI - NO)*
A mezzo della stampa? *(SI - NO)*
Con rappresentazioni iconografiche? *(SI - NO)*
Cinematografica? *(SI - NO)*
Esser fatta sul luogo del lavoro? *(SI - NO)*
Con premi ai lavoratori indenni? *(SI - NO)*

8. Ritenete sia anche il caso di procedere a una razionale preparazione di tecnici della prevenzione? *(SI - NO)*

II - *Psicotecnica del lavoro*

9. Siete convinto della opportunità e dell'efficacia dell'esame psicotecnico? *(SI - NO)*

10. *a)* In caso affermativo, converrebbe iniziare la ricerca delle attitudini nel corso della frequenza scolastica? *(SI - NO)*

b) In questo caso, limitereste le indagini nell'ambito delle scuole professionali e di avviamento al lavoro? *(SI - NO)*

c) Oppure estendereste tali indagini alle scuole secondarie, tecniche e classiche? *(SI - NO)*

d) Dareste alla psicotecnica una applicazione generale? *(SI - NO)*

e) Ovvero la utilizzereste solo per talune attività lavorative specializzate? *(SI - NO)*

11. Sareste propensi alla istituzione di un documento che contenesse i risultati dell'esame psicotecnico? *(SI - NO)*

12. Convenite nella opportunità che l'indagine psicotecnica debba essere preceduta dalla visita medica preventiva? *(SI - NO)*

13. Siete d'opinione che per studiare le attitudini biopsicologiche indispensabili in chi deve compiere determinati lavori occorra conoscere la tecnica di tali lavori? *(SI - NO)*

14. Ritenete opportuno affiancare all'opera del medico psicotecnico quella dell'assistente sociale? *(SI - NO)*

15. Siete convinti della necessità di risolvere, con l'ausilio della psicotecnica integrata da processi educativi e formativi, il problema della utilizzazione di tutti i minorati fisici e psichici fino a raggiungere una utilizzazione generale di essi? *(SI - NO)*

16. Siete d'accordo sulla utilità delle indagini intorno alle conseguenze fisiche del lavoro sul lavoratore e dello studio delle provvidenze atte ad eliminarne o ridurne i danni attraverso lo sviluppo delle istituzioni di medicina del lavoro? *(SI - NO)*

17. Ritenete utile il costituirsi di particolari istituti scientifici di fisiologia e igiene del lavoro, allo scopo di:

a) Determinare le leggi fondamentali che regolano il lavoro umano? *(SI - NO)*

b) Studiare le condizioni migliori in cui l'attività del lavoratore deve svolgersi per evitargli danno? *(SI - NO)*

c) Istituire corsi di istruzione e aggiornamento per i medici del lavoro? *(SI - NO)*

III - *Tutela fisica del lavoro*

18. *a)* Ritenete sufficientemente assicurata la tutela fisica del lavoro dal complesso delle norme generiche contenute nel vigente Regolamento generale per l'igiene del lavoro? *(SI - NO)*

b) Ovvero vi sembra opportuno che questo venga integrato da un certo numero di regolamenti speciali per le varie lavorazioni ed attività (miniere, industrie tessili, metallurgiche, ecc.)? *(SI - NO)*

c) Ovvero i regolamenti speciali dovrebbero riguardare, non le categorie di lavorazioni ed attività, bensì i diversi rischi igienici (polveri, gas nocivi, infezioni, ecc.)? *(SI - NO)*

19. *a)* Ritenete possibile estendere talune norme di tutela igienica anche al lavoro a domicilio ed al lavoro domestico? *(SI - NO)*

b) In caso affermativo, quali norme? *(SI - NO)*

20. Ritenete necessario che l'attuale regolamentazione della prevenzione infortuni sia riveduta dalle basi e completata tenendo conto soprattutto del fattore umano fin qui trascurato? *(SI - NO)*

21. *a)* Ritenete necessaria la istituzione del medico di fabbrica o di azienda? *(SI - NO)*

b) In caso affermativo, dovrà essere limitata alle aziende più importanti o che presentino specifici rischi igienici? *(SI - NO)*

c) Ovvero dovrà estendersi a tutte le aziende, consorziandosi le minori? *(SI - NO)*

22. *a)* Vi sembra opportuno che al medico di fabbrica competano le seguenti funzioni: controllo sanitario preventivo e periodico dei lavoratori, vigilanza sulle condizioni di igiene generale e professionale nelle aziende, pronto soccorso, prevenzione degli infortuni, controllo sulla faticosità del lavoro e sull'applicazione dei sistemi ad incentivo? *(SI - NO)*

b) Quali altre funzioni riterreste opportuno gli fossero affidate? *(SI - NO)*

23. *a)* In qual modo riterreste possa essere meglio assicurata la necessaria connessione fra la funzione prevalentemente preventiva del medico di fabbrica e la funzione curativa?

b) Affidando anche quest'ultima al medico di fabbrica? *(SI - NO)*

c) Ovvero affidando il servizio medico di fabbrica agli enti che provvedono alla cura delle malattie? *(SI - NO)*

24. *a)* Ritenete che il medico di fabbrica debba, come attualmente, essere scelto e retribuito dal datore di lavoro? *(SI - NO)*

b) Ovvero vi sembra opportuno ch'esso sia designato d'autorità dagli organi preposti alla ispezione del lavoro?

c) In tal caso, con quali criteri dovrebbe farsi l'assunzione: Per concorso? *(SI - NO)*

Ovvero mediante scelta in un albo speciale? *(SI - NO)*
O con quale altro criterio?
(SI - NO)

d) A chi competerebbe nel caso di cui alla lettera *b)* l'onere della retribuzione del medico di fabbrica?

e) Ovvero ritenete che il medico di fabbrica debba addirittura rivestire la qualifica di pubblico funzionario, con i poteri e le responsabilità inerenti? *(SI - NO)*

25. Riterreste necessario, per l'abilitazione dei medici al servizio di fabbrica, il possesso di specifici titoli di studio?
Quali? *(SI - NO)*

26. *a)* Ritenete che l'attuale limite minimo di età per l'ammissione dei fanciulli al lavoro debba essere ulteriormente elevato? *(SI - NO)*

b) Fino a quale età? *SI - NO)*

27. *a)* Ritenete opportuno mantenere il criterio del limite unico per i fanciulli e le fanciulle? *(SI - NO)*

b) Ovvero siete d'avviso che per queste ultime debba adottarsi un limite più elevato? *(SI - NO)*
Quale?

28. Ritenete che la differita ammissione al lavoro debba portare al prolungamento dell'obbligo dell'istruzione scolastica? *(SI - NO)*

29. Ritenete conciliabile l'ulteriore elevamento del limite di età per l'ammissione al lavoro con le esigenze dell'apprendistato? *(SI - NO)*

IV - *Tutela del fattore umano nella produzione*

30. *a)* Ritenete opportuno che lo Stato provveda a migliorare l'alimentazione dei lavoratori e dei loro familiari? *(SI - NO)*

b) Col prescrivere l'istituzione di mense aziendali obbligatorie?
(SI - NO)

c) Col favorire l'istituzione di cooperative di consumo?

31. Devono tali provvidenze limitarsi al solo lavoratore o, per quanto possibile, essere estese anche ai suoi familiari? *(SI - NO)*

32. Ritenete opportuno rendere obbligatoria una visita medica di idoneità psico-fisica per tutti i lavoratori all'atto della loro prima assunzione al lavoro? *(SI - NO)*

33. Tale visita dev'essere ripetuta ad ogni mutamento d'occupazione?
(SI - NO)

34. Ritenete opportuno rendere obbligatorie le visite mediche periodiche per tutti i lavoratori allo scopo di controllare il loro stato di salute?
In caso affermativo, le visite mediche devono essere devolute:
a) al medico di fabbrica o aziendale? *(SI - NO)*
b) all'ufficiale sanitario del Comune? *(SI - NO)*
c) all'ispettorato medico del lavoro? *(SI - NO)*
d) al medico dell'ente assicurativo? *(SI - NO)*
e) al medico dipendente da altra organizzazione sanitaria e da quale?

35. Ritenete che la donna debba, per ragioni fisiche, essere esclusa da alcuni lavori? *(SI - NO)*
Quali?

36. Ritenete che tutti i lavoratori, compresi i dipendenti da Enti statali, debbano aver diritto, oltre al riposo settimanale, anche ad un periodo di ferie annuali? *(SI - NO)*

37. Ritenete che possa essere consentito al lavoratore di rinunziare volontariamente alle ferie annuali?
(SI - NO)

38. Ritenete opportuno rendere obbligatoria in certe lavorazioni faticose la concessione di pause intercalari durante l'orario di lavoro?
(SI - NO)

SEZIONE SECONDA

PREVIDENZA SOCIALE

I - *Soggetti della protezione previdenziale*

1. *a)* Debbono le assicurazioni sociali limitarsi ai lavoratori dipendenti, compresi quelli dello Stato e degli Enti pubblici?

b) Ovvero debbono estendersi anche alle altre categorie il cui reddito deriva esclusivamente o prevalentemente dal lavoro e che, per tale fatto, sono esposte al rischio della perdita della capacità di guadagno (ad esempio: i liberi professionisti, gli artigiani, i piccoli proprietari coltivatori diretti, i compartecipanti all'azienda, i piccoli industriali, i piccoli commercianti, ecc.)?
(SI - NO)

c) Oppure debbono comprendere non soltanto i percettori di reddito da lavoro ma tutti indistintamente i cittadini? *(SI - NO)*

2. Ritenete giustificabile l'esclusione dall'assicurazione sociale di talune categorie, ove superino un determinato limite di guadagno? *(SI - NO)*

3. La tutela previdenziale deve comprendere il complesso familiare includendovi i membri della famiglia non fruenti di reddito da lavoro, o per età (fanciulli, studenti e vecchi), o perchè addetti al governo della casa (casalinghe) o perchè invalidi? *(SI - NO)*

4. Ritenete che anche l'invalido ed il disoccupato debbano continuare ad essere coperti dagli altri rischi? *(SI - NO)*

II. — *Oggetto della protezione previdenziale: rischi e prestazioni*

A) RISCHI

5. Per una completa protezione del lavoratore, ritenete sufficienti le forme previdenziali oggi esistenti in Italia? *(SI - NO)*

6. Siete d'avviso che sia opportuno, per completare la rete delle previdenze sociali, istituire nuove forme assicurative? *(SI - NO)*
Quali?

7. Ritenete che, come per le altre assicurazioni sociali, compresa quella di malattia, il lavoratore debba aver diritto alle prestazioni anche nel caso che l'infortunio o qualunque altro evento dannoso sia avvenuto in circostanze estranee a qualunque prestazione di lavoro? *(SI - NO)*

8. Ritenete che per il rischio di malattia si debba conservare il sistema mutualistico a carattere sindacale, quale oggi vige in Italia? *(SI - NO)*
Ovvero provvedere con un sistema generale di assicurazione? *(SI - NO)*

9. Ritenete che i vari rischi fisici che implicano assistenza sanitaria (malattia comune, tubercolosi, malattia professionale, infortunio, parto) debbano essere conglobati in un'unica forma assicurativa di malattia? *(SI - NO)*

10. Ritenete che la nuzialità e la natalità debbano essere comprese nel sistema degli assegni familiari? *(SI - NO)*

11. Siete d'avviso che la prevenzione dei rischi faccia parte integrante della tutela previdenziale? *(SI - NO)*

B) PRESTAZIONI

12. Ritenete che le prestazioni previdenziali ed assistenziali debbano essere concesse indipendentemente dagli adempimenti prescritti dalla legge da parte degli obbligati? *(SI - NO)*

13. La misura delle prestazioni dovrebbe, a vostro avviso, essere fissa ed unica per tutti i lavoratori? *(SI - NO)*

14. Ritenete invece che la misura delle prestazioni debba variare in rapporto:

a) al salario? *(SI - NO)*

b) alla categoria professionale? *(SI - NO)*

c) al grado di invalidità al lavoro? *(SI - NO)*

d) alla durata dell'inabilità al lavoro? *(SI - NO)*

e) al periodo lavorativo prestato? *(SI - NO)*

f) all'entità dei contributi versati? *(SI - NO)*

g) allo stato civile ed al carico familiare? *(SI - NO)*

In caso affermativo, precisate quale — o quali congiuntamente — dei modi sopra elencati ritenete consigliabili, specificando la branca assicurativa ed indicando schematicamente le modalità.

15. Nel caso di cui alla lettera *a*) del quesito precedente, siete d'avviso che convenga fissare un limite massimo nella misura delle prestazioni? *(SI - NO)*

16. *a*) Ritenete che la prestazione economica — sia essa unica o variabile — debba essere determinata in misura eguale e con eguali coefficienti di variazione per tutti indistintamente i rischi che comportino incapacità temporanea al guadagno quali la malattia comune, la malattia professionale, l'inabilità temporanea da infortunio, la maternità e la disoccupazione? *(SI - NO)*

b) Per la stessa ragione ritenete che la misura della pensione o rendita debba essere unica o liquidata con gli stessi coefficienti di variazione per i rischi che comportino invalidità permanente al lavoro, sia essa dovuta ad infermità generica, a vecchiaia o ad infortunio? *(SI - NO)*

c) Siete d'avviso che convenga contemplare un trattamento più favorevole per l'invalidità — temporanea o permanente — derivante da infortunio o malattia professionale? *(SI - NO)*

17. Come sistema di indennizzo per gli infortuni sul lavoro, preferite la rendita? *(SI - NO)*
O il capitale? *(SI - NO)*

18. *a*) Ritenete che gli assegni familiari debbano far parte del sistema previdenziale? *(SI - NO)*

b) Ovvero siete d'avviso che convenga dar loro un assetto separato? *(SI - NO)*

19. Siete fautore per gli assegni familiari del principio demografico o del principio economico? Ritenete cioè che la misura degli assegni per i figli debba essere progressivamente crescente secondo l'ordine di generazione ovvero esattamente proporzionale al numero dei figli? *(SI - NO)*

20. *a*) Ritenete che la differenziazione — quale oggi esiste — della misura degli assegni familiari a seconda della categoria professionale (industria, commercio, diverse categorie del credito e dell'assicurazione, ecc.) sia giustificata e raccomandabile? *(SI - NO)*

b) Ovvero proponete l'unificazione della misura degli assegni, eguale per tutte le categorie e per tutti i settori economici? *(SI - NO)*

21. *a*) Ritenete che l'assistenza sanitaria nelle sue varie forme debba far parte integrante del sistema previdenziale? *(Si - NO)*

b) Ovvero siete fautore di un servizio sanitario nazionale a cura dello Stato che assicuri a tutti i cittadini una completa assistenza sanitaria? *(SI - NO)*

22. Ove l'assistenza sanitaria sia affidata all'ente erogatore delle prestazioni economiche, preferite il sistema della prestazione diretta? *(SI - NO)*
Oppure del rimborso? *(SI - NO)*

23. In caso di prestazione diretta ritenete consigliabile la libera scelta del medico? *(SI - NO)*

24. Siete fautore dell'obbligatorietà delle cure? *(SI - NO)*
Con quali eventuali limitazioni e cautele?

25. Ritenete che la reintegrazione fisica, la rieducazione funzionale e professionale degli invalidi e l'assistenza ai grandi invalidi del lavoro costituiscano parte integrante della tutela previdenziale? *(SI - NO)*

III. - *Sistema contributivo ed organizzazione finanziaria*

A) SISTEMA CONTRIBUTIVO

26. Il fabbisogno finanziario della previdenza sociale deve, a vostro giudizio, essere tratto esclusivamente da contributi assicurativi? *(SI - NO)*
Oppure esclusivamente dalle imposte? *(SI - NO)*

27. Ritenete invece preferibile un sistema contributivo misto (basato, per una parte sui contributi assicurativi e per una parte sullo Stato attraverso una speciale imposta che incida sui redditi patrimoniali? *(SI - NO)*

28. Con quali modalità ritenete che lo Stato debba concorrere a costituire il fabbisogno finanziario della previdenza sociale?

a) attraverso una integrazione delle prestazioni economiche erogate dall'ente assicuratore? *(SI - NO)*

b) oppure mediante un concorso finanziario proporzionato al gettito dei contributi assicurativi? *(SI - NO)*

c) ovvero attraverso il versamento annuo a fine d'esercizio del saldo tra i contributi assicurativi e la spesa totale delle prestazioni erogate? *(SI - NO)*

d) oppure con altro sistema? *(SI - NO)*
Quale?

29. *a*) Ritenete che l'assicurazione sociale debba direttamente sostenere il carico dell'assistenza sanitaria agli assicurati? *(SI - NO)*

b) Ove si istituisca un servizio sanitario nazionale per tutti i citta-

dini, ritenete che questo debba essere a totale carico ed a cura dello Stato? *(SI - NO)*

Oppure a cura dello Stato, ma in parte finanziato dalle assicurazioni sociali? *(SI - NO)*

30. Ritenete che il contributo assicurativo debba essere corrisposto esclusivamente dal datore di lavoro? *(SI - NO)*

Ovvero che debba parteciparvi anche il lavoratore? *(SI - NO)*

In quale misura?

31. Ritenete che il contributo debba essere fissato in misura unica per tutti i lavoratori? *(SI - NO)*

Ovvero in misura diversa per le varie categorie? *(SI - NO)*

In caso affermativo, precisate:

32. Siete d'avviso che il contributo assicurativo debba essere calcolato:

a) in percentuale sulla retribuzione? *(SI - NO)*

b) in misura fissa per classi di salario? *(SI - NO)*

c) ovvero con altro sistema? Quale?

33. Per i lavoratori agricoli il contributo assicurativo dovrà, a vostro avviso, essere corrisposto:

a) sulla base dell'occupazione effettiva di mano d'opera? *(SI - NO)*

b) sulla base dell'occupazione presunta per ettaro e coltura? *(SI - NO)*

c) oppure come addizionale all'imposta fondiaria? *(SI - NO)*

34. — Per i lavoratori indipendenti — ove siano assoggettati all'assicurazione sociale — ritenete che il contributo assicurativo debba essere determinato:

a) in misura fissa capitaria?

b) oppure in percentuale sul reddito? *(SI - NO)*

35. Ritenete opportuno che la commisurazione del contributo assicurativo alla retribuzione, debba effettuarsi fino ad un limite massimo oltre il quale cessi la contribuzione? *(SI - NO)*

36. Ritenete che nella retribuzione, quale base contributiva, debbano comprendersi tutte le competenze accessorie a carattere continuativo? *(SI - NO)*

37. *a*) Siete d'avviso che il contributo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali debba essere proporzionato alla pericolosità delle diverse industrie? *(SI - NO)*

b) Ovvero ritenete che il contributo, anche per gli infortuni e le malattie professionali, debba essere uniforme senza alcuna discriminazione fra le varie industrie? *(SI - NO)*

38. Ritenete opportuna la soppressione dei molteplici documenti lavorativi e assicurativi e l'istituzione di un libretto di lavoro che contenga gli elementi professionali, sanitari, previdenziali necessari e sufficienti a soddisfare tutte le esigenze del lavoratore sia nei confronti dell'azienda che nei confronti degli organi della previdenza sociale? *(SI - NO)*

39. *a*) Siete, per gli assegni familiari, fautore del sistema del conguaglio esteso a tutte le categorie? *(SI - NO)*

b) O ritenete, per alcune categorie, consigliabile il sistema del pagamento diretto da parte della Cassa assegni familiari? *(SI - NO)*

Per quali categorie?

40. Ritenete opportuno procedere alla unificazione dei contributi per le assicurazioni sociali, l'assistenza malattia e gli assegni familiari? *(SI - NO)*

41. Nel caso venisse accolto il principio della comunione dei rischi e quindi del contributo uniforme, siete favorevole all'inclusione nel contributo unificato anche della quota per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali? *(SI - NO)*

B) ORGANIZZAZIONE FINANZIARIA

42. *a*) Quale dei due sistemi finanziari — quello di capitalizzazione con accumulazione di capitali di copertura da investire a cura dell'ente pubblico assicuratore oppure quello di ripartizione senza accumulazione di riserve tecniche — ritenete oggi preferibile?

b) Quale dei detti due sistemi garantisce, a vostro avviso, un maggiore sviluppo ed incentivo alle iniziative produttive ai fini della ricostruzione nazionale?

43. Nel caso che la vostra preferenza vada al sistema della ripar-

tizione, ritenete che esso debba essere applicato su una rigida base annuale? *(SI - NO)*

O con quali temperamenti?

44. Nel caso che la vostra preferenza vada al sistema di capitalizzazione, quali misure proponete per rivalutare o integrare le riserve e per adeguare le prestazioni al diminuito potere di acquisto della moneta?

IV. - *Organizzazione amministrativa*

45. La previdenza sociale deve, a vostro avviso, essere gestita:

a) dallo Stato? *(SI - NO)*

b) dai sindacati dei lavoratori? *(SI - NO)*

c) da un ente pubblico autonomo? *(SI - NO)*

46. Ritenete che nell'amministrazione della previdenza debba esservi rappresentanza:

a) paritetica dei lavoratori e dei datori di lavoro? *(SI - NO)*

b) prevalente dei lavoratori? *(SI - NO)*

c) esclusiva dei lavoratori? *(SI - NO)*

47. Ritenete che la funzione di vigilanza dello Stato debba esercitarsi anche attraverso la partecipazione agli organi di gestione della previdenza? *(SI - NO)*

Oppure debba essere limitata ai collegi sindacali? *(SI - NO)*

48. *a*) La partecipazione dei rappresentanti dello Stato ai collegi sindacali dovrà essere esclusiva? *(SI - NO)*

b) Ovvero dovrà essere integrata dai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro? *(SI - NO)*

49. *a*) Ritenente opportuna l'istituzione di un Consiglio superiore della Previdenza Sociale, composto da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro e da esperti, quale organo il cui parere sia obbligatorio per tutti i provvedimenti legislativi interessanti la previdenza sociale? *(SI - NO)*

b) Nell'affermativa, ritenete che debba essere un consesso a sè stante? *(SI - NO)*

c) Ovvero costituire una sezione di un Consiglio del Lavoro e degli Affari sociali che abbia competenza su tutte le questioni attinenti al lavoro? *(SI - NO)*

50. Ritenete necessaria l'unificazione degli attuali istituti di assicurazione sociale in un solo ente? *(SI - NO)*

51. *a*) Ritenete opportuno procedere ad un ampio decentramento amministrativo? *(SI - NO)*

b) In caso affermativo, ritenete opportuna l'istituzione di organi locali unitari di previdenza sociale a larga autonomia funzionale? *(SI - NO)*

52. Ritenete che a base del decentramento amministrativo debba essere posta la regione o la provincia?

53. *a*) L'assistenza sanitaria dovrà essere affidata a medici-funzionari od a liberi professionisti?

b) Se a medici liberi professionisti, la libera scelta del medico dovrà essere limitata ai professionisti iscritti in un albo speciale? *(SI - NO)*

c) Ovvero la libera scelta dovrà essere estesa a tutti i medici liberi professionisti con rimborso di spesa limitata ad un *quantum* prestabilito? *(SI - NO)*

54. Ritenete opportuno che sia sancito per tutte le amministrazioni ospedaliere l'obbligo del ricovero salvo il diritto di rivalsa a carico dell'ente di assicurazione sociale, ove ad esso debba far carico il relativo onere? *(SI - NO)*

55. Ritenete opportuno estendere — nei limiti delle disponibilità — al ricovero ospedaliero o sanatoriale il principio della libera scelta?

56. Come, a vostro avviso, ritenete debbano essere regolati e coordinati i rapporti fra condotta medica ed assistenza sanitaria previdenziale?

57. *a*) E' conciliabile col processo evolutivo della previdenza sociale l'esistenza del povero come tale?

b) Dato l'orientamento verso una generale assicurazione di malattia, ritenete debba ancora sussistere l'istituto del libretto di povertà? *(SI - NO)*

V. - *Statistiche*

58. Siete d'accordo sulla necessità che le statistiche degli esiti dei vari rischi siano coordinate alla ri-

levazione degli esposti a ciascun rischio? *(SI - NO)*

59. Convenite che non si possano studiare riforme, innovazioni o ampliamenti della sfera d'azione delle assicurazioni sociali senza rigorose basi tecniche, e quindi senza una indagine approondita sui costi? *(SI - NO)*

60. Siete convinto che, in attesa di un piano organico di statistica delle assicurazioni sociali, convenga insistere perchè siano rilevati con sistema uniforme e portati a pubblica conoscenza i dati statistici che possono ricavarsi dai molteplici istituti ed enti che attualmente provvedono ai còmpiti della previdenza e dell'assistenza? *(SI - NO)*

SEZIONE TERZA

ASSISTENZA

I. - *Assistenza alla maternità ed infanzia*

1. Posto che si attui un'assicurazione generale di malattia per tutti i lavoratori vi comprendereste:

a) le provvidenze sanitarie ed economiche necessarie alla madre ed al bambino sia nei casi fisiologici che patologici della maternità e dell'infanzia? *(SI - NO)*

b) l'indennità di parto e gli aiuti economici per l'allattamento materno, per il baliatico e per l'allattamento artificiale? *(SI - NO)*

2. Pur conservando l'assistenza economica ad enti assicuratori, sareste propensi ad affidare ad apposita istituzione tutta la funzione protettiva della maternità ed infanzia? *(SI - NO)*

3. *a*) Per quale periodo minimo ritenete debba essere obbligatoria l'astensione dal lavoro delle donne nel periodo della gravidanza e del puerperio?

b) Per quali categorie di lavoratrici, in rapporto alla natura del lavoro, tale periodo deve essere prolungato?

c) Ritenete che l'obbligo dell'astensione dal lavoro debba, in determinate circostanze, essere esteso al periodo di allattamento? *(SI - NO)*

d) Nel periodo di astensione ritenete che debba essere corrisposta alla beneficiaria un'indennità pari all'intera mercede? *(SI - NO)*

Oppure ad una parte percentuale di essa? *(SI - NO)*

4. Credete che gli organi destinati alla maternità ed infanzia debbano preoccuparsi del problema alimentare nel periodo della gestazione e dell'allattamento? *(SI - NO)*

In che modo?

5. Ritenete che le istituzioni destinate alla protezione della maternità e dell'infanzia debbano estendersi, oltre che ai centri prevalentemente industriali, anche a quelli artigiani e agricoli? *(SI - NO)*

II. - *Scheda sanitaria del lavoratore*

6. Quale è la vostra opinione in ordine al problema dell'istituzione di una scheda sanitaria del lavoratore?

III. - *Assistenza sociale*

7. Ritenete che l'assistenza al lavoratore nelle pratiche occorrenti per conseguire le prestazioni ed i benefici debba essere:

a) lasciata alla libera iniziativa? *(SI - NO)*

b) affidata ad un ente pubblico controllato dallo Stato? *(SI - NO)*

c) affidata esclusivamente ai Sindacati? *(SI - NO)*

8. Ritenete che il patrocinio del lavoratore in sede giudiziaria per il riconoscimento dei suoi diritti debba essere:

a) lasciato alla libera iniziativa? *(SI - NO)*

b) affidato ad un ente pubblico controllato dallo Stato? *(SI - NO)*

c) affidato esclusivamente ai Sindacati? *(SI - NO)*

SEZIONE QUARTA

TUTELA GIURIDICA IN MATERIA DI LEGISLAZIONE SOCIALE

I. - *Contenzioso in sede giudiziaria e arbitrale*

1. Siete fautore del mantenimento delle norme di procedimento attuale, per cui competenti per le controversie in materia di previdenza e di as-

sistenza obbligatoria sono il Tribunale e la Corte d'Appello, collegi che sono entrambi normalmente assistiti da uno o più consulenti tecnici? *(SI - NO)*

2. Credete che la tutela giurisdizionale dei diritti derivanti dalla previdenza e dall'assistenza sociale abbia trovato la sua completa organica e razionale sistemazione nella attuale disciplina del diritto processuale del lavoro, perfezionata e coordinata col procedimento ordinario? *(SI - NO)*

3. Giudicate il principio della giurisdizione unica come uno dei capisaldi dell'amministrazione della giustizia? *(SI - NO)*

4. Per le controversie in materia di assicurazioni sociali, ritenete preferibili organi speciali di giurisdizione? *(SI - NO)*

5. Propugnereste una procedura più celere e più tecnica di quella normale? *(SI - NO)*

6. Siete del parere che il tecnico debba assumere nel processo soltanto le qualità di consulente del giudice? *(SI - NO)*

7. Ritenete opportuno di lasciare alle parti la facoltà di compromettere in arbitri le controversie in questa materia? *(SI - NO)*

8. Ritenete comunque opportuno di lasciare sussistere quegli arbitrati tecnici collegiali istituiti dalla legge per l'accertamento di condizioni ed elementi relativi all'applicazione della legge stessa? *(SI - NO)*

II. - *Procedura e conciliazioni amministrative*

9. Approvate il principio che non sia consentito di far ricorso all'Autorità giudiziaria se non dopo esauriti i procedimenti amministrativi diretti ad ottenere la definizione delle liti? *(SI - NO)*

10. Siete favorevole all'esperimento dei tentativi di conciliazione di tutte le controversie relative alle varie prestazioni di previdenza obbligatoria? *(SI - NO)*

11. Siete d'opinione che nel campo del contenzioso in sede amministrativa sia utile una pluralità di commissioni e comitati speciali per ogni tipo di prestazione? *(SI - NO)*

12. Preferireste ottenere una revisione integrale delle norme procedurali dell'attività contenziosa in sede amministrativa per stabilire il principio del contraddittorio e offrire sufficienti garanzie di difesa degli interessi dei lavoratori:

a) ottenendo una composizione più omogenea dei Comitati e Commissioni di ricorsi? *(SI - NO)*

b) sottraendoli ai vincoli coi Comitati esecutivi o con altri organi degli enti di previdenza? *(SI - NO)*

c) decentrandone il funzionamento? *(SI - NO)*

Relazione sulle risposte al questionario P

I questionari pervenuti ed esaminati sono stati 300, di cui 85 provenienti da Organizzazioni sindacali di lavoratori, 45 da datori di lavoro, 38 da Ispettorati e Uffici del Lavoro, 92 da Enti, privati e singoli studiosi, 20 da organizzazioni politiche (1), 20 da organizzazioni femminili.

I numeri dei paragrafi nel testo che segue corrispondono a quelli delle domande del Questionario.

SEZIONE PRIMA

PREVENZIONE

Il lavoro è legge fondamentale della vita di tutti gli esseri viventi: dal protozoo all'uomo.

Ogni essere vivente che nasce, cresce e muore, compie una serie continua di funzioni: ma funzione vuol dire lavoro.

Per l'uomo il lavoro rappresenta, inoltre, una necessità economica ed

(1) Chi desideri di conoscere il pensiero dei partiti politici sulla ricostruzione di un razionale ed efficiente sistema di assicurazioni sociali, può consultare con profitto l'articolo dell'avv.to Emanuele Cabibbo, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia* in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali » I.N.A.I.L. - Roma - Fascicolo unico 1944.

un dovere sociale; nelle società democratiche in tanto esso ha un valore in quanto è una forza-lavoro.

Ma il lavoro non è indifferente alla vita umana. Momenti patogenetici, capaci, cioè, di determinare profonde alterazioni alla struttura dell'organismo umano e alle sue funzioni si hanno nell'ambiente di lavoro, legati agli strumenti, agli arnesi da lavoro che esso usa, al trattamento della materia, alle posizioni coatte, viziate, costretto ad assumere, alle sostanze tossiche — gas, vapori, polveri — che possono venire in contatto con la superficie del suo corpo, che è costretto a respirare e ad ingerire, legati all'azione di germi patogeni particolari e più frequenti in certi ambienti e che trovano nelle condizioni di minore resistenza dell'organismo del lavoratore facile attecchimento; dovuti infine alla stanchezza, alla fatica per orari prolungati, o ad eccessivi sforzi per la messa in azione delle masse muscolari per superare resistenze esterne superiori alle normali, e infine dovuti al rischio professionale, che causa i traumi, gli infortuni sul lavoro in genere.

Se la forza - lavoro dell'uomo costituisce la base fondamentale della economia delle nazioni, la sorgente del suo benessere, si impone al legislatore il dovere della protezione, della conservazione, della riparazione, delle integrità fisico-psichiche di tutti i cittadini, in modo particolare, e *quasi specifico, dei lavoratori.*

La prevenzione deve costituire il primo provvedimento di protezione, perchè, come fin dal 1700 affermava il nostro grande Ramazzini, « *praestantius est praevenire quam curare.* (1).

I - *La prevenzione dei danni fisici del lavoro (2).*

1. *a)* Esaminando i problemi della prevenzione, la quasi totalità delle persone e degli Enti interpellati ha affermato la necessità di apposite rilevazioni statistiche per poter studiare i modi e i mezzi della prevenzione.

La mancanza di adeguate statistiche a scopo di osservazione sociale e di una elaborazione monografica dei dati statistici riferentisi a determinati fenomeni sociali costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo di un adeguato ordinamento di protezione sociale non solo in relazione alla tutela del fattore umano del lavoro, ma in relazione al controllo dei fenomeni sociali in genere. Un'appropriata indagine statistica per l'attuazione dei mezzi di prevenzione va considerata indispensabile ma non a sè stante, bensì facente parte di un più vasto ordine di rilievi e di indagini a scopo sociale.

b) La quasi totalità è stata anche concorde nella opportunità di avvalersi dei dati del Casellario Centrale degli infortuni e delle malattie professionali, oggi tenuto dall'Istituto Nazionale di Assicurazione per gli Infortuni sul Lavoro, Casellario da riformare ai fini prevenzionali.

c) Anzi, la quasi unanimità concorda nell'auspicare una più vasta portata del Casellario fino a comprendervi la registrazione di tutti i danni fisici dei lavoratori (malattie comuni, malattie sociali [tubercolosi in primo luogo, malaria, tracoma, cancro, cardiopatie, ecc.] — infortuni da cause non professionali — parti e loro esiti).

Istituita una scheda sanitaria per tutti i lavoratori per la individualizzazione dei tarati e per il controllo delle norme di profilassi, l'Ente più idoneo a radunare le schede sanitarie e a raccogliere i dati statistici intorno ai problemi attinenti alla salute dei lavoratori sembra il Casellario Centrale Infortuni, il quale è destinato a diventare il Casellario Centrale Sanitario.

Ma la prevenzione dei danni fisici del lavoro va situata in un quadro più vasto che trascende lo stesso ambiente di lavoro per ricercare i fattori causali più complessi nella personalità stessa del lavoratore. Sarebbe pertanto opportuno inserire tale indagine in un centro di osservazione sociale più vasto che raccogliesse dati e disponesse rilievi attraver-

(1) Per quanto risalga a oltre vent'anni, appare tuttora di attualità il pregevole contenuto di una pubblicazione del prof. Giovanni Loriga, già Capo dell'Ispettorato medico dell'Industria e del Lavoro, *I nuovi orizzonti della igiene e della previdenza sociale,* sul « Bollettino del Lavoro » del marzo-aprile 1925.

(2) V. E. M. Fumo, *Per la ripresa dell'attività prevenzionale infortunistica,* in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali », Roma, I.N.A.I.L. fascicolo gennaio-marzo 1945.

so accertamenti diretti dei fenomeni e con largo corredo di documentazione ed elaborazione di dati, così da offrire materia per una più estesa azione di prevenzione sociale, non limitata ai provvedimenti tecnici nell'ambiente di lavoro ma orientata verso ogni ordine di provvedimenti.

2. — L'accordo è generale sulla necessità di agire direttamente sul lavoratore per prevenire e allontanale per quanto sia possibile, le cause soggettive dei danni da rischi di lavoro (1).

3. — E' evidente perciò che l'ambiente di lavoro e la collaborazione con le persone che meglio ne conoscono gli ingranaggi (imprenditori e dirigenti) vanno considerati come i più adatti all'uopo.

4. — Una grande maggioranza sostiene l'opportunità che la prevenzione dei danni fisici diventi materia obbligatoria di insegnamento nelle scuole e in primo luogo nelle scuole elementari, urbane, e rurali, corrispondentemente nelle scuole magistrali, e in tutte le scuole professionali (industriali, agricole, commerciali) e in quelle di ingegneria.

Rappresentanti di lavoratori e di datori di lavoro sono d'accordo in tale opportunità. Enti privati e privati studiosi sono più tiepidi nell'affermare tale opportunità, che al contrario un numero notevole di interpellati propende ad estendere ad altre scuole.

La Confederazione generale dell'industria ne ammette l'insegnamento solo nelle scuole elementari rurali, in tutte le scuole a carattere tecnico-professionale, e nelle Scuole di ingegneria.

Alcune organizzazioni di lavoratori la estenderebbero a tutte le altre scuole, anche a tutte le facoltà universitarie. Un ispettore superiore del lavoro ritiene che l'insegnamento della prevenzione abbia scarsissima utilità pratica. Altro ispettore comprenderebbe le Scuole medie inferiori e superiori aventi carattere tecnico (industriale o agricolo), escludendo tutte le scuole elementari.

(1) V. Fumo, *Per la sicurezza del lavoro. La propaganda*, in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali » Roma, I.N.A.I.L. fascicolo aprile-giugno 1945.

Il Capo Reparto del Lavoro in un Municipio riterrebbe opportuno che la prevenzione fosse insegnata nelle scuole industriali, minerarie, agrarie, di avviamento al lavoro.

Un ufficio del lavoro ne vuole esteso l'insegnamento a istituti tecnici per geometri, e alle facoltà universitarie di chimica.

Un Segretario della Federazione Lavoratori del mare ritiene opportuno l'insegnamento della prevenzione negli istituti nautici.

Un ufficio del lavoro propone di istituire corsi ambulanti per operai e contadini, anche intercalati alle attività escursionistiche dell'ENAL.

Una Camera del Lavoro ritiene opportuno che la prevenzione si insegni nelle scuole aziendali.

Una Commissione sindacale vuole estendere l'insegnamento della prevenzione ai Seminari ecclesiastici, mentre un'altra la esclude dalle Scuole militari!

Un organizzatore sindacale propone speciali corsi presso le Camere confederali.

Un rappresentante dell'A.C.L.I. escluderebbe solo le Scuole classiche.

L'U.D.I. introdurrebbe l'insegnamento della prevenzione nelle scuole di partito, o da istituirsi dai sindacati di categoria.

La F.I.D.A.P.A. (1) dichiara che se il fanciullo viene ammesso al lavoro con la sola preparazione di scuola elementare, è ovvio che per lo meno nell'ultimo anno scolastico gli debba essere impartita qualche nozione elementare in materia di rischi del lavoro e loro prevenzione. Va però non trascurata la ripercussione che può avere su menti giovanili l'idea del « rischio » o del « pericolo » e i patemi che può suscitare su soggetti suggestionabili. L'insegnamento dei danni fisici del lavoro e loro prevenzione dovrebbe far parte dell'insegnamento della materia « igiene del lavoro e sicurezza » e come tale apparire quanto meno nei programmi di tutte le scuole medie. L'insegnamento dovrebbe mirare, più che ad accumulare cognizioni a formare una « coscienza dell'autodifesa », una « mentalità antinfortunistica », che dovrebbe essere comune ai lavora-

(1) Federazione italiana delle donne nelle arti-professioni-affari.

tori esposti al rischio ma anche a tutti quei professionisti, compresa la classe tecnica dirigente, che hanno necesità di compenetrarsi della materia per le responsabilità inerenti alle loro attribuzioni onde ciascuno possa trarre profitto di tale conoscenza per le applicazioni nel proprio specifico campo di azione. Non si tratterà di una materia da svolgere in forma puramente tecnica, ma di un complesso di nozioni da cui risultino pure le più recenti applicazioni della psicologia e non escludendo quelle argomentazioni che possono contribuire ad elevare in ciascuno — sia nei giovani destinati a formare la classe dirigente sia in quelli destinati a lavori di esecuzione — *il senso della responsabilità* che nell'infortunistica ha un ruolo d'importanza rilevante.

Uno studioso e un segretario di Lega sindacale propongono di estenderne l'insegnamento nei corsi di specializzazione per infermiere, per assistenti sociali, nelle scuole serali, negli istituti privati, nelle scuole festive di addestramento professionale, nei collegi, ecc.

5. — Un principio fondamentale che emerge dalla lettura dei questionari restituiti riempiti alla Commissione è che, come l'assistenza sanitaria, l'assistenza agli invalidi del lavoro e quella agli orfani del lavoro devono costituire funzioni essenziali e integrali degli organi delle assicurazioni sociali, queste ultime assistenze quasi un prolungamento delle prestazioni dirette, così l'enorme maggioranza dei questionari afferma che la sicurezza e l'igiene del lavoro devono formare oggetto di attività diretta da parte di detti organi previdenziali. I datori di lavoro sono in ciò concordi nella loro totalità.

Il prof. Umberto Borsi dell'Università di Bologna propone di affidare all'I.N.A.I.L. la sicurezza del lavoro.

6. — Pochi interpellati dissentono dall'idea di utilizzare l'opera delle assistenti sociali del lavoro e di altri idonei istituti assistenziali per la propaganda della prevenzione. E' evidente che oltre ai provvedimenti di carattere tecnico ed organizzativo che si potranno mettere in opera, l'azione più efficace è quella che agisce sul soggetto stesso, in via diretta, cioè sul lavoratore affinchè esso possa concorrere alla efficacia dei mezzi protettivi attraverso i propri accorgimenti. Tale azione di carattere integrativo può essere efficacemente svolta solo dagli organi del servizio sociale.

7. — Quasi tutti sostengono che la più efficace propaganda prevenzionale è quella che si compie nel luogo stesso del lavoro, purchè, sia oralmente, sia con cartelli, sia con dimostrazioni pratiche, essa venga adattata ai soggetti ai quali si rivolge e ai differenti ambienti nei quali si vuol praticare. Molta importanza si attribuisce alla propaganda visiva, specialmente fra le categorie dei giovani lavoratori, e alla propoganda scolastica. Libri, cartelli, iconografie a colori, vignette, ecc. sono ritenute particolarmente utili, e parimenti è molto caldeggiata la propaganda cinematografica, anche con l'uso di cinema ambulante. Attualmente purtroppo nel nostro paese le applicazioni della cinematografia alla propaganda della prevenzione contro i danni fisici del lavoro, della profilassi contro le malattie infettive e le malattie sociali, e dell'igiene individuale, domestica e industriale, sono limitatissime, sporadiche e non informate a criteri scientifici. Ci troviamo in questo campo ancora nell'empirismo e fra manifestazioni individuali, non coordinate, che non permettono di sperare per il momento una conveniente utilizzazione. L'Istituto Nazionale *L.U.C.E.* (L'Unione Cinematografica Educativa) che era stato creato a questo scopo, assorbito poi dal fascismo, ha ben presto degenerato ad altri compiti di propaganda non precisamente prevenzionale nè sociale. (1)

In fondo, si ha una fiducia un po' più scarsa nella propaganda a mezzo della stampa periodica, nella propaganda orale diretta, nella Radio.

Un terzo degli interpellati si è dimostrato contrario a concedere premi ai lavoratori indenni: un quarto dei lavoratori vi è anche contrario, i datori di lavoro vi sono favorevoli; le organizzazioni politiche vi sono ben disposte, l'Istituto nazio-

(1) V. dott. Ruggero Ruggieri, *Il cinema e la propaganda antinfortunistica* in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali », I.N.A.I.L., Roma, ottobre-dicembre 1945.

nale confederale di assistenza, anche, gli studiosi vi sono in massima contrari. La questione è piuttosto controversa. Alcuni conferirebbero premi ai reparti che hanno avuto minori infortuni.

Un ispettore superiore del lavoro propone di variare i contributi dell'assicurazione infortuni su segnalazione dei tecnici della prevenzione. Un altro conferirebbe premi alle aziende che abbiano avuto un minor numero di infortuni in un determinato periodo. (2)

Un ufficio del lavoro propone di stabilire premi per i lavoratori per stimolarli a scoprire nuovi sistemi di prevenzione del danno fisico, per le macchine. Un'Unione di datori di lavoro propone di indire concorsi a premi per suggerimenti teorici e pratici.

Un ufficio di collocamento consiglia conferenze ad assemblee di categorie. Una Camera del lavoro consiglia la pubblicazione di statistiche in tutti gli stabilimenti, illustranti i danni fisici ed economici. Un altro ufficio del lavoro propone di valersi della parola del parroco e di quella dell'organizzatore sindacale, e di penetrare con la propaganda prevenzionale anche nell'ambito familiare.

Un organizzatore sindacale propone di istituire speciali scuole serali per lavoratori. Un altro trova la soluzione del problema della propaganda nella partecipazione dei lavoratori alla direzione dell'azienda.

Converrebbe ottenere per mezzo dei Consigli di efficienza di azienda, secondo il parere di una Camera del Lavoro, che una parte degli utili venga impiegata nel miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoratore. Converrebbe anche accogliere le segnalazioni particolari a ciascuna azienda che potrebbero essere effettuate dalle Commissioni interne. All'estero è stata largamente riconosciuta l'efficacia del « giornale di fabbrica » allo scopo, in quanto si riferisce ad esperienze immediate e a circostanze note al lavoratore e che pertanto hanno maggior presa sulle sue facoltà mentali ed emotive.

Un rappresentante dei lavoratori stima che la propaganda più efficace si deve studiare per ciascun settore di attività in base a: *a)* pericolosità del lavoro; *b)* capacità media fisico-intellettuale del lavoratore; *c)* tipo d'azienda (dimensioni, gestione, ragione sociale, ecc.)

La Camera di Commercio di Napoli stabilirebbe premi per i responsabili delle squadre di lavoro.

Un Circolo di Ispettorato dal Lavoro dichiara che la prevenzione dovrebbe essere attuata dall'organo di polizia (Ispettorato del Lavoro) e affiancata dalla propaganda svolta dall'I.N.A.I.L. che avrebbe la possibilità concreta di integrare le rilevazioni degli infortuni occorsi coi mezzi idonei per prevenirli.

8. — Una grande maggioranza ritiene che sia il caso di procedere ad una razionale preparazione dei « tecnici della prevenzione », analogamente a quanto avviene negli Stati Uniti d'America per la formazione dei « tecnici della sicurezza ».

Un ispettore superiore del lavoro dichiara:

« La razionale preparazione deve riguardare solo i funzionari statali incaricati della vigilanza, mentre agli istituiti di prevenzione infortuni spetterebbero lo studio dei problemi della sicurezza e la propaganda.

E' necessario che la prima prevenzione degli infortuni sia fatta dai fabbricanti delle macchine e dagli industriali all'atto dell'installazione degli impianti. Ogni protezione successiva mentre non di rado intralcia il lavoro è considerata dall'operaio inutile e dannosa.

Ogni tipo di macchina prima di essere posto in commercio dovrebbe ricevere l'approvazione dagli organi di prevenzione infortuni.

E' sopratutto indispensabile la emanazione di un nuovo regolamento di prevenzione nel quale tra l'altro sia accuratamente regolamentata l'illuminazione dei locali di lavoro che tanto peso ha sul verificarsi degli infortuni ».

Un altro ispettore del lavoro conferma:

« Per la prevenzione infortuni bisogna indurre le ditte produttrici di macchine utensili a mettere in commercio macchine sufficientemente protette, particolarmente negli organi di trasmissione.

Inoltre ogni nuovo impianto industriale dovrebbe essere preventivamente notificato all'Ispettorato del

(2) Sistema applicato presentemente dall'I.N.A.I.L.

Lavoro per eventuali controlli, analogamente a quanto disposto dallo art. 40 del Regolamento d'igiene per quanto concerne i servizi igienici ».

Altri conferma che occorre indirizzare le Case fabbricanti di macchinari e apparecchi a tener conto delle necessità preventive.

Gli Istituti previdenziali dovrebbero fornire, per illlustrare le conversazioni tenute da tecnici in seno alle associazioni sindacali, apparecchi e materiale idoneo alla prevenzione.

Mezzo efficace sarebbe una mostra permanente degli apparecchi di prevenzione.

Uno studioso propone lezioni a tipo « Università popolare ».

La F.I.D.A.P.A. sostiene che i tecnici dela prevenzione possono essere utilissimi; ma poichè sui rischi del lavoro incidono spesso dei fattori che sono di natura squisitamente psicologica o inerente alla costituzione psico-fisica del fattore umano, alla sua condotta di vita, più utile degli stessi tecnici è l'opera dell'assistente sociale del lavoro che può contribuire all'osservazione dei fattori di perturbamento che costituiscono le cause concorrenti del rischio ed alla eliminazione di queste.

II — *Psicotecnica del lavoro.*

La pubblica opinione si è grandemente interessata ai problemi della organizzazione scientifica del lavoro, dell'orientamento professionale e della psicotecnica.

9. — La quasi totalità dei questionari contiene la dichiarazione della opportunità e dell'efficacia dell'esame psicotecnico (tranne qualche riserva da parte di Camere del Lavoro).

10. — *a*) E il riconoscimento della convenienza di iniziare la ricerca delle attitudini nel corso della frequenza scolastica, (a eccezione di qualche ispettorato del lavoro). Qualcuno osserva che in molti individui le tendenze si sviluppano solo in periodo successivo alla frequenza scolastica.

b) I pareri diventano discordi e si equiparano quasi nel numero fra i fautori, in lievissima maggioranza, della estensione delle indagini oltre l'àmbito delle scuole professionali e di avviamento al lavoro, e i loro avversari.

c) I lavoratori si dimostrano decisamente favorevoli a estendere le indagini psico-tecniche agli allievi delle scuole secondarie, tecniche e classiche *d*) e a dare alla psicotecnica un'applicazione generale, *e*) in rapporto cioè a tutte le attività lavorative.

I datori di lavoro sono contrari a entrambe le estensioni, mentre le organizzazioni politiche, gli Enti di cultura e gli esperti condividono il pensiero dei lavoratori.

Il prof. Ponzo dell'Università di Roma ammonisce che all'inizio, date le difficoltà attuali del Paese, e la scarsità di persone capaci di eseguire un esame psicotecnico, si dovrebbe limitare quest'ultimo agli addetti a particolari forme di lavoro ove l'essere inadatto potrebbe essere causa di danni al lavoratore stesso, ad altri lavoratori, alla produzione.

11.-15. — L'enorme maggioranza, tranne qualche ispettore del lavoro, è propensa alla istituzione di un documento che contenga i risultati dell'esame psicotecnico, e che si dovrà porre in rapporto col libretto di lavoro e con l'istituzione della scheda sanitaria del lavoratore. La stessa grande maggioranza conviene nella opportunità che l'indagine psicotecnica debba essere preceduta dalla visita medica preventiva, e che l'opera dello psicotecnico sia affiancata da quella dell'assistenza sociale (1). L'indagine psicotecnica non può avere valore quando non si conoscano anche le condizioni di salute del soggetto esaminato, in quanto ogni squilibrio fisiologico ha necessariamente la sua ripercussione sulle reazioni psico-fisiche del soggetto. Solo 19 interpellati non sono convinti della necessità di risolvere, coll'ausilio della psicotecnica integrata da procedimenti educativi e formativi, il problema della utilizzazione di tutti i minorati fisici e psichici fino a raggiungere una utilizzazione totale di essi. Alcuni credono che questo debba esser compito degli istituti assicurativi. Altri

(1) V. *Servizio Sociale* di M. Grossmann in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali », Roma, I.N.A.I.L., fascicolo gennaio-marzo 1946.

V. anche *Una nuova professione: lavoro sociale* di L. Corti in « Problemi dell'assistenza sociale », Milano, luglio-agosto 1946.

fa voti per il collocamento obbligatorio degli invalidi del lavoro (2).

16-17. — Quasi tutti, e i lavoratori all'unanimità, sono d'accordo nell'auspicare lo sviluppo degli studi e delle istituzioni di medicina del lavoro e la creazione di istituti scientifici per determinare le leggi che regolano il lavoro umano e i modi di prevenirne i danni. Fra questi istituti occorrono particolarmente quelli di fisiologia e igiene del lavoro e speciali istituti di psicologia per lo studio delle sue applicazioni nel campo del lavoro. Alcuni esprimono voti perchè gli studi da promuovere non siano limitati alla solo medicina del lavoro, ma si estendano alla medicina sociale nel senso più lato.

III — *Tutela fisica del lavoro.*

18. — *a)* L.80 % degli interpellati ritiene che il vigente Regolamento generale per l'igiene del lavoro non garantisca sufficientemente la tutela igienico-sanitaria del lavoratore. I datori di lavoro sono su questo argomento divisi a metà.

Il prof. Velicogna, clinico del lavoro a Torino, giudica sufficiente il Regolamento generale per l'igiene del lavoro, se venisse applicato. In realtà gli sembra non sia applicato affatto, per mancanza di organi di controllo.

b) La maggioranza degli interpellati crede opportuno che detto regolamento sia integrato da regolamenti speciali per le varie lavorazioni e attività, comprese le attività artistiche; *c)* un numero minore opina utile che i regolamenti speciali contemplino, non le lavorazioni o attività, bensì le diverse categorie di rischi igienici (polveri, gas nocivi, infezioni, ecc.).

Un organizzatore marittimo ritiene giusto che il regolamento generale per l'igiene del lavoro sia integrato da regolamenti speciali per categorie, ma anche da regolamenti speciali per i rischi igienici. Esempio: nella marina mercantile occorre un regolamento speciale come categoria, ma ne occorre anche uno per i diversi rischi igienici dati dalla natura del carico e dal clima dove si svolge l'attività della nave. Un equipaggio di nave petroliera è sottoposto a intossicazione da vapori di petrolio, ed è giusto che abbia una protezione differente da quello di un altro tipo di nave.

19. — Una debole maggioranza ritiene possibile estendere talune norme di tutela igienica anche al lavoro a domicilio e al lavoro domestico. I datori di lavoro e qualche ispettore del lavoro sono contrari a questa estensione.

Alcuni uffici del lavoro vorrebbero che fossero estese solo le norme principali e fondamentali, o che fossero effettuate visite periodiche da parte dell'ufficiale sanitario comunale; alcune organizzazioni di lavoratori che fossero estese quelle comuni a tutte le lavorazioni e soprattutto fossero stabilite visite di controllo igienico ai luoghi ove il lavoro viene effettuato. Una Camera del lavoro chiede la istituzione di un libretto sanitario per i lavoratori a domicilio e per gli addetti al lavoro domestico. Un ufficio del lavoro vorrebbe estendere al lavoro a domicilio e domestico norme di vigilanza ispettiva da applicare mediante la collaborazione delle organizzazioni sindacali di categoria e degli organi dell'assicurazione. Un organizzatore di lavoratori affiderebbe il compito di verificare l'applicazione delle norme di tutela igienica agli istituti assicurativi mediante apposite Commissioni.

Una Camera del lavoro chiede la pulizia e la disinfezione delle materie prime da lavorare a domicilio.

Le norme di tutela igienica da estendere al lavoro a domicilio e al lavoro domestico devono essere quelle relative ai limiti minimi per la altezza, cubatura e superficie dei locali chiusi destinati o da destinarsi al lavoro; ai locali semi-sotterranei; alle coperture, pavimenti, pareti e aperture; alla pulizia dei locali; all'acqua, ai depositi di immondizie, di rifiuti e di materiali insalubri.

Per il lavoro domestico: limitazioni di orario — riposo diurno e notturno — sorveglianza sugli utensili — igiene dell'alloggio (illuminazione, aereazione; ecc.) — visita medica dei familiari e dei datori di lavoro (bimbi, ecc.). Visita preventiva a tutti.

Per il lavoro a domicilio: condi-

(2) V. *Importanza della psicotecnica nella assistenza ai minorati del lavoro* del dottor Luigi Meschieri, in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali », Roma, I.N.A.I.L., fascicolo gennaio-marzo 1946.

zioni atte a evitare danno al lavoratore, alla sua famiglia e al vicinato. Potrebbe servire a tal fine la opera delle assistenti sociali del lavoro.

La Sezione di Varese del Partito Liberale e la F.I.D.A.P.A. sono contrarie alla estensione di norme di tutela igienica al lavoro a domicilio e al lavoro domestico in omaggio al rispetto della libertà individuale e al principio della inviolabilità del sacrario familiare.

Uno studioso dichiara che non si può parlare di estensione delle norme regolamentari, ma di norme particolari, le quali dovrebbero far parte dell'igiene della famiglia (es. guantai di Napoli), da controllare da assistenti sociali in collaborazione con le organizzazioni sindacali interessate.

20. — La quasi totalità delle risposte è in favore di una revisione fondamentale della regolamentazione della prevenzione infortuni, per tenere sopratutto conto del fattore umano fin quì trascurato.

21. — *a*) L'istituzione del medico di fabbrica riscuote le quasi universali approvazioni, *b*) con generalizzazione a tutte le aziende, c) di cui le minori potranno provvedere, consorziandosi, al relativo servizio.

Un ufficio del lavoro non ritiene necessaria l'istituzione del medico di fabbrica in quanto auspica l'applicazione di un piano di assistenza sanitaria totale, estesa a tutti i cittadini, e prestata da «medici sociali».

A tale scopo dovrebbero essere rese obbligatorie visite mediche periodiche per tutti i cittadini...

22. — *a*) Le funzioni di competenza del medico di fabbrica dovranno essere le seguenti: controllo sanitario preventivo e periodico dei lavoratori, vigilanza sulle condizioni di igiene generale e professionale nelle aziende, pronto soccorso, prevenzione degli infortuni, controllo sulla faticosità del lavoro e sull'applicazione dei sistemi a incentivo (1).

b) Alcuni uffici del lavoro gli affiderebbero anche limitate cure ambulatoriali. Un ispettore superiore del lavoro escluderebbe dalle funzioni del medico di fabbrica la prevenzione che spetta ai tecnici. Quanto alle altre funzioni (controllo sulla faticosità del lavoro e sull'applicazione dei sistemi a incentivo) esse potrebbero essere meglio affidate all'ispettorato medico del lavoro, che ha competenza specifica.

Rappresentanti di lavoratori gli commetterebbero indagini psicotecniche, in unione con tecnici dirigenti di fabbrica e psicotecnici.

Un Ispettorato del lavoro vorrebbe immettere i medici di fabbrica nei Consigli di amministrazione delle aziende, per porli in grado di partecipare a ogni progetto di modificazione o di nuovi impianti.

Un ufficio del lavoro vorrebbe che il medico di fabbrica si garantisse la collaborazione delle Commissioni interne, (e quindi la fiducia delle maestranze) o ne facesse parte.

Una Camera del lavoro lo eleggerebbe medico fiduciario degli operai per la prevenzione, la diagnosi e la cura delle malattie comuni. Un'altra gli delegherebbe la facoltà di spostare gli operai, per ragioni mediche, da una ad altra lavorazione. Naturalmente, secondo un ispettorato del lavoro, a lui spetterebbero le denuncie degli infortuni e delle malattie professionali.

Un organizzatore di lavoratori del mare lo vorrebbe sempre controllato dai Sindacati. Altri propone una collaborazione sua coi Consigli del lavoro e di gestione.

Il medico di fabbrica deve dare il suo concorso per la razionalizzazione del lavoro, con parere obbligatorio e diritto di *veto* in casi speciali.

L'U. D. I. e alcuni studiosi gli affiderebbero anche indagini sulle condizioni igieniche e di ambiente della famiglia del lavoratore, sulle sue condizioni di vita in famiglia, sulle condizioni di salute dei suoi familiari.

Altri giungerebbe perfino a commettergli il compito di esercitare un controllo sul comportamento dell'operaio fuori lavoro, in quanto che una vita sregolata può influire sfavorevolmente sulla prevenzione.

Il Centro femminile ritiene opportuno affidargli la consulenza sui nuovi eventuali metodi di lavorazione, e sulle mense aziendali.

(1) V. prof. C. Giannini, *Il medico di fabbrica e i suoi compiti* in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», I.N.A.I.L., Roma, luglio-settembre 1945.

23. — *a*) Sulla questione del miglior modo per garantire la necessaria connessione tra la funzione prevalentemente preventiva del medico di fabbrica e la funzione curativa, si sono avute risposte varie.

Un ufficio del lavoro propone la istituzione di ambulatori negli stabilimenti. Un altro suggerisce che il medico di fabbrica segua l'infermo nel processo curativo, e lo sottoponga a visita prima della sua ripresa del lavoro.

Una Camera del lavoro ritiene opportuno che il medico di fabbrica abbia facoltà di controllare e imporre i provvedimenti preventivi, e autonomia di deliberazione per le cure. Un'altra richiede che sulla complessa opera del medico di fabbrica operi una vigilanza esercitata da appositi organi dei lavoratori, oppure dai medici funzionari degli istituti assicuratori.

Il mezzo di connessione tra la funzione preventiva del medico di fabbrica e quella curativa sarebbe fornito dalla scheda sanitaria, (di cui nella sez. III: *Assistenza*, n. II); sarebbe attuato con l'istituzione di infermerie di fabbrica.

Il medico di fabbrica deve rivestire implicitamente la qualifica di rappresentante degli Istituti assicuratori. Egli deve collaborare col medico condotto e col medico degli Istituti suddetti. Qualcuno propone addirittura che medico di fabbrica e medico dell'ente assicurativo siano tutt'uno.

L'U. D. I. propone di istruire i lavoratori con corsi interni aziendali di cultura igienica.

Il Centro Femminile desidera che il medico di fabbrica mantenga rapporti coi poliambulatori dell'Istituto Nazionale per l'Assistenza di malattia ai lavoratori, coi Consorzi antitubercolari, con l'Opera Maternità e Infanzia, coi dispensari dermatologici e antivenerei.

La connessione fra la funzione preventiva del medico di fabbrica e la funzione curativa può essere garantita da periodiche e sistematiche segnalazioni all'ente che gestisce la assicurazione malattia, e caso per caso mediante rilascio ai bisognosi di cure di schede diagnostiche con tutti i rilievi utili a guidare il curante.

Al medico di fabbrica deve spettare la funzione di segnalatore al lavoratore delle forme di assistenza medica generica e specifica più adeguata al singolo caso.

Egli deve essere soltanto un elemento ufficiale di collegamento con gli enti che provvedono alla cura, e limitare le sue prestazioni agli interventi di pronto soccorso.

Un ispettorato del lavoro esigerebbe dai medici di fabbrica relazioni periodiche sulle condizioni sanitarie dei lavoratori per l'ispettorato medico.

b) Sul punto se affidare anche la funzione curativa al medico di fabbrica, i pareri sono divisi esattamente a metà, mentre una leggera maggioranza è contraria ad affidare il servizio medico di fabbrica agli enti che provvedono alla cura delle malattie.

c) Laddove i datori di lavoro, gli ispettori del lavoro, gli studiosi, gli Enti privati sono contrari tanto ad affidare la funzione curativa al medico di fabbrica, quanto ad affidare il servizio medico di fabbrica agli enti che provvedono alla cura delle malattie, i lavoratori sono proclivi ad accettare le due proposte, e le organizzazioni politiche ammetterebbero di affidare la funzione curativa al medico di fabbrica, ma non approverebbero la attribuzione del servizio medico di fabbrica agli enti che provvedono alla cura delle malattie. A questi ultimi si dovrebbero affidare funzioni ispettive sui medici di fabbrica.

I dottori Carnevali e Pinna di Milano sostengono che il medico di fabbrica debba venir sostituito dal medico dell'istituto malattie. Veramente sembrerebbe più idoneo, nell'ambiente di una fabbrica, un medico dell'I.N.A.I.L. che deve provvedere per gli infortuni e le malattie professionali.

24. — Una maggioranza di 2/3 si oppone a che il medico di fabbrica continui, come attualmente avviene, a essere scelto e retribuito dal datore di lavoro. I datori di lavoro sono naturalmente di contrario avviso, e desiderano mantenere la loro prerogativa. Alla maggioranza sembra opportuno che il medico di fabbrica sia designato di autorità dagli organi preposti alla ispezione del lavoro, magari su elenchi formati dai datori di lavoro. Questi sono avversi a tale soluzione, ma accet-

tano la proposta che le assegnazioni dei medici di fabbrica avvengano in base a concorso, così come è desiderato dalla grande maggioranza.

Alcuni uffici del lavoro propongono che gli stessi lavoratori scelgano i medici di fabbrica fra quelli in servizio presso gli enti preposti alla cura delle malattie. Un rappresentante di contadini ritiene che la nomina debba essere effettuata dall'istituto delle assicurazioni sociali unificate.

Una Camera del lavoro, proponendo che il servizio di medico di fabbrica venga affidato all'istituto malattie, ritiene che tale istituto provvederà a delegare tale compito a propri medici *esclusivamente* adibiti a questo servizio.

La formazione di un albo speciale di medici di fabbrica rimane esclusa, così come la attribuzione ad essi della qualifica di pubblici funzionari.

Una Camera del lavoro ritiene che il medico di fabbrica debba essere scelto dai datori di lavoro coi lavoratori, questi ultimi in maggioranza. Un ufficio del lavoro ritiene che la scelta debba avvenire di comune accordo tra datore di lavoro e Commissione di fabbrica. Una Camera del lavoro ritiene opportuno che il medico di fabbrica sia scelto dalla maestranza, non dalla Ditta. Un'altra richiede un periodo di prova e la sanzione della nomina su parere della Camera del lavoro o di altro Ente assistenziale.

Un organizzatore propone che la Commissione di concorso sia composta di medici competenti e di esperti dei Sindacati.

L'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni richiede che gli sia affidata la nomina dei medici di fabbrica e la gestione delle infermerie di fabbrica.

In generale si desidera che il medico di fabbrica si senta indipendente dal datore di lavoro, e perda ogni carattere fiscale. Esso deve venire scelto e funzionare con la cooperazione degli organismi sindacali (Commissioni interne - Camere del lavoro), e, ove esistano, faccia parte o venga ascoltato nei Consigli di gestione.

E' comunque da escludere di appaltare questo delicato servizio a enti estranei alle aziende, enti i cui medici non conoscano gli stabilimenti nè le lavorazioni, e non seguano i progressi della tecnica.

L'ispettorato del lavoro di Torino espone che il medico di fabbrica dovrebbe essere scelto dal datore di lavoro su appositi albi di medici in possesso di speciali requisiti. La sua nomina dovrebbe essere convalidata dall'organo preposto alla ispezione del lavoro, con facoltà dello stesso organo di sospenderlo dalle funzioni.

A chi deve competere l'onere della retribuzione del medico di fabbrica?

I lavoratori rispondono: al datore di lavoro, o all'organo che lo ha nominato, con contributi del datore di lavoro. Se il medico di fabbrica è designato di autorità dall'ispettorato del lavoro, l'onere della retribuzione spetta allo Stato. Altri pensa che vi debbano equamente contribuire il datore di lavoro e il lavoratore.

Un ispettorato del lavoro è d'opinione che l'onere debba competere a un fondo speciale da istituirsi tra industriali tenuti all'obbligo di avere un medico di fabbrica.

Una Camera del lavoro dichiara che l'onere della retribuzione di questo medico spetta all'istituto malattie che dovrebbe assumere tali professionisti, che ne dovrebbero dipendere disciplinarmente. Un Ispettorato del lavoro vi farebbe concorcore anche lo Stato.

Un ufficio del lavoro ritiene che il medico di fabbrica non possa essere che il dipendente della azienda presso la quale è chiamato a svolgere la sua funzione.

Un altro dichiara che l'onere del medico di fabbrica deve ricadere sull'Istituto Nazionale Infortuni che ne terrebbe conto ai fini del premio di assicurazione; un ufficio di collocamento lo porrebbe a carico dell'Istituto nazionale di previdenza sociale.

Un ufficio del lavoro ritiene che il medico di fabbrica debba essere retribuito dall'organo ispettivo del lavoro previo pagamento da parte del datore di lavoro di un contributo annuo commisurato al numero degli operai.

Una Camera del lavoro creerebbe a questo scopo una Cassa di compensazione alimentata dai datori di lavoro e gestita collegialmente dai datori di lavoro e dai lavoratori.

Qualche Camera del lavoro ritiene che la retribuzione del medico di

fabbrica debba competere allo Stato e al datore di lavoro, o allo Stato che se ne rivarrà sul datore di lavoro.

Uno studioso attribuirebbe tale onere in parte allo Stato, in parte al datore di lavoro, in parte all'ente gestore dell'assicurazione malattia.

Una casalinga di Brindisi è d'avviso che l'onere della retribuzione del medico di fabbrica competa ai Sindacati.

25. — Per l'abilitazione del medico al servizio di fabbrica si devono richiedere specifici titoli, ma non occorre che egli abbia qualifica di pubblico funzionario coi relativi poteri e responsabilità.

I lavoratori chiedono che essi siano specializzati in medicina del lavoro, infortunistica, igiene industriale, medicina legale, legislazione del lavoro. Il Sindacato dei Medici di Bologna, a questo proposito, fa voti che in ogni Università si istituisca una cattedra di medicina del lavoro.

Un ufficio del lavoro propone l'esame di Stato per l'abilitazione, un altro richiede almeno due anni di assistentato ospedaliero, un terzo richiede una competenza specifica in relazione alla azienda cui il medico sia destinato.

Un organizzatore di lavoratori esigerebbe niente meno che liberi docenti universitari. Un medico libero professionista esigerebbe per l'abilitazione il possesso di studi psicotecnici.

L'E.N.P.I propone l'istituzione di appositi corsi per la formazione di medici di fabbrica.

La Federazione provinciale di Bologna del Partito Democratico del Lavoro, propone, oltre i titoli scientifici, il requisito di avere appartenuto per almeno due anni consecutivi a enti di assistenza per i lavoratori.

L'A.C.L.I. esigerebbe la specializzazione in medicina del lavoro e in medicina delle assicurazioni.

L'U.D.I. vuole la specializzazione in traumatologia e in medicina sociale, in psicologia generale e applicata (psicotecnica).

Il C.F.I. aggiunge anche il requisito della specializzazione in tisiologia e in dermosifilopatia.

Uno studioso vorrebbe la specializzazione in fisiologia del lavoro, e avere conseguito l'abilitazione per ufficiale sanitario. Comunque una buona base clinica od ospedaliera.

Si richiedono anche conoscènze tecnologiche, delle varie lavorazioni, dei processi produttivi, dei mezzi e metodi meccanici e chimici adottati nelle varie industrie, ecc.

26. — I lavoratori e le organizzazioni politiche desiderano che l'attuale limite minimo di età (14 anni) (1) per l'ammissione dei ragazzi e delle fanciulle al lavoro debba essere elevato: 20 risposte sarebbero per i 15 anni, 55 per i 16, una per i 17, e dieci per i 18 anni di età come limite minimo per essere ammessi al lavoro. I datori di lavoro, studiosi, magistrati, ispettorati del lavoro ed Enti di varia cultura sono per mantenere immutato il limite attuale. La F.I.D.A.P.A. fa voti perchè siano escluse eccezioni e deroghe che ora praticamente riducono in molti casi l'età di ammissione a 12 anni.

Potrà eventualmente essere mantenuto l'attuale limite per coloro che lavorano presso artigiani, intesi questi ultimi come maestri d'arte.

Alcuni ritengono che il limite dovrà essere elevato gradualmente in corrispondenza con la elevazione del limite di età per l'istruzione *gratuita*.

Si invoca un controllo sulla ammissione al lavoro da parte dei Consigli locali del lavoro.

27. *a*) — La maggioranza delle risposte ai questionari rivela la tendenza di tutti i gruppi a mantenere un limite unico di età per maschi e femmine.

b) — Nelle risposte della minoranza risultano 30 proposte di elevare per le donne l'età a *16* anni, e 15 per i *18* anni.

La Camera del lavoro di Campobasso propone di elevare per le fanciulle il limite a 21 anni.

Più discretamente alcuni consigliano di non ammettere al lavoro le fanciulle prima che abbiano raggiunta l'età pubere.

28. — Una buona maggioranza ritiene che la differita ammissione al lavoro debba portare al prolungamento dell'obbligo della istruzione scolastica. Alcuni vorrebbero l'obbligatorietà di frequenza fino a 18

(1) Legge 26 aprile 1934.

anni di età di scuole professionali appositamente istituite.

Con tale elevazione del limite minimo di età per l'ammissione al lavoro, mentre si tutelano le idoneità fisiche del nuovo lavoratore, se ne può meglio identificare l'orientamento professionale.

29. — Una discreta maggioranza ritiene conciliabile l'ulteriore elevamento del limite di età per l'ammissione al lavoro con le esigenze dell'apprendistato. La Confindustria non vi crede.

Una Camera del lavoro ritiene assolutamente indispensabile la riforma delle norme che regolano l'istituto dell'apprendistato. Sarebbe opportuno elevare il limite di età per l'ammissione al lavoro per le esigenze dell'apprendistato; ma dovrebbe essere sancito il criterio di considerare l'apprendista, anche ai fini della retribuzione, come un lavoratore, garantendogli un salario mobile durante il periodo di apprendistato.

Un ufficio del lavoro ritiene doversi annettere molta importanza all'istruzione concomitante all'apprendistato, mediante corsi generali e speciali, serali, festivi, nel pomeriggio del sabato, in seno alle aziende più importanti, all'E.N.A.L. ecc.

Il giovane, mediante il prolungamento dell'obbligo dell'istruzione scolastica, finite le scuole elementari potrà essere avviato a quella scuola professionale che gli darà quelle nozioni tecniche della branca di lavoro che preferisce, in modo che, terminata la scuola, non si presenterà più al lavoro come apprendista, ma come operaio.

L'apprendistato è da eliminare.

IV — *Tutela del fattore umano nella produzione.* (1)

Gli uffici del lavoro insistono sulla necessità della tutela del fattore umano nella produzione. Ricordano che quanto maggiore è l'elevamento morale del lavoratore, tanto maggiore è la produzione. Desiderano che il lavoro diventi fonte di soddisfazione e di interessamento, sì che si dischiuda un'êra nuova nella quale più non possano verificarsi stati d'animo come quello inciso dal Carducci in un distico della ode *All'Aurora*:

« *Sbatte l'operaio rabbioso le stridule* [*imposte* »
« *e maledice il giorno che rimena il* [*servaggio* ».

30. — *a*) Tutti i gruppi interpellati, tranne la Confindustria, ritengono opportuno che lo Stato provveda a migliorare l'alimentazione dei lavoratori e delle loro famiglie col favorire l'istituzione e il funzionamento di Cooperative di consumo, *b*) e, tranne i datori di lavoro, che si riferiscono alla indennità di contingenza come sostitutivo di queste provvidenze, tutti gli altri sono favorevoli alla istituzione di mense aziendali obbligatorie in determinate condizioni, e di spacci per il personale delle aziende.

31. — Tutti sono d'opinione che sia giusto che tali provvidenze debbano essere estese, per quanto possibile, ai familiari del lavoratore.

La dott. Grossmann così si esprime:

« Il problema non si risolve col prescrivere mense aziendali obbligatorie, anche se queste potrebbero essere utilissime in molti casi. La enorme percentuale di disturbi gastrici accusati dalle statistiche dell'Istituto malattie dipende dall'improprio modo di cibarsi della grande maggioranza dei lavoratori; moltissimi casi di esaurimento nella massa giovanile delle operaie dalla prolungata abitudine di consumare cibi freddi sul posto di lavoro. Quello che maggiormente manca ai lavoratori è una « coscienza igienica » in materia alimentare, per cui gli errori alimentari si perpetuano all'infinito. Per rendere accessibili le mense a tutte le categorie di lavoratori, ed in particolare a quelle aventi i più bassi salari (giovani lavoratrici, apprendisti), occorre poter realizzare la mensa a gestione sociale (esente cioè da finalità di lucro). Per far ciò occorre anzitutto poter eliminare la categoria degli appaltatori per sostituirla con gestori ed economi appositamente preparati per la gestione di mense collettive e, comunque assoggettare il funzionamento delle mense al controllo delle Commissioni aziendali.

(1) V. prof. Gaetano Pieraccini, *Il fattore umano del lavoro*, in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali », I.N.A.I.L., Roma, 1944.

Istituire corsi d'igiene alimentare per donne lavoratrici e mogli casalinghe di lavoratori; e svolgere una propaganda stampa intensiva per influire sulle consuetudini alimentari della popolazione operaia. Lo sviluppo di mense e refettori aziendali per i lavoratori e popolari per i membri di famiglia non lavoratori costituisce uno dei più importanti problemi, anche dal punto di vista dell'equilibrio economico individuale e familiare del momento.

32. — Tutti i gruppi interpellati, a grande maggioranza sono disposti a rendere obbligatoria una visita medica di idoneità psico-fisica per tutti i lavoratori all'atto della loro prima assunzione al lavoro (*visita preventiva*).

Una Camera del lavoro ritiene che la funzione medica preventiva potrebbe essere meglio svolta dalla organizzazione medica dell'istituto di assistenza e di previdenza poichè il medico di fabbrica finirebbe praticamente col funzionare solo nelle aziende maggiori. (1)

33. — La maggioranza è anche favorevole a che la visita sia ripetuta in occasione di ogni mutamento di occupazione, se l'occupazione è sensibilmente diversa.

34. — Infine tutti approvano anche il principio della obbligatorietà delle *visite mediche periodiche*, da effettuarsi dal medico di fabbrica o aziendale.

Il Sindacato dei Medici di Bologna propone che le visite periodiche siano devolute a una Commissione sanitaria la quale disponga di tutti i mezzi di indagine. I lavoratori in ogni modo desiderano che i medici delle visite periodiche conoscano le lavorazioni.

Gli uffici del lavoro ritengono opportuno che queste siano eseguite dal medico dipendente dall'Ente cui sono demandate la tutela e la disciplina del lavoro.

Una Camera del lavoro propone che le visite siano effettuate dal medico di fabbrica o aziendale; in difetto, dall'ispettorato medico del lavoro, altrimenti dall'ufficiale sanitario del Comune.

Un ufficio del lavoro ritiene che la visita medica periodica di controllo del lavoratore dovrebbe aver luogo almeno una volta all'anno, in connessione con la visita medica obbligatoria che dovrebbe essere attuata per tutti i cittadini in genere.

Un organizzatore marittimo ritiene opportuno che le visite mediche periodiche obbligatorie siano effettuate collegialmente da medici aziendali e medici dell'ente assicurativo.

Il prof. Ponzo ritiene che le visite mediche periodiche di controllo dovrebbero essere devolute ai medici assistenti alle cattedre universitarie di fisiologia, di psicologia, di igiene, di medicina del lavoro.

Il dott. Reale di Genova, direttore sanatoriale, afferma che particolare cura merita il controllo periodico dei lavoratori, per quanto riguarda la tubercolosi.

L'indagine schermografica va affidata a un istituendo Centro schermografico provinciale, in collegamento col Dispensario Antitubercolare. Egli ritiene che l'indagine debba essere ripetuta ogni anno per la maggioranza delle industrie; ogni sei mesi per le industrie soggette a inalazione di polveri o sostanze irritanti le vie respiratorie. Per i lavoratori agricoli è da prevedere l'istituzione di squadre munite di apparecchio schermografico che in collegamento con l'Ufficiale Sanitario, col Medico condotto, col Sindaco, con la Camera del lavoro controllino almeno ogni biennio i contadini.

35. — Generale è l'adesione alla massima che la donna debba essere esclusa da alcuni lavori, (1) da quelli pesanti, specialmente nel periodo della gradivanza, da quelli antigienici (polveri, gas nocivi, infezioni - come i lavori tipografici) pericolosi, faticosi, insalubri. Il segretario di una Camera del lavoro, d'accordo con la generalità, ritiene che la donna debba essere esclusa

(1) V. prof. avv. Carlo Sega, Professore di diritto del lavoro nella Università di Ferrara, *Tutela giuridica della capacità psicofisica al lavoro* (ed. Cedam, Padova, 1945).

(1) V. legge 26 aprile 1934, n. 653, sulla tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli, R. D. 7 agosto 1936, n. 1720 (approvazione delle tabelle indicanti i lavori per i quali è vietata l'occupazione dei fanciulli e delle donne minorenni), D.M. 8 giugno 1938 per le visite mediche periodiche alle donne addette a determinate lavorazioni.

da quei lavori che possano influire negativamente sulla maternità, o produrre gravi deterioramenti alla estetica femminile o destare forti emozioni.

Un rappresentante di contadini ritiene opportuno inibire alla donna sempre la falciatura, e lavori in zone malariche.

Il segretario di un Sindacato albergo e mensa propone il divieto di adibire personale femminile, per ragioni fisiche, a tutti i pubblici esercizi (ristoranti, caffè, bar).

Un ufficio del lavoro ritiene che la donna debba essere esclusa da tutti quei lavori che ordinariamente sono eseguiti dall'uomo con rendimento superiore, p. es. dall'edilizia; e deve essere esclusa da lavorazioni sopraelevate e scomode, dalle vetrerie, ecc.

Un organizzatore marittimo ritiene che la donna debba essere esclusa da determinate categorie della marina mercantile.

Uno studioso propone di fare stabilire per ogni fabbrica dal medico aziendale i lavori non adatti alle condizioni fisiche della donna.

36. — La totalità delle risposte concorda nello statuire che tutti i lavoratori, compresi i dipendenti dalle amministrazioni dello Stato, debbano avere diritto alle ferie annuali. Le ferie dovrebbero, secondo alcuni, aumentare di durata in rapporto alla anzianità di lavoro in generale, e non di servizio presso una determinata azienda.

Un organizzatore marittimo dichiara che le ferie annuali dovrebbero in genere essere obbligatorie per i lavoratori, e non suddivise in più periodi. Per gli addetti alla marina mercantile le ferie dovrebbero essere portate al minimo di due mesi per ogni anno d'imbarco, come in uso per i lavoratori della stessa categoria dipendenti dalle Compagnie americane del Pacifico esercenti navi adibite al trasporto di materie infiammabili, che già nel 1932 concedevano 40 giorni annui.

37. — Sulla rinunzia volontaria alle ferie annuali solo i datori di lavoro sono di parere fra loro diviso a perfetta metà. La maggioranza degli altri gruppi la esclude, per il fatto che l'organismo ha necessità di un periodo di riposo fisico-mentale, nell'interesse anche generale della produzione. Ma tale periodo deve essere effettivamente fruito, e a tale scopo occorrono disposizioni che garantiscano:

A) una retribuzione normale che non costringa il lavoratore a trovarsi un'occupazione straordinaria presso altro datore di lavoro per il periodo di ferie allo scopo di arrotondare i propri introiti;

B) il divieto assoluto di assumere lavoratori che non siano effettivamente disoccupati e come tali registrati agli uffici di collocamento, con sanzioni a carico degli inadempienti.

Disposizioni particolari potrebbero regolare quei settori o branche della produzione che esigono trattamento speciale (a es. agricoltura, industrie a carattere stagionale).

In certe lavorazioni faticose è opportuno adottare una congrua riduzione di orario.

Una Camera del lavoro propone di stabilire per le donne un'ora di riposo giornaliero in più degli uomini, da ripartirsi fra le ore antimeridiane e pomeridiane.

38. — Così pure la stragrande maggioranza, ivi compresa la maggioranza dei datori di lavoro, è proclive a rendere obbligatoria in certe lavorazioni faticose la concessione di pause intercalari durante l'orario di lavoro.

Il prof. Velicogna di Torino consiglia di abolire l'orario unico di lavoro. Si è constatato che interrompendo il lavoro con un riposo si ha un aumento di produzione. Si evita con l'orario interrotto il fenomeno della monotonia, per cui dopo un certo numero di ore la produzione si riduce, e aumentano gli infortuni. Si ottiene un effetto utile, nel combattere le malattie professionali, alternando le lavorazioni.

Il Partito Repubblicano di Trieste dichiara che tutti i lavoratori dovrebbero avere il diritto, a seconda della anzianità di professione, da un periodo minimo di 12 a un massimo di 30 giorni ogni anno, di ferie pagate.

Altri sollecita: *a)* il perfezionato degli organi dell'Ispettorato del lavoro, e in particolare dell'Ispettorato medico del lavoro, allo scopo di adeguare i suoi mezzi e organi di controllo alle esigenze derivanti da

una seria applicazione delle leggi di protezione del lavoro;

b) la sistemazione organica di un servizio di assistenza sociale del lavoro che potrebbe opportunamente affiancare l'opera dei Circoli dell'Ispettorato del lavoro.

SEZIONE SECONDA

PREVIDENZA SOCIALE (1)

I. - Soggetti della protezione previdenziale.

L'attuale ordinamento previdenziale prevede le seguenti forme assicurative:

Invalidità, vecchiaia e superstiti — Per quasi tutte le categorie di lavoratori dipendenti.

Disoccupazione — Per i lavoratori dipendenti esclusi gli agricoli, domestici e lavoranti a domicilio.

Tubercolosi — Per quasi tutte le categorie di lavoratori dipendenti ed inoltre per i mezzadri e coloni.

Nuzialità e natalità — Per quasi tutte le categorie dipendenti ed inoltre per i mezzadri e coloni.

Infortuni e malattie professionali — Per i lavoratori addetti a lavori rischiosi.

Malattie — Per quasi tutti i lavoratori dipendenti, esclusi i domestici e i lavoranti a domicilio, ed inoltre per i mezzadri e i coloni.

Assegni familiari — Per i lavoratori dipendenti esclusi i domestici e i lavoratori a domicilio.

Come si vede, dall'attuale ordinamento previdenziale obbligatorio restano esclusi tutti i lavoratori indipedenti, salvo, per alcune forme, i mezzadri e i coloni. Inoltre i domestici e i lavoranti a domicilio sono esclusi dalle assicurazioni disoccupazione, infortuni e malattie professionali, malattie, assegni familiari.

Poichè la maggior parte delle forme assicurative hanno lo scopo di garantire una prestazione quando viene a mancare all'assicurato il normale reddito da lavoro, sembra opportuno studiare un'unica forma di assicurazione sociale che copra il rischio generico di interruzione, cessazione o diminuzione del reddito da lavoro. Come conseguenza logica si trae la necessità di estendere il campo di applicazione di quest'unica forma assicurativa a tutta la gamma dei lavoratori, senza esclusioni di sorta.

Per attuare una tale estensione è d'uopo definire il concetto di lavoratore. Riteniamo che tale definizione possa così concretarsi:

« S'intende per lavoratore l'individuo che ritrae dal proprio lavoro almeno i due terzi del reddito, sia esso in denaro o in natura, necessario alla vita sua e delle persone a suo carico ».

Tale definizione abbraccia praticamente tutta la massa dei lavoratori dipendenti, indipendenti, manuali, intellettuali, a basso e ad alto reddito, piccoli industriali, piccoli commercianti.

Sorge spontanea la domanda se valga la pena di estendere ad un così vasto campo l'applicazione della previdenza sociale obbligatoria. Diciamo subito che riteniamo di sì. E' noto infatti che lo scopo delle assicurazioni sociali altro non è che la redistribuzione del reddito nazionale tra le classi economicamente più deboli.

Tale scopo in effetti è oggi raggiunto solo in parte inquantochè le classi ad alto reddito contribuiscono solo indirettamente come consumatrici di prodotti e non direttamente come contribuenti. Riteniamo pertanto che sia preferibile organizzare un sistema previdenziale che tuteli tutti indistintamente i lavoratori con i contributi versati da tutti i cittadini, lavoratori o non, in proporzione al loro reddito.

Le difficoltà tecniche sono notevoli, ma la possibilità economica di una tale realizzazione esiste, tanto è vero, da che mondo è mondo, la

---

(1) E' istituita presso il Ministero dell'industria del commercio e del lavoro una Commissione per l'esame delle forme di previdenza, assistenza e assicurazioni sociali attualmente in vigore in Italia, ai fini di una riforma della legislazione vigente, ispirata alle esigenze di un ordinamento più semplice, più uniforme, e che estenda i limiti dell'assistenza in favore delle classi lavoratrici. (V. Decreto luogotenenziale 1° ottobre 1944, n. 330 (« Gazz. Ufficiale » 25 novembre 1944, n. 86). Questa Commissione è ora in via di ricostituzione.

popolazione attiva ha sempre provveduto e provvede al sostentamento della popolazione non attiva. Si tratta di incanalare razionalmente i numerosi rivoli di denaro che la previdenza, il risparmio e la carità creano, in un'unica camera di compensazione nazionale che ci liberi effettivamente dal bisogno.

1. — La maggioranza degli interpellati, escluse le organizzazioni dei datori di lavoro e qualche magistrato, concorda nella proposta di estendere le assicurazioni sociali a tutte le categorie di percettori di reddito da lavoro, (lavoratori cioè dipendenti e autonomi, associati e compartecipi, intellettuali e manuali, dipendenti dallo Stato e da Enti pubblici, liberi professionisti, artigiani, piccoli proprietari coltivatori diretti, piccoli industriali, piccoli commercianti ecc.) sempre che si tratti di categorie economicamente deboli, e di comprendere nella tutela previdenziale il complesso familiare non fruente di reddito da lavoro (fanciulli, studenti, vecchi, casalinghe, inabili al lavoro) e di estenderla all'invalido fruente di rendita di assicurazione e al disoccupato, almeno fino a una determinata età. Con questa estensione verrebbe ad avvantaggiarsi delle prestazioni di assistenza sociale una gran parte dei cittadini non percettori di redditi da lavoro.

Metà delle organizzazioni sindacali di lavoratori che hanno risposto al questionario si sarebbe spinta fino ad auspicare una vera e propria assicurazione nazionale comprendente indistintamente tutti i cittadini, e non escluderebbe dalle assicurazioni sociali nessuna categoria, nemmeno quelle ad altissimo reddito.

Le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro sono piuttosto incerte, se limitare le assicurazioni sociali ai soli dipendenti, o comprendervi tutte le categorie della popolazione lavoratrice.

Respingono recisamente una assicurazione generale tipo Beveridge, desiderano anche escludere dai benefici delle assicurazioni sociali i lavoratori che superino un determinato limite di guadagno; ma sono decisamente favorevoli a comprendervi l'intero nucleo familiare, ed a consentire protezione continuativa all'invalido e al disoccupato.

II. - Oggetto della prestazione previdenziale: rischi e prestazioni.

A. - *Rischi* (1).

La previdenza sociale nei confronti delle cause abolitive e menomative della capacità di lavoro si realizza attualmente in Italia attraverso:

a) l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;

b) l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia e la tubercolosi;

c) l'assicurazione contro le malattie comuni.

A) - L'assicurazione contro gli infortuni è regolata diversamente in industria ed in agricoltura.

L'assicurazione contro le malattie professionali vale solo per otto malattie della industria, le seguenti: cinque malattie da intossicazione, il piombo, il mercurio, il fosforo, il solfuro di carbonio, il benzolo; una forma parassitaria, l'anchilostomiasi; cui si sono aggiunte dopo un decennio la silicosi e l'asbestosi.

L'assicurazione per le suddette otto ben precisate malattie professionali del lavoro nella industria non le copre sempre, ma solo se derivanti da speciali lavorazioni tassativamente specificate, e solo se presentano le manifestazioni morbose espressamente indicate in una speciale tabella (2).

L'assicurazione per gli infortuni industriali indennizza con una rendita; quella per gli infortuni agricoli conserva l'antico sistema dell'indennizzo in capitale. Questa ultima non comprende nessuna malattia professionale dei contadini, neppure quelle più comuni e frequenti, quali il callo suppurato delle mani, la morva, l'anchilostomiasi.

Le forme previdenziali concernenti rischi abolitivi e menomativi della capacità di guadagno sono l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria e il sistema di integrazione salariale a favore degli operai che lavorano a orario ridotto.

---

(1) V. prof. C. Giannini, *La concezione biologica della previdenza sociale* in «Rivista degli inf. e delle malattie professionali», Roma, I.N.A.I.L., fascicolo gennaio-marzo 1945.

(2) V. prof. Di Donna: *Il sistema della lista nell'assicurazione delle malattie professionali* in «Rivista degli infortuni e delle malattie professioni».. I.N.A.I.L., Roma, luglio-settembre 1945.

Gli istituti previdenziali diretti a garantire il lavoratore della non rispondenza del salario alle esigenze normali di vita sono l'assicurazione di nuzialità e natalità e gli assegni familiari.

Quanto a questi ultimi, dal punto di vista giuridico costituiscono la prestazione di una assicurazione sociale mentre devono considerarsi sotto il profilo economico come una quota parte del salario corrisposto dal datore di lavoro invece che direttamente, attraverso l'Istituto assicuratore.

5. — Tutte le categorie interessate, tranne i datori di lavoro, hanno risposto di non ritenere sufficienti le sopra elencate forme previdenziali per una completa protezione del lavoratore.

Alcuni hanno fatto notare come non si giustifichi il sistema attuale della indennizzazione di alcune malattie professionali prodottesi solo con certe manifestazioni in dipendenza di ben determinate lavorazioni (p. es. il saturnismo), e perchè, p. es. le cardiopatie debbano essere escluse benchè evidente vi possa essere la etiologia da lavoro.

6. — L'on. Lodovico D'Aragona è anche di questo parere; egli tuttavia non sarebbe d'avviso di istituire nuove forme assicurative, ma porrebbe l'assicurazione malattie alla base di tutte le assicurazioni contro i rischi fisici del lavoratore.

Estenderebbe l'assicurazione infortuni dall'ambiente del lavoro a quello extra-lavoro, comprendendo nella stessa assicurazione qualunque evento lesivo avvenuto in circostanze anche estranee a qualsiasi prestazione di lavoro. Ad eccezione dei datori di lavoro, tutti concordano in questa idea.

I lavoratori vorrebbero nuove forme assicurative; gli altri sono d'accordo per il perfezionamento e il collegamento di quelle esistenti.

Alcuni tra i lavoratori insistono per ottenere l'assicurazione generale di malattia.

Un ufficio del lavoro vuole aggiunta alle previdenze sociali l'assicurazione contro gli sfratti, nel senso di assicurare al lavoratore in ogni evenienza l'abitazione.

Il prof. Medolaghi è contrario alla istituzione di nuove forme di previdenza; il prof. Diez dichiara « le attuali forme previdenziali, opportunamente modificate, coordinate e integrate, sono sufficienti ». Il signor Giovanni Lupattelli di Ancona, che ha studiato diligentemente la materia, si accosta a questa opinione e. quanto alla questione dell'infortunio extra-professionale, così si esprime: « il vecchio criterio di copertura del rischio soltanto quando questo si manifesti in occasione del lavoro deve ritenersi superato in una visione unitaria e completa della previdenza sociale. In tale visione anche il rischio infortunio, comunque subìto, assume la caratteristica di stato di minorazione fisica nei vari stadi dal relativo al totale, identificandosi così con il concetto generico di invalidità e di incapacità al guadagno ».

L'ing. Adolfo Petrelli e i signori Carnevali e Pinna di Milano, la quasi totalità degli Ispettorati e Uffici del lavoro dichiarano la loro adesione a questo concetto. Il Presidente dell'Associazione Industriale Lombarda ing. Giovanni Falck trova le attuali forme previdenziali addirittura *esuberanti*.

Il dott. Gaudenzi di Roma è di avviso che sia opportuno, per completare la rete delle previdenze sociali, istituire nuove forme assicurative:

a) sui rischi di produzione (strumenti di lavoro e macchinari aziendali);

b) del piccolo risparmio immobiliare familiare;

c) sulle pubbliche calamità (1).

Il signor Stratta di Gorizia assicurerebbe qualsiasi evento dannoso extra-lavorativo quando avvenuto senza colpa (ubbriachezza, risse ecc.).

La Confederazione dell'Industria ritiene che il lavoratore non debba aver diritto a prestazioni nel caso che l'infortunio, o qualunque altro evento dannoso, sia avvenuto in circostanze estranee a qualsiasi prestazione di lavoro.

8. — Escluse le organizzazioni dei datori di lavoro che preferiscono le mutue aziendali e interaziendali, Carnevali e Pinna di Milano dichiarano che siffatte mutue aziendali devono scomparire, o almeno sussi-

(1) V. sull'assicurazione delle pubbliche calamità studi dell'Ufficio di Ginevra della Società delle Nazioni, proposte del prof. Toia, relazioni del Senatore Ciraolo.

stere solo quali organi capillari dell'Istituto Nazionale di malattia, perchè autonomamente non possono reggersi. D'altra parte, escluso il servizio di pronto soccorso che deve essere disimpegnato dal medico di fabbrica, una assistenza sanitaria presso le aziende non può utilmente funzionare per le famiglie dei lavoratori, che abitano d'ordinario lontano dagli stabilimenti. Tutti gli altri interpellati concordano nella opportunità di provvedere al rischio di malattia con un sistema generale di assicurazione (1).

9. — Una stragrande maggioranza ritiene che i vari rischi fisici che implicano un'assistenza sanitaria (malattie comuni, malattie sociali, professionali, infortuni da lavoro e della vita ordinaria, parto) debbano essere conglobati in un'unica forma assicurativa di malattia.

Alla tubercolosi dovrebbe essere assegnato un posto a parte fra le diverse malattie, per le sue particolari caratteristiche nosocomiali, assistenziali e igienico - profilattiche (lunghissima durata, necessità di ricovero).

Il prof. Medolaghi, il prof. Diez ed altri professori universitari, sono però contrari alla comunione di tutte le assistenze sanitarie; la Commissione del Ministero della Guerra è contraria a questa assicurazione globale (2).

10. — Tre quarti degli interpellati sono favorevoli a comprendere la nuzialità e la natalità nel sistema degli assegni familiari .Un ufficio del lavoro vi comprenderebbe la natalità, non la nuzialità.

Altri ritiene opportuno che l'assicurazione nuzialità e natalità non abbia ad essere compresa nel sistema degli assegni familiari: anzitutto per mantenere agli assegni familiari quel carattere peculiare di integrazione del salario da cui esula l'evento fortuito; ma soprattutto perchè l'assegno di natalità non può essere considerato avulso dall'evento che lo determina (gestazione, parto, puerperio) e pertanto deve rientrare in un ordine di provvidenze di carattere non esclusivamente finanziario che potrebbero essere garantite dalla rispettiva gestione (consultorii per gestanti, premi di allattamento o altre forme di tutela previdenziale a favore della maternità).

Un ignoto esprime la sua avversione ai premi di nuzialità e di natalità, come agli assegni familiari, comunque gestiti, motivandola con la ragione che essi incoraggiano l'imprevidenza matrimoniale e l'incremento demografico.

11. — La quasi unanimità si è pronunciata per la inclusione della organizzazione e della propaganda della prevenzione fra i compiti della tutela previdenziale.

B) *Prestazioni*

12. — Le prestazioni previdenziali e assistenziali devono avere carattere di automaticità, cioè i lavoratori devono considerarsi assicurati, senza che il loro diritto dipenda da stipulazioni di contratti, registrazioni, formalità da adempiere e senza che la erogazione delle prestazioni o la loro misura siano in correlazione al periodo di lavoro già effettuato, o all'entità dei contributi versati.

13.-14. — La misura delle prestazioni non può essere fissa ed unica per tutti; essa deve variare in rapporto al salario piuttosto che in rapporto alla categoria professionale, ed essere proporzionale alla durata della forzata astensione dal lavoro e al grado di invalidità residuato. Comunque un coefficiente di indennità deve essere sempre calcolato in relazione al carico familiare.

La Confindustria e l'Ispettorato del Lavoro di Venezia ritengono che la misura delle prestazioni debba variare in rapporto al salario, al grado di invalidità, alla durata dell'inabilità e al carico familiare congiuntamente per gli infortuni — in rapporto al salario ed alla durata della malattia per le malattie comuni — in rapporto al periodo di lavoro prestato ed ai contributi versati per l'invalidità e vecchiaia.

Un ufficio regionale del lavoro propone che le indennità siano ragguagliate all'intero salario.

(1) V. Antonio Lorenzini, *Assicurazioni e riforma sanitaria*, in « Critica Sociale », Milano, 1° luglio 1946.
V. anche Virginio Savoini, *Per una assicurazione generale contro le malattie* in « Previdenza Sociale », I.N.P.S., Roma, luglio-agosto 1946.

(2) V. Bruno Gorini, *L'assicurazione malattia* in « Previdenza Sociale », maggio-giugno 1946, Roma, I.N.P.S.

Le prestazioni devono tendere a mantenere il lavoratore nelle stesse condizioni godute prima del verificarsi del rischio: quindi debbono essere in funzione del salario, della categoria professionale e del carico familiare, quali coefficienti indicativi della sua condizione ante rischio.

In ogni caso la pensione di invalidità dovrebbe essere assiduamente revisionata, ai fini dell'orientamento professionale e del « *full employment* ».

15. — I datori di lavoro sono d'avviso che convenga fissare un limite massimo nella misura delle prestazioni; i lavoratori sono meno favorevoli a tale principio.

Correlativamente la Confederazione dell'Industria propone di fare oggetto della previdenza sociale solo i casi di una certa entità, nei quali si verifica una vera notevole privazione o grave diminuzione della capacità lavorativa e quindi delle possibilità di guadagno, lasciando di provvedere agli altri casi di minore entità o mediante il salario o con erogazioni dirette a carico del datore di lavoro.

16. — *a)* L'indennità (tranne che per la Confindustria e per la F. I. D. A. P. A.) deve essere uguale per tutti i rischi che comportino incapacità temporanea al guadagno (malattia comune, maternità, disoccupazione).

b) La misura della rendita vitalizia deve pure essere unica (tranne l'eccezione di cui sopra), in caso di invalidità permanente al lavoro, dovuta a malattia cronica, a vecchiaia, ad infortunio non da lavoro.

Si ribadisce il concetto che l'indennizzo è in rapporto alla « privazione del salario », e non alla causa che la ha determinata. Il ricorso alla « causa » non ha senso nell'assicurazione sociale, dove le cerchie di rischio si fondono nell'unica cerchia della « perdita del salario economico » da affrontare integralmente mediante la formula del « salario sociale ».

c) Invece si ammette unanimemente un trattamento più favorevole per l'invalidità — temporanea o permanente — e per il caso di morte dovuti a infortunio sul lavoro o a malattia professionale.

L'infortunio non va considerato sotto la specie del rischio professionale (garanzia assicurativa contro un principio di responsabilità), bensì nei riflessi della « sicurezza sociale ».

17. — Il regime delle indennità in rendita è preferito per gli infortuni sul lavoro.

Alcuni uffici e alcune Camere del Lavoro ritengono che l'assicurato dovrebbe essere libero di scegliere la rendita o il capitale. Qualche altro concederebbe il capitale solo in casi eccezionali ben controllati.

Il prof. Gerin propugna un sistema misto: capitale fino ad una determinata percentuale di invalidità e rendita oltre questa. Il dott. Giua sostiene e giustifica un sistema inverso: rendita per le piccole indennità, capitale per le maggiori.

18.-19.-20. — Le opinioni sono quasi concordi nel comprendere gli assegni familiari nel sistema previdenziale, nell'adottare per essi il principio strettamente economico, abbandonando quello demografico, e una unificazione generale per tutte le categorie e per tutti i settori. La Federazione Lavoratori del Mare chiederebbe un trattamento privilegiato per i marittimi.

21. — L'assistenza sanitaria più completa deve essere parte integrante dei compiti e degli oneri delle assicurazioni sociali, ripudiandosi l'idea della istituzione di un servizio medico nazionale, a cura dello Stato a favore di tutti i cittadini.

Qualora l'onere dell'assistenza sanitaria sia addossato allo Stato completamente, allora si potrà prendere in esame la questione della condotta medica (se dovrà essere inserita o no nell'organizzazione statale).

Il Presidente del Sindacato dei medici bolognesi è contrario a ogni forma di statizzazione dei servizi comunali. Al massimo si potrà studiare una *regionalizzazione* di detti servizi sanitari.

Un ufficio del lavoro propone che il servizio sanitario per i lavoratori sia aggregato alle Camere del Lavoro, e una studiosa di Treviso vuole un servizio sanitario nazionale per soli lavoratori, finanziato dalle Assicurazioni sociali e col concorso dello Stato, atttraverso i Sindacati.

Il dott. Gaudenzi è fautore di un servizio sanitario sociale, sotto la vigilanza di un futuro Ministero della

Assistenza Sociale, gestito sindacalmente (1).

22.-23. — Il sistema della prestazione diretta delle cure è preferito a quello del rimborso, ed è contemperato col principio della libera scelta disciplinata del medico.

I medici oggi, e in testa a essi il prof. Bellucci, medico sociale, sono desiderosi di orientare questa forma di previdenza verso l'assicurazione a *tipo indiretto*.

Questa potrà essere totale o parziale, nel senso che alcune categorie meno abbienti potranno essere assistite col sistema *diretto*.

24. — E' reclamata la obbligatorietà delle cure (cui si dichiara contrario il prof. Gerin) con opportune limitazioni e cautele.

La Confindustria ammette la obbligatorietà delle cure solo per gli infortuni, con le garanzie della attuale legislazione.

Alcuni uffici del lavoro ammettono l'obbligo delle cure solo per malattie di certa gravità in appositi istituti di cura. Un ispettorato del lavoro limiterebbe l'obbligo a quelle cure che diano certezza di un risultato positivo. Un ufficio del lavoro propone il correttivo della istituzione di un arbitrato tecnico, o almeno di una Commissione medica.

Alcuni escludono dalla obbligatorietà gli atti operativi, per un principio di dignità umana.

Altri giudicano l'obbligatorietà delle cure una intollerabile limitazione alla libertà personale.

Uno studioso propende per l'obbligatorietà solo se le cure sono dirette ad ottenere il reintegro della capacità lavorativa.

Un funzionario della previdenza limiterebbe l'obbligo alle cure delle malattie polmonari e di quelle celtiche.

Si può ammettere l'obbligatorietà delle cure lasciando largo margine di giudizio (nei casi dubbi sull'efficacia terapeutica o sui pericoli delle prestazioni terapeutiche) alla consulenza di uno o più organismi sanitari clinico-ospedalieri liberamente consultati dall'interessato (1).

Il limite della obbligatorietà è quello fra libertà individuale e garanzia sociale (2).

25. — Notevole è la unanimità dei responsi affermanti come canone fondamentale che la reintegrazione fisica, la rieducazione funzionale e professionale degli invalidi e l'assistenza ai grandi invalidi (che sono ora 13.000) e agli orfani delle vittime del lavoro (oggi 45.000) costituiscono parte integrante della tutela previdenziale.

In generale si manifesta una tendenza a livellare i limiti minimi e massimi di età degli assicurabili; ad abolire ogni differenza di trattamento fra impiegati ed operai; a sopprimere il limite di assicurabilità in base alla misura dello stipendio; ad unificare le prestazioni in tutti i settori economici.

III. - **Sistema contributivo e organizzazione finanziaria.**

A) Sistema contributivo

26 - 27 - 28 — E' auspicabile un sistema contributivo misto, fondato per una parte sui contributi assicurativi e per una parte su una speciale imposta sui redditi patrimoniali (3).

La Camera di commercio di Foggia è d'avviso che il fabbisogno finanziario debba essere tratto esclusivamente da imposte gravanti su tutti i redditi.

---

(1) Sulla questione della istituzione di un servizio nazionale di assistenza sanitaria, V.:

a) Giovanardi A. *Prospettive e orientamenti nella riforma dell'assistenza sanitaria e sociale italiana* nella « Settimana Medica », Firenze, maggio 1946;

b) Gregorio Rivolta, la *Socializzazione della medicina* in « Domani », Buenos Aires, aprile-giugno 1943;

c) R. De Sebenthal, *Commenti del disegno di legge inglese sul Servizio Nazionale di Sanità* in « Minerva Medica », Torino, luglio 1946;

d) Gennaro Gentile, *Nuovi orientamenti nei servizi sanitari in* « Studium », Roma, maggio 1946.

(1) V. disposizione della vigente legislazione per gli infortuni sul lavoro (articolo 32 R. D. 17-8-1935, n. 1765). L'infortunato è tenuto a sottostare alle cure, compresi gli atti operativi, ritenute necessarie dall'Istituto assicuratore; l'accertamento dei motivi in caso di rifiuto è demandato ad un collegio medico arbitrale.

(2) V. prof. Italo Grasso Biondi, *Diritto di curare* in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali ». I.N.A.I.L., Roma, ottobre-dicembre 1945.

(3) V. Antonio Saracco - Ernesto D'Albergo - Cesare Vannutelli, *Contributo assicurativo o imposta?* in « Previdenza sociale », I.N.P.S., Roma, maggio-giugno 1946.

L'Associazione imprese elettriche del Piemonte sostiene che il carico per le assicurazioni sociali deve essere assunto dal bilancio dello Stato e non derivare da una imposta speciale.

Altri propone la creazione di un Istituto finanziario il quale amministri i versamenti derivanti dai contributi assicurativi e dal gettito della speciale imposta da applicarsi a tutti i cittadini.

La Camera del lavoro di Cormons propone che a integrare il fabbisogno finanziario della previdenza sociale concorrano le prestazioni d'opera suppletiva che l'operaio dovrà prestare in sede di dopolavoro.

Il partito repubblicano di Trieste ritiene che lo Stato dovrebbe concorrere con la istituzione di una tassa sui profitti.

Un ignoto propone di esigere una percentuale sui dividendi delle Società per azioni!

Oltre ad integrare le prestazioni normali, lo Stato dovrebbe contribuire con adeguati versamenti annuali alla costituzione di un apposito fondo destinato a garantire una pensione minima vitale all'assicurato.

Qualcuno a tale scopo vagheggerebbe l'imposizione di un contributo straordinario da applicare ai generi di lusso, alle case da giuoco, alle manifestazioni sportive, agli spettacoli pubblici.

Altri pensa che la difesa del patrimonio umano, fisico e spirituale, è tanto e più importante che quella delle frontiere territoriali, così l'onere delle assicurazioni sociali deve essere sopportato dalla produzione nazionale, e per essa esclusivamente dello Stato.

Il dott. Carnevali e il dott. Pinna di Milano ritengono che i contributi assicurativi dovrebbero essere versati dai datori di lavoro e dai lavoratori, e dallo Stato per i cittadini non contribuenti all'assicurazione.

Lo Stato dovrebbe versare a chiusura di ogni esercizio annuale il saldo tra i contributi assicurativi e la spesa totale delle prestazioni erogate. La Confindustria propone invece un concorso finanziario dello Stato proporzionato al gettito dei contribuiti assicurativi.

29. — *a)* La grande maggioranza sostiene che le assicurazioni sociali debbono provvedere direttamente agli oneri dell'assistenza sanitaria agli assicurati. *b)* Laddove si istituisse un servizio sanitario nazionale per tutti i cittadini, una debole maggioranza ritiene che questo dovrebbe essere parzialmente finanziato dalle assicurazioni sociali. Un funzionario della previdenza lo porrebbe a carico dei Comuni.

30. — Con un recente provvedimento (1) è stato stabilito che la quota dei contributi dovuta da parte dei lavoratori per le varie forme di previdenza ed assistenza sociale deve essere provvisoriamente corrisposta, senza alcun diritto a rivalsa, dai datori di lavoro in luogo dei lavoratori stessi.

La maggioranza dei gruppi si dimostra favorevole a tale sistema. I datori di lavoro, com'è naturale, vi si oppongono. Gli studiosi preferirebbero una partecipazione anche dei lavoratori. L'on. D'Aragona afferma che la questione ha una importanza soltanto formale. Il contributo assicurativo è sempre pagato dal lavoratore, o quale consumatore o quale assicurato. Egli aggiunge che da un punto di vista morale sarebbe bene che il lavoratore pagasse una quota-parte del contributo, anche per interessarsi così doppiamente alla gestione della assicurazione (2).

Alcuni uffici del lavoro e sindacali ritengono che il lavoratore debba partecipare per la metà nell'onere del contributo assicurativo, altri che

(1) V. D. Legislativo Luogotenenziale 2 aprile 1946, n. 142 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 aprile 1946, numero 83). Disciplina provvisoria del carico contributivo per le varie forme di previdenza e di assistenza sociale.

(2) INCIDENZA DEGLI ONERI SOCIALI SUL SALARIO.

Nell'anno 1942 l'incidenza degli oneri sociali sul salario risultava pari al 44,90%, di cui il 38,95% a carico del datore di lavoro ed il 5,95% a carico del lavoratore (v. Tabella 1ª).

Detta incidenza, espressa in valore percentuale, si ridusse nel corso del 1944 e 1945, in quanto le diverse maggiorazioni apportate alle retribuzioni sotto forma di indennità di carovita e di contingenza non furono considerate come facenti parte del salario soggetto a contributo; anche in seguito alla imposizione dei nuovi contributi al Fondo integrazione per le assicurazioni sociali adottati con decorrenza dal dicembre 1945, pur essendo aumentato il carico delle aziende, risultò tuttora limitata la relativa incidenza percentuale, essendo detti contri-

vi partecipi anche in lieve misura (1/3) purchè valga a fargli prendere coscienza del senso di previdenza.

Alcune Camere del lavoro sostengono che il contributo assicurativo si deve considerare parte del salario.

Un industriale ritiene che il contributo assicurativo debba essere corrisposto dal datore di lavoro per tutte le forme, fuorchè per le malattie comuni, in cui il contributo dovrebbe stabilirsi a metà fra datore e prestatore d'opera.

Il rag. Menini di Torino opina che,

---

buti da computare sul massimale di lire 144 giornaliere.

Per effetto peraltro dei provvedimenti adottati con decorrenza dal 1° giugno u. s. (aumento del massimale a L. 250 giornaliere, accompagnato in parte da variazioni circa la misura dei contributi), l'incidenza degli oneri sociali può oggi valutarsi pari al 45,10%, interamente a carico dei datori di lavoro (v. Tabella 2ª).

Risulta pertanto che nel complesso gli oneri in questione hanno oggi raggiunto e superato, in percentuale del salario, il livello del 1942, e che anzi, in confronto a tale epoca, l'onere delle aziende è notevolmente aumentato a causa del trasferimento a loro carico dei contributi di pertinenza dei lavoratori.

* * *

In relazione con l'adeguamento dei contributi si sono avuti i seguenti adeguamenti delle rispettive prestazioni.

	Nel 1942	*Nel 1946*
pensioni annuali inv. e vecch. (importo medio)	1.030 —	10.800 —
indennità giornaliera disoccupaz. (2 figli)	8,60	74,60
indennità giornal. tubercolosi (1 figlio)	9,60	75,60
assegni famil. giornal.:		
per i figli	2,80	28 —
per la moglie . . .	3,40	34 —
per i genitori . . .	1,80	26,50

Dette precisazioni sono aumentate, in complesso, nel rapporto come da 1 a 10 ad eccezione dell'indennità di disoccupazione (1 a 9), dell'indennità per tubercolosi (1 a 8), e degli assegni familiari per i genitori (1 a 14).

Le prestazioni in denaro dell'assicurazione infortuni (indennità temporanea) e dell'assicurazione malattie risultano adeguate allo attuale livello dei salari, in relazione ai criteri di determinazione già preesistenti, mentre le prestazioni in natura delle stesse assicurazioni (cure mediche) hanno subito l'adeguamento derivante dall'ammontare delle relative spese.

Nota sul calcolo dell'incidenza del premio infortuni:

Il tasso medio per l'assicurazione infortuni è stato calcolato con criterio approssimativo, in relazione alla incidenza dei premi complessivamente riscossi rispetto alle retribuzioni a tale fine denunziate. In relazione a tale criterio, il tasso medio risultante risente della composizione della maestranza occupata, e cioè del diverso rapporto delle attività produttive, aventi un differente grado di rischio professionale. Ciò giustifica la riduzione dal 4,30 al 3,60% del tasso medio risultante nel 1946, rispetto al 1942, a causa della ridotta attività delle produzioni connesse con la guerra (industrie meccaniche e metallurgiche, esplosivi, ecc.) e della ripresa delle produzioni rispondenti a bisogni civili (industrie tessili).

TABELLA N. 1.

ONERI SOCIALI SUL SALARIO SETTIMANALE DI UN OPERAIO NELL'ANNO 1942:

	Importo del datore di lavoro	dei contributi a carico del lavoratore	in compl.
ONERI SOCIALI			
1. Assicur. sociali invalid. e vecch.	13,60	6,80	20,40
tubercolosi . .	0,725	0,725	1,45
disoccupazione .	0,90	0,90	1,80
nuzial. e natal.	6,675	0,675	1,35
In complesso	15,90	9,10	25 —
2. Assicur. infort.	11,35	—	11,35
3. Assicur. malatt e per gli iscritti principali . . .	4,75	4,75	9 50
per i familiari .	1,98	1,98	3,96
In complesso	6,73	6,73	13,46
4. Assegni familiari	52,80	—	52 80
5. Cassa integraz.	13 20	—	13,20
6. Tratt. rich am.	2 64	—	2,64
In Totale	102,62	15,83	18,45

	Incidenza % dei contributi del datore di lavoro	a carico del lavoratore	in compl.
ONERI SOCIALI			
1. Assicur. sociali inval. e vecch.	5,15	2,58	7,73
tubercolosi . .	0,30	0,30	0,60
disoccupazione .	0.34	0,34	0,68
nuzial. e natal.	0,25	0,25	0,50
In complesso	6,10	3,40	9,50
2. Assicur. infort.	4,30	—	4,30
3. Assicur. malattie per gli iscritti principali . . .	1,80	1,80	3,60
per i familiari .	0,75	0,75	1,50
In complesso	2,55	2,55	5,10
4. Assegni familiari	20 —	—	20 —
5. Cassa integraz.	5 —	—	5 —
6. Tratt. rich am.	1 —	—	1 —
In Totale	38,95	5,95	44,90

Nota. — Si è tenuto conto di un salario medio contrattuale di un operaio adulto di L. 44 giornaliere, pari a L. 264 settimanali. Per le assicurazioni sociali si è pertanto fatto riferimento al contributo dovuto per la classe di retribuzione più elevata (L. 156 settimanali) rapportandone l'importo alla retribuzione considerata.

Per le altre assicurazioni l'importo del contributo è stato tratto calcolandone la rispettiva percentuale sulla retribuzione di L. 264.

anche se il relativo carico economico grava sull'impresa, i contributi devono essere iscritti sulla busta paga del lavoratore perchè questi abbia sempre esatta sensazione del totale suo costo aziendale. Le discussioni inerenti alla misura dei salari non possono essere fatte se non per l'intero carico che ne deriva all'industria.

Il concetto di *salario previdenziale*, secondo lo stesso, non è esatto, in quanto non si tratta di una corresponsione in denaro, ma di garanzia di servizi sociali e questi non devono conformarsi al principio di un costo fisso per servizi variabili, ma bensì di servizi fissi a costo variabile.

Anche l'avv. Nervi dissente dall'opinione che il contributo assicurativo sia da definirsi salario previdenziale; ma, ammesso che la assicurazione obbligatoria sostituisca la previdenza individuale, il contributo del lavoratore rappresenterebbe una forma obbligatoria di risparmio individuale.

Il principio del concorso contributivo del lavoratore è stato accolto nella generalità degli Stati, e precisamente in 48 Stati, mentre il contributo paritetico dei lavoratori e dei datori di lavoro esiste in 28 Stati, è più elevato quello dei datori di lavoro in 8 Stati e quello dei lavoratori in 2 Stati, ed in altri Stati è diverso a seconda dell'età, del sesso e della misura del salario; e in 38 Stati vige l'intervento, sotto varie forme e misure, dello Stato (1).

31. — Le organizzazioni sindacali del lavoro, seguite dalla maggioranza, sostengono che il contributo debba essere fissato in misura unica per tutti i lavoratori.

Altre organizzazioni, in minoranza, opinano che il contributo dovrebbe essere fissato in misura diversa per le varie categorie.

Il rag. Menini sostiene che la misura dei contributi deve essere proporzionata alle possibilità delle industrie.

32. — La grande maggioranza è del parere che il contributo assicurativo debba essere calcolato in percentuale sulla retribuzione.

La retribuzione deve comprendere tutti gli elementi normali e straordinari, continuativi e accidentali, sotto qualsiasi forma (2).

Un ufficio del lavoro propone un sistema di imposta proporzionale al reddito mediante una addizionale alla imposta di R. M. e alla imposta fondiaria.

33. — Per i lavoratori agricoli il contributo dovrà essere corrisposto come quota addizionale della imposta erariale sui fondi rustici, sistema empirico, ma di applicazione semplice. L'Associazione agricoltori di Verona desidera che il contributo sia corrisposto sull'imponibile di reddito agrario.

34. — Per i lavoratori indipendenti il contributo assicurativo do-

TABELLA N. 2

ONERI SOCIALI SUL SALARIO SETTIMANALE DI UN OPERAIO NEL GIUGNO 1946.

ONERI SOCIALI	Importo	Incidenza sul mass. (L. 1562)	percent. sul sal. effettivo
1. Assicur. sociali-marche	25 —	—	1,40
2. Assicur. infortuni	64,80	—	3,60
3. Assicur. malattia	90 —	—	5 —
4. Fondo integraz. assicur. sociali:			
a) pens. inv. e vecchiaia . .	117,15	7,50	6,50
b) disoccupaz. .	62,48	4 —	3,44
c) tubercolosi .	46,86	3 —	2.60
5. Assegni familiari	343,64	22 —	19,10
6. Cassa integraz.	54,67	3,50	3,03
7. Cassa oper. rich.	7,81	0,50	0,43
Totale	812,41	—	45,10

Nota. — Si è tenuto conto di un salario medio settimanale di L. 1.800 (lire 300 giornaliere). Per i contributi assicurativi dovuti a mezzo marche si è fatto riferimento al contributo dovuto per la classe di retribuzione più elevata.

Per i contributi infortuni e malatt e si è tenuto conto dell'intero importo della retribuzione.

Per i rimanenti contributi l'importo settimanale è stato calcolato rispetto al massimale di L. 1.562 ed è stato rapportato al salario medio effettivamente corrisposto.

Nelle province settentrionali il contributo per la Cassa integrazione è dovuto sull'intera retribuzione (senza massimale), per dette province l'onere complessivo risulta pertanto del 45,50% circa.

(Dati forniti dalla Confederazione Generale dell'Industria).

(1) V. *La riforma della previdenza sociale* in «Previd. Soc.», marzo-aprile, I.N.P.S., Roma.

(2) V. decreto luogotenenziale 1° agosto 1945, n. 692, relativo al calcolo dei contributi per gli assegni familiari.

vrà essere determinato in percentuale sul reddito. La Confederazione dell'Industria e altri in minoranza preferiscono la misura fissa capitaria, per la ragione che le inevitabili oscillazioni del reddito comporterebbero eccessive complicazioni per gli accertamenti.

35. — Quasi tutti ritengono opportuno che la commisurazione del contributo assicurativo alla retribuzione debba effettuarsi fino ad un limite massimo, oltre il quale la contribuzione deve cessare.

36. — Tutti sono d'accordo che nella retribuzione, quale base contributiva, debbano comprendersi tutte le competenze accessorie a carattere continuativo (1).

37. — *a*) L'enorme maggioranza è d'avviso che il contributo assicurativo per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali debba essere proporzionato alla pericolosità delle diverse industrie.

b) Il prof. Medolaghi ritiene al contrario che si debba tendere verso un contributo indiscriminato, da realizzarsi eventualmente per gradi, il che conferirebbe a questa assicurazione di risarcimento maggiore carattere di socialità.

38. — La generalità delle risposte concorda nella opportunità della soppressione dei molteplici documenti lavorativi e assicurativi e dell'istituzione di un libretto di lavoro che contenga gli elementi professionali, sanitari, previdenziali necessari e sufficienti a soddisfare tutte le esigenze del lavoratore sia nei confronti dell'azienda che nei confronti degli organi della previdenza sociale.

39 *a*). — Per gli assegni familiari la maggioranza è fautrice del sistema del conguaglio esteso a tutte le categorie.

b). — Una minoranza consiglierebbe il sistema di pagamento diretto da parte della Cassa assegni familiari per alcune categorie.

Una Camera del lavoro vorrebbe estendere questo ultimo sistema a tutte le categorie, prestandosi troppo l'attuale sistema del conguaglio ad irregolarità e abusi da parte di datori di lavoro poco scrupolosi, e mancando la possibilità di un efficace controllo.

Un Ufficio del lavoro ritiene consigliabile il sistema di pagamento diretto da parte della Cassa assegni familiari per i dipendenti da piccole aziende non sufficientemente organizzate (ad esempio Commercio-Artigianato) e la Federazione Lavoratori del mare per la categoria dei marittimi, un Ispettorato del Lavoro propone tale sistema per l'agricoltura.

Uno studioso l'applicherebbe a quelle categorie di aziende che danno poco affidamento di regolarità (carovane di facchini, cooperative di portuali, ecc.).

Un altro studioso, impressionato dei gravi inconvenienti del sistema attuale, propone di affidare la gestione dell'apposito organo ai datori di lavoro.

40. — Tutti ritengono anche opportuno procedere alla unificazione dei contributi per le assicurazioni sociali, l'assistenza malattia e gli assegni familiari. L'on. D'Aragona e il prof. Medolaghi sono d'opinione che si debbano escludere dalla unificazione i contributi per gli assegni familiari. Il sig. Stratta di Gorizia propone l'Istituto di malattia come esattore del contributo unificato, di cui opererebbe la ripartizione con gli altri.

41. — La maggioranza si dichiara favorevole alla inclusione nel contributo unificato anche della quota per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. L'On. D'Aragona condiziona la sua adesione a questo principio al caso che l'assicurazione infortuni e malattie professionali sia gestita insieme con quella per le malattie ordinarie. Gli studiosi sono contrari alla unificazione coi premi per l'assicurazione infortuni a causa della particolarità specifica di questo rischio.

La Confederazione dell'Industria non consente nel principio della co-

(1) V. Umberto Chiappelli, *Che cosa è il salario?* in «Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali», ottobre-dicembre 1945, I.N.A.I.L., Roma.

Cfr. decreto Legislativo luogotenenziale 19 aprile 1946 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 7 maggio 1946, n. 238): determinazione degli elementi costitutivi del salario ai fini del calcolo dei premi e delle indennità nell'assicurazione contro gli infortuni.

munione dei rischi nè del contributo uniforme; comunque escluderebbe sempre dal contributo unificato la quota di contributo per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali (1).

B) *Organizzazione finanziaria.*

42. — *a*) Una maggioranza di 3/4 preferisce continuare nel sistema finanziario della capitalizzazione, ossia dell'accumulazione di capitali di copertura delle rendite d'infortunio e di invalidità.

I capitali accumulati non devono essere utilizzati dallo Stato per scopi diversi da quelli statutari.

La Direzione Provinciale di Pisa del Partito Liberale esclude assolutamente l'accumulazione. I fortissimi capitali affluenti devono essere rimessi subito in circolazione allo scopo di evitare dannose immobilizzazioni.

Il Rag. Menini, rappresentante degli industriali del Piemonte, è favorevole del sistema di ripartizione annuale. L'attuario dott. Orsini è del medesimo avviso.

b) Una maggioranza di 2/3 giudica che il sistema della capitalizzazione assicuri un maggior sviluppo ed incentivo alle iniziative produttive ai fini della ricostruzione nazionale, poichè le riserve degli istituti delle assicurazioni sociali potrebbero essere poste a disposizione anche dell'industria, naturalmente con le dovute garanzie.

Un ufficio del lavoro giudica al contrario che il sistema della ripartizione lasci disponibile maggiore massa di capitali per il loro investimento nelle iniziative produttive. Un altro, fautore della capitalizzazione, esigerebbe dall'ente assicuratore l'investimento in immobili (2).

43. — I fautori del sistema della ripartizione propongono alcuni temperamenti per ovviare ai suoi maggiori inconvenienti:

— che la base annua sia adeguata alla situazione economica, volta per volta;

— un minimo di riserve tecniche di copertura;

— costituzione di scorte per fronteggiare le flessioni del cespite dipendenti dalle fluttuazioni dell'attività produttiva;

— mantenere le attuali riserve dei vari fondi assicurativi, il cui reddito, quando la moneta si sarà stabilizzata, potrà rappresentare una piccola massa di manovra per fronteggiare squilibri momentanei di gestione — i loro interessi alleggerirebbero le spese di gestione (rag. Menini);

— come sistema generale, applicare quello escogitato dagli Inglesi, di far variare il tasso dei contributi — per tutte o talune prestazioni — in proporzione diretta all'andamento della economia nazionale, e cioè, tenerlo alto ad economia favorevole e basso a economia sfavorevole, utilizzando le piccole o grandi riserve così costituite per evitare di elevare troppo i contributi quando l'economia è in crisi.

Gli eventuali avanzi, propone il Dr. Cundari, dovranno essere impiegati per migliorare le condizioni di vita del lavoratore; cioè, nella costruzione di case per impiegati ed operai, per la costruzione di ospedali, per l'istituzione di nidi per l'infanzia, per la edificazione di consultori materni, ecc.

La Confederazione dell'industria dichiara che sino a che non sarà stabilizzata la moneta, converrà far fronte ai bisogni inderogabili dei pensionati col sistema di ripartizione, il quale, se sarà limitato a un periodo di pochi anni, non darà luogo all'inconveniente di condurre a premi troppo alti.

44. — Quelli che danno la preferenza al sistema della capitalizzazione, consigliano i seguenti provvedimenti per rivalutare o integrare le

(1) V. Giuseppe Nervi, *L'unificazione dei contributi e l'assicurazione infortuni* in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali », Roma, I.N.A.I.L., fascicolo aprile-giugno 1945.

V. anche *Il problema della unificazione e traslazione degli oneri sociali in Italia* nella stessa Rivista, fascicolo gennaio-marzo 1946.

(2) V. Francesco Coppola D'Anna - Paolo Medolaghi - Cesare Vannutelli - Stefano Giua, *Capitalizzazione o ripartizione?* in « Previdenza sociale », gennaio-febbraio 1946, I.N.P.S., Roma.

Ignazio Messina - Francesco Coppola D'Anna - Stefano Giua, *Ancora a proposito di capitalizzazione e di ripartizione*, in « Previdenza sociale », marzo-aprile 1946, I.N.P.S., Roma.

Mario Alberto Coppini e Giuseppe Petrilli: *Capitalizzazione o ripartizione?* in « Previdenza sociale », luglio-agosto 1946, I.N.P.S., Roma.

riserve e per adeguare le prestazioni al diminuito potere di acquisto della moneta:

— aumentare le basi contributive, come già è stato fatto;

— investimenti fruttiferi; in beni reali, in servizi pubblici, in cooperative agricole, nei lavori di ricostruzione, in fabbricati ed impianti industriali di aziende socializzate o altrimenti nazionalizzate (?);

— accantonare in tutto o in parte gli eventuali avanzi di gestione;

— versare allo Stato da parte degli Istituti una quota parte degli avanzi annuali per formare il fondo di rivalutazione e di integrazione delle riserve;

— accantonare una quota parte delle entrate ordinarie;

— ricorrere a imposte eccezionali sui profitti di regime, di guerra e di borsa nera.

IV. - **Organizzazione amministrativa.**

45. — La maggioranza assoluta è contraria tanto alla gestione statale delle assicurazioni sociali quanto alla loro gestione da parte dei sindacati dei lavoratori.

La maggioranza converge su enti pubblici autonomi, come gestori delle assicurazioni sociali; l'Ing. Falck e altri industriali fanno eccezioni solo per gli infortuni e l'assistenza malattie.

Alcuni pensano che i contributi assicurativi raccolti a cura dello Stato ed affidati ad un Ente pubblico unitario debbano essere smistati in gestioni a Casse professionali di lavoratori dipendenti, per i rischi di disoccupazione, malattia e infortunio. Per i lavoratori indipendenti si dovrebbe procedere per gradi, incoraggiando in un primo tempo la formazione di Casse libere di categoria per le indennità di malattia ed infortunio.

Le pensioni di invalidità e di vecchiaia e un servizio sanitario debbono essere garantiti a tutti i cittadini da un Ente pubblico unitario.

Qualcuno propone un Consorzio di enti autonomi vigilati dallo Stato e controllati dai Sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Una Organizzazione femminile non prevede che istituti aziendali.

Il Rag. Menini di Torino, rappresentante degli interessi industriali, afferma il principio che lo Stato debba limitarsi a legiferare in materia di previdenza ed assistenza statuendo sul diritto e sulla misura delle prestazioni, e lasciare alla privata iniziativa ed alla libera concorrenza la applicazione delle varie provvidenze.

46, 47, 48. — La maggioranza ritiene che nell'amministrazione della previdenza debba esserci rappresentanza paritetica dei lavoratori e dei datori di lavoro, mentre i pareri sono divisi a mezzo fra coloro che pensano che la funzione di vigilanza dello Stato debba esercitarsi anche attraverso la partecipazione agli organi di gestione e quelli che la limiterebbero ai collegi sindacali. Comunque, anche in questa ultima ipotesi, la partecipazione dei rappresentanti dello Stato ai collegi sindacali non dovrà mai essere esclusiva, ma sempre integrata dai rappresentanti delle categorie interessate, lavoratori e datori di lavoro.

Gli industriali respingono la richiesta che l'amministrazione spetti esclusivamente o prevalentemente alla categoria dei lavoratori.

49. — Generalmente sono espressi voti per l'istituzione di un Consiglio del Lavoro e degli Affari Sociali, di cui una Sezione dovrebbe avere competenza sulle questioni della previdenza e dell'assistenza sociale, altra sui problemi più diretti del lavoro.

L'On. D'Aragona propugna la creazione di un Consiglio Superiore del Lavoro, diviso in quattro sezioni (lavoro — previdenza sociale — cooperazione — emigrazione). Tale organo dovrebbe essere formato da rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro, dei Ministeri interessati e da elementi tecnici.

Il Consiglio Superiore del Lavoro dovrebbe non solo avere carattere consultivo, ma assumere una vera funzione di iniziativa e di propulsione delle attività del Ministero del Lavoro.

Il dott. Gaudenzi propugna un Consiglio Superiore dell'assistenza sociale, di cui una Sezione dovrebbe essere Consiglio del Lavoro.

50. — Gli attuali istituti di assicurazione ed assistenza sociale sono

più di una sessantina, e qui ci proviamo ad elencarli:

1) Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (I.N.P.S.).

2) Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (I.N.A.I.L.).

3) Istituto nazionale per l'assistenza di malattia ai lavoratori.

4) Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i dipendenti statali (E.N.P.A.S.).

5) Ente nazionale di previdenza per i dipendenti da Enti di diritto pubblico.

6) Istituto Nazionale di assistenza per i dipendenti degli Enti locali (I.N.A.D.E.L.).

7) Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni (E.N.P.I.).

8) Ente nazionale di assistenza per gli orfani dei lavoratori morti per infortunio sul lavoro (E.A.O.L.I.)

9) Cassa marittima meridionale per gli infortuni e le malattie della gente di mare.

10) Cassa marittima per gli infortuni sul lavoro e le malattie per l'alto e medio Tirreno.

11) Cassa Marittima per gli infortuni sul lavoro e le malattie per l'alto e medio Adriatico.

12) Ente di assistenza per la gente di mare.

13) Cassa nazionale mutua malattie lavoratori dei porti.

14) Cassa nazionale mutua paritetica contro le malattie a favore degli impiegati occupati presso le Società esercenti linee aeree regolari.

15) Cassa mutua nazionale malattie per operai gente dell'aria.

16) Cassa nazionale della gente dell'aria.

17) Istituto di previdenza e di assistenza dei dirigenti di aziende industriali.

18) Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione.

19) Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani.

20) Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dalle aziende private del gas.

21) Fondo di assistenza malattia Africa Italiana.

22) Cassa nazionale di assistenza del sindacato nazionale dei medici;

23) Cassa nazionale di assistenza dei farmacisti.

24) Cassa nazionale di assistenza del sindacato nazionale dei musicisti.

25) Cassa nazionale di assistenza del sindacato delle belle arti.

26) Cassa Nazionale di assistenza del sindacato nazionale delle levatrici.

27) Cassa nazionale di assistenza della Confederazione dei professionisti e degli artisti.

28) Cassa nazionale di assistenza del sindacato nazionale degli ingegneri.

29) Cassa nazionale di mutualità e previdenza per gli addetti all'industria della stampa.

30) Cassa nazionale di assitenza per i lavoratori dello spettacolo.

31) Cassa nazionale di assistenza per gli impiegati agricoli e forestali.

32) Ente nazionale case di riposo per gli anziani del lavoro.

33) Cassa nazionale di assistenza per i venditori ambulanti e giornalai.

34) Cassa mutua paritetica per gli addetti alle tipografie dei giornali quotidiani.

35) Istituto di medicina sociale.

36) Ente Nazionale di assistenza per gli agenti ed i rappresentanti di commercio.

37) Ente di previdenza e di assistenza per gli avvocati e procuratori.

38) Servizio per gli elenchi nominativi dei lavoratori e per i contributi agricoli unificati.

39) Cassa di assistenza e previdenza per gli addetti agli stabilimenti della mattazione.

40) Cassa assistenziale del personale italiano della compagnia internazionale delle carrozze con letti.

41) Cassa Pensioni delle Ferrovie dello Stato.

42) Cassa previdenza ufficiali giudiziari e impiegati aggiunti del catasto.

43) Monte pensioni per gli insegnanti elementari.

44) Cassa di previdenza per i Sanitari.

45) Cassa di previdenza per gli impiegati e salariati degli Enti locali.

46) Opera di previdenza a favore del personale civile e militare dello Stato.

47) Cassa di assistenza e previdenza fra scrittori italiani.

48) Cassa nazionale di previdenza e mutualità fra il personale provinciale delle Imposte Dirette.

49) Cassa nazionale del Notariato.

50) Istituto nazionale di previdenza e mutualità fra i Cancellieri e Segretari Giudiziari.

51) Opera di previdenza a favore del personale delle Ferrovie dello Stato.

52) Cassa nazionale per la previdenza marinara.

53) Fondo per la previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto.

54) Fondo per le pensioni al personale addetto ai pubblici servizi di telefonia.

55) Fondo di previdenza a favore del personale dipendente dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette.

56) Fondo di previdenza per il personale addetto alle aziende delle imposte di consumo.

Quasi il 90 % degli interrogati ritiene conveniente l'unificazione degli attuali Istituti in un solo Ente di assicurazione sociale con diverse branche; le organizzazioni politiche vi concordano alla unanimità. Alcuni industriali auspicano il ritorno ai liberi sindacati mutui padronali per l'assicurazione infortuni. La Confederazione dell'Industria è contraria ad ogni disegno di unificazione.

Il Prof. Medolaghi crede possibile la unificazione quando siano realizzate le riforme dei singoli Istituti a ciò necessarie. Molti preconizzano due Istituti; l'uno finanziario per l'erogazione di tutte le prestazioni pecuniarie per rendite, pensioni, assegni familiari, ecc., l'altro prevalentemente assistenziale-sanitario, che provveda per la prevenzione, la cura e l'indennizzazione di tutti gli esiti dei rischi fisici del lavoro (1). Un Ministero della Previdenza e dell'assistenza sociale dovrebbe presiedere ai due Enti.

Parecchi pensano che ideologie politiche o concezioni puramente teoriche urtano poi con le esigenze tecniche e quelle della pratica.

Limitano quindi le aspirazioni al coordinamento dei servizi previdenziali, al collegamento degli Istituti, allo snellimento del loro funzionamento. Qualcuno osserva che tutta l'organizzazione antinfortunistica dovrebbe, sia pure col più efficace coordinamento con le altre tutele previdenziali, costituire una formazione a sè, a causa del suo peculiare carattere e a simiglianza di quanto è disposto nelle più progredite legislazioni previdenziali straniere (2).

Si dovrebbe tenere di mira, invece di mescolare e confondere in un unico Istituto la gestione di rischi eterogenei, la necessità di accentrare, sia pure gradualmente, tutti i servizi di pensioni nell'Istituto della Previdenza Sociale, ed intanto cominciare col coordinare i trattamenti speciali di pensione con l'assicurazione obbligatoria.

51. — Generale è la richiesta di operare un largo decentramento funzionale ed amministrativo con l'istituzione di organi locali unitari autonomi (cui è contraria la Confindustria) a base regionale o provinciale, con prevalenza a favore di organi regionali, ma raccomandando una diffusa organizzazione capillare.

52. — Il sig. Stratta di Gorizia propone per l'assicurazione delle malattie una amministrazione autonoma provinciale, per gli infortuni regionale, per le pensioni nazionale.

E' infatti indispensabile porre gli organismi assicurativi a diretto contatto dei lavoratori, istituendo speciali sezioni presso i maggiori stabilimenti, recapiti presso ogni Comune.

In ogni modo gli studiosi osservano che base del decentramento fun-

---

(1) V. Giuseppe Santoro - Giuseppe Nervi - Virginio Savoini, *La riforma della previdenza sociale* in «Previdenza sociale», marzo-aprile 1946, Roma, I.N.P.S.

(2) V. *L'assicurazione contro gli infortuni nel piano Beveridge* in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», I.N.A.I.L., Roma, luglio-settembre 1945.

zionale deve essere il Comune, sul tipo del sistema inglese.

53. — Si desidera che l'assistenza sanitaria sia affidata a liberi professionisti con libera scelta, o eletti su terne formate dal sindacato medici, oppure a uno speciale Corpo medico del lavoro. Qualcuno pensa che con l'orientamento affermatosi verso una assistenza sanitaria previdenziale sempre più estesa, i medici liberi professionisti sono destinati a scomparire quasi totalmente.

L'U.D.I. affiderebbe l'assistenza sanitaria a medici funzionari eletti democraticamente.

Uno studioso affiderebbe la cura domiciliare a liberi professionisti, le cure ambulatorie a medici-funzionari.

54. — Si desidera pure che sia sancito per tutte le amministrazioni ospedaliere e sanatoriali l'obbligo del ricovero, con libera scelta da parte del ricoverando, nei limiti delle disponibilità, salvo il diritto di rivalsa a carico dell'Ente di Assicurazione Sociale, meno che per la cura della tubercolosi.

55. — Da promuovere l'istituzione di ospedali o reparti ospedalieri specializzati, per la diagnostica e la cura delle malattie professionali, e di case di riposo e convalescenziari.

Per la tubercolosi sono da completare e promuovere le seguenti prestazioni:

1°) assistenza postsanatoriale e rieducazione lavorativa dei convalescenti;

2°) collocamento dei dimessi dal Sanatorio, previa diagnosi precisa del grado di capacità lavorativa da parte del medico di fabbrica d'accordo col Sanatorio;

3°) prestazioni economiche: indennità, pari al salario integrato da ogni competenza accessoria, ai familiari durante tutto il periodo di ricovero del tubercolotico in Sanatorio, e dopo la dimissione fino alla ripresa del lavoro; eventuale supplemento viveri al convalescente e assegno supplementare viveri in caso di indicazione.

Quanto alla questione ospedaliera, ammesso un servizio statale di assistenza sanitaria e di previdenza, questo assorbirà le istituzioni ospedaliere nella propria organizzazione.

56. — Col processo evolutivo della previdenza sociale non sono più concepibili nè il riconoscimento della esistenza del povero come tale, nè il permanere dell'istituto del libretto di povertà.

57. — Come devono essere disciplinati i rapporti fra condotta medica ed assistenza sanitaria previdenziale?

Alcuni uffici del lavoro propongono che siano indipendenti. Alcuni rappresentanti di lavoratori sono di avviso che l'assistenza sanitaria previdenziale dovrebbe assorbire la condotta medica.

Un ispettorato del lavoro crede utile che il medico condotto non percepisca compenso dall'assicurato, ma se ne rivalga presso l'Istituto assicuratore.

Qualche Camera del lavoro è d'avviso che l'istituto della condotta medica debba essere assorbito dall'Ente assicuratore il quale dovrà garantire ai cittadini non abbienti tutte le prestazioni mediante il concorso finanziario del Comune.

Un organizzatore operaio sconsiglia dal ricorrere ai medici condotti rurali, troppo legati alla influenza dei Comuni.

Un ufficio del lavoro riserverebbe alla condotta medica la cura, alla assistenza sanitaria previdenziale il controllo.

Un altro afferma che l'ente assicuratore dovrebbe sostenere le spese della condotta medica per l'assistenza del lavoratore che abbia cessato la sua attività produttiva.

La Federazione provinciale di Bologna del Partito democratico del Lavoro si schiera per la tendenza favorevole alla progressiva sostituzione dell'attuale figura del medico condotto, con quella del medico condotto previdenziale.

L'A.C.L.I. è d'avviso che l'ente assicuratore dovrebbe pagare alla condotta medica una quota annua per ogni assicurato.

V. - Statistiche.

58.-59.-60. — Una base statistica è stata ritenuta preliminarmente indispensabile ad ogni studio di riforma delle assicurazioni sociali. Tutte le categorie concordano in questa necessità. Voto unanime ed insistente è stato manifestato mediante le rispo-

ste ai questionari, che dai molteplici Istituti (circa 60) che attualmente, con azione frammentaria e disforme provvedono a funzioni di previdenza e di assistenza, siano rilevati con sistema uniforme e portati a pubblica conoscenza tutti i maggiori dati statistici, e che le statistiche degli esiti dei vari rischi siano coordinate alla rilevazione degli esposti a ciascun rischio.

Più tardi converrà studiare un piano organico di statistica delle assicurazioni sociali (1). Ma intanto tutti ritengono opportuno stabilire razionali e rigorose basi tecniche per qualsiasi innovazione ed ampliamento nella sfera di azione delle assicurazioni sociali. Quindi appariscono convenienti una indagine approfondita sui costi, e lo studio della proporzione dei contributi rispetto ai salari, e della loro incidenza sulle spese di produzione.

SEZIONE TERZA

ASSISTENZA

I - *Assistenza alla Maternità ed Infanzia.*

1. — Posto che si attui una assicurazione generale di malattia per tutti i lavoratori, vi si dovrebbero comprendere le provvidenze sanitarie ed economiche necessarie alla madre-lavoratrice ed al bambino, e segnatamente l'indennità di parto e gli aiuti economici per l'allattamento materno, per il baliatico e per l'allattamento artificiale.

2. — Ciò non di meno tutta la restante funzione protettiva della maternità e dell'infanzia sarebbe meglio garantita se affidata ad apposita istituzione.

M. Grossmann porta a sostegno di questa opinione le seguenti considerazioni.

La corresponsione delle provvidenze sanitarie ed economiche previste dall'assicurazione generale di malattia non esclude la necessità di un organo unitario che abbracci in sè in forma organica le più ampie funzioni della profilassi sociale nel settore della maternità ed infanzia e dia continuità di azione a queste funzioni nei loro vari aspetti strettamente interferenti (sanitario, igienico, educativo, economico, sociale, morale), mantenendo un intimo collegamento tra assistenza preventiva e curativa ed evitando quella schematicità e discontinuità nelle prestazioni che sono caratteristiche quando i provvedimenti emanano da istituti a struttura rigida quali quelli assicurativi. Il problema che si pone è pertanto non già di affogare questa particolare branca nella generalità, quanto piuttosto di trovare le modalità per un opportuno collegamento e coordinamento dei singoli organi.

Di qui la necessità che il settore di protezione sociale alla maternità e all'infanzia si mantenga ben distinto e a sè stante e faccia capo ad un organismo centrale che avochi a sè tutte le iniziative che gli competono, le coordini, le integri, stimolando l'iniziativa privata che in questo campo è bene non venga soppressa ma più che mai alimentata, anche per tener deste le vive forze dell'umana solidarietà. L'azione ha da esser rivolta non solo al risanamento delle gravi piaghe esistenti tuttora, ma ha da mettere in opera anche tutti i mezzi per prevenirle.

Per un piano organico potrà essere presa in esame una revisione della legge 25-XII-1926 sulla protezione della maternità ed infanzia, allo scopo di renderla più conforme alla realtà e chiamando a concorso per tale lavoro oltre ai funzionari degli enti competenti, anche le persone private aventi esperienza in materia nonchè studiosi dotati di particolare competenza. Si tenderà ad esaminare i problemi non esclusivamente sotto l'aspetto igienico-sanitario, come ora avviene, ma sotto tutti gli aspetti, economici, giuridici, sociali, morali.

Pur evitando quelle divisioni che possono togliere organicità all'assistenza familiare si tengano presenti

(1) Questo potrebbe formare uno dei compiti del *Comitato Consultivo per il coordinamento* delle attività degli istituti di previdenza e di assistenza sociale, istituito con decreto 20 settembre 1946 dal Ministro del Lavoro.

Altri « tratterebbe di riprendere ora su più vasta scala le iniziative dei singoli enti della previdenza sociale, affidandone il compito ad un centro di studi sociali adeguatamente attrezzato, affinchè le indagini possano essere orientate secondo una più vasta visione dei fenomeni sociali nelle loro reciproche interferenze, evitando frammentarietà., e con l'impiego di mezzi moderni adeguati ».

(M. Grossmann)

la diversità dei problemi che si presentano per la lavoratrice gestante e madre nei confronti della casalinga e si affrontino in primo luogo quelli connessi al lavoro che quotidianamente pongono a repentaglio la vita, la salute, il benessere della nuova generazione.

Questi problemi si possono riassumere così:

1) creazione di una vasta rete di nidi d'infanzia aziendali, interaziendali e rionali per la custodia dei bimbi neonati e divezzi, durante le ore di lavoro della madre;

2) riforma della legge sulla tutela della maternità delle lavoratrici del 24 marzo 1934 in varie sue parti manchevole e incompleta, ed in particolare:

a) garantendo la donna gestante dalla perdita del posto a partire dal 3° mese di gravidanza;

b) assicurando la corresponsione dell'intero salario durante il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro;

c) assicurando alla donna la facoltà di astenersi dal lavoro durante il periodo di allattamento entro limiti da determinarsi e verso corresponsione di una indennità pari all'intera mercede o ad una notevole percentuale di essa.

3) per talune categorie di lavoratrici piuttosto che prolungare il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, si tratterà di stabilire una tabella di lavori da cui le donne gestanti dovranno essere escluse del tutto, ottenendo dal datore di lavoro il loro temporaneo trasferimento ad altri lavori.

3 *a*). — La donna lavoratrice deve essere allontanata obbligatoriamente dal lavoro per un certo periodo durante la gravidanza ed il puerperio. La misura attuale di tale periodo è considerata generalmente insufficiente.

Alcuni uffici del lavoro propongono un periodo minimo di astensione di un mese o di 40 giorni. Rappresentanti dei lavoratori propongono l'astensione per due mesi prima e un mese dopo il parto. Medici estenderebbero a due mesi anche dopo il parto. Uffici del lavoro tre mesi prima e due mesi dopo. Un Reparto comunale del lavoro e un ufficio provinciale propongono sei mesi di astensione. Un ispettore del lavoro propone da 2 a 12 mesi dal parto a volontà della lavorante. Un organizzatore propone 6 mesi prima e 6 mesi dopo il parto.

b) — In determinate lavorazioni, specie dove la lavorazione ha da trattare sostanze tossiche, tale periodo dovrebbe essere ulteriormente prolungato.

Dovrebbe essere prolungato per quelle che sono sottoposte a fatiche pesanti, a lavori agricoli in condizioni particolari (mondariso) ecc., a lavori pericolosi, antigienici (manifatture tabacchi) a lavori non sedentari, specialmente se devono essere eseguiti assumendo posizioni curve, per le addette a industrie chimiche, per quelle applicate a sforzi fisici prolungati.

Un collegio di medici potrebbe fissare tali lavorazioni: (lavoranti tessili, magazzini scelta stracci).

Si dovrebbe statuire accessoriamente l'obbligo di trasferire ad altra occupazione la donna adibita a lavori pesanti, nel periodo della gravidanza e dell'allattamento.

c) d) — L'obbligo dell'astensione dal lavoro deve in determinate circostanze (p. es. in caso di deperimento organico) essere esteso al periodo di allattamento. Nel periodo di astensione deve essere corrisposta alla beneficiaria una indennità pari all'intera mercede nel caso che la madre non sia coniugata, oppure una parte percentuale di essa se sia coniugata.

Più che prolungare il periodo di astensione obbligatoria delle donne dal lavoro si tratterà di eliminare le previste possibilità di riduzione di esso e l'incentivo da parte delle donne di eludere le disposizioni stesse.

L'obbligo di astensione può essere giustificato solo se ad esso corrisponda come controparte una indennità pari alla intera mercede per tutta la durata del periodo obbligatorio.

Al di là del limite previsto per l'astensione obbligatoria, si dovrà introdurre la « facoltà » da parte della donna di astenersi dal lavoro per un ulteriore periodo di tempo, in quanto non in tutti i casi è opportuno imporre l'astensione prolungata dal lavoro. Di tale facoltà la donna potrà valersi sia per anticipare il periodo di astensione prima del parto, sia per prolungare l'astensione dal lavoro in periodo di allattamento. Per il periodo di astensione « facoltativa » po-

trà essere corrisposta alla donna una indennità corrispondente ad una percentuale della mercede.

4. — Le istituzioni destinate alla protezione della maternità e dell'infanzia devono estendersi, oltre che ai centri prevalentemente industriali, anche a quelli artigiani ed agricoli.

La distinzione fra centri industriali, artigiani e agricoli può avere valore solo per stabilire le caratteristiche delle istituzioni che si renderanno necessarie in relazione alle peculiarità dell'ambiente (distanza delle abitazioni dal posto di lavoro, lavoro, domestico o extra-domestico della donna).

5. — Gli organi destinati alla protezione della maternità ed infanzia devono preoccuparsi del problema alimentare nel periodo della gestazione e dell'allattamento.

Alcuni uffici del lavoro propongono somministrazioni di razioni supplementari. Rappresentanti di lavoratori auspicano un rifornimento di generi di prima necessità ricchi di vitamine. Medici consigliano di vigilare sull'andamento della famiglia (per mezzo di assistenti sociali) e di far in modo che gli organi della maternità ed infanzia si sostituiscano al capo famiglia quando questi per disoccupazione, malattie o per altre ragioni sia impossibilitato a provvedere ai bisogni della moglie e della prole. Altrimenti l'assistenza si può limitare ad un controllo igienico.

Ispettori del lavoro propongono supplementi viveri e alimenti per bambini su prescrizione medica.

Una Camera del lavoro propone che si debba provvedere alle cure dietetiche.

Un ufficio del lavoro consiglia di adottare carte di assegnazione su spacci alimentari speciali il cui approvvigionamento sia garantito grazie alla denuncia preventiva di gravidanza. Un altro propone buoni di prelevamento di viveri sotto costo. Un organizzatore sindacale propone congrua assistenza alimentare a carico dell'Istituto nazionale malattie. Sarà utile per queste prestazioni l'ausilio delle assistenti sanitarie.

Se la protezione della maternità ed infanzia ha da essere integrale e razionale, gli organi che vi siano preposti devono preoccuparsi di tutte le questioni che abbiano diretta attinenza con la prosperità e la salvaguardia delle madri e dei bambini. Pertanto il problema alimentare non dev'essere limitato al periodo della gestazione e dell'allattamento, ma va considerato in relazione all'infanzia in tutte le sue fasi di sviluppo e senza soluzione di continuità sia nei riflessi dell'attrezzatura per le istituzioni per l'infanzia prescolastiche e scolastiche — alimentazione per i divezzi negli asili-nido, refezioni nei giardini d'infanzia o scuole materne, refezioni nelle scuole elementari e di avviamento professionale — sia nei riflessi di una vasta opera di rieducazione alimentare da intraprendere nei confronti delle masse lavoratrici che rientra nell'orbita della prevenzione igienico-sociale. Inoltre, la corresponsione di integrazioni alimentari va prevista per la madre negli ultimi mesi della gestazione e durante il periodo dell'allattamento, con appositi provvedimenti sia per le donne casalinghe assistite dai centri materni, sia per le lavoratrici attraverso le mense aziendali.

II - *Scheda sanitaria del lavoratore.*

6. — In ordine al problema dell'istituzione di una scheda sanitaria del lavoratore, che lo accompagni in tutta la sua vita lavorativa:

Gli uffici del lavoro e rappresentanti dei lavoratori la giudicano utile, e tale da costituire parte integrante del libretto di lavoro; non si preoccupano della questione del segreto professionale, desiderano che sia tenuta aggiornata dal medico di fabbrica, che dovrebbe avere anche funzioni curative.

Altri esclude che tale scheda vada annessa a documenti normali di lavoro; dovrebbe essere conosciuta dal lavoratore, ma conservata esclusivamente dagli enti assicurativi.

Altri ancora opina che essa menomerebbe la libertà personale del lavoratore, e diminuirebbe la possibilità di occupazione per i più bisognosi per malattia. E' ritenuta indispensabile invece per le sole malattie sociali in rapporto a determinate attività.

Uffici del lavoro consigliano l'istituzione della anagrafe dell'assistenza sanitaria e delle assicurazioni sociali, in modo che in qualsiasi momento si possa rilevare l'esatta condizione

sanitaria e la posizione previdenziale di ogni lavoratore.

La Federazione provinciale di Bologna del Partito Democratico del Lavoro è pienamente favorevole all'istituzione di una scheda sanitaria del lavoratore e alla sua estensione al nucleo familiare.

Uno studioso propone che le assistenti sociali del lavoro facciano propaganda per far accettare l'idea della scheda sanitaria al di là di qualsiasi pregiudizio.

Un Ispettore dell'I.N.P.S. propone addirittura la creazione di un fascicolo personale del lavoratore, dove sia tenuta nota di tutte le prestazioni, e per sommi capi della vita lavorativa dell'assicurato.

Gli industriali desiderano che venga istituita l'anagrafe dei lavoratori contenente i seguenti dati: precedenti del lavoro, risultati di visita biotipologica con controindicazione a determinati lavori, stato di famiglia, ripartizione del carico familiare, ecc.

La F.I.D.A.P.A. è favorevole alla adozione della scheda sanitaria per farne la base di un ben congegnato sistenza a finalità sociali. Essa dovrebbe servire per garantire al lavoratore l'occupazione più adatta alla sua costituzione fisio-psichica, per escludere da sicuri rischi professionali gli individui più suscettibili a subirne le conseguenze, per assicurare alla produzione il lavoratore più adatto, per apprestare i provvedimenti più adatti per la salvaguardia del lavoratore dal lato assistenziale onde i dati contenuti nella scheda possano risolversi in elemento positivo a favore del lavoratore. La scheda non è un elemento a sè stante, ma lo strumento di un'assistenza sociale organica e bene attrezzata che possa parare a tutti i rischi e a tutte le eventualità. Come tale essa va senz'altro postulata poichè essa impone alla società di non scartare gli elementi tarati o comunque minorati ma di riabilitarli al più idoneo lavoro e comunque di farne strumenti utili e non dannosi alla produzione.

III. - Assistenza Sociale

7-8. — Mentre i datori di lavoro e qualche magistrato ritengono che la assistenza al lavoratore nella procedura amministrativa per conseguire le prestazioni ed il suo patrocinio in sede giudiziaria allo stesso fine debbano essere lasciati alla libera iniziativa, i pareri dei rimanenti gruppi, pur respingendo la libera iniziativa (1) o l'intervento di un pubblico Ente, si controbilanciano esattamente (115 contro 115) sulla questione di affidare mandato e patrocinio ai Sindacati in esclusività.

Un organizzatore operaio ammetterebbe anche enti autonomi, tipo Umanitaria di Milano.

L'I.N.C.A. ritiene che l'assistenza tecnico-medico-legale ai lavoratori deve essere affidata al Sindacato unitario dei lavoratori. Tale funzione potrebbe anche estrinsecarsi attraverso un istituto unitario, a carattere nazionale e con personalità giuridica, diretto da rappresentanti dell'organizzazione sindacale e controllato dallo Stato.

Per il patrocinio legale dinanzi la Autorità giudiziaria si propongono elenchi di professionisti particolarmente competenti.

L'assistenza amministrativa potrebbe essere esplicata dai sindacati mediante assistenti sociali del lavoro, o mediante elementi tratti dalle Commissioni interne di fabbrica.

La dott. Margherita Grossmann dichiara che non si ravviserà più la convenienza di appositi organi, quando gli Istituti della Previdenza Sociale e dell'Assistenza Sociale saranno pervasi, fin nei loro organi capillari, da una « coscienza » (v. mentalità) sociale, da una chiara visione delle finalità sociali insite nei propri compiti.

SEZIONE QUARTA

Tutela giuridica in materia di legislazione sociale.

I - CONTENZIOSO IN SEDE GIUDIZIARIA

1-6. — *Situazione presente* — Oggi, per tutte le liti in cui la pretesa è fondata sulle norme relative alle assicurazioni sociali (per l'invalidità, la vecchiaia, la tubercolosi, la disoccupazione involontaria, la natalità e nuzialità, gestioni varie, ecc.), agli infortuni sul lavoro, industriale e

(1) Parecchi temono che la libera iniziativa esporrebbe il lavoratore al possibile sfruttamento da parte di persone non disinteressate, nel momento del maggior bisogno.

agricolo, alle malattie professionali, agli assegni familiari e ad ogni altra forma di previdenza e di assistenza obbligatoria (quale l'assicurazione obbligatoria contro le malattie nelle nuove Province) inerenti a rapporti, in genere, di lavoro e di impiego, deve osservarsi il procedimento di cui al Capo III: « *Delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie* », del Titolo IV: « *Norme per le controversie in materia corporativa* », contenuto nel nuovo Codice di Procedura Civile. Giudici competenti sono, in prima istanza, solo il Tribunale ed in seconda istanza la Corte di Appello; collegi entrambi « normalmente » assistiti da uno o più consulenti tecnici scelti in appositi albi (artt. 459-466).

Per le controversie, invece, tra lavoratori e datori di lavoro relative alla inosservanza da parte di questi ultimi degli obblighi di assistenza e di previdenza derivanti da contratti collettivi di lavoro o norme equiparate, debbono osservarsi le disposizioni di cui al Capo II: « *Delle controversie individuali di lavoro* » del Titolo IV surrichiamato.

I più opinano che la tutela processuale dei diritti derivanti dalla previdenza e dall'assistenza sociali non abbia con ciò trovato il suo completo, organico e razionale inquadramento.

Si approva tuttavia il principio così realizzato della giurisdizione *unica*, da tempo proclamato come uno dei caposaldi dell'amministrazione della giustizia in Italia. A tale principio si attribuisce il vantaggio: di assicurare un maggiore equilibrio ed una più garantita imparzialità del giudicante; di rendere uniformi i sistemi di procedimento e di difesa; di risolvere ogni spinosa questione di competenza; di eliminare ogni interferenza e contraddizione tra le varie forme di tutela applicabili ai singoli casi.

Tendenze — Si ha la sensazione che (1) da parte della più copiosa, autorevole ed obiettiva dottrina si confermi il tramonto delle magistrature speciali, definite addirittura da alcuni come « forme arretrate di giudizio », o « fenomeno transitorio e contingente » storicamente proprio dei periodi di crisi dello Stato, che coincidono con quelli di incertezza del diritto.

In altri termini si vede nella « frantumazione giurisdizionale » una dannosa deviazione della retta funzione della giustizia, la quale deve trovare le basi più ferme ed il baluardo più sicuro nella unità.

Tuttavia si è unanimi nel propugnare — per determinati settori di liti — una procedura non formalistica, celere e tecnica, sì da rendere « meno sentito il bisogno di sottrarsi alle complesse difficoltà ed alle lungaggini dei processi comuni ».

In particolare si è d'accordo nel principio che il tecnico può assumere nel processo soltanto le qualità di consulente ed assistente del giudice giurista perchè la cognizione tecnica è un mezzo per poter procedere alla applicazione del diritto, ma non può essere confusa con questa.

II. - PROCEDIMENEO ARBITRALE

7-8. — *Situazione presente.* — La preoccupazione di non menomare o « corrodere » il principio dell'unità giurisdizionale ha portato ad escludere (art. 806 Cod. Proc. Civ.) qualsiasi forma di arbitrato nelle controversie sulla materia in esame, la cui rilevanza *sociale* ha consigliato di non sottrarle alla decisione del magistrato ordinario.

Nè è in contraddizione con tale divieto l'« arbitrato dei consulenti tecnici » previsto dagli articoli 455-458, richiamati dall'art. 464. Trattasi, invero, di un arbitrato ben diverso da quello comune non soltanto perchè subordinato ad un controllo giudiziale preventivo, ma anche perchè la scelta degli arbitri non è rimessa — almeno completamente — alla volontà delle parti e tutto il procedimento è regolato dalla volontà del giudice, sì che sembra che i consulenti non giudichino sostituendosi al magistrato ma a seguito di una vera e propria delega dello stesso (Colitto). Si è, insomma, in presenza di una di quelle figure che la moderna scienza processualistica chiama *arbitrati misti* a causa degli elementi pubblicistici che presentano (Jaeger).

(1) Nonostante la « raccomandazione » emessa dalla VII Conferenza Internazionale di Ginevra del 1925 in favore delle *Commissioni Arbitrali* per la decisione delle controversie in tema di infortuni sul lavoro.

Restano tuttavia in vita alcuni arbitrati *obbligatori* (quelli previsti: dal D. L. 14 gennaio 1926 n. 99 e dalla Legge 8 gennaio 1931 n. 21 per la risoluzione delle vertenze infortunistiche, rispettivamente, del personale postelegrafonico e dei ferrovieri; nonchè quello di cui all'articolo 32 R. D. 17 agosto 1935 n. 1765 e dell'art. 64 del Reg. 25-1-1937 per i casi di rifiuto dell'infortunato a sottostare alle cure medico-chirurgiche prescritte e per i casi di cessazione delle lavorazioni morbigene da parte dei colpiti da malattie professionali).

Tendenze. — La maggioranza propende per lasciare alle parti la facoltà di compromettere in arbitri le controversie in questa materia. La stessa ritiene comunque opportuno di lasciare sussistere gli arbitrati obbligatori di cui ai citati Testi 14 gennaio 1926 ed 8 gennaio 1931, contro l'opposizione, particolarmente significativa del prof. Diez.

Gli oppositori dicono, persuasivamente, che tali arbitrati non rispondono più alla nostra tradizione di ampia, aperta tutela dei diritti; rivelano troppo la loro natura di gretti strumenti di difesa degli interessi degli Enti assicuratori; conducono all'abuso dei cosidetti giudizi equitativi con grave scapito della giustizia; rendono, infine, impossibile il formarsi di una giurisprudenza sulle questioni di massima.

III. - PROCEDURA E CONCILIAZIONE AMMINISTRATIVE

9-12 — *Situazione presente.* — Le norme che regolano le varie prestazioni di previdenza ed assistenza obbligatorie istituiscono procedimenti amministrativi diretti ad ottenere la « autocomposizione » (Carnelutti) delle liti concernenti le prestazioni medesime; ed il Codice di Procedura Civile (art. 460) stabilisce che la domanda al giudice non può essere proposta se non quando siano esauriti i procedimenti di cui sopra.

Con ciò il codice predetto viene a riconoscere l'importanza reale del contenzioso in sede amministrativa nella soggetta materia, contenzioso che si esplica in forma molto imponente attraverso Commissioni e Comitati speciali, pullulanti in ogni testo assicurativo (Comitati per i ricorsi in materia di invalidità e vecchiaia, in materia di disoccupazione, in materia di liquidazione delle indennità per infortuni agricoli, in tema di previdenza marinara, ecc.).

Tendenze. — Si perora al riguardo (Camanni) che questi Comitati o Commissioni di ricorsi — composti in modo del tutto eterogeneo ed i più legati, in forma spesso molto evidente, agli enti assicuratori — vengano ad assumere le vesti ed il prestigio di organi di riconosciuta autorità, sganciati quanto più possibile o, meglio, resi perfettamente *autonomi* dai Comitati esecutivi degli enti predetti.

Inoltre, poichè l'attività contenziosa anche in sede amministrativa deve essere frutto di un contraddittorio e offrire sufficienti garanzie di difesa degli interessi degli assicurati, si auspica una revisione integrale delle norme procedurali inerenti.

* * *

Dalle risposte al questionario P e dagli interrogatori degli esperti in materia sembra lecito trarre i seguenti punti riassuntivi delle opinioni e tendenze attuali:

I - Per motivi di natura etico-sociale, essendo il lavoro considerato un dovere sociale, è interesse della società nazionale che esso venga tutelato e protetto.

II - La corresponsione delle prestazioni assicurative rappresenta una forma di redistribuzione del reddito della produzione.

III - Il rapporto di assicurazione sociale non è che una parte e una forma del regolamento del più ampio rapporto di lavoro.

Il diritto alle prestazioni assicurative sussiste nel lavoratore come un diritto a una contro-prestazione da parte del datore di lavoro, così come il diritto alla mercede, della quale le prestazioni assicurative rappresentano una integrazione e una forma speciale.

IV - La tutela giuridica del diritto alle prestazioni assicurative è unica e identica con quella del diritto scaturente dal contratto e dal rapporto di lavoro.

Quando non esiste contratto di lavoro, e si tratta quindi di lavoratori indipendenti, l'obbligo del risparmio concorrente alla previdenza scaturisce da imprescindibili ragioni sociali, cui la legge deve dare la sua sanzione.

V - La prevenzione dei rischi del lavoro costituisce il primo provvedimento di protezione sociale; essa deve essere funzione essenziale e integrale degli istituti delle assicurazioni sociali, e avere come precipuo scopo la tutela del fattore umano nella produzione.

VI - Le assicurazioni sociali devono comprendere tutte le categorie di percettori di reddito da lavoro economicamente deboli, i loro nuclei familiari, gli invalidi e i disoccupati.

VII - Le assicurazioni sociali devono estendersi a tutti i rischi fisici abolitivi o menomativi della capacità di lavoro e ai rischi economici abolitivi o menomativi della capacità di guadagno. Esse hanno il compito di prestare l'assistenza sanitaria più completa e una congrua riparazione finanziaria del danno.

La reintegrazione fisica, la rieducazione funzionale e professionale degli invalidi e l'assistenza agli invalidi e agli orfani delle vittime del lavoro costituiscono parte integrante della tutela previdenziale.

VIII - Il sistema finanziario per le assicurazioni sociali deve essere fondato sui contributi assicurativi e per le assicurazioni di invalidità e vecchiaia anche su di una speciale imposta sui redditi patrimoniali.

I contributi assicurativi sono dovuti dal datore di lavoro, senza rivalsa sui lavoratori, con un unico pagamento su di un unico documento per tutte le specie di assicurazioni.

IX - Le assicurazioni sociali devono essere gestite da Enti autonomi di diritto pubblico sotto la vigilanza dello Stato.

Questi Enti saranno amministrati pariteticamente dai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

X - Il riordinamento organizzativo delle assicurazioni sociali deve mirare alla maggiore unificazione dei servizi, al loro coordinamento e collegamento, allo snellimento del loro funzionamento, e al massimo decentramento.

Si dovrà tendere a concentrarne la gestione in due grandi branche, possibilmente ben distinte; l'una finanziaria per l'erogazione di tutte le prestazioni pecuniarie per pensioni, sussidi, assegni familiari, gestioni speciali, ecc., l'altra prevalentemente assistenziale-sanitaria, che provveda per la prevenzione, la cura, l'indennizzazione e l'ulteriore assistenza di tutti gli esiti dei rischi fisici del lavoro.

Il decentramento amministrativo si conformerà all'ordinamento regionale dello Stato. In attesa della costituzione di una anagrafe di tutti i lavoratori, tutti i servizi al pubblico per tutte le forme assicurative, per gli elenchi nominativi dei lavoratori e per i contributi agricoli unificati saranno riuniti in uffici comunali, dove i lavoratori dovranno trovare integrale assistenza e donde le singole pratiche saranno smistate alle amministrazioni competenti per i singoli rischi.

XI - Sarà costituito un Consiglio Superiore del lavoro, di cui una Sezione avrà competenza sui problemi della previdenza e della assistenza sociale.

XII - Rilevazioni statistiche razionalmente e uniformemente condotte dagli attuali istituti di previdenza sociale e rigorose indagini sui costi e sulla incidenza di questi sulla produzione, anche in rapporto a condizioni internazionali, saranno alla base degli studi per qualsiasi riforma nella estensione della tutela previdenziale.

XIII — Sarà istituita, ai fini delle assicurazioni sociali e dell'assistenza medica, una scheda sanitaria del lavoratore che lo accompagni in tutta la sua vita lavorativa, fatta riserva di quelle cautele che salvaguardino l'osservanza del segreto professionale.

XIV — In materia di tutela giuridica dei diritti del lavoratore, dovranno essere perfezionate la procedura e le forme del contenzioso amministrativo; e, pur mantenendosi il principio della giurisdizione unica, si manterranno gli arbitrati obbligatori della vigente legislazione e la facoltà di compromettere in arbitri anche le altre controversie.

L'assistenza e il patrocinio dei lavoratori saranno devoluti ai singoli sindacati di categoria.

INTERROGATORI PER LA PROTEZIONE SOCIALE

Per ragioni di carica sono stati interrogati gli esponenti dei tre maggiori istituti delle assicurazioni sociali e il Segretario della C.G.I.L., on. Di Vittorio, e qui pubblichiamo il testo delle dichiarazioni che sono state rese:

dal dott. Giovanni Palma, ff. direttore generale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

dall'avv. Paride Pozzilli, vice-direttore generale dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro;

dal prof. Oreste Bellucci, direttore generale sanitario dell'Istituto Nazionale per l'assistenza di malattia ai lavoratori;

dall'on. Giuseppe Di Vittorio, segretario generale della Confederazione Generale Italiana del Lavoro.

Pubblichiamo anche gli interrogatori dei sottoindicati che sono stati sentiti per la loro specifica competenza:

prof. Paolo Medolaghi, già direttore generale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e attualmente Presidente dell'Istituto Italiano degli Attuari;

prof. Salvatore Diez, Capo dell'Ufficio Sanitario Centrale delle Ferrovie dello Stato;

prof. Enrico Vigliani, Direttore della Clinica del lavoro di Milano;

prof. Giulio Casalini, studioso di problemi della protezione del lavoro.

Infine abbiamo creduto opportuno riassumere un interessante disegno di impianto su basi totalmente nuove e originali dell'edificio delle Assicurazioni Sociali, presentato dall'ingegnere U. Biancardi.

Delle opinioni degli altri interrogati, elencati a pagina 10 del volume Atti della Commissione per i problemi del lavoro, I, (Relazioni), *si è tenuto debito conto nel riferire sui singoli punti del questionario.*

INTERROGATORIO DEL DOTT. GIOVANNI PALMA

ff. Direttore Generale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

Roma, 17 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Mori, avv. Bargoni, prof. Penso, dott. Giua, avv. Nervi, prof. Pozzi, dott. Ciaccio.

R. — Fino al 1920 non esistevano in Italia come assicurazioni obbligatorie che quella infortuni per l'industria e quella per l'agricoltura oltrechè — per un campo limitatissimo — quella per la maternità. Esisteva invero una Cassa della Previdenza Sociale, ma essa era basata sul concetto dell'assicurazione facoltativa, concetto sorpassato e che infatti ebbe a dare risultati assai modesti.

Dai successivi provvedimenti, in tema di assicurazione obbligatoria, succedutisi, sovrapponendosi l'uno all'altro in base ai criteri contingenti ed inorganici, conseguì che la Previdenza sociale, oltre che a mancare di un sistema a tutela integrale dei vari rischi, mancasse al compito di assicurare una efficiente assistenza ai lavoratori. Ciò si nota anche nelle leggi emanate in clima democratico nel 1919-20: vediamo che il settore

della previdenza fu concepito in modo limitato forse per quello spirito di cautela che caratterizzava i vecchi legislatori liberali del nostro Paese.

Il problema di oggi consiste quindi non solo nel creare un vero e proprio sistema di previdenza sociale, ma nel dare un'assistenza efficiente al lavoratore ed al suo nucleo familiare. Altra conseguenza della disorganicità nello sviluppo della legislazione sociale è stata la creazione di più organi staccati l'uno dall'altro, organi che, in dipendenza anche del fatto che le leggi istitutive non erano e non sono coordinate, molte volte provvedono a prestazioni che si riferiscono in definitiva allo stesso tipo di evento.

In conseguenza di ciò, se oggi volessimo valutare nella realtà i costi della previdenza sociale, non li dovremmo calcolare solo in funzione del costo di amministrazione di questo o quello Istituto, ma in funzione del costo di amministrazione di più Istituti chiamati a tutelare in definitiva lo stesso rischio. Si verifica quindi una dispersione di spese di amministrazione. L'elemento costo deve essere essenziale ai fini dello studio di un nuovo sistema di previdenza sociale, perchè questa deve essere essenzialmente economica, non dovendo ammettersi che il funzionamento del sistema assorbisca una parte rilevante del gettito contributivo. Cosicchè è da tener presente, in sede di riforma, anche a rischio di sacrificare qualche schema ideologico, o marginali esigenze sociali, la necessità che la previdenza abbia una legislazione chiara, organica, possibilmente stabile, e che assicuri una lineare semplicità di funzionamento. Altro criterio da tener presente dovrebbe essere quello di liberarsi il più possibile dall'influsso che sotto molti aspetti la previdenza sociale ancora subisce dalle tradizionali norme che disciplinano l'assicurazione privatistica.

Ciò consentirà sopratutto di considerare che gli istituti di previdenza sociale agiscono sopra un campo enorme di applicazione; quindi hanno bisogno di funzionalità tipica, sia nel settore contributivo, sia in quello delle prestazioni.

Si tenga presente che scopo della previdenza è di intervenire in caso di evento che si concreta in periodo di inattività del lavoratore che lo priva della retribuzione. La previdenza interviene nel momento in cui manca il salario per assicurare al lavoratore ed ai suoi familiari un *quantum*, preoccupandosi inoltre del recupero ai fini sociali ed economici dell'unità lavorativa. Quindi esiste già il presupposto, per unificare, tipizzare le forme di previdenza, in modo che ci sia un'unica prestazione, che in definitiva si concreti in un assegno che sia in relazione alla retribuzione del lavoratore in un determinato periodo della vita lavorativa, e precisamente quello che precede immediatamente l'evento.

Ai fini di tipizzare questo assegno, tutti i salari potrebbero essere ragguagliati a determinate classi a cui corrisponda un determinato assegno. Un minimo di permanenza al lavoro dovrebbe essere richiesto ai fini funzionali, tecnici ed amministrativi. Altro concetto essenziale e semplificativo dovrebbe essere quello di slegare la prestazione da ogni indagine contribuiva individuale. Non il contributo, ma il lavoro dovrebbe determinare il titolo alla prestazione: il lavoro dovrebbe risultare dal libretto nelle mani del lavoratore, libretto che dovrebbe costituire il *curriculum vitae* del lavoratore ed il documento per la liquidazione della prestazione. Si consideri quanto sia odioso al lavoratore vedere la sua prestazione in funzione a quello che ha versato come contributo; senza contare le difficoltà funzionali che, come per la determinazione della pensione, hanno assunto proporzioni allarmanti.

La misura dell'assegno dovrebbe variare a seconda della composizione familiare del lavoratore. Per quanto riguarda la contribuzione, oggi ci troviamo di fronte a quanto di più diverso si possa concepire. Bisogna venire anche in questo settore a semplificazioni. La contribuzione non deve essere che a percentuale: un contributo unico a percentuale che salvaguardi tutti i rischi. Ciò non solo dà la possibilità di rendere il peso del contributo aderente all'entità del salario, ma consente la fluttuazione del contributo in relazione alla variabilità del salario.

Circa la questione se convenga il sistema della capitalizzazione o della ripartizione, è da premettere che il problema si pone soltanto per il trattamento di quiescenza, perchè tutte

le altre forme assicurative non possono essere che a ripartizione (1). Il sistema di capitalizzazione è quello tradizionale ed è, sotto l'aspetto tecnico, indubbiamente più perfetto. Peraltro, volendo addivenire ad una riforma nelle condizioni attuali del nostro Paese, sembra più consigliabile agganciarci al sistema della ripartizione che per la sua duttilità presenta, fra gli altri, il vantaggio di rendere fluida la prestazione con la possibilità di adeguamenti per eventuali nuovi spostamenti monetari.

Altra necessità da tener presente è quello di mantenere agli istituti il carattere di organi della previdenza sociale vera e propria. Escludere, quindi dall'attività degli istituti di previdenza altre gestioni che della previdenza non hanno nè l'aspetto nè la finalità. Si evita così anche quella elefantiasi strutturale di cui oggi soffre l'Istituto della Previdenza Sociale. Infatti attualmente i 4/5 della sua attività si svolgono nei settori delle gestioni speciali, riducendosi quasi al margine l'attività previdenziale vera e propria. Non disconosco la necessità di alcune forme mutualistico-previdenziali, come quella degli assegni familiari; ma ciò non riguarda l'Istituto di Previdenza sociale.

Io credo che l'organo della previdenza debba essere unico, in funzione anche all'unificazione del concetto fondamentale di rischio ed alla tipificazione delle prestazioni, le quali — oltrechè di ordine economico — dovrebbero essere, nei casi di invalidità o di malattia, integrate da una vasta assistenza sanitaria da parte dello stesso Istituto assicuratore. Ammetto la bontà di altri sistemi, come quello di un'assistenza di Stato ospedaliera per tutti i cittadini, ma in Italia ciò non mi sembra, almeno per ora, attuabile. Dobbiamo quindi agganciarci alla assistenza sanitaria da parte dell'Istituto assicuratore, che potrà costituire una sfera a sè stante della sua attività. Dovrebbe sparire l'assicurazione natalità e nuzialità, che risente troppo della politica demografica fascista: l'evento natalità dovrebbe trovare la sua tutela assicurativa nel settore della malattia. Per quanto riguarda l'assicurazione disoccupazione, è da considerarsi se, almeno sotto alcuni aspetti, essa debba essere agganciata al collocamento.

D. — Si desidererebbe sentire il Suo parere sull'assistenza sociale.

R. — Io penso che l'organo della previdenza è un organo amministrativo che, per quanto creato e diretto alla tutela del lavoratore, non può non preoccuparsi degli oneri finanziari della gestione dell'assicurazione. Nella tutela della gestione è inevitabile che l'organo possa, nel suo funzionamento pratico, accedere a qualche principio di fiscalismo: è bene quindi che vi sia un organo di patronato che assista il lavoratore. E' logico che il lavoratore si rivolga all'organo che lo tutela; è logico che questo organo intervenga, assista il lavoratore, ed espleti la pratica in modo da collaborare anche con l'organizzazione assicurativa.

Riguardo al contenzioso, io sono favorevole alle Commissioni arbitrali.

D. — Un altro argomento: la rappresentanza nel Consiglio di amministrazione.

R. — Credo che si debba tornare alla composizione del Consiglio quale era previsto nella prima legge istitutiva della Cassa nazionale delle assicurazioni sociali, cioè con rappresentanza prevalente dei lavoratori rispetto a quella dei datori di lavoro.

D. — Un'altra questione: come vede che possa essere esercitata la vigilanza sull'Istituto; attraverso la partecipazione dei rappresentanti del Ministero interessato nel Consiglio di amministrazione, o sotto altra forma?

R. — Ammesso che lo Stato è interessato, sia perchè si tratta di una attività di diritto pubblico, sia perchè ritengo che parte cospicua del carico contributivo dovrebbe gravare proprio sullo Stato, non può disconoscersi che esso debba esercitare la vigilanza mediante diretta partecipazione di rappresentanti dei vari Ministeri negli organi di amministrazione e tecnici dell'Istituto assicuratore.

D. — In pratica potrebbe avvenire che i rappresentanti del Ministero, che dovrebbero essere l'occhio vigile, non adempissero ai loro compiti, perchè legati da personali interessi all'Istituto: onde la vigilanza verrebbe a mancare.

Se si arrivasse alla conclusione di

(1) L'affermazione non è esatta: per garantire le rendite d'infortunio è legislativamente prescritta la costituzione di capitali di copertura.

estromettere i rappresentanti del Ministero, non farebbe per evitare il controllo dello Stato, ma perchè si vorrebbe che questo fosse efficace. Bisogna, allora, risolvere il problema. Si potrebbe pensare ad un controllo similare a quello che esplica la Corte dei Conti.

R. — Bisogna evitare che forme di controllo troppo minute o complesse, mentre da una parte trasformino la vigilanza in tutela, dall'altra compromettano la rapida funzionabilità dell'ente, essenziale al conseguimento dei fini demandati allo stesso.

Il problema è difficile, perchè lo Stato, intervenendo con i suoi miliardi di contributi, ha diritto di far parte dell'amministrazione, non come controllore, ma come gestore.

INTERROGATORIO DELL'AVV. PARIDE POZZILLI

vice direttore generale dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni del Lavoro

Roma, 12 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: avv. Bargoni, prof. Di Donna, dott. Giua, sig. Marmori, dr. Valenti, dottor Ciaccio.

D. — E' Lei d'avviso che la sicurezza e l'igiene del lavoro debbano formare oggetto di attività diretta da parte degli organi delle assicurazioni sociali?

R. — Sì, certamente. Ritengo che la sicurezza e l'igiene del lavoro costituiscano un compito *proprio* dell'Istituto Infortuni che, attraverso la visione diuturna, totale, panoramica della frequenza ed entità dei danni del lavoro, si trova nelle migliori condizioni per divenire l'ente propulsore del miglioramento delle condizioni del lavoro ai fini della riduzione del fenomeno infortunistico. Tale compito non potrebbe essere assolto direttamente dagli industriali essendo essi parte interessata e neppure può esserlo dall'E.N.P.I., emanazione degli industriali stessi, il quale mancando di precise notizie sullo andamento infortunistico delle singole aziende e mancando di mezzi appropriati non ha svolto che una ben scarsa attività. L'E.N.P.I. che fino ad ora è vissuto principalmente coi fondi dell'I.N.A.I.L., ha testè stipulato con questo un accordo che tenderebbe a valorizzare l'attività dell'E.N.P.I. stesso con la collaborazione dell'Istituto Infortuni. Si spera che l'accordo possa dare buoni risultati, ma comunque si tratta sempre di soluzione transitoria, in quanto la situazione attuale dovrebbe logicamente evolvere verso la gestione diretta del servizio da parte dell'Istituto assicuratore, come avviene in Svizzera e in America.

D. — Che cosa può dire l'avv. Pozzilli nei riguardi dei mezzi di propaganda per la prevenzione?

R. — Il primo dei fini da raggiungere agli effetti della prevenzione consiste nella educazione del lavoratore per creare in esso una coscienza anti-infortunistica. In tale campo grande importanza può avere la propaganda diretta a svegliare nel lavoratore il senso del rispetto della propria persona (specie in Italia ci sarebbe molto da fare dato lo stato assai arretrato di alcune categorie di lavoratori). Molto lo Istituto Infortuni fa nel campo dell'assicurazione agricola, mediante la propaganda esercitata attraverso gli insegnanti delle scuole rurali. La propaganda è utile venga fatta in tutte le maniere in tutte le forme e con tutti i mezzi (orale, a mezzo stampa, a mezzo radio, ecc.), cercando di raggiungere il lavoratore dove si trova e adattandosi alle sue condizioni, abitudini e capacità.

D. — C'è anche un mezzo particolare: i premi ai lavoratori indenni.

R. — Sono d'accordo anche in questo. Difatti nel manifesto che è stato distribuito agli industriali in occasione dell'accordo con l'E.N.P.I., si è detto che l'Istituto Infortuni penserà a dare dei premi a quei lavoratori che per un certo numero di anni sono rimasti indenni. Si sta ora provvedendo a mettere in attuazione quel proposito. Con tali premi dei quali verrà data notizia agli operai, si potrà svegliare la coscienza antinfortu-

nistica dell'operaio con la molla dell'interesse e dell'emulazione.

D. — L'E.N.P.I. si occupa anche della questione dei medici di fabbrica?

R. — Sì. Il medico di fabbrica con la sua assistenza immediata può evitare complicazioni ed eliminare o ridurre le conseguenze degli infortuni. Si capisce quindi che la prevenzione eseguita per mezzo dei medici di fabbrica rappresenti un interesse particolare dell'industriale, al quale importa di far ritornare al lavoro immediatamente il dipendente in maniera di non interrompere il ritmo di lavoro. Sotto questo riflesso gli industriali provvedono direttamente o attraverso l'Ente che si è costituito tra gli industriali stessi, anche per la creazione di ambulatori. L'Istituto Infortuni ha preso in questo campo delle iniziative sue proprie e in questo momento intende incrementare tale sua attività.

D. — Lei ritiene più conveniente per le infermerie di fabbrica il sistema della gestione diretta da parte dell'assicuratore, e dell'industriale?

R. — E' da preferire, a mio avviso, il sistema di gestione diretta da parte dell'Istituto assicuratore. Il datore di lavoro necessariamente pensa sopratutto al suo interesse e si rivolge all'E. N. P. I. per sgravarsi di ogni responsabilità.

L'E.N.P.I. essendo una emanazione degli industriali, ha per il lavoratore un interesse secondario, mentre per l'Istituto assicuratore la tutela del lavoratore è preminente. Esso quindi è il più qualificato ad organizzare le infermerie di fabbrica e a scegliere e creare i medici di fabbrica. Dico « creare » perchè il medico di fabbrica bisogna formarselo. Senza infatti voler fare delle esagerazioni, io dico che il medico di fabbrica non si improvvisa. Non c'è niente di trascendentale nei nostri ospedali specializzati, ma ci vogliono quella passione e quel certo indirizzo che non tutti hanno. In tal modo l'Istituto riesce a selezionare medici che, pur senza essere delle celebrità, sono perfettamente adatti allo scopo.

D. — Secondo la Sua opinione, la scelta del medico di fabbrica dovrebbe essere disciplinata e non lasciata all'arbitrio del datore di lavoro? Si potrebbe pensare ad un controllo da parte delle organizzazioni operaie?

R. — Io penso che la scelta dovrebbe essere disciplinata e sottoposta a controllo.

D. — Il controllo c'è anche adesso; senonchè, siccome il medico è retribuito dall'industriale, non può avere sufficiente indipendenza.

R. — Nelle condizioni attuali il controllo non ha alcuna efficacia. Non viene esercitato dall'industriale, che non ha la possibilità di seguire il medico di fabbrica, e neppure viene esercitato da parte dell'Ispettorato. Perchè questo intervenga, bisogna che capiti un grosso guaio o avvenga uno scandalo. Ciò non accade con l'Istituto che, dato che si tratta di una sua funzione, interviene per forza di cose; altrimenti mancherebbe al suo compito.

D. — Bisognerebbe vedere se nell'architettura di questo servizio non convenga incominciare dalle origini, cioè dal pronto soccorso di fabbrica, perchè soltanto allora si potrebbe pensare che ci sia un filo conduttore dalla prima assistenza al seguito. D'altra parte la scelta fatta dal datore di lavoro provoca inconvenienti, e c'è anche una specie d'incompatibilità. Il medico che si accorge che il lavoratore presta la sua opera in locali poco illuminati o in locali ove vi è una abbondante produzione di polvere, non è in condizione di opporsi. Sarebbe conveniente quindi che al medico di fabbrica venissero conferite delle funzioni di polizia giudiziaria e gli si desse la veste di pubblico funzionario?

R. — Non le può avere; ed è per questo che debbo riportarmi a confermare quel « sì » da me dato in risposta al punto 5° del questionario.

D. — Ci dovrebbe essere una connessione tra la funzione preventiva e quella curativa del medico di fabbrica. Oggi le due funzioni sono invece nettamente separate, venendo la funzione curativa esplicata dall'Istituto assicuratore.

R. — Questo potrà realizzarsi nelle aziende più importanti; non è possibile invece nelle piccole aziende dove vi sono soltanto 8 o 10 operai

D. — Il medico deve essere in tutte le aziende: questa sarà una conseguenza inevitabile della estensione

della protezione assicurativa; quando ci fosse una forma globale di assicurazione, anche le piccole aziende dovrebbero avere il loro medico.

R. — Non facciamo le cose più grandi di noi!

D. — Nella domanda n. 20 si tratta della psico-tecnica. In questo campo c'è una serie di regolamenti che rimontano alla fine del secolo scorso. E' tutta una materia che va riveduta.

R. — Per quanto riguarda questi regolamenti, io ho visto che nelle altre legislazioni essi si rinnovano continuamente, completandosi e perfezionandosi. Io credo che sia un errore quello di fare un regolamento ed avere con ciò la pretesa di aver regolato tutto. Occorre invece innovare e integrare continuamente. E per forza di cose deve essere così, perchè la tecnica si evolve ed è necessario che anche questa tecnica preventiva segua le sue evoluzioni.

D. — Il difetto maggiore di questi regolamenti è che sono esclusivamente meccanici. In essi non si è tenuto conto dell'elemento umano e che invece entra nel determinismo degli infortuni per il 75 per cento. Occorre agire sul fattore uomo più che sul fattore macchina.

R. — E' vero; ma anche il lato meccanico e l'evoluzione tecnica devono essere seguiti, adeguandovi i mezzi preventivi.

D. — Nel campo della prevenzione meccanica ritiene sufficiente il quesito del questionario?

R. — A mio parere in questo campo occorre creare.

D. — In merito alla elevazione del limite di età per l'ammissione al lavoro che cosa pensa Lei?

Da molti fisiologi e pediatri il limite di età attualmente in vigore è ritenuto basso, specialmente per le donne. Il limite di 14 anni coincide con l'età puberale. Da parte di pediatri ed ostetrici si è inclini a ritenere che questo limite possa influenzare lo sviluppo dell'individuo. Questa è una questione complessa perchè interferisce con l'apprendistato e con i doveri scolastici. Si farebbe infatti un passo indietro se, ritardandosi la assunzione al lavoro, si lasciassero per un periodo di due o tre anni i ragazzi nella strada. Ecco la ragione dei quesiti 28 e 29 del questionario. Questo fatto dell'età si ripercuote in genere direttamente sugli infortuni: i fanciulli sono più soggetti ad infortunarsi. Ecco anche il motivo per cui le nostre statistiche, così come sono fatte, servono a poco.

R. — Ritengo opportuno elevare il limite di età per l'ammissione al lavoro, adottando le opportune cautele.

D. — Cosa può dire in risposta alla domanda circa la necessità, che alcuni proclamano, della unificazione degli istituti delle assicurazioni sociali?

R. — La unificazione è una gran bella cosa, ma occorre fare il passo secondo la lunghezza della propria gamba. E' illusione pensare ad una unificazione nel senso voluto e studiato dagli Inglesi e cioè nel Paese più arretrato in fatto di previdenza sociale, mentre in materia di assicurazione privata è il paese che ce l'ha insegnata. Ogni cittadino inglese ha innato il senso dell'assicurazione mercantile. Il senso della previdenza sociale nasce invece soltanto ora con il piano Beveridge. Vedremo se gli Inglesi riusciranno a varare quel progetto del Governo nel quale la protezione non è più una forma di assicurazione, ma un'assistenza per tutti. Questa è certamente una gran bella iniziativa, ma purtroppo noi siamo un Paese povero e non occorre che ci confondiamo le idee, perchè specialmente i lavoratori che non conoscono i problemi si lasciano abbagliare dalle belle parole. Noi la unificazione la possiamo intendere soltanto come *collaborazione, coordinamento*. In questo siamo perfettamente di accordo che si debba trovare la maniera di coordinare i servizi dei tre grandi Istituti; coordinarli in modo che non nascano doppioni. Bisogna trovare il modo di coordinare nell'insieme le attività degli Istituti e questo dovrebbe essere compito del Ministero. Il coordinamento potrebbe essere utile specialmente nella parte sanitaria e miglioramenti in tal campo si potrebbero ottenere, in particolare modo nei piccoli centri; ma non bisogna illudersi che la assistenza, anche sanitaria, possa essere prestata in un'unica forma assicurativa. La esperienza insegna infatti che ciascun ramo della previdenza richiede

nei medici delle particolari conoscenze, che non costituiscono il comune corredo di ogni medico, ma sono frutto di particolare istruzione e pratica. Il medico della Cassa Malattia ha la sua mentalità e la sua esperienza che non è quella del medico dell'Istituto Infortuni o dell'Istituto della Previdenza Sociale. E quanti sono i medici condotti, gli ufficiali sanitari, i medici provinciali che hanno conoscenze di medicina legale? La specializzazione è quindi necessaria. I medici normali si preoccupano di guarire e di non far morire, ma poco si preoccupano della funzionalità agli effetti del lavoro. Avviene così che negli ospedali di Roma, al Policlinico, a S. Giovanni, ecc. dove certamente non manca il grande chirurgo, gli operai escono guariti, ma spesso storpiati. Invece negli ospedali dell'Istituto Infortuni, ove i medici specializzati si preoccupano specialmente di restaurare la funzione lavorativa, si ottengono sotto questo profilo risultati molto più soddisfacenti. E quando parlo di specializzazione vi prego di tener presente che non intendo di voler creare dei luminari della scienza. Non occorrono dei grandi nomi; l'essenziale è che il chirurgo, anche modesto, segua questa via: riparare e fare riacquistare la capacità lavorativa e tendere quindi a reintegrare la funzionalità di quel determinato arto.

E questo è diverso dal limitarsi ad evitare che l'individuo muoia e a procurare che guarisca il più presto possibile.

D. — Questo è un utile argomento perchè in una forma unica noi potremmo valorizzare l'opera insostituibile di questi medici. Noi abbiamo bisogno dell'opera di questi medici infortunistici per curare tutti i lavoratori e per far tesoro della loro specializzazione per tutti gli infortuni, anche quelli non ricollegabili al lavoro, ossia di quella gente, da qualsiasi causa lesa, che noi dobbiamo restituire nelle migliori condizioni alla società.

R. — Io questo l'ho già suggerito con la forma del coordinamento. Il coordinamento vi provvede evitando di creare le elefantiasi di un grande istituto unico. Per ora la distinzione dei tre istituti è necessaria. Non escludo che ad un dato momento si possa giungere alla unificazione degli istituti stessi, ma penso che dal punto di vista pratico, i mezzi, le necessità del funzionamento burocratico ed altro impediscano, almeno per ora, la attuazione di questo vasto programma.

D. — Lei ha il timore dell'elefantiasi burocratica. Noi ne abbiamo addirittura il terrore, ma ciò non toglie che allo stato attuale delle cose abbiamo in atto tre elefanti. Noi pensiamo che il problema sia un problema di snellimento che crediamo ci sia già nell'ambito dei diversi istituti. Essi hanno l'elefantiasi burocratica non per indifferenza di uomini ma perchè il sistema li ha portati a ciò, a gravare su questo cervello che bisogna decongestionare. Il fatto che noi conserviamo i tre Istituti lascia insoluto il problema della elefantiasi burocratica. Noi pensiamo che il punto di equilibrio si potrebbe trovare in un decentramento regionale.

R. — La questione occorre vederla infatti da un punto di vista pratico. Per quanto riguarda l'Istituto Infortuni, esso è già basato su un decentramento massimo che non è limitato soltanto all'organizzazione provinciale; persino nei grandi centri vi è l'organizzazione decentrata, ed ogni Sede funziona in modo completamente autonomo. La centralizzazione è riservata soltanto al controllo. Andare più oltre nel decentramento sarebbe arrivare alla dispersione atomica.

D. — Si vuol richiamare l'attenzione su un aspetto particolare: quello che si riferisce al lato biologico; rischi infortuni, rischi malattia, ecc. Nel campo biologico queste distinzioni sono assurde, non esistono. Queste distinzioni sono artificiose e creano delle fratture. Allo stato attuale delle cose non crede Lei che la fusione degli Istituti possa portare a un sicuro beneficio?

R. — In tal caso bisogna rispondere « sì » a tutti i precedenti quesiti nel senso che dobbiamo provvedere alla tutela non soltanto dell'operaio, ma di tutti i lavoratori di qualsiasi categoria: magistrati, medici, ecc.

D. — Questo potrebbe essere un ulteriore passo; ma, sempre rimanendo nel campo del lavoratore, noi

pensiamo che sarebbe utile arrivare alla unificazione dei rischi. Arrivare a questo pensiamo che dal punto di vista biologico sarebbe un vantaggio.

R. — Io non lo credo possibile. Per far ciò bisognerebbe abolire il carattere assicurativo dell'assistenza, attuando il principio della *protezione* con carattere generale come nel piano Beveridge. Senonchè, dato che perfino in Inghilterra e in America, paesi ricchi, non si riesce a sganciarsi dal rischio professionale, tanto più difficile ciò riuscirebbe per noi. Non dobbiamo crearci degli ideali irraggiungibili, date le nostre povere forze. Io mi permetto di dire a voialtri che state studiando questi problemi: badate di non confondere le idee. Non andiamo oltre le possibilità, perchè architetteremmo delle gran belle cose, ma praticamente irrealizzabili.

D. — Sulla questione se la prevenzione faccia parte integrante della tutela previdenziale, crediamo che l'avv. Pozzilli risponderà senz'altro «sì». Ma qual'è la sua opinione circa la convenienza di fissare un massimo alla misura delle prestazioni?

R. — Date le nostre condizioni di paese povero e le condizioni della nostra industria, un limite nel massimale del salario da servire di base per la liquidazione delle rendite per invalidità permanente e per i casi di morte è inevitabile. Le nostre tariffe sono state studiate ed attuate tenendo appunto presente tale limitazione. Anche in periodo di svalutazione monetaria, come l'attuale, ogni modifica del massimale deve essere quindi attuata con grande cautela per evitare che venga turbato il predetto equilibrio con conseguente necessità di elevare le tassazioni. Nel momento attuale io ho proposto di raddoppiare la prestazione. Non è molto, ma non ritengo si possa fare di più.

D. — Bisogna adeguare i contributi ai nuovi salari.

R. — Occorre stabilire come base per l'assicurazione infortuni il salario di fatto e al riguardo un gran passo si è fatto col Decreto 19 aprile 1946, n. 238.

D. — Ma i salari di fatto sono difficilmente controllabili.

R. — Si riesce abbastanza a controllarli. Qualche evasione c'è sempre, ma ciò è inevitabile.

D. — Sui numeri 16 e 17 del questionario la risposta dell'avv. Pozzilli non può esser dubbia. E per quanto riguarda l'assistenza sanitaria?

R. — Rispondo «sì» alla domanda di cui alla lettera *a)* del n. 21; alla domanda di cui alla lettera *b)* rispondo con un bel «no». La libera scelta del medico è un gran problema. Io credo che praticamente non ci si possa arrivare, perchè in una forma assicurativa assistenziale ci deve sempre essere la possibilità del conttrollo. Si potrebbe tuttavia trovare un sistema intermedio.

D. — Che può dire in merito ai contributi assicurativi?

R. — Per l'assicurazione infortuni l'attuale forma è la più semplice e non credo che se ne possa trovare una diversa e migliore. Per la Previdenza Sociale il sistema attuale è invece molto complicato. Io sono pertanto fautore del contributo unificato per tutti i rami della previdenza, meno che per l'assicurazione infortuni, data la sua particolare figura. Dal punto di vista tecnico la unificazione dei contributi è una gran bella cosa, ma nel campo dell'assicurazione infortuni non si può prescindere dal rischio specifico delle singole lavorazioni, per non creare sperequazioni che potrebbero produrre il dissesto di tutto un ramo dell'industria, in quanto le industrie a rischio minimo non potrebbero sostenere neppure un tasso medio.

La risposta alla domanda del n. 35 è collegata a quella del n. 15. E' tutta questione di sapere cosa si vuole e quindi quello che si deve incassare. Attualmente nell'assicurazione infortuni abbiamo configurato le nostre tariffe alla tassabilità dell'intero salario di fatto. Se si vuole porre un limite al salario tassabile naturalmente bisognerebbe ridurre in proporzione le prestazioni o aumentare le tariffe.

Quindi noi abbiamo stabilito il tasso di premio secondo la pericolosità del rischio e questi tassi sono studiati in funzione di un salario effettivo senza limitazione.

Roma, 17 maggio, 1946

Continua l'interrogatorio dell'avv. Paride Pozzilli, vice-direttore generale dell'Istituto Nazionale di Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro:
Prof. Mori; Avv. Bargoni; Prof. Penso, Dott. Giua; Avv. Nervi; Prof. Pozzi; Dott. Ciaccio.

D. — La volta scorsa avevamo parlato del salario; adesso dobbiamo preoccuparci dell'organizzazione amministrativa.

R. — Nel questionario leggo le seguenti ipotesi di organizzazione amministrativa: da parte dello Stato, dei Sindacati dei Lavoratori, di un Ente pubblico autonomo. Io sono per la terza ipotesi. Quanto alla domanda n. 46 circa la rappresentanza nell'amministrazione dei lavoratori e dei datori di lavoro, bisogna tenere presente che non è perfettamente esatto nè che debbono essere i datori di lavoro ad amministrare i proventi delle assicurazioni sociali in quanto essi pagano i contributi, nè che debbono amministrarli i lavoratori in quanto trattasi in sostanza di assegnare prestazioni a favore dei lavoratori infortunati. Le gestioni delle assicurazioni sociali riguardando un servizio pubblico sociale al quale in fondo è interessata tutta la collettività, in quanto su questa grava in definitiva l'onere dell'assicurazione, dovrebbero essere amministrate da organi con carattere pubblico. La funzione di vigilanza dello Stato sull'Ente autonomo può essere attuata anche al di fuori dei collegi sindacali. Non ritengo che i lavoratori possano far parte dei collegi sindacali, essendo ciò in contrasto con la rappresentanza che essi e i datori di lavoro hanno nel Consiglio di Amministrazione.

D. — In merito alla opportunità della istituzione di un Consiglio Superiore della Previdenza Sociale che cosa ci può dire?

R. — Questo sarebbe un ritorno all'antico Consiglio Superiore della Previdenza e del Lavoro. Io trovo che effettivamente questo organo potrebbe servire a correggere l'iniziativa burocratica dei Ministeri, perchè in sostanza oggi l'iniziativa è proprio degli organi burocratici dei Ministeri, mentre dovrebbe essere del Consiglio Superiore della previdenza. C'è chi pensa che il Consiglio Superiore della previdenza finirebbe col costituire quel Ministero della Previdenza e dell'Assistenza cui si era già pensato qualche anno addietro, mentre così non è. Il Ministero è un'altra cosa.

Il Consiglio deve essere uno dei tanti organi consultivi dell'amministrazione dello Stato il cui parere è obbligatorio. In sostanza deve essere un organo tecnico formato di competenti di cui lo Stato si serve quando deve legiferare in quella determinata materia.

Anche nell'amministrazione statale i Consigli Superiori siedono presso determinati Ministeri. Così al Ministero dell'Interno c'è un Consiglio Superiore della sanità.

Per i Lavori Pubblici c'era il Consiglio Superiore dei LL. PP. Ma non sono organi burocratici. Di solito ne sono membri di diritto il Ministro e il Direttore Generale competente.

D. — Lei crede, avv. Pozzilli, nella Sua competenza, che possa esistere un Consiglio Superiore della Previdenza Sociale a sè stante, oppure si debba creare un organo superiore degli affari sociali composto da una sezione della Previdenza, una dell'Assistenza, una del Lavoro, e una della Sanità? Nella stessa maniera come oggi l'Ufficio internazionale del lavoro ha organizzato i suoi uffici? In Italia dobbiamo facilitare incanalarci su questo concetto, di origine scandinava, abbracciato dagli anglo-sassoni, della protezione, sezionandolo in quattro branche e abbandonare il sistema attuale di un Ministero degli affari del Lavoro e Previdenza Sociale nel quale non v'è l'assistenza sociale e mancano i problemi sanitari.

R. — In questo frazionamento c'è il pericolo della mancanza del cosidetto « concerto » fra Ministeri che talvolta sconcerta tutti quanti. Attualmente per i vari argomenti che devono essere trattati e risoluti attraverso i « concerti » ministeriali si arriva proprio a degli insuccessi straordinari...

D. — Dal punto di vista politico se domani vi sarà un Ministero, questo dovrebbe assommare in sè le direttive politiche di tutto il complesso degli affari sociali.

R. — In questo caso, dovrebbe interferire nel settore della sanità pubblica perchè tutti gli affari sociali della assistenza confinano con questo altro settore.

D. — Il primo Ministero creato in Inghilterra era Ministero della Sanità, Previdenza e Assistenza. La previdenza sociale è un fenomeno sociale in cui c'è una tecnica amministrativa economica, che è il mezzo per raggiungere il fine sociale.

R. — Il coordinamento di queste altre branche di attività deve sussistere; sarebbe meglio allora creare il Consiglio Superiore che dovrebbe abbracciare le quattro branche: Previdenza, Assistenza, Lavoro e Sanità.

D. — Passiamo all'assistenza sociale.

R. — Io risponderei « no » a tutte e tre le domande del capo terzo n. 7 ed in maniera categorica. Io non so concepire la assistenza sociale come patrocinio, quando la funzione sociale è demandata ad Istituti ed Enti pubblici, i quali sono amministrati anche con la rappresentanza dei lavoratori. Perchè costituire questo contro altare? Se questi organismi di previdenza devono avere una funzione sociale, trovate la maniera che questa funzione sociale sia svolta in pieno senza bisogno di un controllore. Il controllore deve essere lo Stato; devono essere gli stessi amministratori; devono essere i collegi dei sindaci. Trovate questa forma di controllo il più lato; ma io penso che non si debba creare un apposito organismo per svolgere questa funzione. A che cosa serve creare queste architetture e soprastrutture che, in fondo, vanno poi a gravare sugli istituti? Non sarebbe allora meglio che la relativa spesa andasse a vantaggio dei lavoratori, migliorandone le prestazioni se possibile?

Secondo il mio avviso, sarebbe più opportuno istituire provincialmente delle commissioni locali per conciliare le controversie. Nel nostro Istituto si sta appunto studiando perchè in ogni provincia si possa costituire una commissione del genere.

D. — Non si comprometterebbe così la funzione del patrocinio?

R. — Questa funzione non è necessaria, poichè è da presumere che gli Istituti delle assicurazioni sociali, dato il loro carattere e il compito squisitamente sociale che è loro affidato, svolgano con equità tale funzione, non avendo essi interesse di far pagare meno il datore di lavoro per non liquidare giuste prestazioni agli operai.

D. — Secondo la sua visione, dato che i giudici sono eletti per amministrare la Giustizia e quindi meritano tutta la fiducia, che necessità ci sarebbe della difesa o dell'accusa? Con questo sistema si toglierebbe al lavoratore quello che è un suo diritto.

R. — Ma contro eventuali violazioni di diritto permane appunto il ricorso alla Magistratura con tutto il suo apparato. Qui si tratta invece del cosidetto « Patronato » e della sua funzione di controllore degli Istituti, perchè in pratica la funzione di questo ente ha finito sempre per diventare tale e non di semplice ausilio del lavoratore inesperto.

D. — Il fatto di ammettere il ricorso al Magistrato implica la fallibilità dell'Istituto assicuratore, e questa fallibilità bisogna riconoscerla anche in sede amministrativa. Perchè qui o si esclude senz'altro la fallibilità, e allora non c'è bisogno nè della sede amministrativa nè di quella giurisdizionale; ma se si ammette la fallibilità, allora bisogna ammettere il patrocinio in sede amministrativa e in sede giurisdizionale. Non per sfiducia o per preconcetti, ma ci vuole un organo che prenda le difese dell'individuo.

R. — Io non vorrei essere frainteso. Dico che l'Istituto partendo dal presupposto che ha una sua funzione sociale, deve essere organizzato in modo tale da non aver bisogno di speciali controllori. Non escludo che già in via amministrativa l'interessato che si crede leso nel proprio diritto senta la necessità di dover ricorrere; ma allora si possono creare, come ho detto, delle commissioni di conciliazione *a latere* dell'organo stesso, ma non contro l'organo, come avviene con la costituzione dei così detti « Patronati ». Questa eventuale lesione di diritto la Commissione può conciliarla e, se non si arriva alla con-

ciliazione, si accederà alla fase giurisdizionale. C'è sempre il Magistrato che è il giudice superiore che interviene. In questo senso io faccio una campagna contro il sistema del così detto « patronato », che si vuole ad ogni costo creare e che per me non ha nessuna funzione pratica se non quella di costituire un organismo e una soprastruttura che non hanno ragione di essere. Sia esso costituito dai Sindacati o dai Comuni, o da altri Enti, si finisce spesso col fare della pura demagogia. Io penso a ciò che è avvenuto in tutti questi anni passati: è qualcosa di fantasmagorico. Quello che è avvenuto specialmente prima che giungesse la riforma della legge con il sistema della rendita è veramente strabiliante! L'Istituto doveva preoccuparsi di lavorare e di difendersi contro tutti questi patrocinatori e non solo privati. Si arrivava ad un numero di cause fantastico. Ricordo che nel 1932-33 si è giunti a 15.000 cause all'anno.

Instaurato il sistema delle rendite, queste cause cessarono per incanto. Ma è cessato il patrocinio libero, rimanendo però il patrocinio unico del Patronato che si dilettava a fare delle statistiche che venivano pubblicate sui giornali, ma che all'atto pratico non corrispondevano a nulla. Era proprio una soprastruttura, una inutile spesa di molti milioni all'anno.

Tanto più quando venne stabilito che le spese della lite dovevano essere sopportate dall'Istituto assicuratore.

D. — Non crediamo che questi precedenti portino a concludere in senso pessimistico. Quando si era in un ambiente politico e sociale diverso dal fascista, la funzione di questo organo di patronato, specialmente in quelle regioni dove era svolto per iniziativa dei lavoratori, aveva una sua efficacia ed esercitava la sua funzione ben diversamente. Ricordiamo l'Istituto medico-legale dell'avv. Scaletta di Torino, Umanitaria di Milano.

R. — Concludo ammettendo che un diritto alla assistenza e al patrocinio si può giustificare, per quanto di fronte a Istituti a carattere e a funzionamento sociale non se ne veda la necessità, come non si è veduta nè in Austria nè in Germania. Ma tutti ci si dovrebbe ribellare contro la creazione artificiosa di appositi organismi nazionali, che poi hanno bisogno di legittimare la loro esistenza, frapponendosi inutilmente fra gli istituti delle Assicurazioni Sociali e gli assistiti cercando di accaparrarsi la clientela degli assistiti anche quando questi non ne sentono il bisogno.

INTERROGATORIO DEL PROF. ORESTE BELLUCCI

Direttore Generale Sanitario dell'Istituto Nazionale per l'Assistenza di Malattia dei Lavoratori

Roma, 25 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Mori, avv. Bargoni, prof. Didonna, prof. Pozzi, prof. Babudieri, avv. Nervi, dott. Vallieri.

Domanda — Ritiene che le realizzazioni attuali in tema di assistenza contro le malattie, dovranno essere collaudate, o ritiene piuttosto che siano necessarie a più o meno breve scadenza profonde riforme?

Risposta — Ritengo che ampie e profonde riforme, nell'interesse dell'intero Paese debbano essere studiate ed applicate.

D. — Voglia esprimerci il suo pensiero in merito allo stato attuale dell'assistenza di malattia, ed alle riforme che ritiene indispensabili.

R. — Allo stato attuale delle cose tutto l'organismo assistenziale contro le malattie deve ritenersi in uno stato di crisi, che non è soltanto ed unicamente conseguenza della guerra.

Le condizioni odierne, considerate da un punto di vista generale,

debbono ritenersi come gravissime e ciò tanto dall'angolo visuale economico, quanto da quello metodologico, ed infine da quello tecnico-amministrativo.

D. — Si compiaccia esporre più dettagliatamente questo suo pensiero.

R. — Dal punto di vista tecnico-amministrativo occorre rifarci ai principii fondamentali. Tutta l'assistenza malattia ai lavoratori è oggi retta con criteri paternalistici. Essa segue difatti il principio antiquato che l'assistenza è tanto più efficace quanto meglio si adegua a tutti i bisogni del momento degli assistendi, ponendo così sempre in secondo piano le possibilità economiche dell'ente erogatore.

Questo indirizzo è la negazione assoluta di ogni esigenza metodologica e di sana amministrazione. Esso è la conseguenza del fatto che le prestazioni sono state precostituite (quanto al numero ed al volume) senza una seria base di studi attuariali. In questo stato di cose ciò che maggiormente fa riflettere è il fatto che di questa larghissima copia di prestazioni assistenziali, le masse lavoratrici, per una ragione o per un'altra, si dichiarano tutt'altro che soddisfatte.

La spiegazione di questo fenomeno è insita nell'essenza dell'indirizzo assistenziale e nella coloritura retorica con cui esso è stato illustrato ai lavoratori, cui si è affermato in tutti i toni, che l'assistenza medica deve essere totalitaria.

E' ovvio pertanto che i lavoratori (persuasi che ogni forma di assistenza sia repetibile senza alcun limite nè restrizione) non si mostrino mai paghi delle prestazioni che vengono loro largite, perchè pensano sempre di aver ottenuto meno di quanto è loro dovuto.

L'assistenza di malattia, a mio avviso, non può essere concessa con vaghi criteri paternalistici. Occorre che essa sia erogata con larghe, ma precise direttive assicurative; direttive che dovrebbero trasformare la odierna assistenza caotica ed umiliante in un'assistenza organizzata con criteri scientifici, con ottime prestazioni, dovute in ogni caso e repetibili, ove occorra, davanti al Magistrato.

Il problema metodologico deve essere risolto in funzione dei reali bisogni assistenziali delle masse; nel senso che tali bisogni debbono essere nettamente individuati, sì da poter costituire una piattaforma assistenziale come per tutti i lavoratori.

Non si può infatti ammettere che le necessità dell'assistenza medica siano per i lavoratori dell'industria differenti da quelle dei lavoratori dell'agricoltura, del commercio, ecc. Stabiliti i bisogni, occorre adeguare ad essi i contributi, facendo nel contempo comprendere alle masse che non tutti i bisogni marginali possono essere soddisfatti; ma che per converso i loro bisogni fondamentali debbono e possono essere completamente appagati, senza tergiversazioni e senza restrizioni meschine.

Chi conosce a fondo la vita assistenziale del Paese, sa quali sono i gravissimi inconvenienti della nostra assistenza, quale ereditata dal regime fascista; caotica nella forma, larghissima nel volume e nella qualità delle sue prestazioni, ma cui non corrispondono adeguati cespiti contributivi.

L'edificio assistenziale si resse in passato, resecando le retribuzioni dei medici, delle levatrici, ecc.; mendicando condizioni di favore dagli ospedali, imponendo ai farmacisti tariffazioni e sconti intollerabili; con il risultato che tutti più o meno si ingegnarono a fornire prestazioni di seconda e spesso di terza qualità.

L'esperienza europea di oltre cinquant'anni di assicurazione malattie dimostra che non così si provvede alla salute della popolazione.

Quasi ovunque ai lavoratori sogliono essere concesse prestazioni ottime, non differenti da quelle che gli abbienti provvedono a sè stessi, pagandole del proprio. Ma tali prestazioni, più che la loro durata, per la loro natura hanno dei limiti; in base al principio che le prestazioni mediche sono, sotto certi punti di vista, assimilabili agli abiti di cui abbiamo bisogno per coprirci. Esistono, infatti, prestazioni indispensabili; prestazioni utili, prestazioni di lusso e persino prestazioni superflue.

Ritornando, a questo punto, ai problemi nostrani, io non esito ad affermare che la nostra assistenza

malattie dovrà proporre a sè stessa un rischio molto lato, ma ben definito; evitando ogni inutile sperpero di beni materiali e di servizi, ed assicurando, per converso, ai lavoratori il soddisfacimento dei bisogni basilari pel mantenimento ed il ripristino del loro capitale-salute.

D. — Prima di parlarci degli errori di metodo nella erogazione delle prestazioni, voglia esprimerci chiaramente il Suo pensiero in ordine alla crisi economica, di cui testè ha fatto cenno.

R. — La crisi economica odierna è il portato diretto della erronea impostazione tecnico-amministrativa dei nostri problemi assistenziali.

Oggi l'assistenza malattie, come ho già accennato, ha un rischio illimitato da coprire; e l'Istituto assistenziale si trova davanti a situazioni differentissime a seconda delle differenti pretese delle varie regioni, in tema di prestazioni.

E' pertanto molto difficile precostituire programmi razionali e fare previsioni fondate, per la formazione di bilanci preventivi.

Le spese inerenti alle singole voci assistenziali crescono di anno in anno, non in rapporto ad eventuali variazioni di morbilità, ma in funzione della pressione esercitata dalle masse assistite.

D'altra parte è da ricordarsi che proprio al tramonto del regime fascista, furono introdotte prestazioni assistenziali in favore dei familiari dei lavoratori, e ciò senza che serii studi di carattere attuariale ne avessero preveduto l'onerosità.

L'assistenza ai familiari dei lavoratori è uno dei problemi più ponderosi che abbiano affaticato le menti degli studiosi di questa branca della medicina.

Il familiare (bambino, o vecchio, o coniuge dell'assicurato contribuente) può teoricamente assorbire un'assistenza che non ha limiti di tempo, in quanto manca in esso il baluardo della ripresa del lavoro dopo la malattia; sipario automatico che suole, in due terzi circa dei casi, porre un termine alla concessione delle prestazioni. Tra queste, poi una è oggi straordinariamente onerosa: la prestazione farmaceutica; prestazione sia detto per inciso, che in nessun paese del mondo (eccettuato il nostro) viene concessa in forma totalitaria ai familiari del lavoratore.

D. — Non ritiene che alla attuale crisi economica dell'Ente assistenziale abbia contribuito in larghissima misura, anche l'aumento dei costi dei servizi medici, degli accertamenti di laboratorio, dei medicamenti, ecc.?

R. — Indubbiamente, anche questi elementi contribuiscono e forse in misura preponderante, a creare il grave pericolo economico che oggi sovrasta sull'assistenza di malattie.

D. —Voglia precisare con maggiore dettaglio il suo pensiero.

R. — Per ragioni di chiarezza, occorre rendere noto che le prestazioni dell'Ente assistenziale sono le seguenti:

I) Indennità economica (sussidio di malattia).
II) Prestazioni cliniche domiciliari.
III) Prestazioni generiche ambulatoriali.
IV) Prestazioni specialistiche ambulatoriali.
V) Prestazioni diagnostico-accertative e di laboratorio.
VI) Prestazioni ospedaliere.
VII) Prestazioni farmaceutiche.
VIII) Prestazioni ostetriche.
IX) Prestazioni integrative.

Al costo di tali prestazioni deve essere poi aggiunto quello dei servizi di direzione, vigilanza e controllo, e quelle inerenti alle spese generali degli uffici.

In merito alle prestazioni economiche (sussidio di malattia) mi limiterò a ricordare qui che, in tutti i paesi, esse sogliono assorbire la metà circa del contributo.

L'altra metà è ordinariamente destinata a coprire tutte le altre voci di uscita.

L'esperienza dimostra poi, che per ogni voce esiste una percentuale media di spese in rapporto ai contributi, al disotto della quale non è possibile discendere.

In questo momento il problema economico più grave è quello che riguarda il costo delle prestazioni cliniche domiciliari, di quelle specialistiche, di quelle ospitaliere ed infine di quelle farmaceutiche. (Non mi occuperò in questa sede delle

spese generali, che però incidono, anche esse, profondamente sul costo dell'assistenza; e mi limiterò per brevità, ad illustrare l'onerosità delle prestazioni cliniche domiciliari, perchè è proprio questo il momento in cui i medici domiciliari fanno sentire più insistentemente le loro rivendicazioni).

A questo proposito, non sarà inutile ricordare che la classe medica ha compiuto una vera rivoluzione in tema di prestazioni professionali. Quasi ovunque, ha ottenuto l'abolizione del pagamento *à forfait* sostituendo ad esso il pagamento per « ogni singolo atto medico »; il che è straordinariamente oneroso per l'Ente Assistenziale; i costi sono difficilissimamente sorvegliabili, e la innovazione scardina tutto il sistema dei controlli, mediante i quali le spese sogliono essere arginate e gli abusi individuati.

Anche là dove è stato ancora possibile mantenere le retribuzioni sotto una blanda forma di *forfait*, le richieste e le pretese dei medici hanno raggiunto cifre impressionanti.

In questi ultimissimi tempi esse si sono concretate ad esempio, nella domanda di L. 200 e L. 220 per ogni esposto al rischio, con codicilli supplementari per certe prestazioni che non si ammette abbiano a rientrare nei limiti del *forfait*.

Orbene, premesso che i contributi dell'Ente Assistenziale dopo gli ultimi aumenti assommano complessivamente a circa 5 miliardi e mezzo, e premesso che il numero degli assistendi è di circa sedici milioni, ove venisse a stabilizzarsi la quota richiesta dai medici domiciliari, si dovrebbe annualmente spendere per le prestazioni domiciliari qualche cosa come tre miliardi e duecento milioni, lasciando così un margine di appena due miliardi per tutte le altre otto prestazioni, ivi comprese quelle economiche.

E' questo il baratro economico di cui ho già parlato, ed in cui l'Ente Assistenziale minaccia di precipitare, se non intervengano rapide riforme che modifichino profondamente tutti i principi di assegnazione ed i metodi di erogazione delle prestazioni.

Questa sommaria esposizione, di carattere economico, ha per noi medici — come per ogni altro cittadino — una altissima importanza; ma la preoccupazione in essa manifestamente adombrata, è sorpassata da una preoccupazione molto più grave, e più schiettamente medica.

In effetti, oggi tutte le risorse dell'Ente Assistenziale sono assorbite dalle prestazioni curative; ed ho già dimostrato che queste non possono venire erogate se non con previsioni di larghissimi *deficit* di bilancio.

Tutto ciò rende impossibile seguire un indirizzo assistenziale preventivo.

La necessità di provvedere ai bisogni terapeutici dei lavoratori, respinge oggi all'ultimo piano, seppur non relega in soffitta, ogni programma e sopratutto ogni attuazione nel campo profilattico sociale.

Ciò svuota il nostro Istituto dei suoi valori più preziosi e delle sue più promettenti possibilità.

Caratteristica invece dell'Assicurazione Malattie, è la tendenza di ridurre progressivamente il suo rischio, attuando misure di medicina preventiva, saggiamente pensate e coraggiosamente applicate.

Ma è forse possibile nella vita pratica provvedere al futuro, quando il presente non è ancora sicuro?

D. — Voglia precisare in che consiste la riforma dei metodi, di cui più volte ha parlato.

R. — La riforma metodologica a cui inevitabilmente dovrà andarsi incontro (a meno che non si vogliano raddoppiare o forse triplicare gli attuali contributi) consiste a mio parere, nella ponderata creazione di un sistema assicurativo, in cui tutte le prestazioni siano ben specificate e delineate, con formazione di tariffe professionali per ogni singola prestazione, sopratutto con contribuzione individuale dei lavoratori, (specialmente dei familiari) per ogni prestazione concessa.

Un sistema siffatto, farebbe invero *tabula rasa* del postulato miracolistico di una assistenza totalitaria, ma manterrebbe integro il principio della più ampia libertà da parte dei lavoratori di scegliersi il medico generico, lo specialista, l'ospedale in cui essere ricoverato, il farmacista presso il quale acquistare i medicamenti necessari, la forma e la quantità dei medicamenti stessi, ecc. ecc.

La riforma sarebbe indubbiamen-

te profonda, anche dal punto di vista organizzativo; in quanto al metodo dell'assistenza diretta si verrebbe a sostituire quello dell'assistenza indiretta od a rimborso; ma i vantaggi sarebbero inestimabili; per la collettività, che creerebbe su solidissime basi un sistema di assicurazione malattia, per i medici che, concordate una volta tanto le quote retributive per ogni singola prestazione, potrebbero svolgere la loro opera senza contestazioni e senza limitazioni, spesso irragionevoli, della loro opera professionale; per l'Istituto Assistenziale che potrebbe sgombrare i suoi uffici da una congerie di pratiche, di moduli, di controversie e che potrebbero stabilire su solide basi i suoi bilanci preventivi; ed infine per gli stessi lavoratori, che non avrebbero più limitazioni nè nella scelta dei medici e degli ospedali, nè nella qualità e quantità dei medicinali, ecc.

Qui cade acconcio rilevare che la grande maggioranza di lavoratori si trovano oggi (in cui essi sono stati sgravati dall'onere dei contributi assistenziali) in condizioni tali da poter sopportare senza disagio quei freni che si risolvono nella compartecipazione alle prestazioni, o quanto meno a certe prestazioni; e specialmente a quelle più costose.

D. — Esistono esempi di assicurazioni malattia basati su questi principii?

R. — Anche nel nostro Paese esistono esempi di assistenza malattia fondati sul sistema rimborso; intendo alludere all'assicurazione malattia per gli addetti al commercio e per i lavoratori del credito e delle assicurazioni.

In Francia il sistema rimborso è l'unico sistema ufficialmente adottato, ed ha ormai un'esperienza di oltre quindici anni, che ha collaudato la bontà del metodo. Esso è integrato dal principio di un modico concorso dell'assicurato per ogni prestazione goduta.

In Russia il principio della contribuzione del lavoratore alle prestazioni assistenziali (che come è noto sono erogate dallo Stato) è stato adottato sopratutto per i familiari del lavoratore, e per certe prestazioni molto onerose, come sono ad esempio quelle farmaceutiche.

Riassumendo, io ritengo che il legislatore ove voglia sottrarre l'assistenza malattia dei lavoratori al pericolo di dissolvimento, non potrà non tener conto dei coefficienti che hanno contribuito e contribuiscono alla sua crisi attuale, come non potrà non far tesoro degli esempi che ci pervengono dalle legislazioni di altri paesi.

Con ciò io potrei ritenere di aver risposto esaurientemente alle domande rivoltemi; ma se una qualche cifra potesse aggiungere valore a quanto ho esposto sui pericoli della situazione attuale, io mi soffermerei volentieri a lumeggiare il fenomeno constatato dall'Istituto Malattia in uno dei suoi più grandi Uffici provinciali dell'Italia Settentrionale, dove gli indirizzi schiettamente paternalistici hanno avuto il massimo sviluppo, e dove, ad esempio, le *prestazioni farmaceutiche* che nel 1942 esigevano un dispendio mensile medio di L. 250.000, con la adozione di nuovi sistemi erogativi e con l'abbandono di ogni indirizzo assicurativo, (instaurato dopo la liberazione dall'invasore) hanno condotto nel solo mese di aprile u. s. ad una spesa di oltre *diciassette* milioni, con tendenza manifestissima ad ulteriori accrescimenti.

D. — Non ritiene che il sistema assicurativo sia troppo rigido e che le masse preferiscano i sistemi attuali?

R. — Le masse lavoratrici, in linea generale, non sono affatto soddisfatte dei sistemi attuali. Invero esse spesso utilizzano le prestazioni del nostro Istituto solo in quanto ciò loro convenga. Così ad esempio, nei confronti dell'opera dei medici, che pur sono largamente retribuiti, i lavoratori non mancano di dar prova della loro insoddisfazione. Ricorrono, infatti, molto frequentemente a questo o a quel medico estraneo alla nostra organizzazione sanitaria, disertando persino i nostri ambulatori specialistici; e non appaiono paghi nemmeno dei medici da loro prescelti, che frequentemente sostituiscono.

Le cause di questo fenomeno sono in gran parte psicologiche; frutto di una perniciosa propaganda per una assistenza totalitaria che ogni persona seria dovrebbe dichiarare irrealizzabile.

D'altra parte io non ritengo, come medico e come studioso di medicina sociale, che l'assistenza di malattia debba essere totalitaria nel senso più assoluto di questa parola.

L'assistenza totalitaria non è soltanto una chimera; ma allorquando per assistenza totalitaria si intende la supina acquiescenza ad ogni più esigente richiesta dei lavoratori, essa costituisce un pericolo dal punto di vista etico e sociale.

Il lavoratore, come ho già più volte ripetuto, deve poter fruire di una larghissima assistenza medica, ma non deve adagiarsi nella speranza che l'Istituto di Malattia copra tutti i suoi bisogni e persino le sue meno ragionevoli esigenze.

L'aiuto di sè stesso deve considerarsi come assiomatico. Il lavoratore non può essere distratto da questo principio fondamentale; ed è un errore etico gravissimo spingere e fare assegnamento che ci sarà sempre qualcuno che provvederà a tutti i suoi bisogni.

D'altra parte a me sembra molto pericoloso che i lavoratori, pur essendo consci dell'insufficienza dei contributi al nostro Istituto, si cullino nella speranza che a fine d'anno lo Stato vorrà e dovrà colmare i bilanci deficitari e che, in caso contrario, sarà sempre possibile aumentare le quote contributive.

Occorre a mio parere persuadere le masse che l'assistenza di malattia deve poter disporre di contributi sufficienti; ma deve saper vivere unicamente dei propri contributi, evitando ogni disperdimento di beni materiali, stroncando ogni abuso ed ogni artificio, anche nel proprio seno, e costringendo le spese entro i ferrei binari dei propri bilanci.

D. — Che cosa pensa Ella del postulato della libera scelta del medico?

R. — Sono un convinto sostenitore del principio della libera scelta, e mi sono adoperato, forse tra i primissimi d'Italia, a diffonderne i caratteri ed a studiarne la possibilità. Ma anche in questo campo occorre non lasciarsi trasportare dal suono delle parole.

La libera scelta assoluta, è un mito per i lavoratori, come è un mito per la grande maggioranza dei cittadini.

Nessun cittadino infatti può pretendere di essere curato da questo o da quel luminare della professione, da questo o da quel grande clinico, da questo o da quel rinomato specialista.

Al comune cittadino caduto ammalato basta che sia consentito di scegliere un medico capace, coscenzioso, istruito e che risponda a tutte le sue esigenze materiali e spirituali. Ciò può essere egregiamente ottenuto dai lavoratori creando per essi larghi elenchi di medici che, ben retribuiti, accettino di prestare l'opera loro.

Entro questi elenchi che dovrebbero essere, come ho detto, quanto più larghi possibile, il lavoratore deve avere la facoltà di scegliere quello a cui affidare la sua salute e quella dei suoi familiari; deve essergli permesso di cambiare, anche nel corso della malattia, il medico prescelto; ma egli non può pretendere di fruire a spesa dell'Ente assicuratore, delle prestazioni di questo o quel clinico, di questo o di quello specialista che non abbia consentito ad iscriversi nell'elenco dei medici per i lavoratori.

L'esperienza dimostra che allorquando le condizioni di retribuzione fatte ai medici sono favorevoli, la grandissima maggioranza di essi accettano di essere iscritti nell'elenco; frequentemente essi stessi ciò richiedono, e talvolta questo privilegio reclamano a gran voce.

In Germania ad esempio, in cui, dopo la prima grande guerra mondiale vennero chiusi gli albi ufficiali dei medici dell'Assicurazione, sorse fra i medici interessati una agitazione grave e pericolosa, che condusse ad una riapertura così vasta degli elenchi, che questi finirono col diventare pletorici. Non è pertanto da temersi che, specie nei centri di qualche importanza, venga a mancare agli assicurati la possibilità di scegliere un medico valoroso in caso di malattia. Si tratterà soltanto di disciplinare la formazione degli elenchi, e di organizzare il servizio assistenziale nel cui seno la scelta possa avvenire.

Questa forma di *libera scelta organizzata* rispecchia d'altra parte le condizioni in cui ogni cittadino può compiere la sua scelta, in quanto ognuno di essi può scegliersi uno dei

medici che esercitano la professione nella località in cui egli risiede.

D. — E nelle località in cui esiste un solo medico come potrebbe avvenire la libera scelta?

R. — I centri in cui esiste un solo medico in Italia sono numerosissimi; e quivi il lavoratore ammalato, come qualsiasi altro cittadino, è costretto, per necessità di cose, a servirsi dell'unico medico che è a sua disposizione.

Pur non di meno questo stato di isolamento terapeutico potrebbe essere attenuato mediante accorgimenti vari, tra i quali riscuote maggior favore quello che s'impernia sulle formazioni di consulenti e di specialisti ambulanti, che periodicamente, potrebbero servire tutti i centri minori di ogni circoscrizione territoriale.

D. — E il periolo di onerosità insostenibile delle prestazioni farmaceutiche, come potrebbe a Suo parere essere superato?

R. — Esso, nel nostro paese, si è acuito sino a limiti paurosi il giorno in cui tali prestazioni furono estese, senza adeguato studio preparatorio, a tutti i familiari del lavoratore assicurato.

Le spese salirono così ad altezze astronomiche; onde il problema di queste prestazioni, la loro estensione e la loro natura dovranno essere riesaminate dalla base.

Coll'entrata nella terapia della penicillina, l'onerosità delle prestazioni farmaceutiche diverrà addirittura insopportabile.

Il costo delle stesse prescrizioni galeniche, è, d'altra parte, salito ad altezze impensate.

Mentre il costo medio di ogni prescrizione era, infatti, nel 1940 di circa L. 10, oggi esso è ultra ventuplicato.

Ci sono certe prescrizioni galeniche che impongono all'Istituto un onere di 7-8000 lire per ogni ricetta.

Come si possa far fronte a questi oneri che crescono di mese in mese, non è possibile immaginare, sol se si pensi che il contributo medio di ogni lavoratore, è oggi di L. 1800 annue, di cui la metà circa deve essere destinata al sussidio di malattia.

E' proprio e sopratutto per le prestazioni farmaceutiche, che i dirigenti dei nostri uffici provinciali invocano in ogni parte del paese, la revisione del campo di applicazione, l'abbassamento del costo dei medicamenti, il concorso degli assicurati nelle spese.

E' questa la ragione per cui si invoca da ogni parte la riforma della legge sulle farmacie, e la concessione all'Ente Nazionale di assistenza per i lavoratori, della facoltà di gestire farmacie proprie; facoltà che è stata concessa agli Enti di Assistenza e Previdenza, ma che viene tenacemente negata al nostro Istituto.

Ritengo che sia opera urgentissima rivedere questa legislazione se non si vuole condurre l'Istituto ad irreparabile fallimento.

D. — Premesso che da molte parti si invoca la unificazione degli Istituti di Assicurazioni Sociali, ritiene che sia possibile provvedere ai bisogni assistenziali dei vari Istituti con un servizio medico unico?

R. — Personalmente io non sono favorevole all'unificazione dei servizi medici, nell'intendimento di adattarli ai bisogni di assicurazioni differenti.

Si tratterebbe infatti di un'unificazione formale, pur restando separate le competenze, gli indirizzi e la organizzazione dei servizi assistenziali.

Ripeto però che il problema è molto complesso. Se in linea teorica esso può apparire suscettibile di una soluzione unitaria, in linea pratica ciò sarebbe fonte di molti equivoci e di grandi delusioni.

Mutatis mutandis, si ripeterebbe l'errore che si è compiuto nella fusione dei quattro Istituti Assistenziali di Malattia, (Agricoltura, Industria, Commercio, Credito), con il presupposto che si dovesse incominciare dall'unificare i servizi medici. Davanti alla realtà dei fatti, si è visto che l'unificazione dei servizi medici di malattia non è possibile se non unificando le prestazioni, i metodi della erogazione assistenziale, i contributi, i modulari, ecc.; talchè dopo circa tre anni della promulgazione della legge unificatrice, si parla ancora, nel nostro Istituto, di assistenza diretta per l'Industria e l'Agricoltura; e di assistenza a rimborso per il Commercio ed il Credito, con organi assistenziali separati tra loro, malgrado talvolta, il medico debba sdoppiare la sua personalità per adeguare

le sue prestazioni ai bisogni dell'assistenza diretta o dell'assistenza rimborsata.

D'altra parte l'unificazione dei servizi medici dell'Associazione Malattie presupporrebbe una riforma radicale dell'Istituto della condotta medica; istituto per cui occorre esser molto cauti prima di procederne allo smantellamento; tali e tanti sono i compiti a cui esso, per legge, per tradizione o per opportunità è venuto adattandosi.

D. — Voglia esprimerci il Suo punto di vista in merito ai quesiti che nel formulario della Commissione si riferiscono al medico di fabbrica.

R. — In proposito debbo premettere che dal punto di vista schiettamente medico, io ritengo opportuna la visita medica obbligatoria di idoneità psico-fisica per tutti i lavoratori, all'atto della loro prima assunzione in servizio; ma ritengo anche che tale provvedimento debba essere integrato dalle visite mediche periodiche obbligatorie per tutti i lavoratori, allo scopo di controllare il loro stato di salute, nel corso della loro attività produttiva.

Quanto alla figura del medico di fabbrica, alle sue funzioni ed alle modalità per la sua scelta, io rispondo molto volentieri, in quanto per ben otto anni ho fatto, sull'argomento, il mio tirocinio presso la grande industria, vivendo insieme con gli operai la vita dei grandi stabilimenti industriali, delicando ad essi tutta la mia attività professionale e vestendo come essi la casacca di lavoro.

In un altro ordine di idee escludo che le visite mediche di idoneità fisico-psichica possano essere trasferite alla competenza dell'Ufficiale sanitario od al medico dell'Istituto assicuratore od a qualsiasi altro medico.

Io penso però che la nomina del medico di fabbrica debba essere circondata da molte garanzie.

Anche se retribuito dal datore di lavoro, la di lui nomina e la di lui dipendenza dovrebbero essere sottratte all'influenza del datore di lavoro.

E' una mia vecchia idea personale, che il medico di fabbrica debba dipendere dall'Ispettorato medico del lavoro, e che debba essere da tale Ispettorato prescelto, sulla scorta di una rosa di nomi segnalati dalle stesse masse lavoratrici interessate, ferma restando la necessità che il medico del lavoro abbia una competenza sua propria, *acquistata non soltanto sui banchi della scuola,* ma integrata da un tirocinio, quanto meno annuale, nell'ambito delle lavorazioni più complesse e più pericolose.

INTERROGATORIO DELL'ON. GIUSEPPE DI VITTORIO

Segretario Generale della C. G. I. L.

Roma, 27 luglio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: avv. Bargoni, prof. Chiostergi, dott. Vallieri, dr. Valenti.

D. — Per quanto riguarda la Previdenza sociale, nel questionario si sono fatte tre domande: se si debba limitare la previdenza ai soli lavoratori dipendenti, se si debbano comprendere anche i lavoratori autonomi, cioè tutti quelli che godono di un reddito derivato dal lavoro, oppure se è possibile pensare ad una assicurazione tipo Beveridge, estesa a tutti i cittadini. Esaminate le risposte, la maggioranza è favorevole alla seconda opinione. Si dice che in Italia è impossibile un'assicurazione obbligatoria per tutti i cittadini, come dicono gli Inglesi « dalla culla alla bara », e alla quale si provveda con un'imposta. Viceversa è possibile pensare alla copertura assoluta e integrale per tutti coloro che vivono col proprio lavoro, ivi inteso anche il lavoro intellettuale, compresi perciò anche i liberi professionisti.

R. — In linea di principio io sono favorevole a coprire con assicurazioni sociali complete tutte le categorie di cittadini. Però tenuto conto della situazione economica del paese e della difficoltà obiettiva in

cui ci troviamo di poter coprire i rischi anche delle categorie di cittadini agiati e relativamente benestanti, io penso che il primo dovere che si impone è quello di coprire i rischi dei cittadini più poveri e cioè della grande massa dei lavoratori manuali e intellettuali a cominciare dalla parte di essi che è salariata o stipendiata. Evidentemente sarebbe altrettanto necessario coprire tutti i rischi degli artigiani (ed io aggiungo, dei piccoli contadini) e della vasta categoria dei liberi professionisti. Ma per questa ultima categoria dovremmo forse accontentarci, per ora, di coprire soltanto i rischi più gravi.

D. — Un'altra domanda è questa: se oltre alla protezione dell'individuo si debba avere di mira anche la tutela del nucleo familiare.

R. — Almeno per il lavoratore stipendiato o salariato bisogna comprendere tutto il nucleo familiare.

D. — C'è anche da pensare se si debbano o non tutelare quelli che non sono più lavoratori militanti, cioè attivi, quelli che per ragioni economiche o per ragioni fisiche sono usciti dalla schiera dei lavoratori: cioè i disoccupati e gli invalidi del lavoro.

R. — Senza nessun dubbio il lavoratore disoccupato o invalido ha maggior bisogno degli altri. Se mai, si può pensare di escludere una categoria: coloro che divenissero agiati o ricchi e che cessassero di essere lavoratori militanti per ragioni economiche, perchè non hanno più bisogno di lavorare.

D. — Le forme di assicurazione sociale finora vigenti in Italia, ritiene Ella che siano sufficienti, oppure pensa ad una estensione di assicurazioni ad altri rami attualmente non coperti?

R. — Credo che tutto il sistema delle assicurazioni sociali dovrebbe essere profondamente trasformato e quindi anche ampliato, in modo da giungere a coprire tutti i rischi, ed a coprirli anche per tutta la durata del rischio. Per esempio, il sistema attuale della assicurazione contro la disoccupazione, che copre il rischio soltanto quando si raggiungano determinate condizioni e per un periodo di tempo limitato, non è giusto. Bisogna assicurare al lavoratore che risulta forzatamente disoccupato una prestazione per tutto il periodo della disoccupazione. In fondo, in regime fascista, il sistema assicurativo è stato ampliato abbastanza, ma questo è stato sempre ispirato dalla preoccupazione precipua di raccogliere quanto più danaro fosse possibile dalla massa e di farlo rifluire verso il lavoratore nella minore quantità possibile, con una serie di restrizioni per cui solo pochi, per poco tempo e in misura scarsa ricevevano delle prestazioni. Il sistema deve essere riveduto, nel senso di garantire una assicurazione degna, se non sufficiente, e che costituisca un aiuto effettivo al lavoratore nel periodo in cui è colpito da una data avversità. Bisognerà pensare ad assicurazioni particolari per quelle categorie di lavoratori che sono soggette per il loro lavoro a tipi particolari di malattie professionali.

D. — In un sistema unificato si domanda se dobbiamo dare una prestazione pecuniaria fissa per tutte le assicurazioni; prestazione che sia una quota-parte del salario.

R. — Sono per il principio della prestazione proporzionale al salario, per tutte le categorie di lavoratori, assicurando però un minimo alle categorie meno retribuite, nel senso che la prestazione risponda al principio sopraccennato, cioè che sia degna e relativamente sufficiente. In secondo luogo penso che sia giusto coprire in misura adeguata le malattie e i rischi derivanti direttamente dall'esercizio della professione e in minore misura quelli indipendenti dalla professione.

D. — Lei ha parlato di un minimo di prestazione; ammetterebbe perciò anche un massimo, cioè che non si dovesse oltrepassare un massimo-base di salario, dato che oggi abbiamo anche dei salari altissimi?

R. — Sono favorevole alla fissazione anche di un limite massimo.

Inoltre considerato che lo scopo fondamentale del complesso delle assicurazioni sociali non deve essere soltanto quello di soccorrere il lavoratore nel momento della data avversità, ma quello di preservare il lavoratore nella sua integrità fisica e morale, l'opera di prevenzione è quella alla quale bisogna dare mag-

giore attenzione. Non soltanto bisogna intensificarla nella industria, ma bisogna estenderla all'agricoltura con criterio unico.

D. — Sulla questione dei contributi siamo tutti d'accordo sulla unificazione di essi per tutte le forme di assicurazione, considerando il contributo un salario previdenziale a carico del datore di lavoro.

Per quanto riguarda l'intervento dello Stato, potrebbe darsi che in materia di assicurazioni sulla invalidità e vecchiaia, specialmente in questo periodo di diminuzione del potere di acquisto della moneta, si debba pensare ad un contributo dello Stato.

R. — In linea di principio, lo Stato dovrebbe sostenere gli istituti di assicurazione, specie in questi rami che sono i più pesanti, come l'invalidità e la vecchiaia. Cosa significa in fondo questo contributo dello Stato? Significa un contributo di tutta la società nazionale e in particolare delle classi abbienti, a coprire i rischi delle classi più povere e più produttive del paese. Per quanto riguarda altri rami dell'assicurazione, nei quali i proventi fossero sufficienti a coprire i rischi, si può anche rinunziare ad un tale contributo dello Stato.

D. — Per quanto riguarda gli assegni familiari, c'è da considerare l'aspetto demografico e l'aspetto economico. In regime fascista si accordavano premi in proporzione al numero dei figli, ma era una proporzione geometrica e non aritmetica.

R. — Sono contrario ad ogni agevolazione che favorisca lo sviluppo demografico, ma d'altra parte sono per la protezione di tutta l'infanzia. Per ciò sono per gli assegni familiari, non in proporzione geometrica ma in quella aritmetica.

D. — La previdenza sociale deve essere gestita dallo Stato, dai sindacati dei lavoratori o da un ente pubblico autonomo?

R. — Io sono per l'unificazione di tutte le assicurazioni in un sistema amministrativo profondamente democratizzato e decentralizzato. Io penso che tutte le assicurazioni debbano essere gestite da un istituto autonomo fondato sul principio democratico e diretto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Per quanto riguarda la decentralizzazione, penso che per tutti i rami di assicurazione, tutte le regioni d'Italia, tutte le professioni, debbano far capo ad un centro unico; però in ogni provincia ci deve essere un organo di questo Istituto centrale, il quale deve essere diretto da elementi eletti da tutti gli assicurati della provincia e quanto alla gestione dei conti, ogni provincia deve essere autorizzata a poter usare in massima dei suoi proventi, riservando obbligatoriamente una piccola percentuale da versare al centro. Tale percentuale deve servire a permettere al centro di attingere dalle provincie più ricche, per poter aiutare le provincie meno ricche e meno sviluppate, in modo che l'assicurato abbia lo stesso trattamento per tutte le categorie e in tutta l'Italia. In tal modo tutto il servizio amministrativo sarebbe sotto il controllo diretto degli stessi assicurati; ciò renderebbe estremamente più economico il servizio e renderebbe più direttamente interessati gli assicurati al buon funzionamento della gestione. Bisogna diffondere presso la massa lavoratrice la coscienza che l'assicurazione è una cosa sua propria e che meglio funziona tale servizio, maggiori saranno i vantaggi che ne ricaverà.

D. — Si discute se, nell'amministrazione centrale, vi debba essere una gestione paritetica fra datori di lavoro e lavoratori, o prevalenza di lavoratori, o esclusione dei datori di lavoro.

R. — I contributi sociali sono parte integrante dei salari dei lavoratori e sono destinati ad aiutare i lavoratori in casi determinati della loro vita. Questi fondi, perciò, dovrebbero essere gestiti dai lavoratori stessi che ne sono i soli interessati. Tuttavia non mi oppongo alla partecipazione anche dei datori di lavoro, ma non nella stessa proporzione dei lavoratori. Per principio io sono contrario alla pariteticità, non soltanto nelle assicurazioni, ma in tutte le forme di rappresentanza, perchè ritengo che il principio della pariteticità sia antidemocratico. Io sono per la proporzionalità numerica degli interessati.

D. — Riguardo all'intervento dello Stato, c'è una grande discussione

sul modo di applicazione di tale intervento. Cioè: dobbiamo ammettere nella gestione degli istituti di assicurazione i rappresentanti diretti dello Stato nei consigli di amministrazione, oppure dobbiamo lasciare allo Stato, nell'interno degli istituti, soltanto la vigilanza sui conti della gestione?

R. — Nella misura in cui lo Stato contribuisca con fondi propri, si può avere una rappresentanza diretta, proporzionale al contributo. Se lo Stato non contribuisce, non deve aver parte nell'amministrazione, ma può riservarsi il diritto di controllare per accertarsi che i fondi raccolti con i contributi dei cittadini interessati siano destinati allo scopo per cui sono raccolti.

D. — A proposito del salario, c'è una domanda da fare: se nel salario debbano essere compresi tutti i premi e le indennità accessorie che, con carattere continuativo, sono accordate ai lavoratori.

Ciò agli effetti tanto della valutazione del contributo assicurativo, quanto della liquidazione delle prestazioni.

R. — Si. Perchè oggi abbiamo visto, secondo una indagine che è stata fatta, che ci sono 48 voci che compongono il salario dell'operaio.

Noi siamo per la semplificazione dei rapporti sociali fra datore di lavoro e lavoratore. Attendiamo con impazienza che si realizzino alcune condizioni di normalizzazione della situazione economica per arrivare a conglobare tutte le varie voci che compongono la remunerazione in una sola: il salario. Solo qualche premio straordinario potrà essere escluso. Ma certe competenze accessorie, che hanno carattere continuativo, come per esempio le remunerazioni date sotto forma di tredicesima mensilità e gratifica natalizia, debbono essere valutate nel salario reale, e quindi soggette al contributo assicurativo.

D. — Ritiene che l'assicurazione debba essere automatica, cioè di pieno diritto in favore del lavoratore?

R. — Senz'altro, automatica, per il solo fatto del lavoro. Bisogna rivedere la legislazione vigente, per inasprire le penalità contro i datori di lavoro che non dichiarano i lavoratori da essi occupati e non pagano i contributi relativi secondo le regole stabilite dalla legge.

Tutta l'opera delle assicurazioni sociali deve essere ispirata sempre più profondamente al concetto della solidarietà sociale fra i lavoratori; non si può concepire un sistema di Casse aziendali che permetta al lavoratore delle grosse aziende di avere un'assistenza più completa e al lavoratore di aziende minori un'assistenza del tutto insufficiente.

D. — Da chi dovrebbe essere esercitata l'assistenza al lavoratore?

R. — Penso che dovrebbe essere esercitata direttamente dalle organizzazioni sindacali.

D. — Quindi si escluderebbe tanto un ente pubblico quanto la libera iniziativa?

R. — Nessuna libera iniziativa, perchè questa è una maschera che copre la più abbietta speculazione in materia di assicurazioni sociali.

D. — Per quanto riguarda le controversie in materia di applicazione delle assicurazioni sociali, ritiene che siano portate davanti al giudice ordinario o è favorevole ad una magistratura speciale?

R. — Sono favorevole ad una magistratura speciale, che sia fondamentalmente composta dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei rappresentanti degli istituti di previdenza sociale.

D. — In materia tecnica, per questioni mediche, ammetterebbe l'arbitrato?

R. — Sì, mi sembra il mezzo più conveniente, perchè anche un medico può sbagliare. L'arbitrato implica un contraddittorio e quindi porta ad una soluzione più vicina alla giustizia.

D. — Prima di giungere in sede giudiziaria o arbitrale c'è una procedura amministrativa, c'è un tentativo di conciliazione che si può svolgere. Ci sono alcuni che sono favorevoli a certi comitati di liquidazione. Se ci fossero garanzie...

R. — Questa esigenza è giusta. Però bisogna evitare sperequazioni fra varie provincie, che potrebbero derivare dal consolidamento di differenti interpretazioni della legge. Credo che se si riuscisse ad ottenere qualcosa di decentralizzato in questo campo, sarebbe utile che in ultima istanza decidesse un Comitato nazionale, al fine di assicurare una certa uniformità nell'applicazione della legge in tutte le provincie.

N.B. - Vedi il seguito dell'interrogatorio dell'on. Di Vittorio per la parte sindacale nella Relazione sul questionario S e per la parte riguardante l'organizzazione dell'impresa nella relazione sul questionario O (pag. 143 e 173).

INTERROGATORIO DEL PROF. PAOLO MEDOLAGHI

Presidente dell'Istituto Italiano degli Attuari

Roma, 20 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Mori, avv. Bargoni, prof. Didonna, dr. Giua, dr. Ciaccio.

Domanda. — Desideriamo ringraziare il prof. Medolaghi per il suo cortese intervento e lo preghiamo di volerci dire la sua opinione in merito a qualche quesito che abbia richiamato particolarmente la sua attenzione.

Risposta. — Vi dirò subito che le mie risposte ai singoli quesiti del questionario sono ispirate al seguente concetto generale: l'assicurazione sociale deve essere associata alla prevenzione nel più ampio modo possibile.

La prima domanda vedo che si riferisce alla statistica; anche per l'attuazione dei mezzi di prevenzione la statistica deve essere alla base di qualsiasi provvedimento.

Per quanto riguarda il casellario, non esprimo che giudizi di impressione, non ne ho conoscenza approfondita. Credo che esso sia nato dal desiderio di impedire che lo stesso infortunio sia coperto da due assicurazioni, di scoprire i professionali dell'infortunio e di impedire le frodi. Ha così per l'assicurazione infortuni una sua funzione reale, ma un casellario centrale che comprendesse tutti i casi di malattie e tutte le forme di invalidità sarebbe ingombrante. La frode in questi casi occorre combatterla in altro modo. La politica della prevenzione richiederà statistiche ed indagini di altro genere e non quella semplice elencazione o raggruppamento di casi che si fa nei casellari. Su queste domande, perciò, io esprimo i miei dubbi.

D. — Nemmeno per utilizzarlo per la prevenzione così come è?

R. — Non credo. Dovrebbe essere una descrizione minutissima e diventerebbe una cosa pesantissima ed eccessiva. Ad ogni modo io preferisco di non pronunciarmi su queste due domande in quanto personalmente ho i miei dubbi sulla utilità del casellario. Credo in altri termini che questo congegno burocratico che si viene a creare non abbia una utilità corrispondente al costo. Io non mi riferisco però all'infortunio perchè per l'infortunio concepisco le ragioni del casellario. Non riesco invece a vedere e ad immaginare il Casellario esteso a tutte le forme di assicurazione. Se noi vogliamo fare una indagine seria, anche agli scopi della prevenzione, non è il casellario quello che ce la fa fare. Ripeto che queste sono semplici impressioni perchè non ho studiato a fondo il problema.

D. — Per noi è stato importante conoscere che l'attività assicurativa deve essere associata a quella della prevenzione.

R. — In merito alla domanda n. 4 del questionario rispondo « sì » per quello che riguarda le scuole elementari, rurali e professionali; nelle altre l'insegnamento della prevenzione mi sembra superfluo. Noi abbiamo il difetto della moltiplicazione degli insegnamenti che poi finiscono con il danneggiarsi recipro-

camente. Meglio pochi insegnamenti fondamentali: poche idee, poche nozioni, ma chiare. Nella scuola professionale la prevenzione è materia fondamentale.

Alla domanda n. 7 rispondo che tutti i mezzi sono buoni. Riconosco che la psicotecnica è indispensabile per lo studio delle attitudini, perciò sono molto favorevole a questo insegnamento della psicotecnica e allo sviluppo delle indagini psicotecniche.

D. — Allora possiamo passare alla previdenza sociale.

R. — In merito alla prima domanda, io credo che le assicurazioni sociali debbano estendersi a tutte le categorie. Lo scopo è di garantire la continuità del reddito del lavoro. Per quanto riguarda le assicurazioni cosidette nazionali, cioè estese a tutti i cittadini, credo che in definitiva non abbiamo fatto buona prova. Il costo non è proporzionato al rendimento.

D. — E circa la limitazione dell'importo?

R. — Non vi dovrebbe essere limite di guadagno. Altrimenti, poichè la misura del guadagno può oscillare, anche l'assicurazione sarebbe costretta a seguire tutte le oscillazioni dello stipendio. Alla domanda n. 3 del questionario rispondo senz'altro « sì ».

D. — Il principio che anche gli invalidi ed i disoccupati debbano continuare ad essere coperti dai rischi è sacrosanto; ma in questo caso il computo di questi rischi come si effettuerebbe? Il computo di questi rischi dovrebbe essere previsto per determinare la misura del contributo di quelli che lavorano?

R. — E' naturale. Qui si ritorna alla questione degli accantonamenti. Del resto il problema si può risolvere con il sistema della capitalizzazione e con quello della ripartizione. Nella ripartizione i validi ad un dato istante pagano per i non validi in quello stesso momento, nella capitalizzazione si prevede prima quello che potrà succedere poi.

In merito alla domanda n. 5 del questionario, io rispondo « sì ». Nelle nostre leggi sono comunque tutte le essenziali previdenze; se mai c'è da vedere se è il caso di togliere qualche cosa. Per esempio, gli assegni familiari è discutibile che costituiscano una forma di previdenza; non intendo abolirli, ma credo preferibile farne una gestione a parte; lo stesso dicasi per la nuzialità. In definitiva a me sembra che le forme di protezione del lavoro, quelle fondamentali, ci siano tutte.

In merito alla domanda n. 8 del questionario ricordo che questa è una questione che è stata molto discussa. Io sono sempre rimasto della opinione che la base deve essere nazionale con circoscrizioni dipendenti a carattere territoriale. Ciò non toglie, che nell'ambito dell'assicurazione a base fondamentalmente territoriale, ci possano essere differenziazioni e completamenti di carattere professionale. La base territoriale è quella che conferisce maggiore efficacia sia alla prevenzione che all'assistenza. Ciò non esclude la utilizzazione dei sindacati; ma altro è farne dei gestori di assicurazione.

Credo che per determinate categorie, come per es. i marinai, occorra fare eccezione; ma che si debba arrivare a creare tante diverse forme di assistenza quante sono le diverse categorie sindacali, questo no.

D. — L'esperimento fatto è stato disastroso.

R. — Dovremmo in ogni caso unificarle per l'assistenza in natura, per non creare dei doppioni.

D. — L'assicurazione generale in un Istituto di diritto pubblico a base nazionale, la escluderebbe per le malattie?

R. — Quando si parla di sistema mutualistico, io interpreto così: la riunione dei rischi allo scopo di determinare la prestazione in relazione all'insieme dei contributi. Ora il sistema mutualistico secondo me non dovrebbe essere a carattere sindacale, dovrebbe essere invece a carattere territoriale. L'Istituto dovrebbe essere sempre nazionale ed il procedimento dovrebbe essere questo: i contributi che si raccolgono sono contabilizzati, formano dei fondi per provincia o per regione, e le prestazioni hanno una base fondamentale eguale per tutto il Paese. Ci possono essere però delle differenziazioni regionali, perchè ci possono essere differenze nel complesso dei contributi.

Negli altri quesiti che vengono dopo ho visto che si parla di unifica-

zione. In questo caso il problema fondamentale è il seguente: si debbono considerare i rischi del lavoro, come tanti rischi distinti per ognuno dei quali si richiede una protezione speciale, stabilendo per ognuno particolari contributi, oppure si deve considerare un unico rischio, il rischio, che il lavoratore, per una qualsiasi causa, perda il suo salario? Per me questo è il problema: vedere il rischio che il salario sia perduto per una causa fisica od economica come un rischio unico, un rischio globale. Non c'è ragione di fare tante distinzioni. L'individuo che senza sua colpa perde il salario deve avere il sostituto di esso sia che la malattia o l'invalidità derivi da infortunio, sia che derivi da altra causa. Questa per me dovrebbe essere la meta finale a cui si dovrebbe tendere. Non è una meta raggiungibile immediatamente perchè non si può fondere oggi la Assicurazione Infortuni con quella per la invalidità e vecchiaia. Io sono stato sempre contrario all'assorbimento dell'assicurazione infortuni da parte dell'Istituto della Previdenza sociale, non per principio, ma perchè non vedo realizzate le condizioni a ciò necessarie. Allora come oggi questo significherebbe prendere un fascicolo e mettere sopra un altro fascicolo, prendere una gestione e metterla sopra un'altra. Se non si può ridurre a unità, è inutile assommare gestione a gestione. Per arrivare a questo occorre operare una trasformazione profonda.

Al quesito 12 rispondo: io credo che l'Istituto della Previdenza sociale debba dare la prestazione indipendentemente dal versamento dei contributi; però se la legge pone questo obbligo, essa deve mettere l'Istituto in condizione di potersi difendere dalle evasioni. Occorre cioè che l'Istituto abbia pieno ed intero il potere di vigilanza, oppure che lo Stato assuma la responsabilità finanziaria della assicurazione. Per mia esperienza non credo che l'Istituto si possa affidare alla vigilanza dell'Ispettorato del lavoro per il versamento dei contributi. Forse oggi la situazione sarà mutata. Se oggi l'istituto ha la funzione di vigilanza con tutti i poteri va bene. Io riconosco che questa è una funzione delicatissima, perchè il funzionario dell'Istituto può venire a conoscenza di qualche segreto di fabbrica. D'altra parte stabilire il diritto alla prestazione senza essere sicuri che i contributi sono versati vuol dire esporre l'Istituto al fallimento. Oppure nel caso che l'Istituto non potesse far fronte agli obblighi di legge, occorrerebbe la garanzia dello Stato.

Circa il quesito n. 13 osservo che se noi andiamo al concetto della prestazione fissa ed eguale per tutti i lavoratori indipendentemente dal salario, verremmo necessariamente a stabilire una misura delle prestazioni proporzionale bassa, e questa non mi pare conveniente, specialmente con le grandi differenze di salario che esistono oggi.

Se si ha un salario unico per tutti, anche la prestazione può essere uguale per tutti; ma se il salario è differenziato così come è oggi, anche il sostituto del salario deve essere differenziato in rapporto al salario, allo stato civile, al carico di famiglia e in rapporto al grado di invalidità, perchè l'invalidità parziale permette ancora al lavoratore di guadagnare qualche cosa e non è giusto che egli abbia lo stesso risarcimento che si dà all'invalido totale.

Il concetto deve essere questo, che il rischio maggiore porta come compenso un salario maggiore. Siccome ho detto che devono essere prestazioni commisurate al salario, ne viene che c'è la differenziazione nel fatto che la retribuzione tiene conto del maggior rischio.

D. — Un limite massimo nella misura delle prestazioni?

R. — Possono esservi diversi limiti massimi. Il concetto del premio correlativo al rischio, com'è oggi nell'assicurazione infortuni, non entra nella struttura della previdenza sociale, non ci dovrebbe entrare.

D. — L'assicurazione infortuni è una assicurazione di risarcimento.

R. — Il concetto del risarcimento non entra nella previdenza sociale, ma nella assicurazione privata. Un simile principio introdotto nelle leggi di previdenza sociale può portare anche a deviazioni, ad abusi. Io credo che nei principii bisogna essere assoluti, non accettare transazioni e deviazioni. Io credo per esempio che in nessuna legislazione di previdenza sociale possono essere compresi gli assegni familiari.

D. — In Inghilterra l'assicurazio-

ne sociale comprende l'assegno familiare.

R. — Io non sono contrario a che siano concessi assegni familiari, ma osservo che non sono una forma di previdenza sociale.

D. — C'è anche tutta una teoria del salario familiare.

R. — Questo affidare ad un organo le funzioni per le quali non è adatto, porta ad una disorganizzazione della struttura amministrativa. Ognuno deve fare il suo mestiere. E gestendo gli assegni familiari l'Istituto di Previdenza Sociale non fa più bene il suo mestiere, perchè è troppo gravato da un servizio che non rientra nella sua natura.

In merito al quesito n. 21 della assistenza sanitaria non posso concepire come lo Stato possa garantire un'assistenza sanitaria se non attraverso una rete di uffici. Perciò io sarei per rispondere « sì » al primo quesito e « no » al secondo.

D. — E per i sistemi contributivi?

R. — Il concetto di avvicinare il sistema tributario al sistema previdenziale io lo credo giusto. Ci sono leggi di protezione sociale che considerano le condizioni familiari e ci sono leggi fiscali che considerano anch'esse le condizioni familiari. Ci sono già o si vanno creando anagrafi complicate per la protezione sociale, ed altre anagrafi anch'esse complicate per la imposizione tributaria.

Ma il soggetto è lo stesso: il capo famiglia. Perchè non fare di queste due anagrafi una anagrafe sola, che ci rappresenti il cittadino con i suoi pesi di famiglia, i suoi doveri tributari, i suoi diritti all'assistenza? Forse vi sarebbe, tutto sommato, una economia. Certo vi sarebbe una migliore giustizia. Forse questa è una idea da considerare possibile per il futuro. Oggi potrebbe sembrare una stravaganza. Io ho visto che ci sono dei casi in cui malgrado tutte le cure che mettono le leggi nel considerare i bisogni familiari e tutte le cure che mette lo Stato nel graduare i pesi fiscali, rimangono sempre delle disparità profonde.

D. — Che ragione c'è per l'intervento dello Stato nel pagamento dei contributi assicurativi?

R. — Si potrebbe dare questa spiegazione: c'è una parte di reddito che non deriva dal lavoro e che sfuggirebbe completamente dal sostenere il carico delle prestazioni sociali: in previsione di questo ci dovrebbe essere un contributo dello Stato tratto dalle imposte o in redditi che non provengono da lavoro. Gli elementi della società che producono o godono di altri redditi devono sostenere tutti senza eccezione, il carico degli elementi che non possono produrre, per impedimenti fisici, o involontaria disoccupazione.

D. — In merito alla maniera di calcolare i contributi assicurativi che cosa ci può dire?

R. — Forse meglio sarebbe fissare il contributo in percentuale sulla retribuzione, ma per le assicurazioni di vecchiaia ciò presenta difficoltà di organizzazione. Occorre che la struttura finanziaria dell'assicurazione vecchiaia sia ordinata diversamente da quella che è oggi, perchè col sistema attuale la percentuale non mi sembra possibile; ma non ho studiato a fondo questo problema. Il contributo in percentuale ha il vantaggio di rendere più facile l'unificazione dei contributi; è aritmeticamente più perfetto, ma anche più complicato.

D. — Il contributo per gli alti salari e stipendi si deve necessariamente limitare?

R. — Si, altrimenti la parte di contributo cui non corrisponde prestazione sarebbe una erogazione a favore della collettività; e un impedimento alla previdenza volontaria e al risparmio. Insomma è giusto e logico che il contributo sia versato fino a quel limite di salario o stipendio che è tenuto in conto nel calcolo delle prestazioni.

INTERROGATORIO DEL PROF. SALVATORE DIEZ

capo dell'Ufficio Sanitario Centrale delle Ferrovie dello Stato

Roma, 20 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Mori; avv. Bargoni; prof. Didonna; dr. Giua; dr. Ciaccio.

Domanda. — Si invita il prof. Diez ad esporre il suo pensiero sulle questioni riguardanti la protezione sociale del lavoro.

Risposta. — Seguirò l'ordine fissato nel questionario P, rispondendo soltanto ai quesiti di competenza medico-sociale.

Ritengo che la prevenzione dei danni fisici del lavoro debba insegnarsi in tutte le scuole tecnico-professionali di qualsiasi grado. La propaganda per la prevenzione deve essere fatta in tutte le officine ed impianti, nelle scuole d'apprendistato e in quelle elementari rurali per gli infortuni e le malattie professionali agricoli.

Mi pare inefficace la propaganda nelle scuole elementari dei centri urbani, quando ancora gli alunni non sono indirizzati ai diversi mestieri.

La propaganda orale e radiofonica non può portare a risultati concreti; scarsa è anche l'efficacia dei cartelli indicatori ed ammonitori del pericolo inerente alle diverse lavorazioni perchè gli operai si assuefanno alla loro visione, come si assuefanno al pericolo stesso, rimanendo indifferenti agli avvertimenti. Preferibile mi pare la propaganda della prevenzione a mezzo di proiezioni cinematografiche, intercalandole a quelle comuni, sia nei dopolavoro, sia nei cinematografi locali.

Il miglior mezzo di prevenzione è, però, quello di assegnare premi agli operai che riportano il minor numero di infortuni e che dimostrino di osservare con maggiore diligenza le norme preventive. L'attività diretta alla prevenzione non deve essere esercitata esclusivamente dagli Istituti assicuratori; possono concorrervi le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori ed organi tecnici. Le statistiche necessarie per la prevenzione possono essere fornite, oltre che dal Casellario Centrale Infortuni, dallo stesso Istituto assicuratore il quale può disporre di un materiale più vasto.

L'esame psicotecnico, che deve seguire quello clinico, mi pare indispensabile per una razionale organizzazione del lavoro e per la prevenzione degli infortuni, secondo io fra i primi sostenni parecchi decenni fà in pubblicazioni e in seno ad una Commissione presieduta da Sante De Sanctis. All'esame psicotecnico devono essere sottoposti tutti gli alunni delle scuole elementari e professionali a scopo d'orientamento; all'atto dell'assunzione al lavoro oltre che a quest'ultimo scopo, l'esame deve essere eseguito ai fini della selezione, onde ottenere dal lavoratore, mediante il disimpegno di prestazioni adeguate alle sue attitudini, il migliore rendimento col minor dispendio di energie. Questa selezione può limitarsi ai mestieri qualificati; la ritengo superflua nei riguardi dei lavoratori agricoli e dei braccianti e manovali generici. E' indispensabile per coloro che esercitano mestieri pericolosi o che implicano responsabilità verso terzi (industria dei trasporti).

Purtroppo le condizioni politico-economiche che rendono necessaria l'urgente immissione in massa e senza discriminazioni tecnico-professionali negli impieghi e nelle diverse lavorazioni, al fine di evitare la disoccupazione, di soggetti che hanno acquisito verso la Nazione particolari benemerenze non rendono possibile, neppure in una azienda come quella ferroviaria, l'applicazione d'un razionale collocamento. Una opportuna selezione potrà essere fatta, nell'interesse degli stessi lavoratori, quando le condizioni ritorneranno normali.

Insieme con l'esame psicotecnico è necessario il libretto di lavoro che compendi lo stato di salute del lavoratore, da accertarsi mediante visite periodiche. Occorre coordina-

re queste visite con quelle praticate a scopo assistenziale, mediante accordi fra gli organi preposti alle une e alle altre. La salute dei lavoratori deve essere controllata periodicamente, all'infuori dello stato di malattia, allo scopo di raggiungere il fine precipuo della medicina sociale di prevenire le malattie; il controllo, perciò, deve essere esteso a tutti i lavoratori. Il medico di fabbrica mi pare necessario sia uno specializzato in medicina del lavoro, assunto in seguito a pubblico concorso; egli dovrebbe essere la *longa manus* dell'Ispettorato medico del lavoro, così come nei Comuni l'Ufficio sanitario lo è della Direzione Generale di Sanità.

Al medico di fabbrica dovrebbe essere assegnata funzione preventiva, non curativa, limitando questa soltanto al pronto soccorso. Le due funzioni è indispensabile siano distinte con gli opportuni coordinamenti. Occorre preparare i medici alle funzioni di medico di fabbrica mediante corsi di specializzazione e di addestramento ad indirizzo prevalentemente pratico, con sopraluoghi nelle fabbriche, redazione di relazioni d'ispezione, ed esercitazioni, seguiti da esame finale.

La questione dei limiti minimi di età per l'assunzione al lavoro deve essere affrontata tenendo conto delle speciali condizioni economiche del Paese che esigono, purtroppo, la produttività precoce dei figli per alleviare il carico familiare.

Occorre, perciò, che le limitazioni siano contenute al minimo indispensabile e variino a seconda della pericolosità delle diverse lavorazioni, specie in rapporto alla influenza di queste sullo sviluppo dei fanciulli e delle fanciulle.

Nei riguardi della tutela del fattore umano nella produzione ritengo che si possa migliorare e rendere più economica l'alimentazione dei lavoratori mediante la diffusione delle mense aziendali e l'istituzione di bene organizzate cooperative di consumo. E' vivo in me il ricordo dell'ottimo funzionamento dell'Alleanza cooperativa torinese, della quale potei sperimentare la grande utilità nei miei anni giovanili.

Le ferie annuali retribuite, per rispondere al loro scopo devono essere obbligatorie per tutti i lavoratori indistintamente. La rinunzia alle ferie dal punto di vista igienico-sanitario è un non senso; dal punto di vista della produzione, data l'abbondanza di prestatori d'opera nel nostro Paese, non solo non è necessaria, ma non è opportuna.

L'orario di lavoro e quello per i pasti e per il riposo notturno devono essere informati ai dettami dell'igiene; la loro osservanza è indispensabile per preservare i lavoratori, sia intellettuali, sia manuali, dalle malattie e da una precoce usura.

Purtroppo presso di noi individui preposti a cariche di alta responsabilità, politica o produttiva, non si considerano sufficientemente alla altezza delle loro funzioni se non sconvolgono i più elementari principi di igiene nell'ora di consumare i pasti e nei riposi, con le funeste conseguenze che molte volte si osservano. Per facilitare ai lavoratori in condizioni economiche più disagiate il riposo feriale sarebbero opportune particolari previdenze che mettano a loro disposizione, con tenue spesa, case di soggiorno e di riposo, mediante accordi anche con gli enti turistici ed alberghieri. Non si può parlare di ferie ristoratrici e ricreative se non si forniscono i mezzi per rendere possibile di usufruirne. In questo senso ho rivolto incitamenti agli organi sindacali del personale delle Ferrovie dello Stato. E' un problema quello cui ho accennato, che va coordinato con quello dell'assistenza sanitaria, integrandolo. Per i figli dei lavoratori occorre largheggiare in istituzioni educative, istruttive e preventive di malattia; scuole professionali, *crèches* e colonie climatiche devono avere la massima diffusione. In tutti i modi occorre combattere la grave ed umiliante piaga dell'analfabetismo, così diffuso in alcune regioni, e a quanto pare, in aumento. Togliamo i figli dei lavoratori dalla strada, educhiamoli, istruiamoli, facciamoli crescere sani, se vogliamo che essi, invece che parassiti della società, diventino validi e capaci fattori della produzione.

D. — Quale è la Sua opinione nei riguardi della riforma della previdenza sociale?

R. — Ritengo che le attuali forme previdenziali ed assistenziali, op-

portunamente modificate, integrate e coordinate possono rispondere alle esigenze dei lavoratori. Le prestazioni economiche devono essere commisurate al salario percepito dai singoli e al carico familiare e non devono avere limitazioni in rapporto al numero dei contributi versati e alla durata dell'inabilità. Gli assegni familiari non devono più essere ispirati ai principi della politica demografica del regime fascista, con un crescendo progressivo, cioè, per ciascun figlio generato, ma devono essere proporzionati al numero di questi. L'assistenza sanitaria deve essere totalitaria e neppure essa deve subire limitazioni nella durata. Nella sua attuazione la libera scelta del medico è un principio che non si può discutere e che deve, perciò prevalere. Non è da escludersi che particolari esigenze rendano necessarie anche le prestazioni dirette da parte dell'ente assistenziale; l'assistito deve, però, essere lasciato libero di scegliere l'uno o l'altro sistema. In caso di assistenza diretta il medico deve essere assunto per pubblico concorso e deve essere compensato a notula. Le retribuzioni a *forfait* non garantiscono, mi si premetta che lo dica, in genere un buon servizio. Mi pare altresì indispensabile che il servizio medico di controllo da parte dell'Ente assistenziale sia distinto da quello curativo; il compito curativo non dovrebbe neppure essere affidato ai medici di fabbrica, eccetto come dissi, per i soccorsi di urgenza; i medici di fabbrica potrebbero, però, essere incaricati dall'istituto assicuratore delle cure ambulatoriali degli infortunati sul lavoro. Ritengo che alle assicurazioni sociali si debba provvedere principalmente col contributo dei datori di lavoro; lo Stato deve concorrere in determinate proporzioni alle spese necessarie, mediante le imposte gravanti sui contributi, attuando così il principio della solidarietà nazionale. Il contributo assicurativo dovrebbe essere proporzionale al salario o paga, dovendo concedersi le prestazioni economiche in rapporto ad essi. Le mie idee in proposito le espressi in una relazione presentata alla Direzione Generale delle Ferrovie sull'assistenza sanitaria al personale dipendente, in parte pubblicata nel *Bollettino del sindacato ferrovieri italiani* del quale presento una copia (1).

Se la Commissione lo consente, dò lettura di alcuni punti della relazione che riguardano la questione: su chi deve gravare l'onere delle assicurazioni sociali:

« Diffusa è oggi la corrente, in Italia e all'estero, che sostiene che il concetto mutualistico sul quale è tuttora imperniata la previdenza deve essere spostato verso la piena e completa solidarietà della società dove tutti i fattori concorrano ad attuare la sicurezza del lavoro contro tutti gli eventi. Vi deve concorrere innanzi tutto il datore di lavoro, il cui contributo altro non costituisce se non una contropartita, insieme con il salario, dell'apporto dato dal lavoratore alla produzione. Questo apporto, in una parola, deve dare diritto al salario durante il periodo in cui egli lavora e all'assegno e all'assistenza medico-farmaceutica che lo liberi dal bisogno quando è impedito di guadagnare per malattia o invalidità. Questo principio trova il suo fondamento nel fatto che non possono le aziende non porre a carico della produzione anche l'assistenza dovuta all'uomo fattore massimo di essa, quando temporaneamente o permanentemente è impedito a lavorare, così come sono tenute a sopportare l'onere della manutenzione, riparazione, perdita e sostituzione per logorio delle macchine, degli strumenti e di tutto il materiale necessario per la produzione. Per quanto riguarda l'onere assistenziale in caso di malattia dei familiari il contributo del datore di lavoro trova giustificazione nel fatto che in tali casi il salario, che deve essere adeguato alle necessità del lavoratore, non è più sufficiente a liberarlo dal bisogno. La corresponsione degli assegni familiari, d'altronde è basata sullo stesso principio.

« Il contributo previdenziale, pertanto, del datore di lavoro non è più concepibile come concessione, nè come beneficio; esso costituisce un diritto che deriva dal lavoro. Si deve in ogni modo considerare che i

(1) V. *Per l'assistenza sanitaria al personale dipendente dall'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato* in « Rivista degli infortuni e delle malattie professionali », Roma, I.N.A.I.L., fascicolo gennaio-marzo 1946.

datori di lavoro niente dànno del proprio perchè di fatto il contributo per la previdenza, che altro non può considerarsi se non un'aggiunta al salario, come questo grava sul costo della produzione. A tale proposito si afferma che erroneamente si parla di pariteticità nel concorso delle spese assistenziali e previdenziali; la pariteticità altro non sarebbe che una finzione, perchè mentre il contributo del datore di lavoro non grava su di lui essendo posto a carico della produzione, quello versato dal prestatore d'opera costituisce una decurtazione del salario.

« A questa concezione si obietta che alla stessa guisa che grava sulla produzione il contributo del datore di lavoro può farsi pesare su di essa anche quello del prestatore d'opera, mediante una politica salariale che consenta margini ai fini previdenziali. L'obiezione può avere, finanziariamente parlando, fondamento; ma si dimentica un fatto psicologico di non trascurabile importanza: la psiche umana è così fatta che tollera mal volentieri le decurtazioni che sotto qualsiasi forma vengono fatte al salario. E' preferibile, perciò, non aumentare il salario di quel *quid* necessario per il contributo previdenziale, che concedere un aumento che poi, sotto forma di contributo, deve essere ritolto. Principi di giustizia sociale in ogni modo, da anteporsi ad ogni considerazione di natura finanziaria, imporrebbero che i contributi previdenziali non gravino sui lavoratori.

« I sostenitori dei principi cui si è accennato ritengono altresì che, essendo la previdenza lo strumento più idoneo a conseguire la sicurezza sociale, tutti i redditi, intermediario lo Stato, devono concorrere ad attuarla. Nella previdenza sociale, pertanto, deve prevalere il principio di solidarietà sociale, da concretarsi mediante una ridistribuzione di redditi; come tale essa non deve rimanere circoscritta nell'ambito di coloro che partecipano direttamente alla produzione; lo Stato deve incidere sui redditi per integrare i contributi necessari per la previdenza e l'assistenza sociale.

« Non è dubbio che tra le previdenze dirette a liberare dal bisogno, una delle libertà proclamate dalle moderne democrazie, ha un posto preminente quella che mira a sopperire al bisogno del lavoratore in caso di malattia, associandosi in questo caso al danno economico della perdita del salario l'onere, oggi giorno non indifferente, delle spese per l'assistenza sanitaria. E' da ricordarsi che nel sistema dell'Unione Sovietica, mentre tutte le altre assicurazioni sociali sono poste a carico esclusivo dei datori di lavoro, siano essi costituiti da imprese, stabilimenti e aziende di stato, pubbliche, cooperative, o private, o da persone private, le organizzazioni sindacali incaricate della gestione dell'assicurazione sono esentate dall'obbligo di prelevare sulle entrate assicurative le somme necessarie per l'assistenza medica, dovendo l'onere finanziario ad essa relativo essere posto totalmente a carico del bilancio dello Stato o dei bilanci locali (Decreto del 23 marzo 1937 dei commissari del popolo). Anche in Inghilterra, in cui sta per avere attuazione una riforma delle assicurazioni sociali sulla falsariga dell'ormai ben noto piano Beveridge basato sul triplice contributo, lo Stato si addossa in misura preponderante l'onere per il servizio sanitario nazionale.

« La sommaria rassegna fatta delle diverse fasi in cui si può compendiare il cammino percorso in pochi decenni dalla idea previdenziale dimostra un rapido maturarsi nella coscienza sociale di principi che, per raggiungere quell'ideale di giustizia del quale la libertà dal bisogno è uno degli elementi precipui e della sicurezza sociale che è vivo desiderio di tutti i popoli, sostengono la necessità dell'assistenza più completa del lavoratore nel caso di malattia a carico della produzione e dello Stato mediante la ridistribuzione dei redditi. L'assistenza imperniata sul concetto mutualistico, pertanto, non risponde più ai moderni concetti sociali i quali, non ravvisando nella previdenza soltanto un accantonamento di risparmio, ma uno strumento, come si dice, idoneo a conseguire la sicurezza sociale, esigono che tutti i redditi concorrano ad attuarlo ».

Per quanto riguarda l'organizzazione della previdenza, io ritengo possa istituirsi un unico ente assicurativo, con oportuna decentraliz-

zazione regionale o provinciale. E' evidente che, date le diverse forme di assistenza che l'ente è chiamato a svolgere e che esigono specializzazione in varie branche della medicina, i servizi medici, pur sotto un'unica direzione, devono essere tanti quanti sono resi necessari dalla diversa natura dei compiti assistenziali all'ente demandati. Nei riguardi in particolar modo della assicurazione contro gli infortuni a me pare necessario che i premi da corrispondersi dai datori di lavoro siano in rapporto con le diverse categorie di rischi; non si può spingere il sistema della mutualità fra datori di lavoro fino a imporre un uguale onere a chi in modo molto diverso va incontro ai rischi che sono coperti dall'assicurazione. Le prestazioni economiche, in caso di inabilità temporanea e permanente derivante da infortunio o da malattia professionale, devono differire, nel senso di essere superiori, da quelle in cui l'inabilità proviene da cause estranee al lavoro. Si è di fronte, infatti, nel primo caso non a fenomeni morbosi che si svolgono naturalmente nell'individuo, ma ad alterazioni nella salute e a inabilità lavorativa conseguente che è da presumersi non si sarebbero verificate, nell'epoca e nel grado in cui si verificano, senza l'azione di cause legate col lavoro. La questione mi pare connessa con l'altra cui già accennai: la necessità che i contributi assicurativi per gli infortuni siano distinti da tutti gli altri e commisurati alla gravità più o meno grande dei rischi che incombono sulle diverse categorie di aziende e di industrie.

Mi si consenta in ultimo che io esprima il mio avviso sul contenzioso in materia di legislazione sociale. Me ne autorizza la mia quasi trentennale esperienza quale membro tecnico delle due commissioni arbitrali centrali per gli infortuni in agricoltura e per le assicurazioni sociali. Ritengo necessario che siano ricostituite le magistrature speciali che il nuovo codice di procedura civile ha soppresso. Il giudice deve essere giudice oltre che di diritto, di fatto. In materia squisitamente tecnica, quale quella medica, giudice di fatto non può essere che un medico. Medici, perciò, mi pare indispensabile, per un retto funzionamento della giustizia in questo campo, che siedano accanto al giudice togato per la decisione delle controversie riguardanti questioni mediche.

INTERROGATORIO DEL PROF. ENRICO VIGLIANI

Direttore della Clinica del Lavoro di Milano

Milano, 15 maggio 1946

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri; prof. Giusti; prof. Oblath; dott. Vallieri; sig. Testa.

Domanda. — Lei ritiene che l'esame psicotecnico abbia in sostanza efficacia pratica per tutti i lavoratori?

Risposta. — Bisogna chiarire quello che voi intendete per esame psicotecnico.

D. — Lo studio delle attitudini del lavoratore alle varie lavorazioni.

R. — Un esame può essere costituito semplicemente da un interrogatorio, oppure dall'indagine approfondita delle attitudini. Sia l'uno che l'altra rappresentano un esame psicotecnico. Per i mestieri non qualificati si addice un semplice interrogatorio fatto da una persona competente che conosca la psicologia applicata al lavoro e che serve a mettere in luce le parti essenziali della personalità e del carattere del lavoratore. Più il mestiere diviene qualificato, più comporta speciali attitudini e specialmente quando il mestiere è molto ben retribuito e molto difficile e comporta pericoli specialmente per i terzi, più conviene un esame psicotecnico eseguito a regola d'arte.

D. — Questo esame dovrebbe essere ripetuto anche nella eventualità che il lavoratore non cambi occupazione, oppure basterebbe un unico esame quando il lavoratore inizia la sua vita lavorativa?

R. — Nell'apprendistato è necessario che l'esame sia fatto all'inizio e può essere ripetuto, solo per studiarne il soggetto. Sul lavoratore che,

superato l'esame, viene ammesso a determinati mestieri, è inutile eseguire controlli o visite successive. Prendiamo ad esempio il guidatore di una automobile: se ha dimostrato attitudine all'inizio, è perfettamente inutile che si sottoponga ad altri esami psicotecnici, tanto più che gli esami psicotecnici se sono fatti bene sono costosi.

D. — In pratica quindi Lei ritiene che l'esame debba ridursi soltanto ad alcune categorie di lavoratori?

R. — In tutte le fabbriche generalmente ci sono delle scuole di apprendistato ed io ritengo che dove ci sono queste scuole sarebbe utile annettervi dei laboratori per gli esami psicotecnici. Tutti gli apprendisti della scuola dovrebbero essere esaminati dal punto di vista psicotecnico e quindi seguiti man mano che si specializzano. E poi, secondo me, tutti gli operai, al momento dell'assunzione dovrebbero subire allo stesso tempo una indagine *grosso modo* psicologica la quale consti di esami graduati come importanza, lunghezza e difficoltà a seconda della applicazione dell'operaio.

D. — Ritiene lei necessaria l'istituzione di un documento sanitario che accompagni il lavoratore nella sua vita lavorativa e che registri tutte le malattie ed in genere quanto di patologico capita al lavoratore nel corso della sua attività?

R. — Teoricamente è utile, ma praticamente è difficile realizzare ciò. Anche il così detto libretto di lavoro non ha mai portato dati di questo genere. Bisogna infatti considerare che se i dati sono normali l'operaio non ha nessuna difficoltà a portare con sè il libretto, ma se ci sono cose piuttosto scabrose è difficile che quel libretto circoli. Che ogni operaio debba avere una scheda medica mi pare utile; però questa scheda deve conservare fino ai limiti del possibile il segreto professionale. Se si vuole fare il libretto che accompagni il lavoratore si faccia, ma allora bisogna scriverci sopra solo le cose essenziali che hanno attinenza al lavoro che l'operaio svolge; nella scheda medica invece deve essere scritto tutto, deve essere come una cartella clinica di ospedale.

D. — Lei che cosa pensa della organizzazione scientifica del lavoro, dei cottimi, dei sistemi ad incentivo, ecc.?

R. — Dal punto di vista della medicina del lavoro questi sistemi hanno un difetto: il difetto di mirare ad aumentare il rendimento dell'operaio senza tener conto dell'eventuale fatica e delle reazioni che questo sistema può avere sia sul fisico sia sulla psicologia e sulla mentalità dell'operaio. Se si riuscisse a far considerare adeguatamente la parte biologica, la parte medica nel sistema della organizzazione scientifica del lavoro, si potrebbe ottenere che il sistema oltre a cercare di aumentare il rendimento diciamo così orario unitario dell'operaio, migliori le sue condizioni di lavoro nel senso di diminuire o annullare la fatica e rendere il lavoro più piacevole all'operaio stesso. Sarebbe un sistema che potrebbe essere applicato anche con grande vantaggio dell'industria.

D. — Crede che il sistema di lavorazione a cottimo come è attualmente praticato sia da condannarsi?

R. — Non posso rispondere a questa domanda. Condannarsi da che punto di vista? Dal punto di vista medico?

D. — Sì. E' un sistema che aumenta la produzione?

R. — Il sistema di lavorazione a cottimo non è il sistema Bedaux o di tipo simile. E' un sistema comunemente eseguito.

D. — E' un sistema condannabile o no?

R. — Qualsiasi sistema deve tener conto della personalità fisica del lavoratore.

D. — Come è praticato attualmente, crede sia tutelata sufficientemente l'integrità fisica del lavoratore?

R. — La salute del lavoratore non è tutelata sufficientemente con nessun sistema di lavoro, neanche con quello a pagamento orario perchè dipende da elementi che non hanno molto a vedere col sistema di lavoro. E in questo campo il nostro operaio non è sufficientemente tutelato, in molte industrie, nè col lavoro a cottimo, nè col lavoro a orario nè con qualsiasi altro sistema. Dal punto di vista medico non si può condannare un sistema di lavoro a cottimo piuttosto che un altro. Il sistema a cottimo rappresenta una forma di lavoro per cui l'operaio lavora finchè

si sente di lavorare e poi non lavora più.

D. — E il sistema Bedaux?

R. — Quello è un sistema più complesso; esso non tiene conto della fatica dell'operaio e delle sue reazioni di carattere psichico e mentale. Se riusciamo ad applicare questo sistema tenendo conto del fatto che l'uomo è un essere vivente e non una macchina — nel sistema Bedaux — abbraccio anche sistemi consimili — esso può essere applicato perchè la razionalizzazione e l'organizzazione del lavoro non possono portare ad altro che ad un migliore rendimento dell'operaio. Si tratta di considerare questo rendimento anche dal punto di vista medico e non soltanto dal punto di vista di quel che si può tirar fuori da un operaio senza che esso abbia a soffrirne in salute.

D. — Bisognerebbe porre dei limiti a questo incremento della produzione?

R. — Bisognerebbe che fossero i medici, gli studiosi di medicina del lavoro ad interessarsi dell'applicazione del sistema di lavorazione a cottimo; insegnare a ingegneri, a tecnici, a organizzatori, cose che non sono mai state insegnate.

D. — Che cosa pensa dell'istituzione dei medici di fabbrica o aziendali?

R. — Attualmente c'è una grande diversità nelle condizioni dei medici di fabbrica e questo dipende dall'interesse e dalla comprensione che gli industriali hanno verso il servizio sanitario di fabbrica. I medici di fabbrica non hanno attualmente nessuna posizione di carattere ufficiale riconosciuta: non esiste nè un diploma di medico di fabbrica, nè un esame per fare il medico di fabbrica: chiunque può esserlo. Conosco pediatri che sono medici di fabbrica e questa è una situazione che non è giusta.

Non c'è nessun contratto per il medico di fabbrica, cosicchè viene prescelto quello che si offre a migliori condizioni (per l'industriale) al proprietario della fabbrica. Anchè questo non è giusto. Dovrebbe esserci una specie di contratto tipo con minimi definiti per l'impiego dei medici di fabbrica. E dovrebbe esserci una certa tutela come l'hanno i medici di altra condizione che hanno riconoscimento ufficiale. Molte industrie hanno un buon servizio di fabbrica; la massima parte delle industrie non ha servizio di fabbrica.

D. — Ritiene, regolando questa istituzione, che convenga che il medico di fabbrica sia assunto dal datore di lavoro, sia dà esso dipendente, o debba invece dipendere da altro ente, ad esempio dall'Ispettorato medico del lavoro?

R. — E' questo un problema su cui si è discusso moltissimo.

Io non credo che sia possibile oggi mettere il medico di fabbrica alle dipendenze di un altro ente, che non sia il datore di lavoro, essenzialmente per questione di carattere finanziario. L'Ispettorato del lavoro in tutta Italia non ha che 9 medici. Prima di tutto si metta un numero sufficiente di medici dell'Ispettorato del lavoro e questi medici ispezionino che cosa fa il medico di fabbrica. Ma se un Ministero della previdenza sociale non è in grado di avere alle sue dipendenze più di 9 medici non vedo come possa avere la possibilità di pagare il medico di fabbrica.

D. — Col sistema attuale succede che il medico di fabbrica è scelto dal datore di lavoro?

R. — Questo non può essere detto. Ci sono medici di fabbrica che sono tali per interposta persona o per interposto Ente. Vi è, per esempio, l'ente per la prevenzione degli infortuni che gestisce molti servizi sanitari di fabbrica.

In questi enti il medico non dipende direttamente dal datore di lavoro, dipende dall'ente e si trova in condizione di minore soggezione rispetto al datore di lavoro.

D. — E conviene facilitare questa forma?

R. — Sì, perchè vi è come un cuscinetto fra medico e datore di lavoro. E questo cuscinetto è rappresentato da questo ente che ha una funzione e amministrazione paritetica, o non so come si chiami adesso. Vi sono altri servizi di fabbrica che dipendono dalla Clinica del lavoro. Noi siamo ente statale universitario e quindi i nostri medici dipendono da noi. Facciamo servizio per quelle determinate aziende che hanno fiducia nella Clinica del lavoro e manca quel diretto rapporto di dipendenza economica fra datore di lavoro e

medico. Nel caso in cui ci è rapporto diretto, moltissimo dipende dalla mentalità del datore di lavoro e dalla mentalità del medico. Vi sono medici che per loro natura non sono adatti a diventare succubi della volontà del datore di lavoro; dipende moltissimo da circostanze occasionali. Quel che si deve pretendere è che il medico della fabbrica sia un medico che conosca la medicina del lavoro e non un medico scelto perchè è vicino di casa, medico di famiglia o un medico raccomandato.

D. — Quali dovrebbero essere le funzioni del medico di fabbrica? La sua azione dovrebbe limitarsi a una azione preventiva o investire un raggio più ampio?

R. — Il medico di fabbrica dovrebbe.

1) Organizzare le squadre di salvataggio e di pronto soccorso.

2) Organizzare la propria infermeria.

3) Prestare le proprie cure agli infortunati; procedere alla medicazione degli operai che sono infortunati e che continuano il lavoro.

4) Fare le visite di assunzione e le visite di controllo periodiche alle maestranze.

5) Fare le visite di controllo agli operai che sono stati ammalati e che rientrano al lavoro.

6) Visitare tutti coloro che si presentano all'infermeria accusando malessere o affermando che una determinata lavorazione è nociva alla loro salute.

7) Conoscere molto bene le lavorazioni dello Stabilimento e curare il buon funzionamento di tutte le attrezzature igieniche dello stabilimento.

8) Studiare tutta la parte igienica dello stabilimento: cioè prevenzione delle malattie professionali che eventualmente possono esservi nello stabilimento; conoscere le tossicologie delle varie lavorazioni; controllare la pericolosità delle varie lavorazioni.

9) Collaborare con il datore di lavoro o meglio con l'ingegnere dello stabilimento per tutto quel che riguarda l'igiene dello stabilimento e la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

10) Deve fare una specie di *trait-d'union* fra le maestranze e la direzione dello stabilimento in modo tale da portare su un piano di collaborazione tutti i problemi che si riferiscono alle condizioni di lavoro, alla salute e in genere alle condizioni di benessere igienico della fabbrica.

D. — Ritiene utile la collaborazione delle donne nel servizio di assistenza di fabbrica, a fianco dei medici?

R. — Sarebbe utile, secondo me, che le infermiere di fabbrica avessero una istruzione maggiore ed una educazione adeguata al loro compito di infermiere di fabbrica. Attualmente vanno come infermiere di fabbrica le comuni infermiere patentate che vanno anche negli ospedali a spazzare per terra, a vuotare i vasi, a rifare i letti degli ammalati. Ora in un ospedale una infermiera non ha nessuna iniziativa propria; non è una persona che abbia responsabilità e che abbia la direzione diciamo in certo qual modo di un servizio.

In una infermeria di fabbrica l'infermiera deve essere padrona della situazione perchè il medico raramente c'è tutto il giorno. Vi sono infermerie di stabilimenti che hanno trecento, quattrocento, mille operai, nelle quali il medico va un'ora al giorno o due o tre volte alla settimana. Per tutto il resto c'è l'infermiera e lei è l'arbitra della situazione. Ora l'infermiera non deve unicamente limitarsi a bendare un dito o a dare un bicchierino di marsala a quelli che si sentono male. La funzione dell'infermiera è molto più elevata: secondo il nostro concetto deve essere una specie di consigliera, di guida degli operai, specialmente dove c'è maestranza femminile; dovrebbe avere una certa pratica delle assicurazioni sociali, sapere dove indirizzare l'operaio in certi determinati casi, essere in rapporti eventualmente col medico di fiducia dell'operaio, avere relazioni con la Cassa Mutua per sapere indirizzare l'operaio a chiedere notizie; dovrebbe insomma svolgere una funzione sociale. Ma il problema è questo: sono effettivamente in grado le fabbriche di caricarsi di una spesa come quella del mantenimento di una assistente sociale? Se le fabbriche sono in grado di poterlo fare, indubbiamente si possono ottenere dei buoni risultati.

D. — Quanto alle cliniche del lavoro ritiene lei che vi sia qualche co-

sa da modificare nel loro ordinamento? Debbono cioè restare soltanto cliniche del lavoro o debbono avere compiti più vasti, cioè diventare istituti di ricerche, sempre nell'ambito dei problemi del lavoro?

R. — Effettivamente di cliniche del lavoro in Italia funzionanti ce n'è una sola, quella di Milano. Ve ne sono altre due, una a Torino e una a Napoli; ma quella di Torino non è una clinica a parte perchè la clinica si trova in un reparto ospedaliero: la clinica del lavoro di Torino esiste soltanto in quanto lo stesso primario dell'ospedale, il prof. Quarelli, ha a disposizione un reparto per le malattie del lavoro. Ora se domani va a Torino come insegnante di medicina del lavoro all'Università una persona che non è al tempo stesso primario ospitaliero, non solo non ha la clinica a disposizione, ma neppure un letto; quindi praticamente non esiste. A Napoli vi è una piccola clinica del lavoro, con una ventina di letti, attualmente funzionante. Tuttavia un ospedale che serve soltanto come clinica, cioè come luogo di ricovero per le malattie tipicamente professionali non ha in sè ragioni sufficienti di vita perchè il numero delle malattie professionali che attualmente sono indennizzate dalla nostra legge è di sette od otto e non vi è possibilità di occupare una clinica con affetti da queste malattie. Noi nella nostra clinica abbiamo al massimo venti o venticinque ammalati di malattie professionali, ma la clinica alloggia cento persone, cosicchè abbiamo 75-80 ammalati che non sono affetti da malattie professionali. Quindi questa clinica non deve essere una clinica delle malattie professionali, ma una clinica degli operai. In secondo luogo la parte puramente terapeutica della medicina del lavoro rende pochissimo perchè disgraziatamente di cure efficaci nelle malattie professionali non ce ne è nessuna: bisogna togliere i malati dal lavoro e sarebbe inutile mantenere delle cliniche del lavoro soltanto per dare, diciamo così, una assistenza terapeutica. Una clinica del lavoro deve essere un istituto di studio dei problemi medici del lavoro con annesso reparto ospitaliero. Disgraziatamente noi abbiamo il reparto ospitaliero, ma per il funzionamento di un istituto di ricerche scientifiche mancano i mezzi: purtroppo tutte le ricerche scientifiche attuali richiedono personale che costa e mezzi strumentali ugualmente costosi. Nei piccoli limiti delle nostre responsabilità noi possiamo dire di fare é di aver fatto molto. Specialmente in passato la nostra clinica è stata un faro di propaganda per le malattie del lavoro in Italia. Ora però la propaganda non basta, ci vogliono anche ricerche un po' profonde. Effettivamente in Italia non esiste nessun Istituto che si interessi dal punto di vista scientifico biologico medico dei problemi della salute degli operai. Sarebbe veramente molto utile che un Istituto di questo genere ci fosse in Italia come ce ne sono in Inghilterra e in altri paesi. Abbiamo chiesto sovvenzioni al Consiglio Nazionale delle Ricerche, ma non abbiamo avuto niente. Penso che l'Istituto Infortuni dovrebbe aiutare le cliniche del lavoro. Se si volesse fare una cosa ben fatta, si dovrebbe creare una fondazione per ricerche scientifiche presso la clinica del lavoro perchè solo lì c'è l'attrezzatura. Questa fondazione dovrebbe essere sostenuta, diciamo così, moralmente con l'adesione delle Camere del Lavoro e della Confederazione Generale dei lavoratori, della Confindustria, dall'Istituto Infortuni, dall'Istituto delle Casse Mutue malattie, e dal punto di vista finanziario, essenzialmente dall'Istituto Infortuni perchè l'Istituto Infortuni è quello che ha maggiore interesse alla conservazione della salute dell'operaio e alla lotta contro i danni del lavoro; in secondo luogo, se fosse possibile, dall'Istituto di assistenza malattie lavoratori, perchè gli studi possano essere rivolti anche e specialmente alla prevenzione delle malattie generiche del lavoro e cioè a quelle malattie che senza essere squisitamente professionali o comunque connesse con l'attività lavorativa colpiscono i lavoratori, quali ad esempio i reumatismi per quelli che lavorano all'umido, le polmoniti per quelli esposti alle correnti d'aria fredda, molti casi di malattie di cuore, l'arteriosclerosi e molte altre malattie che sono indirettamente dovute al lavoro. Ora l'Istituto Infortuni probabilmente potrebbe avere un certo vantaggio anche economico nel finanziare questa impresa. Basterebbe che i nostri studi fossero applicati su vasta scala nell'industria italiana

per poterne ricavare benefici veramente molto grandi. Per citare un esempio posso dirvi che noi abbiamo adesso creato un sistema di perforazione delle rocce senza sviluppo di polvere, il che eliminerebbe tutta la silicosi nelle miniere che attualmente colpisce centinaia di operai. Siamo però nella impossibilità di dare realizzazione a questo sistema per mancanza di mezzi. Noi abbiamo trovato una ditta milanese che molto gentilmente ci ha messo l'officina a disposizione, un macigno a disposizione perchè si possano continuare gli esperimenti, ci ha dato gli strumenti. Ma per completare il lavoro bisogna andare nelle miniere, provare il sistema in una miniera, portarvi i tecnici; occorre trovare certi pezzi che attualmente non riusciamo a trovare sul mercato e non possiamo pagare. Come vedete è tutto uno studio di carattere scentifico che viene frustrato nell'applicazione pratica dalla mancanza di mezzi finanziari.

D. — Ritiene che le malattie professionali debbano essere equiparate agli infortuni sul lavoro dal punto di vista delle assicurazioni sociali?

R. — Certamente. Certe lo sono già.

D. — Ritiene che si debba estendere il numero delle malattie professionali indennizzabili?

R. — Certamente. Non vedo perchè l'Italia debba rimanere indietro rispetto ad altre nazioni civili. Tutte le altre nazioni hanno o un sistema totalitario di assicurazione di tutte le malattie del lavoro o un sistema di lista che comprende per lo meno da 30 a 35 malattie mentre noi ne abbiamo soltanto otto.

D. — L'attuale legislazione riguardo il lavoro delle donne e dei bambini crede presenti una sufficiente tutela?

R. — In alcune parti sì. E' insufficiente, invece, in altre parti. Una riguarda l'ammissione dei ragazzi alle fabbriche: quattordici anni.

D. — Ritiene che si debba fare differenza fra i due sessi circa l'età di ammissione?

R. — Se si volesse fare differenza fra i due sessi, questa dovrebbe essere fatta per le femmine; si dovrebbe spostare il termine almeno a 15 o 16 anni rispettivamente per le ragazze e i ragazzi, tolta qualche particolare lavorazione.

D. — Ritiene che se si eleva la età minima per l'ammissione al lavoro questo si debba fare soltanto se si aumenta il periodo di obbligatorietà della frequenza scolastica o no?

R. — Certo le due cose potrebbero essere connesse.

D. — Dovrebbero o potrebbero?

R. — Non so se tutti potrebbero mandare a scuola tutti i figliuoli fino a 16 anni di età. Bisognerebbe che ci fosse uno speciale tipo di scuola media...

D. — .., per evitare che ci sia un periodo in cui il ragazzo non va a scuola e non può incominciare a lavorare?

R. — Se l'istruzione fosse obbligatoria, sì. Ma non so quali idee avrà la Costituente in fatto di istruzione dei nostri giovani.

D. — Questo caso è stato già prospettato. Se si deve elevare il limite minimo di età per l'ammissione al lavoro sarà forse opportuno aumentare il limite di studio.

R. — Bisognerà creare numerose scuole professionali, scuole attualmente insufficienti e impartire una maggiore istruzione tecnica alle nostre operaie e ai nostri operai. Questo potrebbe essere un *trait* d'unione fra il periodo scolastico e il periodo lavorativo.

D. — Crede che queste speciali scuole industriali, metallurgiche, meccaniche possano riuscire molto efficaci?

R. — Alcuni tipi di scuola riusciranno efficacissimi. A Torino c'è la Scuola Pierino del Piano che è bellissima, è una scuola per l'apprendistato metallurgico e meccanico; la Fiat la finanzia e prende tutti gli allievi migliori.

D. — Un tipo di scuola connesso con la grande industria?

R. — La Scuola di Torino non è connessa con una grande industria. La Fiat la finanzia perchè la ritiene utile ai suoi fini, ma non dipende da essa.

In secondo luogo la nostra legislazione è deficiente per quel che riguarda la tutela della madre e del neonato. Attualmente la donna deve abbandonare il lavoro un mese prima della data presunta del parto;

cioè, in pratica, a metà dell'ottavo mese. Ora questo è troppo tardi. La madre dovrebbe passare senza lavorare almeno gli ultimi tre mesi di gravidanza, perchè questi sono i mesi più difficili per la donna e nei quali c'è più pericolo che il lavoro influenzi sfavorevolmente la gravidanza. Non solo, ma i figli di persone che hanno lavorato fino agli ultimi tempi sono di vitalità e di peso inferiore di quelli di persone che hanno cessato di lavorare almeno da due o tre mesi.

Non bisogna poi dimenticare che la nostra legge permette alla donna di ritornare al lavoro sei settimane dopo il parto. Però se la madre esibisce un certificato medico dal quale risulti che per lo stato di salute sua, per il genere di lavoro e per l'ambiente in cui si svolge il lavoro, essa può riprendere il lavoro senza alcun pregiudizio, la stessa può ritornare a lavorare dopo solo tre settimane dal parto: cioè dopo 21 giorni. Ora questa è una data troppo precoce. Generalmente i medici non hanno nessuna difficoltà a rilasciare certificati del genere e lo fanno per di più senza conoscere le condizioni di lavoro nella fabbrica. Si noti che non è prescritto che il certificato sia firmato da un pediatra o da un medico del lavoro. Quindi praticamente il certificato non ha nessun valore. Il risultato per la madre è sicuramente grave, ma più grave ancora è per il figlio il quale viene quasi matematicamente privato dell'allattamento materno. Non vi è possibilità di allattare il figliuolo al seno se si lavora in fabbrica. Perchè? Perchè le camere di allattamento sono quasi sempre insufficienti; non sono tenute in modo tale da invogliare l'operaia a portarvi il bambino. E poi quale è l'operaia che prende il bambino di un mese o due e lo porta nelle camere di allattamento delle fabbriche ogni mattino per riportarlo a casa ogni sera quando nevica, quando piove, quando fa gelo, o quando fa caldo? Bisognerebbe che l'operaia stesse a due passi dalla fabbrica. Ma questa condizione si verifica in pochissimi, rarissimi casi. La nostra legge prescrive due periodi al giorno di un'ora perchè l'operaia si rechi a casa ad allattare il bambino; questo non si verifica mai nella pratica; non c'è mai la possibilità di farlo. Intanto il datore di lavoro non dà il permesso, e in nessun luogo l'operaia ne usufruisce: in un'ora non c'è il tempo per togliersi i vestiti da lavoro, lavarsi, cambiarsi, andare a casa, dare il latte al bambino e ritornare sul lavoro. Quindi le provvidenze previste dalla nostra legge sono difficilmente realizzabili in pratica. Bisognerebbe inibire il lavoro alla madre per almeno tre mesi dopo l'avvenuto parto, talchè almeno la mamma abbia la possibilità per tre mesi di allattare il bambino.

D. — Ed in questo periodo la retribuzione della donna dovrebbe essere piena?

R. — Non dico che debba essere piena; dovrebbe essere fino al limite del possibile mantenuta, eventualmente a carico di una contribuzione generale e non a carico della contribuzione dell'industria, perchè altrimenti alcuni industriali non avrebbero nessun interesse a mantenere al lavoro donne incinte o che potrebbero diventarlo.

D. — Ci sono delle donne che dissimulano perfino la gravidanza, per evitare di essere costrette a stare a casa con retribuzione ridotta.

R. — Nell'interesse della fabbrica e nell'interesse dello Stato la contribuzione dovrebbe essere di carattere generale in modo che il datore di lavoro non abbia la preoccupazione di dover essere lui a pagare sei mesi di stipendio alle lavoratrici che diventano incinte. Ed in taluni casi non sarebbe giusto far gravare questo onere sulle industrie che d'altra parte ritengo che non potrebbero nemmeno sopportarlo.

D. — Lei ritiene che sarebbe utile e possibile estendere le norme di assistenza e previdenza sociale a tutte le categorie, seguendo il sistema inglese, il così detto piano Beveridge?

R. — Non abbiamo possibilità finanziarie per farlo; e credo che non le abbiano nemmeno gli Inglesi, tanto è vero che hanno lasciato in disparte il piano. Studiamo pure un piano, ma tra lo studiarlo e la possibilità di dargli pratica attuazione mi sembra che corra molta e molta acqua. Il piano Beveridge ad ogni modo presenterebbe una particolarità: quella di arrivare ad un Istituto

unico di assistenza a tutti i lavoratori, per tutti i cittadini. Mi pare che si parli di un istituto unico anche in Italia; è così?

D. — C'è un programma massimo che dovrebbe comprendere tutti i cittadini, ed un programma minimo che riguarda soltanto i lavoratori.

R. — Sia che si tratti del programma massimo che di quello minimo, si parla sempre di un istituto unico che dovrebbe radunare insieme l'Istituto della Previdenza Sociale, almeno per la parte tubercolosi, l'Istituto Infortuni e l'Istituto delle Casse mutue malattie. Eventualmente l'Istituto dovrebbe essere, diciamo così, scisso in una parte economico-finanziaria e in una parte assistenziale. E' così? Io vorrei mettere in guardia contro questi Istituti unici perchè si è visto che più un Istituto è grande e meno il funzionamento è felice. Gli attuali grandi Istituti soffrono d'una grave crisi d'ipertrofia; scontentano il datore di lavoro come scontentano gli operai; non c'è nessun operaio come non c'è nessun datore di lavoro che si dica soddisfatto delle casse mutue malattie. Tutti gli operai sanno che almeno il 50 % degli introiti degli istituti vanno a finire in spese di amministrazione e quindi non si risolvono in utilità per gli operai. E' necessario, dato che noi siamo in un paese povero, che si sfrutti fino all'ultimo centesimo ciò che viene versato sia dal datore di lavoro che dall'operaio; che abbia a beneficiarne la salute del lavoratore, non la massa impiegatizia. Una parte di questo denaro invece si disperde. E siccome gli organismi grandi sono per loro natura di carattere burocratico, mi pare che bisognerebbe andare molto guardinghi nel creare organismi ancora più grandi di quelli che esistono, ed evitare di accentuare i pericoli e gli inconvenienti che già esistono.

Posso affermare che molti operai preferirebbero ritornare alle loro vecchie casse mutue aziendali e molti industriali preferirebbero tornare ai vecchi sindacati di categoria per quanto riguarda l'assicurazione infortuni. E vi è adesso un movimento piuttosto intenso, specialmente industriale, per reclamare una libertà assicurativa. Il campo delle assicurazioni sociali non deve essere ridotto un monopolio che non appare più giustificato.

D. — Lei crede che le Casse mutue aziendali darebbero certi vantaggi rispetto all'attuale organizzazione?

R. — Dal punto di vista, diciamo così, funzionale presenterebbero vantaggi per questo motivo: nella Cassa Mutua aziendale sono tutti gli operai della stessa azienda che si conoscono, si controllano, il numero delle assenze cosidette di favore che adesso sono moltissime, sarebbe molto più ristretto, i medici sarebbero relativamente pochi e su questi si potrebbe esercitare un controllo molto più efficace ed immediato di quello che si possa fare adesso. Ad ogni modo ritengo che si debba lasciare agli interessati la libera scelta: soltanto dal paragone fra l'uno e l'altro sistema si può decidere quale sia il migliore. Tutti i sistemi hanno dei difetti: si tratta quindi di scegliere quello che in pratica presenta i difetti minori. Si lasci quindi agli interessati la libertà di fare come vogliono. Potranno in tal modo fare la loro esperienza e giudicare se si potrà o non si potrà applicare il sistema della scelta del medico o del medico fiduciario, del medico controllore. Si tratta in sostanza di denaro che deve andare a beneficio degli operai e quindi gli operai hanno interesse a che questo denaro sia speso nel modo migliore.

D. — Ed i contributi debbono essere a carico del datore di lavoro?

R. — Stabilirlo è un non senso; il risultato è sempre lo stesso: i contributi sono sempre a carico del datore di lavoro in qualsiasi modo. Adesso l'operaio non sa quello che si spende per la sua salute, ma comunque ritengo che non debba prendere questa prestazione come beneficenza ma come un suo diritto. L'operaio dovrebbe avere la busta paga sulla quale ci sia scritto tutto quello che il datore di lavoro versa per lui. L'operaio deve sapere che al datore di lavoro costa cinquecento lire al giorno, di cui trenta per questo e quaranta per quest'altro. L'operaio adesso ha la mensa che costa generalmente al datore di lavoro dalle trenta alle sessanta lire al giorno per operaio e l'operaio non lo sa. Perchè

non farglielo sapere? Dopo tutto sono denari che vengono spesi per l'operaio. E se questo percepisce quattrecento lire al giorno di paga, perchè non dirgli che ne ha 450 perchè cinquanta vanno per la mensa? L'operaio deve essere cosciente fino all'ultimo centesimo di quello che l'industriale spende per lui. Sono molti i contributi che vengono pagati per l'operaio ogni mese per assistenza sociale, prevenzione infortuni, vecchiaia, disoccupazione; e l'operaio deve veder scritto tutto sulla sua busta. Solo in questo modo si renderà l'operaio cosciente della sua situazione, dei suoi doveri, dei suoi diritti e della sua personalità.

D. — Come vede lei la possibilità di rieducare al lavoro gli invalidi e sopratutto i tubercolotici dimessi dai sanatori?

R. — Attualmente c'è solo il cosidetto Istituto di Rieducazione al lavoro di Milano, alla Bicocca, che fa parte dell'Istituto Infortuni. Il suo funzionamento non è quale si desidererebbe che fosse. Intanto è spaventosamente piccolo per quella che è la vastità del problema: può ospitare centocinquanta o duecento operai mentre quelli da rieducare sono migliaia; in secondo luogo non si tratta di un istituto di rieducazione vero e proprio dove si insegna a fare qualche cosa, ma un luogo di ricovero, mentre dovrebbero esserci per questo dei medici infortunisti.

A mio parere l'ospedale degli infortuni dovrebbe essere possibilmente connesso con l'insegnamento universitario. Accanto a questo ospedale ci dovrebbe essere la clinica di rieducazione al lavoro. Finita la parte di trattamento puramente chirurgica, dovrebbe entrare in scena la parte di rieducazione al lavoro che dovrebbe seguire immediatamente senza lasciare alcun lasso di tempo fra la dimissione dell'operaio dall'ospedale e il suo ricovero in un istituto di rieducazione. Non si deve lasciar tempo all'operaio di riflettere sulla diminuzione subìta in conseguenza dell'infortunio. Immediatamente, quando è ancora in funzione il trattamento chirurgico, l'operaio deve già subire il trattamento rieducativo in modo da trarre fiducia che le forze che gli rimangono sono sufficienti per procurarsi il pane quotidiano. Dunque immediatamente accanto all'ospedale ci dovrebbe essere il centro di rieducazione che accompagni l'operaio fino a quando esso può essere riammesso ancora per un lungo periodo di tempo.

D. — Si dovrebbe far obbligo al datore di lavoro di assumere o riassumere dei minorati?

R. — E' una cosa che si può trattare. Certo l'industriale dovrebbe avere l'obbligo di riassumere queste persone perchè in fondo, sia pure senza sua colpa, è nella sua officina che l'infortunio è avvenuto e quindi il non volerle accettare depone sfavorevolmente sulla sua sensibilità morale e sociale. Soltanto, l'Istituto degli Infortuni dovrebbe rimandare alle fabbriche questi operai veramente rieducati e non delle persone che non sono in condizione che di star sedute su una seggiola aspettando la fine della settimana per ritirare il salario.

D. — E per i tubercolotici?

R. — Per i tubercolotici il problema è molto grave. I tubercolotici guariti relativamente bene potrebbero e dovrebbero essere riammessi al lavoro. Per gli altri è una questione più che altro di carattere finanziario.

D. — Si sa che in pratica un operaio tubercolotico quando va in sanatorio migliora e viene quindi dimesso come guarito. Ma si sa anche che molto spesso quando riprende il suo lavoro, specie se il lavoro è gravoso, senza particolari precauzioni, ricade ammalato.

R. — Questo è un problema sul quale in Italia si batte molto. Mi chiedo però perchè non si batte molto su altri malati; sui cardiopatici, ad esempio, quei cardiopatici che se lavorano si scompensano. Non hanno gli stessi diritti alle attenzioni e alle cure che si offrono ai tubercolotici?

D. — E' questione di numero.

R. — Ma ci sono più cardiopatici che tubercolotici, almeno le statistiche lo dimostravano fino a qualche tempo fa. Adesso c'è una ripresa della tubercolosi. Ma quando la tuberlosi era relativamente domata, c'erano più cardiopatici che tubercolotici.

D. — Nel problema della tuber-

colosi ci sono molti altri fattori; c'è la mentalità del popolo che considera la tubercolosi...

R. — Non dico che si debba tralasciare il problema della tubercolosi per prendere in esame il problema dei cardiopatici. Dico che attualmente polarizziamo i nostri studi sulla ripresa del lavoro dei tubercolotici e non ci preoccupiamo che ci sono altre categorie di malati i cui problemi hanno il medesimo valore. E' in genere il problema del ritorno al lavoro di quelli che sono ammalati di malattie a lungo decorso. I tubercolotici sono seguiti, sono controllati con relativa facilità attraverso i dispensari consorziali, ecc. Non possiamo tenere una massa di persone, la cui salute per lo meno non peggiora, senza far niente. A spese di chi? E' molto difficile, mi sembra, creare officine e laboratori per soli tubercolotici.

D. — In Inghilterra lo hanno fatto a scopo sperimentale.

R. — Piuttosto dobbiamo controllare lo stato di salute delle maestranze operaie con un esame schermografico periodico. Questo sì. Abbiamo una certa esperienza in fatto di schermografia. Forse nessuno sa che noi siamo quelli che abbiamo una grande esperienza in questo campo, che possediamo un archivio con 70.000 schermografie relative a 70.000 operai, che si sono dimostrate di una utilità grandissima.

D. — E questi schermogrammi restano alla Clinica del Lavoro o vanno all'azienda?

R. — Abbiamo preferito tenerli alla Clinica del Lavoro. Le aziende non sanno che farsene; li perdono. Non hanno locali dove tenerli e possono essere oggetto di curiosità poco piacevoli da parte di chiunque. Nelle fabbriche non c'è quella garanzia di sicurezza che è necessaria. Inoltre così noi abbiamo possibilità di comparazione da un anno all'altro; ogni operaio viene controllato con lo stato di salute dell'anno precedente. In mancanza delle fotografie non è possibile fare il confronto. Diamo agli industriali e all'operaio una copia dei risultati e ad essi basta.

D. — Viene data anche all'industriale?

R. — Viene data al datore di lavoro perchè la conservi nell'infermeria della fabbrica.

D. — Questo non presenta degli inconvenienti?

R. — La legge prescrive così. Facciamo queste visite per prevenire e controllare la silicosi. Si tratta di visite fatte a operai delle industrie polverose. Contemporaneamente facciamo anche un controllo per quel che riguarda la tubercolosi. Direi che l'esame serve più per il controllo della tubercolosi che della silicosi che è meno frequente. La legge prescrive che una copia integrale dell'esame clinico e radiologico deve essere data al datore di lavoro e una copia all'operaio. In merito mi sono sempre battuto perchè la consideravo una cosa non giusta. All'operaio e al datore di lavoro devono essere date le conclusioni; non deve essere messo nelle loro mani tutto quanto è il risultato di una visita medica. Un medico non spiattella neanche ai suoi clienti privati tutto quello che ha trovato. S'è dato il caso di operai che avevano un soffio al cuore, a cui il medico non aveva dato importanza, che sono corsi dal dottore, si sono impressionati, hanno voluto sapere quali erano le loro condizioni di salute in rapporto al lavoro che svolgevano, ecc. Molte volte il medico segna per suo conto, per paragonare le condizioni presenti con quelle che saranno l'anno dopo; l'ammalato di queste osservazioni non deve essere messo a conoscenza.

D. — Non ritiene che il risultato di queste visite debba essere portato a conoscenza del datore di lavoro e del medico di fabbrica?

R. — No.

D. — Questo soltanto per le malattie professionali?

R. — Noi dobbiamo far copia della cartella clinica e della schermografia. Queste copie le diamo in qualunque caso.

D. — Non ci sarebbe questa necessità quando si tratti di malattia non dipendente da cause professionali?

R. — C'è la tubercolosi, per la silicosi. Naturalmente se uno è affetto da sifilide, non lo scriviamo. Lo avvertiamo però che si curi.

D. — Si potrebbe omettere tale segnalazione quando la tubercolosi non è da considerarsi malattia professionale?

R. — Sì, certamente. A meno che questo non comporti un cambiamento di lavorazione. Allora dovrebbe essere edotto il medico di fabbrica. Il medico di fabbrica dovrebbe dire: per ragioni di salute questo operaio non dovrebbe più fare questa lavorazione, ma un'altra. Disgraziatamente molto spesso queste schede vanno all'ufficio mano d'opera e quindi sono viste un po' da tutti.

D. — La faccenda del segreto professionale è tutelata così poco?

R. — In America il medico fa una scheda completa e se la tiene per sè. Poi manda al datore di lavoro e all'operaio una scheda ridotta nella quale c'è soltanto quello che praticamente interessa sia all'uno che all'altro. Io mi sono battuto, quando si è fatta la legge per la silicosi, contro la consegna al datore di lavoro e all'operaio del risultato completo della visita perchè ritenevo la cosa ingiusta e antipsicologica. Ma così è stato voluto.

INTERROGATORIO DELL'ON. DOTT. GIULIO CASALINI

Torino, 18 maggio 1946.

Sono presenti i membri della Commissione del Lavoro: prof. Babudieri; prof. Giusti; prof. Oblath; dr. Vallieri; signor. Vicard.

Domanda — Ritiene sia possibile estendere la protezione sociale a tutti i cittadini, così come ha fatto l'Inghilterra con il piano ministeriale?

Risposta. — Il problema ha un aspetto teorico e uno pratico.

E' augurabile che un giorno si possa arrivare alla assicurazione globale sociale per tutti i cittadini sul tipo di quella inglese. Viceversa, dal punto di vista pratico, preoccupa la situazione finanziaria italiana, che non è soltanto situazione dello Stato, ma, di tutti i cittadini. Per affrontare un problema così vasto, che, evidentemente, richiede somme notevoli, bisogna risolvere prima una infinità di problemi che ne sono alla base, problemi di ordine nazionale e internazionale, che riguardano l'economia e la finanza italiana. Naturalmente una situazione così vasta e così profonda, come sarebbe augurabile, comporta da parte dello Stato interventi che riguardano sopratutto il nostro sistema tributario. Senza di ciò non è possibile fare nulla. Ci troviamo ancora nella impossibilità di sapere la situazione debitoria dello Stato; non sappiamo se dovremo, in un determinato momento, lasciare andare la moneta dove disgraziatamente è avviata, non sappiamo quali potranno essere le possibilità finanziarie dello Stato. In siffatta situazione quanto possiamo esprimere in fatto di idee rimane un poco campato in aria perchè non basato su qualcosa di stabile e sicuro. E' bene però che si raccolgono i dati, che si conoscano i problemi. La Costituzione potrà indicare un avviamento. Si realizzeranno le grandi riforme quando sarà possibile.

D. — Crede che si debba limitare la protezione sociale soltanto a certi lavoratori fissando un limite di stipendio o che si debba estenderla a tutti i lavoratori?

R. — Certamente, bisogna completare le assicurazioni attuali, estenderle il più possibile. Dei passi si sono fatti negli ultimi anni. Bisogna completarli nei limiti del possibile. C'è un problema particolare da tenere presente, quello dei costi e dei prezzi. Tutto quanto si fa ricade evidentemente sul costo di produzione: sarà un giro che la gente comune non ravviserà, ma tutto influisce sul costo. Oggi il prezzo che ne deriva è qualcosa di fantastico. Viviamo in momenti eccezionali. Non abbiamo la concorrenza straniera. La produzione va avanti alla giornata. Ma ad un certo momento saremo soggetti alla pressione dei prodotti stranieri. Quindi bisogna esaminare il problema dal punto di vista dei costi di produzione, altrimen-

ti potremmo trovarci in condizione o di non poter esportare o di dover introdurre premi di esportazione più o meno larvati.

Ad ogni modo sono ancora oggi del parere che esposi durante l'altro dopo guerra.

Dopo essermi occupato dell'assicurazione per la maternità (avevo compilato al riguardo un primo progetto nel 1902), avevo studiato a fondo le assicurazioni invalidità e vecchiaia e le assicurazioni malattia, invocandone l'applicazione. Ma c'era sempre il preoccupante problema della spesa. Nell'immediato precedente dopo guerra proposi che si innestasse il nuovo carico delle assicurazioni nel momento della discesa dei prezzi. Penso che anche oggi può venire un momento analogo. Sarà bene tenerlo presente, perchè è più facile introdurre un nuovo gravame ad economia in movimento che ad economia già assestata.

D. — Crede che gli enti per le assicurazioni sociali debbano essere gestiti dallo Stato o essere autonomi?

R. — Ho in gran rispetto le gestioni statali perchè lo Stato è organismo troppo vasto; sono favorevole a direttive statali, ma devono rimanere solo direttive: tutto il lavoro esecutivo deve essere decentrato: quindi enti autonomi. In molti altri paesi questo sistema ha dato buoni risultati anche nel campo più delicato: quello industriale. Dunque servizio fortemente decentrato, con autonomia e responsabilità dei funzionari.

D. — Da chi gestito?

R. — Farei enti autonomi con partecipazione dei vari interessi a cominciare da quelli che contribuiscono alle spese. Un organo misto: in parte industriali, in parte lavoratori e anche in parte lo Stato.

D. — Lo Stato dovrebbe partecipare coi suoi funzionari con funzioni ispettive?

R. — Un collegio sindacale con la partecipazione di rappresentanti dello Stato. Viceversa la gestione la farei fare dai direttamente interessati.

D. — Come consiglierebbe di fare per ovviare a quei pericoli presentatisi anche adesso, che capitalizzando i contributi per le pensioni invalidità e vecchiaia e sopravvenendo poi una inflazione in pratica questi capitali vengono annullati e le pensioni ridotte ai minimi termini?

R. — C'è un primo problema da risolvere: se dobbiamo continuare il sistema della capitalizzazione o fare, diremo così, la liquidazione anno per anno, equilibrando un anno con l'altro.

Forse il sistema della liquidazione anno per anno degli introiti in rapporto con le spese è il sistema più economico, perchè importa una copia minore di operazioni. Viceversa l'altro sistema della capitalizzazione ha il grande vantaggio di permettere un risparmio e una sua utilizzazione ai fini sociali complementari, che sono pure di grande importanza. Quindi sarei orientato piuttosto verso una forma di capitalizzazione in questo momento in cui abbiamo bisogno di accumulare forti capitali. C'è il pericolo dell'inflazione. Evidentemente è un pericolo transitorio comparso nel nostro Stato due volte, dopo l'altra guerra ed oggi molto più grave e accentuato... Non è un pericolo che nasce sempre. Speriamo che in condizioni normali non debba ricomparire. Ora c'è da fare la liquidazione del passato. Sono d'avviso che bisognerebbe rivedere tutta l'impostazione dei valori perchè molti istituti hanno acquistato proprietà che hanno seguito il valore della moneta. Le pensioni o gli altri beni distribuiti dovrebbero essere messi in rapporto col nuovo valore non parendo giusto che enti guadagnino la differenza realizzatasi. Si dovrebbe fare dunque la rivalutazione naturalmente tenendo anche conto dei valori distrutti e di quelli diminuiti.

D. — Dovrebbero essere sancite limitazioni sul tipo di investimenti concessi agli istituti assicurativi?

R. — Naturalmente come per gli enti bancari. Essenzialmente il capitale raccolto dovrebbe essere impiegato particolarmente per la soluzione dei problemi di ordine sociale più connessi con gli interessi delle classi lavoratrici. Ad esempio ho molto insistito e ho fatto segnalare nel progetto di costituzione preparato a Roma, l'enorme importanza del problema della casa.

Esso è fondamentale. Bisogna

riuscire a dare una casa a tutti quanti decente, sufficiente come ampiezza e relativamente a buon mercato. Dobbiamo utilizzare i fondi raccolti essenzialmente per risolvere questo problema. Richiederà mezzo secolo, ma bisogna agire con continuità. V'è connessione tra l'assicurazione e la casa: migliorando la salute degli assicurati, risulta un vantaggio anche per le assicurazioni, specie nei riguardi della invalidità e della malattia.

D. — Ritiene utile l'unificazione degli enti assicurativi?

R. — Non sono, come già detto, molto favorevole a costruzioni mastodontiche. Vediamo anche le grandi industrie, che sono diventate assai peggio di grandi ministeri. Non sarei favorevole a creare un enorme ente. Una certa unificazione sì, ma gli enti dovrebbero procedere in modo autonomo e indipendente. Ci sia una specie di giunta coordinatrice dell'assicurazione malattia, assicurazione invalidità e vecchiaia. Basterebbe (1). Con le malattie si potrebbe mettere la tubercolosi; con gli infortuni le malattie professionali.

D. — Per le mutue malattie, considera preferibile il sistema delle mutue aziendali, oppure...

R. — Sono più favorevole al sistema di assicurazioni del tipo austriaco, che avevo visto funzionare assai bene a Trieste ed altrove.

D. — Per il problema della tubercolosi dal punto di vista sociale e del lavoro, che provvedimenti crede potrebbero prendersi sopratutto per la rieducazione al lavoro dei tubercolotici guariti?

R. — Il punto di partenza è quello del precoce riconoscimento della tubercolosi.

D. — E questo come potrebbe farsi?

R. — Riconoscimento precoce: primo punto. Adesso ci sono i dispensari. Si possono collegare con le visite periodiche agli operai. All'inizio la tubercolosi non è rilevabile dagli operai stessi. Se ne accorgono quando è troppo tardi. La visita periodica permetterebbe di riconoscere i casi veramente iniziali. Poi, secondo punto, controllo delle abitazioni.

D. — Questo esame periodico da chi dovrebbe essere eseguito?

R. — Per non creare organi molteplici, potrebbe essere fatto dal medico di fabbrica.

D. — Specie nel caso della tubercolosi sarebbe utile la schermografia che il medico di fabbrica non è in grado di fare.

R. — Quando c'è qualche sospetto, anche solo vago, si può mandare il lavoratore al dispensario.

D. — Non sarebbe meglio eseguire la schermografia a tutti i lavoratori?

R. — Si potrebbe fare, ma credo sia cosa molto pesante dal lato del costo, e del lavoro che richiede.

D. — In Italia sono già stati fatti esami di masse, in altri paesi questo sistema è esteso a tutta la popolazione.

R. — Bisogna evitare enti nuovi; i consorzi antitubercolari hanno già i loro dispensari.

D. — C'è però da tener conto della mentalità delle popolazioni specie dell'Italia meridionale, che rifugge dal far conoscere perfino ai vicini di casa di essere sospetti malati. Si è constatato che dispensari dell'Italia meridionale specie nei piccoli centri non erano per nulla frequentati perchè se i vicini vedevano un tale presentarsi al dispensario si allontanavano da lui come da un appestato. Bisognò cambiare nome ai dispensari in modo che ad essi potessero rivolgersi anche malati non tubercolotici. C'è mentalità difficile da cambiare.

R. — Da noi pure c'è questa mentalità. E' un pò come per le malattie veneree. Invece di fare ambulatori specializzati si potrebbero fare ambulatori generici. Certamente però nelle forme iniziali è indispensabile il dispensario. Pure problema non facile da risolvere è quello che riguarda il controllo delle abitazioni. In Francia, già da circa mezzo secolo, è stato istituito il cosidetto casellario delle case in cui vengono segnati tutti gli elementi riguardanti le singole abitazioni per poter prima di tutto localizzare le malattie gravi di ordine epidemico e poterle sorvegliare. Si è constatato,

(1) V. Comitato consultivo per il coordinamento delle attività degli istituti di previdenza e di assistenza sociale, istituito con decreto 20 settembre 1946 dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale.

per esempio a Parigi che la tubercolosi non è distribuita in modo uniforme, ma in determinate case e vie. Ho condotto anche io una indagine simile nel Biellese per vedere come era distribuita la tubercolosi ed anche lì ho trovato zone molte infette ed altre poco. Così anche rovine per i centri periferici.

D. — Questo schedario da chi potrebbe essere tenuto?

R. — Vi sono enti che potrebbero assumersi una parte di tali funzioni. In questo momento di strettezze bisognerebbe cercare di fare molto bene con la maggiore economia possibile. Utilizzare quello che già esiste e non fare doppioni.

D. — Per scendere ad una questione un poco particolare: Lei sa che in genere le condizioni igieniche dell'alloggio sono pessime per le domestiche; come rimediare? Con ispezioni?

R. — Ci troviamo in una condizione particolarissima; oggi non bisognerebbe provvedere che in un modo solo: costruendo.

Possiamo fare visite ma queste sono inutili se non possiamo dare modo alla gente di alloggiare più comodamente.

A questo riguardo ho studiato analiticamente il problema della casa. Sono persuaso che in un determinato modo sia possibile riprendere la attività costruttiva anche subito. Il problema va studiato dal punto di vista iniziale della riparazione di un milione di camere sinistrate da rendere abitabili; poi avviare la costruzione o la ricostruzione di un altro milione di camere il che importerebbe la spesa di 200 miliardi in quattro anni. Si dovrebbe trovare pure il modo di ammortizzare questa somma per non dover caricare troppo l'inquilino.

Ci vuole un po' di audacia in questa soluzione. Ma per creare una nuova ricchezza reale i mezzi si potrebbero trovare.

D. — In genere le famiglie che possono tenere la domestica hanno la possibilità di una casa discreta.

R. — Certo, ma anche molte famiglie prima agiate oggi si trovano a disagio. Tutta questa sistemazione mi pare legata al ricostruire. Bisognerebbe che lo Stato intervenisse, agganciandosi a coloro che non sono stati danneggiati e facendo intervenire la cosidetta solidarietà sociale. Denaro ce ne è ma rimane nascosto. Vediamo di farlo uscire. Si potrebbe anche fare un prestito forzoso.

D. — Bisognerebbe aumentare molto il livello degli affitti.

R. — E' vero. La costruzione di una camera popolare a Torino, ad esempio, costa ora circa 200 mila lire, una camera media a Torino costa 250 mila.

Mi hanno detto che a Roma costa meno e sono stato un pò stupito dato che i costi un tempo vi erano maggiori. Poi vi sono da considerare il valore del terreno, le spese generali, gli interessi sul capitale esposto, l'opera dell'architetto, della direzione dei lavori ecc.. Si giunge così a un costo di 250-300 mila lire e più per camera. All'interesse mite del 3 per cento l'affitto si aggirerebbe attorno alle 9 mila lire all'anno, con le spese di esercizio a 10-12 mila lire per camera. Tale affitto non sarebbe sopportabile, o sopportabile solo mutando salari e stipendi.

Il progetto da me studiato sarebbe: autorizzare i padroni di casa ad affittare a prezzi non superiori tre volte l'anteguerra, mettere una tassazione mite sopra quelli che non sono stati sinistrati. Ho fatto questo calcolo: abbiamo in Italia circa 36 milioni di camere, (l'ultimo censimento dava circa 31 milioni di camere, poi vi sono state le costruzioni di 15 anni, in tutto circa 5 milioni di nuove stanze). Danneggiate o distrutte sei milioni, rimangono 30 milioni; togliamo 20 milioni di camere che sono di contadini, operai, classi più disagiate e abbiamo 10 milioni di camere che potrebbero essere colpite da un modesto contributo da utilizzare per l'ammortamento del capitale, esposto dallo Stato.

D. — Per ritornare alla tubercolosi, come si potrebbe provvedere alla rieducazione del tubercolotico dimesso? Adesso capita che vengono dimessi troppo presto, specie quelli non assicurati.

R. — Il problema è molto delicato. Prima di tutto c'è l'educazione al lavoro durante la degenza al sanatorio, perchè non nascano inconvenienti dall'ozio. Poi bisognerebbe protrarre la degenza. Quelli che escono troppo presto vi ritornano. Biso-

gnerebbe, al momento della dimissione, fossero avviati a professioni diverse da quelle antecedenti per evitare ricadute. Avviarli specialmente a professioni agricole. Specializzarli in orticoltura, ecc. come già si fa per i reduci. Così si potrebbe fare anche per i tubercolotici in via di ricupero.

D. — Crede possibile estendere la assicurazione contro la tubercolosi a categorie attualmente non assicurate?

R. — Per la tubercolosi bisognerebbe arrivare ad una assicurazione più totalitaria possibile mentre prima della guerra era anche nella forma polmonare, fortemente discendente, ora è di nuovo in notevole aumento.

D. — L'istituzione dei medici di fabbrica crede che funzioni bene o che bisogna modificarla specie per quello che riguarda l'igiene del lavoro?

R. — Specialmente nelle grandi organizzazioni il medico di fabbrica funziona abbastanza bene, un pò meno nelle minori aziende perchè si pensa troppo all'economia. Bisognerebbe però fare corsi di specializzazione sopratutto dal punto di vista della prevenzione.

D. — Crede sarebbe utile non fare scegliere il medico dal datore di lavoro?

R. — E' un problema molto delicato. C'è la tendenza a mettere fuori completamente il datore di lavoro da tutte queste forme di organizzazione. Ma è tendenza da riesaminare.

D. — Per evitare che qualche volta specie per l'igiene del lavoro il medico sia legato al datore di lavoro.

R. — A questo si potrebbe ovviare con ispezioni. L'Ufficio del lavoro potrebbe disporre di propri ispettori e quindi tenere il medico di fabbrica in condizione di non lasciarsi andare. Proprio toglierlo completamente all'industriale e farne un funzionario esterno non so se sia opportuno. E ciò per molte ragioni, siccome ha una funzione un pò mista. Mi pare però che con visite ispettive si potrebbero correggere i difetti attuali.

D. — Ritiene utile il servizio delle assistenti sociali, visitatrici, infermiere di fabbrica?

R. — Nelle grandi fabbriche sì, perchè il medico non può fare tutto.

D. — Più che semplici infermiere, un'assistente sociale che visitasse le famiglie, si rendesse conto dell'ambiente familiare del lavoratore...

R. — Fare visite domiciliari, sì, ma siano anche infermiere che possano aiutare. Dovrebbe esserci un numero notevole di assistenti sociali per aziende di 10-15 mila operai.

D. — Da chi dovrebbero dipendere le assistenti sociali?

R. — Dovrebbero essere collegate con i medici di fabbrica perchè avrebbero anche una funzione sanitaria. La spesa però sarebbe enorme. Quando ho diretto un istituto di madri e di lattanti ho organizzato anche io un servizio di assistenza del genere e sono stato abbastanza soddisfatto. Si assisteva quasi il 60 per cento dei nati in città, mi servivo di un piccolo gruppo di assistenti sociali che andavano nelle case e controllavano se i consigli erano seguiti. Ne ricavavano vantaggio le madri e la profilassi infantile.

D. — Come preparazione professionale ha avuto l'impressione che queste assistenti fossero sufficientemente o deficientemente preparate?

R. — In una città come Torino ne abbiamo un piccolo gruppo veramente capace. Bisognerebbe però fare dei corsi di specializzazione. E' un grande problema che riguarda le cosidette classi medie. Bisognerebbe avviarvi molti elementi di esse, che si trovano in disagio: prima di tutto perchè hanno una certa preparazione culturale, poi anche una educazione particolare che può offrire ottimi risultati. In queste classi molte fanciulle si trovano a disagio ma non vogliono entrare nelle fabbriche: eppure sarebbe una forma dignitosa e utile socialmente.

D. — Una istruzione del genere potrebbe essere legata al problema della scuola.

R. — All'estero vi sono tipi ottimi di Scuola « *menagère* » da noi sono rarissimi. Bisognerebbe avviarci a un tipo di scuola simile. Ho molto insistito nelle riunioni di Roma per mettere nella Costituzione nuova l'insegnamento medio esteso a tutti. Noi dobbiamo

fermarci all'obbligatorietà dell'istruzione elementare, assolutamente insufficiente; vi dovrebbe essere l'obbligo della istruzione complementare agricola e ne sarebbe influenzata la produzione agraria. In città, nei centri industriali si dovrebbe sviluppare la istruzione professionale maschile, in modo totale, e femminile. La femminile ha pure grande importanza specie ora che la donna ha diritto al voto.

D. — Fino a che età l'istruzione obbligatoria?

R. — Non al di sotto dei 14 anni. Poi si potrebbero scegliere gli elementi che hanno attitudine per far loro proseguire gli studi.

D. — Ritiene sufficienti le attuali provvidenze per le puerpere?

R. — Da molti anni ho difeso il principio che, quando la donna è incinta deve cessare la prestazione industriale e vi deve ritornare soltanto dopo che abbia compiuto il primo anno di allevamento. Badate che sono puericultore da 40 anni e più: ho fatto molto in questo campo ed ho visto praticamente cosa vuol dire salvare o non salvare il bambino. Con l'attuale sistema delle sale di allattamento non si hanno risultati sufficientemente buoni. Bisogna considerare non solo le grandi città. Per esempio, in vaste regioni come il Biellese tutta l'industria è sparsa per la campagna. La madre non può portarsi dietro il bambino scendendo dai monti, nella stagione cattiva, sarebbe un delitto. Per me la donna incinta diventa cosa preziosa dal punto di vista sociale: dovrebbe essere aiutata nel modo più completo ed assoluto. Finchè il bambino non abbia creato in se stesso una certa resistenza la madre dovrebbe avere l'obbligo di assisterlo. Questo è il problema più importante che abbiamo finora esaminato. Se facciamo un buon primo anno di vita, creiamo veramente una creatura solida.

D. — Dovrebbe contribuire il datore di lavoro?

R. — Dovrebbe rientrare nell'assicurazione. Casa, i bambini e allevamento sono i più gro si problemi da risolvere.

D. — L'assicurazione dovrebbe essere estesa a tutte le donne o alle sole donne lavoratrici?

R. — Bisognerebbe estenderla il più possibile per modo che la quota sia la più bassa possibile, escludendo dalle prestazioni sociali soltanto le famiglie agiate.

D. — I nidi di infanzia hanno dato buoni risultati?

R. — Il problema è sopratutto quello dell'allattamento. I nidi si possono fare solo nelle grandi città. Bisognerebbe estendere il riposo a prima del parto ed a dopo il parto.

D. — Anche prima del parto?

R. — Anche prima. Adesso è un mese e mezzo; bisognerebbe portarlo ad un trimestre.

D. — Per tutte le lavorazioni o le più faticose?

R. — Per tutte le lavorazioni; la donna dovrebbe poi riposare nel trimestre successivo al parto. Poi in molti casi l'organizzazione dei nidi non è possibile. Per esempio nel Biellese.

D. — Sarebbe utile anche creare distributori di vitamine o di alimenti complementari?

R. — Effettivamente lo facciamo attraverso l'Opera Maternità e Infanzia con una certa quale larghezza. Bisognerebbe intensificarlo. Ma quello che va intensificato sopratutto è proprio il controllo periodico del bambino. Quando abbiamo cominciato questo servizio come organizzazione libera, nel 1905, la mortalità infantile a Torino che era del 18 % è diminuita rapidamente al 5 % per quelli che erano sorvegliati, perchè con la sorveglianza si impediscono le malattie. E costava solo circa 40 mila lire all'anno. Questa funzione esercitata dall'Opera Maternità ed Infanzia deve essere mantenuta.

D. — Crede che il sistema della retribuzione a cottimo sia dannoso alla salute dei lavoratori?

R. — Bisogna regolarci secondo l'organizzazione dei cottimi stessi. Ma un cottimo, secondo me, è indispensabile perchè altrimenti c'è un successivo allentamento della produzione. Bisogna contenerlo ragionevolmente, senza spingerlo come nel passato. Come forma stimolatrice è utile socialmente.

PROGETTO BIANCARDI

Il signor U. Biancardi di Roma presenta un progetto abbastanza particolareggiato che abbraccia l'intera popolazione e tutte le assicurazioni sociali, e perciò affronta il problema nelle sue linee massime.

Caratteristica particolare del progetto è l'adozione per tutti i lavoratori (dipendenti ed indipendenti) di una terza soluzione per l'assicurazione vecchiaia tra le due note, capitalizzazione e ripartizione; soluzione rappresentata da una particolare *capitalizzazione individuale.*

Più precisamente, i contributi vecchiaia anzichè affluire ad un istituto assicuratore sono invece versati per ogni singolo assicurato in una banca o ufficio postale, scelto dall'assicurato stesso, dove si accumulano con i relativi interessi a costituire un personale capitale di previdenza per la vecchiaia, inalienabile e insequestrabile, che il Biancardi ha chiamato « capitalavoro ». Ogni assicurato amministra direttamente, entro determinate norme, questo suo personale capitale di previdenza e può investirlo in una casa, in terra, in determinati titoli (che restano vincolati in banca) e con particolari norme e cautele anche nell'azienda dove è occupato. Il progetto propone che questa ultima partecipazione possa avvenire *di diritto,* in determinate condizioni, complessivamente sino al 50 % del capitale sociale (1).

In caso di riconosciuta impossibilità dell'assicurato ad amministrare, provvede per lui l'Istituto.

Al compimento dell'età per la pensione, l'assicurato ha diritto a godere gli interessi del capitale, che resta inalienabile ma che può essere da lui anche convertito in tutto od in parte in vitalizio. Alla morte del titolare, in qualsiasi momento, il capitale passa interamente libero agli eredi.

Con capitalizzazione al 4,5% il capitale può raggiungere e superare un'entità pari ad undici importi annui medii della retribuzione dell'assicurato; la relativa rendita vitalizia (al 4 %) può quindi raggiungere e superare la retribuzione del lavoratore all'atto della sua entrata in pensione, e rappresentare quindi per lui la tranquillità economica in vecchiaia, senza sacrifici.

Nei riguardi delle possibilità di copertura del Capitalavoro contro eventuali svalutazioni il Biancardi pone le seguenti precisazioni:

1. — L'aspirazione del lavoratore agricolo a divenire proprietario della terra, il desiderio innato in tutti di avere una propria casa, di migliorarla, tutto ciò dovrebbe portare anzitutto ad una percentuale altissima di *investimenti immobiliari.*

2. — Date le caratteristiche e le funzioni del Capitalavoro potrebbero essere riservati ad esso tutti gli *investimenti mobiliari* offrenti particolare sicurezza, quali ad esempio i titoli di aziende elettriche, di aziende per servizi pubblici, di alcune aziende monopolistiche.

3. — L'Amministrazione del Capitalavoro affidata ai singoli titolari aprirebbe larghe possibilità d'impiego, anche di diritto, come si è detto, nelle molte aziende di provata solidità.

4. — Il progetto contempla l'istituzione di uno speciale « *Buono Sociale* » *stabilizzato* (ad interesse fisso e detenibile solo dal Capitalavoro) da emettersi da un particolare istituto con l'obbligo di impiegare il ricavato in:

a) *Mutui ipotecari stabilizzati* dell'Istituto stesso a favore di assicurati per acquisto di immobili, con estinzione scalare in base ai contributi vecchiaia affluenti;

b) *Mutui ipotecari stabilizzati* dell'Istituto, a tempo illimitato, da accendersi obbligatoriamente, con determinate norme, su loro immobili, da parte dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, nonchè da tutti gli Istituti compresi nel nuovo ordinamento della Protezione Sociale;

(1) « La gestione del proprio reddito è un elemento essenziale della libertà dell'individuo » concetto di Beveridge. V. Nervi, « La riforma della prev. soc. » in « Prev. Soc. » marzo-aprile 1946 - I. N. P. S. - Roma.

c) *Titoli azionari stabilizzati* a interesse fisso, emessi a questo particolare fine dallo Stato, Provincie e Comuni, su loro aziende (Ferrovie, monopoli, servizi pubblici).

(Questi ultimi due ordini di operazioni permetterebbero di sostituire praticamente in certa misura e in forma privilegiata il Capitalavoro ai capitali immobilizzati, attualmente e nel futuro, in particolari impianti e in immobili dallo Stato, dagli Enti locali e Istituti, i quali se da un lato si vedrebbero gravati di interessi stabilizzati, dall'altro verrebbero a disporre di ingenti mezzi finanziari per le loro necessità.).

5. — Infine vanno tenuti presenti, secondo il Biancardi, i margini rappresentati dal più alto rendimento del sistema da lui proposto rispetto agli altri e specialmente al sistema a ripartizione, pur esso non completamente al coperto da svalutazioni.

* *

Per l'assicurazione malattia, in relazione anche all'aggravarsi dei problemi con l'estensione di essa a tutta la popolazione (tra i quali il problema dell'assistenza a domicilio e della scelta del medico), il Biancardi propone le seguenti direttive per la assicurazione di tutti i lavoratori (dipendenti ed indipendenti):

1. — Conservare ed estendere la forma assicurativa per alcune malattie sociali e per le malattie incidenti eccezionalmente sull'individuo, quali la tubercolosi, le malattie professionali, il cancro, la malaria, la pazzia e in genere l'invalidità permanente anche dovuta a malattie incurabili, nonchè per gli interventi chirurgici (con prestazioni solo a favore dei bisognosi).

2. — Per la *malattia normale*, istituire (attraverso la capitalizzazione individuale di parte dei contributi) *capitali personali di previdenza*, distinti da quelli per la vecchiaia, e affidati all'Istituto, utilizzabili dall'assicurato unicamente per pagare direttamente le cure necessarie a lui e ai suoi familiari in ambulatori, istituti di cura, ospedali, e a domicilio con medici da lui scelti. Il malato provvederebbe alle necessità di vita sue e dei familiari con prelievi, secondo determinate norme, dallo stesso capitale.

3. — Quando il capitale fosse esaurito (e in ogni caso d'impossibilità dell'assicurato a provvedere alle cure), assistenza senza limiti in ospedali e ambulatori a spese dell'Istituto assicuratore.

A favore dei capitali di previdenza esauriti sarebbero ammessi prestiti da parte di corrispondenti capitali di parenti ed anche da parte di banche, sino a determinata quota del Capitalavoro (che garantirebbe tali prestiti), prestiti da riassorbire con i successivi versamenti di contributi.

Alla morte del titolare il capitale di previdenza sarebbe solo in parte trasmissibile (in parte passando all'Istituto) e con immissione obbligatoria nei capitali di previdenza degli eredi.

La formula proposta dall'ing. Biancardi lascerebbe ampia indipendenza ai medici ed agli assicurati e porterebbe, secondo il progettista, l'interesse di questi ultimi a coincidere in gran parte con quello dell'Istituto assicuratore per cui dovrebbero risultarne notevoli vantaggi, tra cui minori abusi e ridotte necessità di controllo.

Tutto il progetto è ispirato al concetto di conservare l'individuo indipendente quanto più è possibile, perciò l'autore lo ha definito: di « *Indipendenza Sociale* ».

* * *

V. BIANCARDI, *Nuova soluzione di un vecchio problema sociale* - Roma Tip. U. Quintily, 1945.
— *Riforma della previdenza sociale (Un capitale al lavoratore)* - Roma id. 1946.
— *Note orientative e complementari* - Roma id. 1946.

INCHIESTA N. 1

Popolazione universitaria e situazione economica

L'inchiesta su questo argomento si fece per mezzo di un questionario diviso in due parti, nella prima delle quali si richiedevano notizie:

a) Sul numero degli studenti iscritti nell'anno accademico 1945-46, distintamente per facoltà e per sesso;

b) sul numero dei laureati e diplomati nell'anno accademico 1944-1945, distintamente per facoltà e per sesso

Nella seconda parte del questionario venivano fatte le seguenti domande:

1) A quali cause principali si crede di attribuire la straordinaria affluenza alle Università negli ultimi anni?

2) Si ritiene che l'accresciuto numero di laureati sia proporzionato alle possibilità di sistemazione economica offerte ora e nel prossimo avvenire nel nostro paese?

3) In caso di risposta negativa, in quale ramo di attività professionale sembra particolarmente sensibile la sproporzione?

4) Quali provvedimenti si credono possibili per moderare uno sviluppo ritenuto eccessivo della popolazione universitaria?

Il questionario fu inviato nelle sue due parti a tutte le Università e a tutti gli Istituti universitari e, nella sola sua seconda parte, ai Consigli degli Ordini professionali.

Delle 35 Università o Istituti universitari, 29 corrisposero alle richieste che si riferivano alla statistica delle iscrizioni e delle lauree.

Ne diamo qui di seguito l'elenco insieme ai dati statistici riassuntivi:

		Laureati (1944-45)	Iscritti (1945-46)
BOLOGNA	(U)	14.360	1.211
CAMERINO	(U)	674	82
CATANIA	(U)	7.359	1.031
FERRARA	(U)	896	68
FIRENZE	(U)	9.655	721
GENOVA	(U)	9.402	586
MACERATA	(U)	282	51
MESSINA	(U)	6.974	1.163
MILANO	(U)	9.900	690
MILANO	(Università Cattolica del S. Cuore)	7.678	354
MILANO	(Università Comm. L. Bocconi)	4.004	119
MILANO	(Politecnico)	5.798	168
MODENA	(U)	2.270	135
NAPOLI	(U)	25.280	1.796
NAPOLI	(Ist. Univ. Navale)	1.322	58
NAPOLI	(Ist. Mag. Benincasa)	1.595	289
PARMA	(U)	2.738	276
PAVIA	(U)	2.981	420
PERUGIA	(U)	2.309	207
PISA	(U)	4.803	362
ROMA	(U)	36.691	3.080

		Laureati (1944-45)	Iscritti (1945 46)
ROMA	(Ist. Magistr. M.S.S. Assunta)	129	40
SASSARI	(U)	858	69
SIENA	(U)	794	96
TORINO	(Politecnico)	2.522	210
TRIESTE	(U)	2.447	91
URBINO	(U)	3.153	192
VENEZIA	(Ist. Econ. e Comm.)	7.184	98
VENEZIA	(Ist. Arc.)	416	17
	Totale per i 29 Istituti Universitari	174.474	13.680

Nella monografia allegata alla relazione della Commissione del Lavoro questi risultati dell'inchiesta, comprendenti oltre tre quarti degli Istituti e della studentesca, sono stati posti a base di una valutazione secondo la quale il numero odierno degli studenti è di circa 220.000.

Rimandando alla monografia suddetta per le considerazioni suggerite dall'altezza di tale cifra e dal rapido aumento del numero di iscrizioni durante gli utimi anni, avvertiamo come tutte le autorità universitarie abbiamo risposto in modo assolutamente negativo al quesito 2 del nostro questionario. La situazione economica dei laureati e dei laureandi è anzi considerata così difficile, che qualcuno non vede altra soluzione « che nell'espatrio dei numerosi laureati o nella loro utilizzazione indipendentemente dal titolo accademico » (Univ. Urbino). D'altronde tali gravi condizioni sono note già dagli anni anteriori alla guerra (Univ. del Sacro Cuore, Milano). Le sole risposte che, pur prevedendo nei prossimi anni gravi difficoltà di sistemazione, accennino a qualche speranza di superarle in avvenire, sono quelle dell'Ist. Navale di Napoli e dell'Ist. di Architettura di Venezia.

Assai varie sono le risposte al quesito n. 3 relative alle facoltà nelle quali si crede maggiore la sproporzione fra i candidati alla laurea e la possibilità di pratica sistemazione.

L'Università di Bologna, in mancanza di specifici dati positivi, ritiene che tale sproporzione sia « comune a tutte le facoltà, per quanto in misura diversa », e tale convincimento è espresso anche da altre Università, che pure segnalano qualche facoltà particolarmente sovraccarica. Su 20 risposte al quesito, si trovano indicate 13 volte come eccessivamente affollate in confronto dei bisogni le facoltà di Giurisprudenza e di Medicina e Chirurgia, 7 quelle di Lettere, 4 quelle di Farmacia, di Economia e Commercio, 3 quelle di Ingegneria, 2 quelle di Magistero e di Veterinaria; 1 quelle di Matematica e di Architettura.

La causa principale del sovraffollamento universitario (quesito n. 1) è vista presocchè da tutti nella « eccessiva facilità di conseguire la maturità » o, in forma più generale, nella « gravissima decadenza degli studi medi ».

Altre cause ricordate sono: la esiguità delle tasse universitarie in confronto alla svalutazione della moneta (Univ. di Ferrara e di Siena);

la eccessiva indulgenza negli esami speciali e di laurea (Univ. di Ferrara) in relazione spesso con le condizioni politiche in cui si è trovato il paese (Univ. di Messina, di Milano, Ist. Magistr. Benincasa Napoli, Università di Roma);

la illusione e l'ambizione della piccola borghesia che preferisce per i figli i titoli accademici alle più pratiche sebbene più dure conquiste di altre forme di attività economiche (Univ. di Genova e di Roma, Ist. di Magistero Benincasa, Napoli);

le agevolazioni concesse ai militari durante e dopo la guerra (Univ. di Macerata, Messina, Napoli, Sassari);

il numero eccessivo di esenzioni dalle tasse scolastiche, dovute non al merito di studenti appartenenti a famiglie disagiate, ma ad altre circostanze demografiche e politiche (Ist. Magistr. Benincasa di Napoli, Univ. Roma);

la richiesta della laurea anche per

concorsi a posti di scarsa importanza (Univ. Urbino);

al quesito 4 relativo ai provvedimenti che si ritengono adatti a moderare lo sviluppo eccessivo delle iscrizioni universitarie, si risponde generalmente, in connessione alla pure generalmente constatata insufficienza degli studi medi, essere necessaria una maggiore severità negli studi che dànno accesso alla Università e negli esami inerenti agli studi stessi, invocando pure qualche volta un cambiamento di indirizzo negli istituti medi, (Univ. Camerino); un maggior rigore negli studi in genere, medi e universitari (Univ. Catania, Politecnico Milano, Univ. di Pisa, Sassari, Siena, Urbino, Parma, Perugia; Ist. di Architettura, Venezia; Ist. Economia e Commercio, Venezia);

l'istituzione di molto seri esami di ammissione alle varie facoltà (Univ. di Genova, Macerata, Milano, Modena, Napoli, Roma, Politecnico Milano);

l'aumento delle tasse scolastiche, aiutando gli studenti veramente meritevoli per intelligenza e volontà che si trovano in disagiate condizioni economiche (Univ. di Genova, Milano, Bocconi di Milano, Modena, Napoli, Perugia, Roma, Urbino);

l'obbligo assoluto di subordinare la ammissione al secondo biennio alla promozione in tutte le materie del primo (Univ. Bocconi, Milano; Univ. di Modena, Perugia);

la limitazione degli anni fuori corso a due soltanto (Univ. Bocconi Milano, Università Perugia);

l'istituzione, nella facoltà scelta, di un anno di prova al termine del quale verrebbero eliminati gli inadatti a proseguire gli studi (Politecnico di Milano);

l'introduzione di prove scritte di cultura generale alla fine di ogni biennio (Univ. di Modena); in modo particolare per l'ingegneria, l'organizzazione della facoltà su cinque anni di corso (oltre quello di prova) con abolizione dei bienni isolati presso le facoltà di scienze (Politecnico Milano).

Si chiede che la laurea non venga più resa l'indispensabile lasciapassare anche ai più umili impieghi (Università Parma).

L'università di Genova, qualora le limitazioni richieste non fossero sufficienti, troverebbe necessaria l'applicazione del numero chiuso.

Da alcune Università sono pervenute risposte nelle quali il problema universitario è visto nel suo aspetto complessivo, in un collegamento così stretto fra i diversi quesiti da rendere opportuna la riproduzione integrale o almeno parziale di quei singoli scritti, specialmente per quanto si riferisce ai paragrafi 1 e 4 del questionario.

Risposta del Rettore dell'Università di Bari

1. — La straordinaria affluenza alle Università negli anni dal 1940 in poi dipende da tre cause interinfluenti fra loro.

a) le agevolazioni concesse agli iscritti alle Università nei confronti degli obblighi militari (ritardo nella presentazione alle armi, periodiche licenze per esami, possibilità di accedere ai corsi per ufficiali, oltre ai privilegi particolari per gli studenti di medicina ecc.) tanto più che si era in guerra;

b) la strabocchevole larghezza con la quale si sono concessi i titoli di studio medio superiore (maturità, abilitazione tecnica ecc.) a studenti e privatisti, facilitando così l'accesso alla Università desiderato per la ragione di cui sopra;

c) l'esenzione dalle tasse scolastiche senza alcuna limitazione di merito) per varie categorie di studenti, in specie quella per gli appartenenti a famiglie numerose:

Nel 1941-42 per es. un quarto degli iscritti all'Università di Bari godeva della esenzione *totale* e un altro 10 per cento circa di esenzione parziale.

Queste le ragioni contingenti fondamentali dell'eccezionale incremento della popolazione universitaria. Dell'incremento normale, pure assai forte, che è nascosto da quello contingente, sono cagione:

d) l'abbassamento del valore dei titoli accademici (causa ed effetto ad

un tempo della corsa all'Università) richiesti come titolo di ammissione a impieghi anche modesti o accettati come titolo di preferenza per lo svolgimento di carriera...

e) l'abbassamento di tono degli studi universitari, per cui il superamento degli esami speciali e di laurea non richiede, salvo eccezioni, sforzi mentali apprezzabili; nè richiede in parecchie facoltà, sacrificio almeno di tempo, perchè la frequenza è diventata un mito: unico sforzo richiesto, in molti casi, è in pratica soltanto quello finanziario (tasse scolastiche, libri e «dispense») ridotto anche questo, se non eliminato, per le esenzioni già ricordate.

f) implicita in quanto sopra detto è ragione di accresciuta affluenza alle iscrizioni (non ai corsi) la tolleranza di una folla di studenti sui generis, dichiaratamente impiegati, cioè occupati nella loro attività, nel loro tempo, nei loro interessi, con regolarità e continuità, fuori dell'ambito degli studi.

Certo se tutti gli iscritti fossero studenti, sorgerebbe davvero il problema dell'affollamento delle Università. Per ora esso è sentito, e ancora sopportabilmente, solo in alcune Facoltà di alcune Università.

4. — I provvedimenti da prendere per moderare lo sviluppo eccessivo della popolazione universitaria appaiono evidenti parallelamente alle cause considerate, sol che si possa avere il coraggio di agire in senso antidemagogico: necessità appunto perchè è stata la demagogia del fascismo non forse a creare, ma certo ad esaltare questa situazione.

a) Le cause d'ordine militare e bellico sono, la Dio mercè, rimosse nè quel che può essere rimasto (obblighi di leva) può più pesare decisivamente sull'accesso o meno alla Università; potrà tutt'al più graduarlo nel tempo;

b) le sessioni straordinarie, ripetute, speciali ecc. di esami di profitto, licenza ecc. dovrebbero essere ormai terminate, nelle scuole medie come nelle universitarie; e così le ragioni sentimentali per le quali si sono largite licenze, diplomi, esami, lauree dovrebbero, o subito o piano piano, cessare di valere.

c) L'esenzione dalle tasse scolastiche dovrebbe essere un mezzo di reclutamento dei migliori e non di reclutamento indiscriminato a massa: meta ideale del legislatore dovrebbe essere l'abolizione delle tasse scolastiche *per tutti* e l'ammissione e proseguimento degli studi solo per i meritevoli. Con la prassi attuale si dà all'esame 25/30 a uno studente perchè possa avere quel tale esonero o borsa, non si dà l'esonero o borsa a uno perchè ha conseguito 25/30. Per evitare questo non c'è altro sistema che quello dei concorsi. Anche largheggiando, anche stabilendo per es. mille, duemila, tremila posti gratuiti in una Università, ma purchè si debba gareggiare per meritarli e gareggiare per meritare di conservarli fino alla fine.

d) All'abbassamento del valore dei titoli accademici non credo ci sia rimedio. Chi ha il coraggio di annullare tutti i titoli accademici conferiti dal 1939-40 al 1945-46?

Non c'è che tentarne la lenta rivalorizzazione attraverso la selezione dei nuovi laureati, serietà d'esami ecc. O dar valore ad altri titoli, come medico, ingegnere, avvocato, attraverso l'istituto dell'esame di Stato che, per fortuna, è rimasto abbastanza incorrotto e non ha fatto ancora tempo a volgarizzarsi, ultima rocca della serietà degli studi superiori.

Di altro provvedimento potrebbe lo Stato stesso dare il buon esempio facilitando il passaggio da un ruolo all'altro, da un grado all'altro *per merito* a prescindere dal titolo. E non richiedere più la laurea per l'accessione a impegni modesti.

e) Per il tono degli studi universitari: innalzare il prestigio dei professori (e la base del prestigio sono il trattamento economico e la libertà di insegnamento e di giudizio nella loro funzione d'esaminatori); pretendere come norma la frequenza delle lezioni ed esercitazioni; non tollerare «studenti impiegati» o almeno stabilire un'esplicita distinzione fra studenti interni (studenti veri e propri) e privatisti o liberi e esterni (studenti a domicilio e nelle ore libere); preoccuparsi di dare in pari tempo alle Università il modo di ospitare effettivamente tutti gli studenti, in locali sufficienti, con personale e mezzi materiali sufficienti a curarne e seguirne la preparazione. Chè altrimenti è meglio continuare a subire la straordinaria affluenza alle Università, che accade

sulla carta e si risolve mediante quel pezzo di carta, che è il diploma di laurea.

O risolversi all'unica vera soluzione di tutto il problema: il *numero chiuso* a concorso per le iscrizioni, il numero chiuso a concorso per le lauree, e si potrebbe allora fare a meno anche del numero chiuso per gli esami di Stato, anzi anche degli esami di Stato.

Che potrebbe essere anche una soluzione, se adottata con intenzioni transitorie. Dieci anni di « numerus clausus » nelle Università italiane farebbero un bel po' di pulizia, ridarebbero vigore alla disciplina universitaria e alla serietà degli studi, ricostituirebbero quella tradizione di nobiltà degli alti studi, dei quali oggi così bassi appena resta una dubbia nostalgia.

Risposta del Rettore dell'Università di Firenze

Le cause sono molteplici e complesse. In gran parte queste cause derivano dalla crisi bellica e postbellica. Dal 1939 in avanti, a causa dei richiami militari, le facilitazioni agli studenti richiamati si sono moltiplicate tanto nelle scuole medie quanto nelle Università: il conseguimento dei diplomi di maturità, che aprono l'adito all'Università è diventato sempre più facile; la serietà degli studi universitari si è gradualmente abbassata: la frequenza, anche nelle facoltà di scienze positive, non è stata più richiesta; le lauree si sono ridotte ad una ridicola chiacchierata orale. Queste facilitazioni hanno favorito la corsa alla laurea, e quindi un afflusso sempre crescente di studenti alle Università. Si deve d'altra parte considerare che molti giovani si sono iscritti all'Università per avere un pretesto per sottrarsi al servizio militare, o nell'illusione di poter far parte come studenti (specialmente come studenti di medicina) di reparti militari meno esposti. In questi ultimissimi anni l'afflusso di studenti è anche stato accresciuto da giovani che a causa della guerra, o degli sfollamenti, o delle persecuzioni politiche o razziali, avevano dovuto interrompere gli studi, e ora cercano di rimettersi in pari. Ma a tutte queste cause, di carattere contingente, si deve aggiungere il morboso accrescersi, in conseguenza della crisi economica e sociale, di questo vero e proprio « proletariato intellettuale », che si illude, iscrivendosi alle Università anche a costo di gravi sacrifici (e magari contemporaneamente cercando i mezzi di sussistenza in un mestiere manuale o in speculazioni di borsa nera) di riuscire a risolvere, con una laurea, il problema del proprio avvenire: e il miraggio del quale è sopra tutto, l'accesso ad un pubblico impiego, di cui la laurea è considerata il biglietto di ingresso.

Il problema della popolazione universitaria è uno degli aspetti del problema sociale italiano, e probabilmente il più importante, perchè dalla soluzione di esso dipende addirittura la possibilità di instaurare una vera democrazia, che permetta la formazione di una nuova classe dirigente aperta e non cristallizzata, garantendo l'accesso all'Università ai soli giovani *meritevoli* di tutti i ceti, e chiudendone l'accesso ai non meritevoli, anche se figli di abbienti. Per arrivare a questo occorre una profonda trasformazione di tutto il sistema scolastico: occorre innalzare il livello dell'istruzione obbligatoria gratuita, render possibile nelle scuole medie la selezione dei migliori allievi, in modo che anche i figli dei non abbienti possano essere gratuitamente istruiti secondo la loro vocazione, e arrivare all'Università, la quale dovrebbe essere riorganizzata in « collegi », nei quali non si potesse entrare che attraverso esami di ammissione assai severi, e con un certo numero di posti di studio interamente gratuito.

Bisogna convircersi che il problema delle Università si risolverà prima di tutto nelle *scuole medie:* i non idonei agli studi superiori debbono essere fermati in tempo e indirizzati a professioni tecniche o a mestieri, prima che arrivino all'Università. Si tratta, come si intende, di materia che eccede i limiti di una risposta a un questionario.

Risposta del Rettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Le cause alle quali si deve l'enorme attuale aumento degli iscritti alle Facoltà Universitarie sono varie. A mio sommesso parere le principali sono le seguenti:

a) Senza dubbio una certa influenza è stata esercitata sia dall'aumento della popolazione italiana, sia dalle migliorate condizioni sociali ed economiche verificatesi nell'ultimo cinquantennio. Però l'aumento dovuto a queste due cause è assai modesto e non è difficile rendersi conto delle proporzioni di esso calcolando correlativamente l'aumento della popolazione italiana, l'aumento delle entrate familiari, l'aumento della popolazione universitaria. Alla Commissione del Lavoro sono certo note le pubblicazioni intorno a questa questione che si agita da anni e sono certo note sia le rilevazioni statistiche, sia la elaborazione che ne fu fatta. In sostanza si ritiene da quanti si sono occupati della questione, che queste due cause avrebbero determinato un aumento che, calcolato sulla popolazione universitaria, nel decennio anteriore alla guerra italo-austriaca, non può essere maggiore del 5 o del 6 per cento su dieci anni.

b) Una terza causa è da ricercarsi nel fatto che la laurea è richiesta oggi come titolo, o necessario, o preferenziale, per molte carriere, onde i giovani che aspirano a queste carriere sono costretti a fornirsene.

c) Una quarta causa, che opera in modo analogo alla precedente, è data dal fatto che molti funzionari delle amministrazioni statali, per passare dal ruolo B al ruolo A si dànno da fare per conseguire una laurea con lo scopo di ottenere con ciò un miglioramento di carattere economico.

d) Una causa della quale purtroppo non si tiene a sufficienza conto si è che non è apprezzato dal popolo italiano il lavoro manuale, e ciò per una somma di pregiudizi varii. Anzi per lo più si considerano coloro che professano un mestiere come appartenenti ad uno strato sociale inferiore. Questo erroneo giudizio si estende anche a coloro che esercitano le professioni tecniche, connesse con il lavoro industriale. Molti di coloro che giudicano in questo modo non si sono fermati a considerare che, oltre il resto, per essere un buon capotecnico di una industria, si richiede una cultura specializzata, per lo meno altrettanto complessa e difficile da conquistarsi di quella necessaria per conseguire la laurea in giurisprudenza. E' inoltre noto che in molti strati della popolazione italiana manca una coscienza sociale, così da non poter valutare l'importanza di quelle professioni per le quali non si richiede la laurea, ma si richiede una abilità tecnica.

Queste varie cause si sommano e ciascuna di esse agisce con varia intensità a seconda delle varie regioni d'Italia. Non è da sottovalutarsi il fatto che erronee tradizioni familiari, erronee valutazioni della funzione sociale delle varie categorie di cittadini, interferiscono esaltando, specie in alcune regioni d'Italia, l'aspirazione a conseguire una laurea, ad avere un figlio dottore, e via dicendo; tra le cause di questa erronea concezione non ultima è la credenza che il conseguire una laurea fa ad un uomo cambiare di statura sociale e gli fa acquistare un valore grazie ad una valutazione esterna che invece non ha significato quando non corrisponde ad una elevazione professionale, ad una maturazione delle capacità intellettuali, professionali, tecniche.

E' evidente che i provvedimenti da prendersi debbono essere di vasto respiro e debbono essere considerati nel più vasto campo delle riforme sociali che l'Italia dovrà attuare. Riesce dunque difficile determinarli anche sommariamente; ora che non è ancora nota qual'è la posizione che avrà l'Italia nella vita dei popoli e in quale direzione il nostro popolo potrà svolgere la propria attività. Potrà esso emigrare? A quali industrie potrà dedicarsi? Quale sarà lo sviluppo dell'agricoltura? Quale sarà il tenore della vita? Sino a che a questi interrogativi e a molti altri non potrà essere data adeguata risposta, è fare dell'accademia ossia baloccarsi con inutili digressioni, determinare i provvedimenti da prendere.

Due concetti debbono essere tuttavia affermati:

1) Non è possibile rimediare all'afflusso enorme dei giovani alle Università con provvedimenti di carattere negativo, come il blocco delle iscrizioni, i catenacci sulla carriera scolastica, speciale severità agli esami, aumento delle tasse. Se rimedi di questo genere hanno qualche valore, lo hanno solo come mezzo di selezione onde accedano alla laurea solo i giovani migliori; concepiti come mezzi per frenare il conseguimento delle lauree, sono illusori.

2) L'iscrizione di un giovane alla Università non deve essere solo il soddisfacimento di una aspirazione individuale; non deve chi aspira alla laurea mirare ad essa per avere un mezzo per migliorare le proprie condizioni economiche; la iscrizione di un giovane all'Università deve rispondere alle reali esigenze sociali. Il laureato occupa un posto nella società in quanto assolve una funzione sociale; è quindi un interesse della società avere buoni laureati. Se l'interesse personale coincide con quello sociale si avrà il vantaggio che sull'animo del giovane agirà anche la molla della propria aspirazione soddisfatta.

Da questi due concetti fondamentali seguono alcune deduzioni:

1. - Innanzi tutto è da rivedere non solo la legislazione universitaria, ma anche l'amministrazione dello Stato e privata per determinare con criterii generali quali sono i gradi dell'attività professionale per i quali si richiedono come titolo necessario la laurea e quelli per i quali si richiedono titoli inferiori.

2. - E' da introdursi nella legislazione universitaria una disposizione che gradui i titoli che le Università conferiscono; e precisamente dovranno le Università conferire:

a) Un titolo di massimo valore: il Dottorato, da conferire solo a chi ha una buona formazione scientifica e può assolvere un compito di interesse generale, che richiede una solida preparazione;

b) un titolo di grado inferiore, che abiliti mediante l'esame di Stato all'esercizio della professione coloro che, avendo acquistato una sufficiente preparazione, dimostrano di essere in grado di esercitarla.

c) un titolo che abiliti all'esercizio di particolari funzioni, sia amministrative che tecniche; ad esempio che abiliti ad essere funzionario delle Amministrazioni pubbliche, ovvero che abiliti ad essere dirigente tecnico nell'industria singola, ovvero privata, ecc.

3. — Orientamento e selezione debbono essere i mezzi per far sì che dalla vita universitaria il giovane abbia a ricavare il maggior profitto. Orientamento per indirizzare all'Università i giovani che hanno doti intellettuali e capacità e attitudini per assolvere i varii compiti; selezione per eliminare gli elementi inadatti e incapaci.

Orientamento e selezione portano con sè che non solo viene ridotto il numero degli studenti, ma nel medesimo tempo ottengono gli aiuti economici necessari coloro che non li possono avere dalla propria famiglia

La realizzazione di questo concetto direttivo non può avere luogo che per mezzo di una riforma che non si estenda solo all'Università, ma che la riforma degli studi universitari inquadri in una riforma della vita sociale italiana.

4. — La elevazione delle tasse scolastiche può agire allontanando dalla vita universitaria coloro che considerano la laurea come un mezzo per migliorare la propria posizione; essa permetterà la gratuità completa degli studi (esonero dalle tasse, collegi universitari, borse di studio ecc.) per i giovani più meritevoli e di disagiate condizioni economiche.

* * *

Concludendo: bisogna guardarsi dalla faciloneria in cui cadono coloro che sperano di riuscire a contenere la massa degli universitari nei limiti delle esigenze della vita nazionale con mezzi negativi (numero chiuso, catenacci, elevazione delle tasse scolastiche, ecc.); questi, come ho detto, sono mezzi illusorii. Inoltre questi mezzi non rispettano i diritti sociali della persona umana; il legislatore dovrà mirare a far sì che i giovani più degni e più capaci, intellettualmente e moralmente, siano posti in condizione (mediante non già aiuti sempre inadeguati, ma con sistemazione che renda possibile una buona preparazione scientifica e tecnica)

di occupare nella vita nazionale posti di responsabilità direttiva. Bisogna adunque che si trovino i mezzi materiali e morali per aiutare spiritualmente ed economicamente i giovani migliori, e ciò a vantaggio di tutti.

Quindi occorre una riforma universitaria inquadrata in una lungimirante riforma degli ordinamenti sociali attuali non più corrispondenti alle attuali esigenze della vita associata, in un momento in cui la sfrenata concorrenza economica pone il nostro paese in ben triste situazione. Il fattore umano della vita sociale deve essere in Italia particolarmente curato; uno dei mezzi è la riforma della funzione delle Università, che debbono divenire organismi direttivi della vita sociale.

Risposta del Rettore dell'Università di Parma

1. — Non si può certamente disconoscere la grande importanza della questione relativa allo straordinario aumento della popolazione universitaria e alla situazione economica che ne può derivare. Tra le cause principali della straordinaria affluenza alle Università negli ultimi anni alcune possono esser considerate di carattere contingente, altre di carattere normale. Su tale affluenza negli ultimi anni deve avere influito la manìa propria del cessato regime fascista di ingigantire ogni cosa in cui esso avesse posto mano dalla popolazione dei grandi Comuni fino al settore degli studi universitari: sull'aumento in questo campo hanno indubbiamente influito le necessità create dalle nuove gerarchie così del partito che dei sindacati e delle corporazioni, che aprivano di continuo le porte a coloro che cercavano impieghi; hanno influito inoltre le tanto conclamate necessità derivanti dall'autarchia economica, delle future realizzazioni del regime e dai futuri imponenti bisogni dell'Impero.

Ma a parte ciò che può aver avuto una importanza contingente, sembra che tra le cause principali normali debba porsi il fenomeno dell'urbanesimo che ha offerto ed offre tuttora a molte famiglie il mezzo di accostarsi maggiormente agli Istituti di istruzione media e superiore presso i quali i loro figli possono trovare il *curriculum* che migliorerà la condizione sociale ed economica, che aprirà, comunque, la speranza a più ampi orizzonti. Se molti giovani possono esser attratti verso le Università da una specie di titolomanìa o altri da un lodevole pensiero di previdenza che consiglia a imparar l'arte anche se poi si voglia metterla da parte, moltissimi sono spinti dal fatto che la laurea è richiesta come requisito essenziale anche per impieghi che, di per sè, date le loro modeste funzioni, non la richiederebbero: spessissimo avviene che un diploma o una abilitazione di istituto medio è insufficiente per trovare un buon impiego. Avviene anche che giovani già avviati in una carriera la quale non abbia richiesto laurea alcuna siano spinti ad ottenere quest'ultima per raggiungere poi promozioni, avanzamenti a preferenza di altri che di tale titolo siano sprovvisti. Ma, sopratutto, lo straordinario aumento delle iscrizioni alle Università sembra dovuto alla innegabile indulgenza delle commissioni esaminatrici negli esami di Stato per la maturità classica, scientifica, nonchè alla innegabile indulgenza colla quale in certe Facoltà si può svolgere la carriera dello studente ed arrivare alla laurea (dispensa dalle iscrizioni, dalla frequenza, dalle tasse, dai servizi di guerra ecc.).

4. — Ad ottenere una moderazione all'eccessivo sviluppo della popolazione universitaria potrebbero servire appositi uffici di orientamento professionale destinati a dare ai giovani che s'avviano alle scuole universitarie le notizie necessarie sulle possibilità attuali o future di utile lavoro, di occupazioni rimunerative. le notizie che facessero insomma conoscere le eccedenze o le deficenze delle diverse carriere. Occorrerebbe inoltre che più difficili venissero gli esami di maturità, veri mezzi di selezione per l'avviamento alle Uni-

versità, e però a queste non dovrebbero essere ammessi se non coloro che in tali esami avessero dato ottima prova escludendosi i non adatti; sarebbe un modo questo di attuare il numero chiuso e di escludere le torme inutili e sovrabbondanti dei giovani che non dimostrassero attitudini agli studi superiori. Più difficili dovrebbero anche essere resi i singoli esami universitari e sopratutto l'esame finale di laurea al quale dovrebbero arrivare soltanto i giovani di provata capacità. Contemporaneamente occorrerebbe ovviare al difetto che la laurea venga resa l'indispensabile lasciapassare per l'ammissione anche ai più umili impieghi.

1. — L'aumento straordinario del numero degli studenti è dovuto in parte alle agevolazioni di carattere militare che comportava l'iscrizione all'Università. La causa vera e costante — in atto già prima della guerra — è data dalla degenerazione della funzione dell'Università, ridotta al miserabile ruolo di dispensatrice di titoli accademici come corrispettivo del pagamento di una tassa.

Questa degenerazione è naturalmente un riflesso della degenerazione della società e dello Stato, i quali consentono e avallano la sostituzione dei valori effettivi della cultura e dello studio con un titolo legale e formale. Quando un ordinamento giuridico dispone che un impiegato, per il solo fatto di aver conseguito una laurea, passi da un ruolo all'altro, con aumento di stipendio e di prerogative, ha già fatto tutto il possibile per rovinare l'Università e la burocrazia: perchè l'impiegato non farà il suo dovere per conseguire la laurea, e l'Università gli conferirà la laurea per aiutarlo nella carriera. Quando la società onora una persona soltanto perchè è laureato e a preferenza di chi non lo è, avrà fatto anch'essa tutto il possibile per stimolare i giovani (e spesso anche i vecchi) all'arrembaggio universitario, anche se non hanno alcun interesse alla cultura, e di cultura non sono fisiologicamente suscettibili.

Il numero degli studenti è l'indice di questo stato di cose, e come tale è un indice negativo al massimo grado. E' un male e un sintomo di un male: e l'Università corre per esso alla sua rovina, perchè ogni giorno più si riduce a una triste finzione, nella quale di reale non ci sono che le spese immani gravanti in massima parte sul bilancio dello Stato, e quindi sui contribuenti.

2. — Il bisogno della riforma universitaria non è sentito solo dai professori, ma dagli studenti. Con la guerra e con la libertà si deve riconoscere che le qualità spirituali degli studenti si sono affinate. Sono essi i primi a richiedere il rigore degli esami, la fine delle agevolazioni inconsulte, il ritorno alla tradizione degli studi severi, che non hanno altro fine che in se stessi. Non rispondere all'appello di questi giovani sarebbe un tradimento verso di loro, e quindi verso la patria.

3. — Il pericolo della disoccupazione intellettuale che deriva dall'eccessivo numero degli studenti è attenuato dal fatto che i 3/4 degli studenti sono persone che hanno già un impiego, e tendono alla laurea unicamente per fini secondari. Il guaio è che i veri disoccupati saranno proprio in quel quarto residuo, tra i giovani cioè che veramente vorrebbero studiare ma non possono, perchè l'Università nelle presenti condizioni non può garantire la serietà degli studi.

4. — Il rimedio a questo stato di cose non è difficile. Bisogna restituire l'Università alla funzione esclusiva di Istituto di cultura. Quindi bisogna:

a) abolire a tutti gli effetti il titolo dottorale (possibilmente anche con effetto retroattivo);

b) non chiedere per nessun concorso nessun titolo legale di studi, ma solo la prova effettiva della capacità e della cultura;

c) dare all'Università autonomia completa di ordinamento;

d) dotare l'Università di mezzi finanziari adeguati. Non è detto che questi mezzi debbà fornirli lo Stato; sarebbe anzi augurabile che le Università si mantenessero con mezzi propri, il che porterebbe immediatamente alla riduzione del numero.

e) se e fino a quando i mezzi finanziari siano forniti dallo Stato, retribuire i professori adeguatamente, salvo a rendere più serio e sereno il concorso universitario.

Il questionario n. 1 fu pure inviato come già si è detto, limitatamente alla sua seconda parte, ai Consigli degli Ordini professionali e se ne ottennero 31 risposte, delle quali 9 dall'Ordine dei Medici, 6 dall'Ordine degli Avvocati e Procuratori legali, altrettante dall'Ordine Notarile, 5 dall'Ordine Commercialisti, 4 da quello degli Ingegneri e una dall'Ordine dei Farmacisti.

Nei riguardi del quesito 2 le risposte sono state anche qui unanimi nel dichiarare che il numero dei laureati è già, e sarà ancor più in seguito, molto superiore alle possibilità di sistemazione economica. Tale sovrabbondanza provocherà « l'ultimo decadimento del prestigio professionale », aggiungono l'Ordine dei Medici della provincia di Bari e quello dei Commercialisti di Firenze.

Frequente, nelle risposte al quesito 3, la dichiarazione che tutte le attività professionali sono colpite dalla sovrabbondanza dei laureati: in modo specifico troviamo ricordate 18 volte le professioni legali, 14 quelle mediche, 9 gli ingegneri, 6 i commercialisti, 3 i letterati, 2 i farmacisti. Si osservi per altro che le risposte degli Ordini si riferiscono qualche volta alle sole professioni in essi rappresentate.

L'Ordine dei Medici della provincia di Bari fa il seguente quadro della situazione per quel che riguarda la professione sanitaria: « Mentre lo sviluppo dell'assistenza mutualistica restringe sempre più la clientela dei medici liberi esercenti, in Italia, dove prima dell'altra guerra mondiale si laureavano in media 600 medici all'anno, la Direzione Generale di Sanità calcolava che dal 1927 al 1931 se ne laureavano annualmente 700 in più di quanti ne occorrevano per colmare i vuoti in un paese in cui già i medici esercenti superavano di assai il fabbisogno: già da 1500 di allora si sono raggiunti e superati i 2000 e nell'anno scorso a Bari si sono avuti 2614 studenti invece di 500 circa di prima. E' un problema davvero tragico che merita tutta la nostra considerazione e che, tra l'altro, impone specialmente la necessità di sopprimere ogni agevolazione, facilitazione o attrattiva ».

E il Congresso interregionale dell'Ordine dei Medici tenutosi a Bari il 28 febbraio u. s. proponeva tra l'altro che « fosse rappresentato in giusti termini al popolo il fenomeno della pletora universitaria, mettendone nel dovuto rilievo le dannose conseguenze ».

In contrasto si segnala da Napoli la scarsità di elementi tecnici nell'Italia meridionale, e da Taranto la scarsità di veterinari.

Quanto alle cause del sovraffollamento professionale, gli Ordini confermano in genere quelle denunziate dalle autorità universitarie: in modo particolare si rileva lo spostamento delle possibilità finanziarie dai ceti medi alla più numerosa categoria dei commercianti anche minuti e a quella degli agricoltori (Or. Med. di Novara e di Taranto, Ord. Ingegneri di Palermo, Torino; Notarile di Napoli; Ord. Commercialisti di Torino e Verona); la deficienza di istituti, scuole, scuole convitto ecc. a carattere tecnicc che dovrebbero avviare i giovani a particolari rami di attività da ritenersi determinanti della economia nazionale, e così per specialisti meccanici, motoristi, elettricisti, agricoltori, allevatori, ecc. (Or. Med. di Taranto, Ord. Forensi di Bologna, Firenze, Verona); l'assalto dell'elemento femminile alle professioni che sembrano ad esso più adatte (Ord. Farmacisti di Bologna, Ord. Ingegneri di Palermo); il pregiudizio che le attività nel commercio, nell'agricoltura ecc. siano vili di fronte a quelle professionali (Ord. Avvocati di Reggio Calabria, Firenze; Cons. notarile di Genova, Milano; Ord. Commercialisti di Genova; la facilitazione accordata agli impiegati di sostenere gli esami senza obbligo di frequenza (Ord. Ingegneri Palermo, Ord. Commercialisti Firenze);

l'urbanesimo e la conseguente maggiore facilità di frequentare la Università anche per i figli di famiglie che, se residenti in piccoli centri, non se ne sarebbero allontanati (Ord. Ingegneri Roma);

la mancanza di un titolo professionale a chi ha conseguito la licenza liceale, quantunque gli studi liceali conferiscano l'attitudine a disimpegnare funzioni di ordine, anche concettuali (Ordine Ingegneri Roma).

Anche le proposte di provvedimenti atti a moderare l'eccessivo sviluppo delle iscrizioni universitarie (quesito 4 del questionario), con-

cordano generalmente con quelle fatte dalle autorità universitarie e sopra ricordate. Ma si segnalano spesso su queste per la richiesta di una più pronta e severa applicazione.

Abbiamo già fatto cenno della proposta fatta dall'Ordine dei Medici di Bari; quello di Catania chiede il « numero chiuso »; stretta limitazione di iscrizioni chiedono pure l'Ordine dei Farmacisti di Bologna, l'Ordine degli Ingegneri di Torino, mentre le richieste di una particolare selezione per l'ammissione all'Università, fatta da quasi tutti gli Ordini, corrisponde praticamente all'introduzione del numero chiuso.

L'Ordine degli Avvocati di Reggio Calabria propugna addirittura « la chiusura per 10 anni delle Facoltà di Legge e di Economia e Commercio, che sfornano decine di migliaia di professionisti all'anno, che non hanno possibilità di essere assorbiti nè dalla professione nè dagli impieghi ».

* * *

Un certo numero di risposte al questionario 1 è pervenuto da singole persone, indicate dagli uffici locali corrispondenti del Ministero per la Costituente e così, in modo particolare, da alcuni professori dell'Università di Bari (9 risposte); tutte queste risposte insistono sulla necessità di un estremo rigore negli studi medi, da trasformarsi in parte con forte sviluppo delle scuole professionali e tecniche e corrispondente riduzione delle scuole classiche; chiedono pure una rigorosa selezione per l'ammissione alle Università, che alcuno porta fino all'istaurazione del « numero chiuso » per le facoltà sovraffollate e così, tra le altre, per quella di Medicina.

« Numero chiuso, previa severa selezione dei licenziati dalle scuole medie, le quali, se classiche, dovrebbero esser ridotte a favore delle tecniche, e nello stesso tempo rese più rigorose. Alla inflazione professionale concorrono largamente le donne ». « Personalmente, scrive il direttore dell'Istituto di Igiene, sono contrario alla carriera medica delle donne: nella mia ormai lunga carriera non ricordo un solo esempio di donna che si sia veramente distinta negli studi medici ».

Qualche proposta di procedimenti diversi da quelli generalmente richiesti viene fatta dal direttore della Camera di Commercio di Bari. « Per rimediare, egli dice, ai lamentati inconvenienti converrebbe:

a) rendere più efficienti i corsi universitarî, aumentando adeguatamente la mole della materia soggetta ad esame, che talvolta si è andata minimizzando, fino a raggiungere il ridicolo con le poche paginette delle famose dispense, che (in luogo dei voluminosi trattati pei quali occorrono mesi ed anni di studio) si leggiucchiano pochi giorni prima della prova;

b) rendere obbligatoria la frequenza, almeno per buona parte dell'anno scolastico, ciò che obbligherebbe a maggior lavoro studenti e docenti;

c) utilizzare, per tali fini, e per la stessa libertà dell'insegnare e dell'apprendere, i liberi docenti, portando il loro insegnamento, agli effetti legali, allo stesso livello di quello dei titolari, stabilendo anzi ed addirittura un'emulazione fra gli uni e gli altri, ed evitando così, nell'interesse sempre degli studi, il monopolio dei professori titolari, il cui non conteso prestigio delle volte deriva non tanto dal valore e dalla fatica spiegata nel campo scientifico e didattico quanto dal potere di cui sono investiti agli esami;

d) integrare i corsi universitarî, ad indirizzo prettamente scientifico con insegnamenti di carattere applicato e professionale, avvalendosi in ciò anche e principalmente dei liberi docenti, che potrebbero tenere appositi corsi integrativi dei corsi ufficiali su materia che però dovrebbe essere assoggettata ad esame ugualmente a quella trattata nel corso ufficiale;

e) sviluppare gli insegnamenti e gli istituti nel campo tecnico-industriale, non solo nell'ordine universitario, ma anche e principalmente in quello dell'istruzione secondaria superiore, valorizzando i rispettivi titoli nel campo industriale, che verrébbe a guadagnarne impulso ed estensione.

INCHIESTA N. 2

Disoccupazione e emigrazione

Si chiese, per mezzo di un questionario, alle Prefetture, alle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura, agli Uffici provinciali del Lavoro, alle Camere Confederali del Lavoro e ad alcuni altri Enti o personalità, se si prospettasse localmente la necessità di un abbandono della sede per parte di un certo numero di lavoratori o se, anche indipendentemente da tale necessità, si manifestassero da qualche categoria di lavoratori tendenze o aspirazioni verso tale abbandono. In caso affermativo si chiedeva in quali categorie di lavoratori si palesasse tale necessità o tale aspirazione, e se verso l'interno del paese o verso paesi stranieri.

Le 200 risposte pervenute così si ripartivano:

Prefetture 50; Camere di Commercio, Industria e Agricoltura 40; Uffici provinciali del Lavoro 79; Camere Confederali del Lavoro 15; altri Enti 16.

Si ottennero così notizie da fonti diverse per quasi tutte le provincie; ne mancarono dalla Venezia Giulia, con la sola eccezione di Pola, e dalle provincie di Bolzano, di Udine, di Frosinone, di Latina, di Viterbo, di Matera, di Taranto, di Cosenza, di Cagliari.

Segnalarono disoccupazione più o meno estesa tutte le risposte, senza distinzione di provenienza e, conseguentemente, necessità o aspirazione all'esodo con limitazioni ed eccezioni che si riferivano unicamente a spostamenti verso l'interno del paese, mentre può dirsi veramente generale l'aspirazione ad emigrare verso paesi esteri.

Dopo un diligente esame comparativo delle diverse fonti di informazione siamo in grado di presentarne un riassunto in ordine geografico per provincie entro i rispettivi compartimenti delle informazioni raccolte.

Piemonte

Alessandria — Disoccupazione assai estesa: circa 10 mila disoccupati, di cui il 60 % appartenenti a categorie non qualificate (manovalanza in genere) mentre il resto è composto di impiegati, addetti a servizi personali e domestici, lavoratori del legno, dell'alimentazione, dell'edilizia, di meccanici e metallurgici, di chimici e di addetti a trasporti.

La provincia era dalla primavera all'autunno meta di immigrazione di lavoratori mattonai, specialmente dalla Toscana; in piena estate, di montanari per tagliare e trebbiare il grano, mentre durante i periodi della monda e del raccolto del riso, molte lavoratrici della provincia si recavano in quelle limitrofe di Pavia, di Vercelli, di Novara. Da anni questi movimenti si sono fermati.

Prima del 1915 fu intensissima la emigrazione di lavoratori agricoli verso l'America latina; dopo la prima guerra, anche verso la Francia. Oggi in alcune categorie di lavoratori, in specie giovani, è forte la tendenza ad abbandonare il paese verso l'esterò e tutti fanno voti che buoni trattati di lavoro possano presto indirizzare la mano d'opera italiana verso paesi ove sia possibile un lavoro rimunerativo.

Aosta — Nessuna aspirazione a movimenti verso l'interno.

Ma la disoccupazione crescente, in specie tra la mano d'opera generica, il personale femminile dell'industria alberghiera e altri lavoratori di ogni categoria, acuisce il desiderio di uscire dal paese specialmente per andare

in Francia e in Svizzera; l'espatrio clandestino è quindi notevole.

Asti — Disoccupazione di operai metallurgici, edili e del legno, manovali e braccianti agricoli. Nessun desiderio di migrare in altre provincie; vivo invece quello di emigrare verso la Francia, la Svizzera, il Belgio o verso i paesi dell'America latina.

Cuneo — Estesa disoccupazione (circa settemila disoccupati con prevalenza di manovalanza edile). Si avverte una tendenza migratoria verso la città e la provincia di Torino e verso la Liguria. Numerose sono le richieste di emigrazione verso la Francia e l'America latina, paesi nei quali molti di quei lavoratori hanno lasciato interessi. Specialmente forte la tendenza all'abbandono della sede fra le popolazioni montane; debole invece tra gli agricoltori della collina e del piano.

Novara — Forte disoccupazione specialmente di manovalanza in genere, di minatori, di boscaioli, di tessitrici e filatrici, di cameriere, di domestiche, ma anche di impiegati di concetto e di ordine; forte perciò anche il desiderio di abbandono della sede sia verso l'interno (Milano e altri luoghi dell'Italia settentrionale), sia, in modo particolare, verso l'estero perchè si teme che gli spostamenti in patria non lascino margine sufficiente al mantenimento della famiglia. Frequente è l'emigrazione clandestina. La Francia, la Svizzera, il Belgio sono, anche per tradizione, i paesi più ricercati. L'Ufficio provinciale del Lavoro auspica il riconoscimento ufficiale alla sua già felicemente iniziata attività per il collocamento in quei paesi di un buon numero di lavoratori.

Torino — Nessuna tendenza ad emigrare verso altre regioni italiane; notevole invece, per ragioni strettamente economiche, il desiderio di emigrare all'estero, in modo particolare per i seguenti gruppi di disoccupati:

Lavoratori dell'edilizia e delle industrie estrattive. Verso la Francia, il Belgio e la Svizzera. (Occorrerebbe peraltro limitare l'emigrazione di questa categoria in quanto trattasi di specializzati dei quali non si ha esuberanza);

Lavoratori della tessitura e filatura: prevalentemente verso la Svizzera, il Belgio, l'Olanda;

Lavoratori dell'abbigliamento e dell'arredamento: Francia e Stati Uniti in specie per quanto riguarda l'artigianato;

Lavoratori della metalmeccanica: nella situazione attuale tendono ad emigrare verso qualsiasi località;

Lavoratori addetti ai trasporti: come sopra, specialmente per gli autisti; mano d'opera non qualificata (manovalanza in genere), come sopra ma con preferenza verso la Francia, il Belgio, l'America del Nord e l'America latina. Si avverte che queste notizie sono da riferirsi a tutto il Piemonte.

Dalla Prefettura di Torino è pervenuto il seguente rapporto che crediamo opportuno riprodurre per intero:

« Il movimento di migrazione interna verso altre provincie è da considerarsi trascurabile. Nell'interno della provincia vi è tendenza ad una migrazione dalla campagna (specialmente valli alpine) verso i centri industriali: Torino e comuni limitrofi, Ivrea, Pinerolo, ecc.

Il movimento verso la città deve essere considerato:

— per i provenienti dalle valli alpine, una necessità economica dovuta alla povertà delle stesse;

— per i provenienti dalle zone di pianura e collinari, un segno di disamore verso la campagna. Infatti in tali zone la mano d'opera agricola è deficiente e quella qualificata è ben pagata.

La tendenza verso l'urbanesimo è fortissima, tanto che per Torino funziona già una Commissione per esaminare, in base alla legge sull'urbanesimo, le autorizzazioni ad ottenere la residenza in città. Invece nelle valli di confine si tenta di preferenza l'emigrazione clandestina.

Coloro che cercano di inurbarsi sono per la maggior parte elementi senza qualifica, i quali non riescono a persuadersi che la situazione particolare del tempo di guerra è ormai venuta a cessare.

Si prevede necessaria una migrazione verso paesi stranieri per le seguenti categorie:

Agricoltori valligiani:

Metalmeccanici: limitatamente però alle categorie non specializzate; la conversione dell'industria metalmec-

canica dalla produzione di guerra a quella di pace rende disponibili larghe masse di manovali, manovali specializzati ed anche operai qualificati.

Si prevede però assai difficile la migrazione degli appartenenti a tali categorie; si sta perciò cercando di addestrare tale personale a mestieri ausiliari dell'edilizia, per cui o l'emigrazione o l'assorbimento in luogo si presume più agevole. Sotto tali mestieri si comprendono: elettricisti, termosifonisti, falegnami, ferraioli per armature in cemento armato ecc.

Personale impiegatizio, soprattutto d'ordine. Il problema dell'emigrazione di tale categoria è molto preoccupante, poichè evidentemente tale personale non potrà all'estero ricoprire degli impieghi. Il problema della sua rieducazione (piccolo commercio, assistenti tecnici, ecc.) è molto più preoccupante.

Artigiani. La vita per tale categoria non si prospetta molto facile dato che, con la ripresa delle comunicazioni, i prodotti in serie renderanno loro sempre più disagevole la lotta economica. Tale categoria emigrerà volentieri, solo nel caso che possa trovare nelle località di arrivo il credito necessario per aprire bottega.

Può darsi che si renda necessaria una emigrazione anche di edili, ciò nel caso che mancando l'iniziativa privata nelle ricostruzioni (bassi fitti), nè essendo questa sostituita da una iniziativa statale, la ricostruzione edilizia non abbia che una trascurabile ripresa, come è accaduto fino ad oggi.

Il desiderio di emigrare è diffusissimo specie fra coloro che non si sono formati ancora una famiglia od in quelli che ne hanno un carico eccessivo. I secondi per motivi economici, i primi per una sfiducia generale verso l'Europa considerata campo di battaglia permanente degli imperialismi extra-europei.

Emigrazioni clandestine sono fino ad ora avvenute solo dalle valli verso la Francia, sia da parte di lavoratori edili che da parte di boscaioli, vaccari, ecc. ».

Vercelli — Nessuna tendenza a movimenti verso l'interno del paese. Notevole invece quella verso l'emigrazione all'estero, specialmente nelle categorie dell'edilizia e della mano valanza, per motivi di necessità contingente, mentre altro carattere assume l'aspirazione molto diffusa nelle vallate biellesi e valsesiane a riprendere le tradizionali correnti migratorie a scopo di lavoro. Le preferenze vanno all'America latina e alla Svizzera per gli edili, i manovali, i contadini; alla Francia per il personale alberghiero.

Liguria

Imperia — La tendenza all'emigrazione interna è quasi localizzata nei lavoratori agricoli. Per ragione di disoccupazione stagionale essa si manifesta tra i lavoratori di albergo e mensa assai fortemente verso paesi stranieri (Svizzera, Francia, America latina) anche con emigrazione clandestina, specialmente nelle categorie di mano d'opera non specializzata.

La Spezia — Disoccupazione specialmente di meccanici, di metallurgici, di manovali in genere che si sposterebbero verso altre località del paese ma più volentieri verso altri paesi e specialmente verso la Svizzera e verso l'America latina.

Savona — Si sposterebbero verso le città dell'Alta Italia molti manovali e operai non qualificati; autisti, personale alberghiero maschile e femminile e tessili maschi e femmine.

Queste e altre categorie migrerebbero preferibilmente verso l'America del Nord e l'America latina.

Lombardia

Bergamo — Forte disoccupazione; circa 37 mila disoccupati al 31 marzo 1946 con prevalenza delle industrie edilizie e stradali (10.834), tessili e abbigliamento (7126), metallurgiche e meccaniche (4373) ma estesa a tutte le altre categorie; vi si notano anche 1513 impiegati.

Si ritiene che la migrazione della mano d'opera esuberante verso l'interno del paese o verso l'estero sia l'unica soluzione possibile; i disoccupati preferirebbero, tra gli altri paesi, la Svizzera e la Francia. Numerosi anche i casi di emigrazione clandestina, specialmente tra i boscaioli.

Brescia — I disoccupati erano valutati nell'aprile 1946 in oltre 24 mila di cui il 90 % addetti all'industria; si presumeva di poterne reimpiegare 10 mila rimanendo così 14 mila circa (manovali in genere, metallurgici, edili, personale alberghiero ecc.) che aspirano ad emigrare specialmente in Svizzera, in Francia e nell'America latina.

Como — Nel marzo 1946 i disoccupati iscritti superavano le 20 mila unità, mentre quelli a orario ridotto erano circa 43 mila (specialmente edili, metalmeccanici, abbigliamento, alberghi, domestici); tendenza principale all'interno Milano; verso l'estero la Svizzera e la Francia, mete tradizionali; tendono a emigrare, verso il Canton Ticino, la mano d'opera tessile femminile, verso la Svizzera tedesca, i tintori.

Cremona — La disoccupazione è gravissima: circa 15 mila senza lavoro alla fine di marzo 1946 specialmente braccianti agricoli, metalmeccanici, edili, tessili, addetti a industrie dell'alimentazione, del legno e dell'arredamento; bisogna aggiungere un congruo numero di tecnici della industria, di periti industriali, di ingegneri e di impiegati amministrativi.

Le regioni dove più volentieri si dirigerebbero i lavoratori cremonesi sono quelle dell'Alta Italia; con buone condizioni di retribuzione, sarebbero disposti ad andare anche nell'Italia meridionale o insulare, ma scarse si prevedono tali possibilità. Verso l'estero sarebbero più desiderati i paesi nord-occidentali dell'Europa, l'America latina e l'America del Nord, ma queste emigrazioni dovrebbero esser garantite da contratti a tempo determinato (2-4 anni) con precise e buone condizioni di trattamento economico. L'Ufficio del Lavoro avverte che le domande di minatori di fondo per il Belgio, di operai specializzati nell'agricoltura, di operai e operaie delle industrie alimentari e alberghiera per la Svizzera superano d'assai le richieste. Altre numerose domande chiedono la emigrazione verso la Francia, il Brasile, l'Argentina.

Mantova — Nessuna tendenza a migrazioni verso l'interno. Ma la necessità dell'abbandono della sede si manifesta nelle categorie agricole sia bracciantili, sia coloniche e nelle categorie industriali con riferimento alla mano d'opera non qualificata della industria edile (manovali e terrazzieri). Si preferiscono la Francia, la Svizzera e l'America latina dalle categorie agricole, la Francia e il Centro Europa da quelle industriali.

Milano — Non risulta una tendenza dei lavoratori della provincia a trasferirsi in altre provincie italiane; come è noto, è invece forte la tendenza opposta a immigrare dalle altre provincie in quella di Milano nella speranza di trovarvi lavoro. Numerose sono invece le richieste di migrazioni verso la Francia, la Svizzera e anche verso la Cecoslovacchia in corrispondenza anche ad analoghe richieste da parte di quei paesi. Ma la Camera del Lavoro non aveva fino al maggio scorso avviato trattative in proposito in attesa che il Governo italiano stipuli degli accordi con gli altri governi al fine di tutelare gli espatrianti. Le richieste riguardano sopratutto operai specializzati e lavoratori delle miniere; mentre invece i lavoratori che si propongono di emigrare appartengono a tutte le categorie professionali con prevalenza dei meno qualificati.

La « Federterra » conferma che dovranno lasciare la provincia per altre zone dell'Italia settentrionale o per l'estero molti braccianti agricoli, specialmente tra quelli ritornati dal servizio militare (ex-internati, prigionieri ecc.).

Pavia — La disoccupazione non è notevole; non si è manifestata nessuna tendenza a movimenti verso l'interno. Verso l'estero invece e particolarmente verso la Svizzera, tale tendenza esiste specialmente tra manovali e addetti all'industria alberghiera. Vi è anche una notevole percentuale di lavoratori attualmente occupati, che aspira ad emigrare con le rispettive famiglie in Francia o oltre Oceano; si tratta prevalentemente di mano d'opera generica e di qualche impiegato.

Sondrio. Notevole disoccupazione specialmente di muratori, manovali, boscaioli, minatori, meccanici che tendono ad emigrare verso le provincie di Milano e di Como, di Aosta e di Cuneo ma preferibilmente verso l'estero (Francia, Belgio). Tra

il 28 marzo e il 5 aprile 1946 sono state presentate all'ufficio locale del Lavoro 2564 domande di espatrio di cui 563 da contadini e vaccari, 425 da falciatori, 358 da manovali 376 da donne dell'industria alberghiera.

Varese. La disoccupazione si palesa in tutte le categorie operaie e, con essa, la tendenza all'emigrazione sia verso l'interno, sia verso l'estero.

Venezia Tridentina

Trento. Numero notevole di disoccupati: minatori, manovali, boscaioli, lavoratori agricoli, apprendisti meccanici. Scarsa tendenza a trasferirsi in altre località italiane; molta invece per l'emigrazione all'estero: Svizzera, Francia, Belgio, America del Nord, Brasile.

Veneto

Belluno. La disoccupazione si manifesta principalmente nella categoria dei manovali e in quella dei muratori e minatori; tutti in generale piccolissimi proprietari agricoli di media ed alta montagna: vi è anche un certo numero di donne di servizio disponibili. Oltre a queste categorie che si sposterebbero volontieri anche verso l'interno, tendono all'emigrazione all'estero gelatieri, seggiolai, lavoratori del legno in genere: Francia, Belgio, Olanda, Svizzera, Lussemburgo, Germania e Polonia.

Padova. Verso l'interno si muoverebbero maestranze in genere di industrie meccaniche (verso Piemonte e Lombardia); famiglie coloniche per mezzadria e fittanze (verso le Puglie e la provincia di Latina).

In tutte le categorie di lavoratori, compresa la classe impiegatizia, è forte la tendenza all'emigrazione verso l'estero: Europa nord-occidentale, America del Nord, America Latina e altrove.

Rovigo. Il maggior numero di disoccupati è dato dalla manovalanza in genere (braccianti, lavoratori avventizi). Forte aspirazione ad emigrare tanto verso l'interno quanto verso l'estero.

Treviso. La preoccupante situazione della disoccupazione in continuo aumento, la caratteristica agricola delle provincie, la scarsa potenzialità industriale, poco rilevante anche a pieno regime nei confronti della mano d'opera disoccupata, fanno desiderare a questa di spostarsi verso altre zone dell'Italia centro-settentrionale o verso qualsiasi paese straniero nel quale venga garantito un equo trattamento economico. Parecchia mano d'opera (manovalanza in genere, minatori ecc.) che già lavorava in Francia, nel Belgio e in altri paesi, tenderebbe ora a tornarvi. All'Ufficio del Lavoro affluisce grande numero di lavoratori di ogni categoria, disposti a migrare.

Venezia. Non esiste tendenza a spostamenti di sede verso l'interno; si prospetta peraltro la urgente necessità di emigrazione all'estero di forti contingenti di lavoratori (specialmente braccianti), unico mezzo per sollevare il paese dal peso insopportabile della disoccupazione: verso Francia, America del Nord, Brasile, Australia. Si nota che i lavoratori in genere sono disposti ad emigrare.

Verona. La disoccupazione è intensa in tutte le classi, dal laureato al manovale; notevole la tendenza ad emigrare verso altre parti d'Italia ma assai più forte quella per emigrare all'estero; emigrazione che è un'assoluta necessità. Si calcola che i desiderosi di andare all'estero siano circa 20 mila.

Vicenza. Si calcola in circa 30 mila unità la massa disoccupata; in gran parte mano d'opera non qualificata che chiede di spostarsi verso l'interno o verso l'estero data l'indigenza in cui si trovano quei lavoratori. Oltre ai manovali, sono tra questi anche edili e metallurgici e qualche aliquota di agricoli. I luoghi preferiti sarebbero: Francia, Belgio e le Americhe.

Venezia Giulia

E' pervenuta risposta soltanto dalla Camera di Commercio di Pola.

Ne diamo il testo:

Sono certamente note a codesto Ministero le attuali condizioni poli-

tico-militari di questa Provincia: una piccola zona, comprendente gran parte del territorio del Comune di Pola (Zona A), è amministrata dal Governo Militare Alleato, l'altra zona (B) è occupata dalle truppe di Tito e viene di fatto amministrata dalla Jugoslavia.

Questa Camera di Commercio estende per ora la sua giurisdizione soltanto sulla zona (A) dell'Istria e può prendere quindi in esame soltanto il settore economico di questa zona, ossia della città di Pola.

Il fenomeno migratorio di questa città è subordinato alla soluzione del problema territoriale della regione. E' ovvio che qualora Pola dovesse venir assegnata alla Jugoslavia, parte delle maestranze preferirebbe emigrare verso le altre provincie d'Italia o all'estero.

Se invece, come si ha ferma fede, Pola e la parte italiana dell'Istria saranno restituite alla Madrepatria, le sorti delle maestranze saranno legate all'assetto economico che si vorrà e si potrà dare alla nostra città.

La sua principale industria, la meccanico-navale, era finora strettamente dipendente dalla Marina, dalla quale traevano lavoro l'arsenale e i vari cantieri privati. Quale sarà domani l'efficienza della base navale di Pola? Si ha motivo di credere che il lavoro dell'industria navale a scopi militari sarà sensibilmente ridotto, per cui sarà necessario ricostruire la economia cittadina su altre basi, dando sviluppo alle industrie che possono utilizzare i prodotti minerari

Nell'incertezza politica attuale, che ostacola ogni iniziativa, l'industria locale attraversa un periodo di grave stasi.

Sarà possibile domani procurare lavoro a tutta la mano d'opera disoccupata? Oppure parte di essa, e anzitutto gli specializzati del ramo meccanico navale, dovrà emigrare?

Per rispondere a tali interrogativi è indispensabile che sia definita la questione giuliana e sia posto termine a questa angosciosa attesa che dura da circa un anno.

Emilia

Bologna — Riproduciamo per esteso il rapporto dell'Ufficio provinciale del Lavoro:

Nelle normali condizioni dell'economia prebellica la provincia di Bologna presentava un duplice fenomeno migratorio. Un fenomeno anzitutto di carattere interno costituito da una considerevole massa di manodopera che, pur conservando la sua residenza nei Comuni periferici della Provincia, poteva trovare facile occupazione presso le numerose aziende industriali ed artigiane del capoluogo. La rete delle ferrovie primarie e secondarie (Imola, S. Giovanni Persiceto, Crevalcore, Molinella, Budrio, Castenaso, Bazzano, Vignola, Casalecchio di Reno, Porretta Terme, Vergato, Marzabotto, Sasso Marconi, Pieve di Cento e Malalbergo) era alimentata in gran parte da codesto movimento di maestranze, al quale è dubbio se possa propriamente applicarsi la qualifica di « migratorio », non comportando esso un vero e proprio cambiamento di residenza dei suoi soggetti. Sta di fatto, comunque, che le distruzioni sofferte dalle attrezzature industriali del Capoluogo su larga scala e la quasi completa paralisi derivata per la medesima causa nei mezzi ferroviari di trasporto della Provincia hanno cumulato i loro effetti nel senso di pressochè annientare il predetto movimento di maestranze.

A parte la predetta funzione di attrazione esercitata dal massimo centro di tutta la Regione, si riscontrava nell'ambito della provincia un notevole moto migratorio stagionale specie durante la campagnia di monda e *trapianto del riso* che si orientava sia verso l'interno della Provincia, *sia verso le zone risicole della Valtellina.*

Un discreto moto migratorio, sempre a carattere stagionale, veniva pure registrato nel periodo estivo verso le stazioni climatiche dell'Appennino *Tosco-Emiliano* e della riviera *Romagnola,* dove si trasferivano in prevalenza lavoratori *dell'albergo e della mensa.*

Le distruzioni causate dalla guerra hanno profondamente inciso nell'ambito della nostra Provincia su tutti i settori economici ma sopratutto su quello industriale e commerciale.

Attualmente si calcola che *l'industria metallurgica* locale impieghi una maestranza che si aggira sulle 10-12 mila unità, cifra che rappresenta appena la metà dei lavoratori normalmente occupati in questo settore.

Dei 53.000 disoccupati che risultavano censiti in tutta la Provincia alla data del 28-2 u. s., 18.000 appartengono al settore industriale.

Poichè in detto settore non esistono attualmente serie prospettive di assorbire questa notevole massa di mano d'opera disoccupata, numerose e crescenti sono le richieste di emigrazione.

Il *settore commerciale*, nel quale non si notano per ora sintomi di ripresa, registra una massa di disoccupati che si aggira sulle 2.000 unità in prevalenza *impiegati* comuni.

I settori *agricoli* ed artigiani invece, nonostante versino pur essi in condizioni di anormalità, presentano i sintomi di una sensibile ripresa economica ed elevata possibilità di reimpiego di mano d'opera disoccupata.

Le statistiche relative alla disoccupazione agricola denunciano circa 30 mila lavoratori disoccupati. Il problema viene parzialmente risolto, specie nelle zone di pianura, a mezzo turni di lavoro appositamente predisposti. Per alcune zone montane il problema si presenta di più ardua soluzione in quanto le distruzioni delle case coloniche e il minamento di vaste zone di terreno coltivato paralizzano ed inibiscono qualunque iniziativa.

In generale si può dire che il settore economico che desta più preoccupazioni in questa provincia è quello industriale dove *aggiustatori meccanici tornitori, autisti, montatori, elettricisti, impiegati tecnici ed amministrativi* scorgono una possibilità di lavoro soltanto attraverso l'emigrazione.

Anche *fra i minatori, armatori, fra i lavoratori dell'albergo e della mensa é dell'agricoltura,* si registra notevole tendenza all'espatrio, tendenza che, data la particolare situazione in cui si trova la nostra provincia è motivata da impellenti, improrogabili necessità economiche.

Le richieste di migrazione verso paesi stranieri provengono indistintamente da tutti i settori economici, tanto da parte di operai, quanto da parte di impiegati, sia tecnici sia amministrativi.

La massa dei richiedenti è prevalentemente orientata verso i paesi dell'America del Sud (Brasile, Argentina, Venezuela, Perù e verso la Svizzera). Una minoranza è orientata invece verso il Belgio e verso la Francia sopratutto per avere già in precedenza lavorato nei due paesi in parola.

Un problema che va tenuto comunque presente nello studio delle questioni attinenti all'emigrazione della mano d'opera è quello che riguarda le possibili ripercussioni che il fenomeno migratorio potrebbe avere sullo sviluppo del processo ricostruttivo regionale.

A quanto è dato sapere le richieste straniere di manodopera italiana verterebbero in modo specialissimo su talune categorie professionali qualificate e più particolarmente sulle maestranze specializzate del settore edilizio (muratori, carpentieri, ecc.); ora è proprio di tali categorie che si nota presentemente in Italia una scarsa disponibilità e non è fuor di luogo prevedere che, una volta superate le difficoltà ond'è tuttora impedito che la nostra ripresa ricostruttiva si sviluppi a pieno ritmo, le richieste di tali maestranze sul mercato interno si intensificheranno al punto da determinare, riguardo ad esse, una vera e propria crisi di carenza.

Un'inconsiderata politica di espatri su larga scala rischierebbe perciò di aggravare il fenomeno temuto e di risolversi perciò, a breve scadenza, in un'ostacolo all'intensità dello sforzo ricostruttivo nazionale.

La quale prospettiva vuole essere anche considerata sotto un altro profilo: quello di disoccupazione.

E' risaputo, infatti, come l'attività di talune categorie qualificate (di muratori ad esempio) sia di condizione per l'occupazione di altre numerose categorie di lavoratori non qualificati (manovali, terrazzieri, ecc.); onde la mancata occupazione di un solo lavoratore del primo gruppo comporta come inevitabile conseguenza la forzata disoccupazione di più lavoratori del secondo.

Ferrara. La forte pressione bracciantile agricola e la scarsità di terreno da coltivare in rapporto ad essa costituiscono due elementi negativi che concorrono ad orientare il lavoratore verso l'emigrazione, sia pure temporanea. Anche per quanto riguarda l'industria, data la distruzione o comunque la inattività di molti stabilimenti, non si intravede altra soluzione, almeno per il

momento, che l'emigrazione di lavoratori verso zone che offrano possibilità di lavoro. Specialmente in questi ultimi tempi si è perciò diffusa nei giovani di tutte le categorie di lavoratori la tendenza ad espatriare preferibilmente verso stati americani.

Forlì. La disoccupazione si manifesta specialmente nell'ambiente cittadino del capoluogo, a Rimini e nei principali centri; impiegati, autisti, meccanici, camerieri, cuochi, i quali si trasferirebbero volentieri altrove nell'interno del paese. Ma più forte è l'aspirazione all'emigrazione verso paesi esteri nella categoria dei braccianti agricoli e manovali per le precarie condizioni economiche di quei lavoratori. La situazione diverrebbe più acuta se i lavori per la ricostruzione di Rimini non si iniziassero al più presto.

Modena. Il fenomeno della tendenza a migrare fuori provincia è dovuto al fatto della forte densità di popolazione, specialmente nei comuni della Bassa, alla insufficiente estensione di terreni coltivabili per i bisogni e le capacità di lavoro delle nostre popolazioni agricole, alle pochissime industrie esistenti le quali, in principal modo, non riescono ad assorbire il forte numero degli operai della metallurgia, specializzatisi in tale lavoro, in conseguenza dell'ampliamento dell'industria nel tempo di guerra; l'edilizia pure non è più in grado di assorbire il rilevante numero di muratori, manovali e terrazzieri disoccupati.

Nel settore agricolo abbiamo disponibile un fortissimo numero di mano d'opera femminile che non sappiamo in quale modo ed in quali lavori sistemare nella nostra Provincia.

Gli aspiranti all'emigrazione interna per il passato hanno sempre trovato occupazione nelle varie industrie della penisola, in Sardegna nelle cave del carbone e nell'Agro Pontino in lavori di bonifica; per i lavoratori dell'industria nelle zone della Lombardia e del Piemonte; per i lavoratori agricoli, nella monda e trapianto del riso.

Anche i lavoratori i quali sono costretti ad emigrare contro la loro volontà si trasferiscono pure essi nei luoghi e nelle località suaccennate.

Riteniamo opportuno mettere in evidenza la categoria dei lavoratori agricoli che ogni anno si trasferiscono nelle zone del Piemonte, della Lombardia per i lavori della monda e trapianto del riso nel numero di circa 10.000 donne.

Nella zona montana della nostra Provincia, causa l'aridità e la scarsa produzione, si tende maggiormente a migrare in tutte le parti del mondo: (minatori, muratori, manovali, metallurgici ecc.).

Anche la pianura però non è seconda alla montagna in quanto ha le stesse aspirazioni e tendenze alle migrazioni per l'estero.

Molti sono gli agricoli, metallurgici, edili e tante altre categorie marginali disponibili e che chiedono di migrare.

Per il passato un certo numero di muratori, terrazzieri, metallurgici e agricoli è espatriato in Francia, nel Belgio, nella Svizzera, nelle Americhe del Sud e del Nord e in Germania.

Negli anni dal 1938 al 1943 dalla nostra Provincia sono migrati per la Germania circa un 4000 lavoratori dell'industria delle categorie edile, metallurgica, chimica ed estrattive, e un 6000 braccianti dell'agricoltura occupatisi principalmente nella coltivazione delle bietole e delle patate.

Attualmente abbiamo giacenti presso i nostri Uffici ben 5983 domande di migrazione per paesi esteri delle varie categorie, in prevalenza metallurgici, edili e stradali ed agricoli. Di dette domande n. 5483 sono rappresentate da uomini e n. 500 rappresentate da donne.

Si coglie l'occasione per fare presente che, in considerazione della particolare situazione suaccennata e dei 29.000 lavoratori che abbiamo attualmente disoccupati, si rende necessario ed urgente assegnare forti contingenti di lavoratori per la migrazione all'estero.

Parma — E' vivo il desiderio da parte di lavoratori di tutte le categorie produttive disoccupati e occupati di emigrare verso i paesi europei in special modo Francia e Svizzera e verso i paesi del Sud-America: Brasile e Argentina.

Non è male ricordare che nell'immediato dopo guerra 1919-20-21-22-23, ecc. un numero notevole di lavo-

ratori specie dell'agricoltura emigrarono nella Francia meridionale dalla nostra provincia ed ivi si stabilirono definitivamente con lustro e decoro per l'Italia.

In ogni caso si può fin d'ora stabilire che il numero sarà notevole; da indagini preliminari svolte dall'ufficio scrivente in occasione di lavori d'ingaggio, in seguito non avvenuto, di un contingente di lavoratori italiani per l'Estremo Oriente. Il numero degli iscritti superò nell'ambito della provincia le 10.000 unità lavorative (circa un terzo dei lavoratori di tutta la provincia).

In massima parte si notano richieste oltre che dalle varie categorie dell'agricoltura (spesati, cavallanti e vaccari) di autisti, falegnami e meccanici il cui numero è notevolissimo.

Piacenza — Esiste una certa tendenza a muoversi verso altre località, specialmente da parte di lavoratori dell'industria della città capoluogo e dei comuni limitrofi, viventi in condizioni assai precarie, molti dei quali andrebbero volontieri anche all'estero. Più forte è quest'ultima tendenza tra gli agricoltori d'alta montagna ove l'emigrazione era frequente, già prima della guerra, verso l'Inghilterra, la Francia, il Belgio e le Americhe.

Tale tendenza, in particolare per quanto riguarda i disoccupati della industria, è alimentata dalle scoraggianti previsioni circa un possibile inizio di attività della ricostruzione.

Ravenna — Alla fine di febbraio 1946 si avevano nella provincia circa 12 mila disoccupati specie tra i braccianti. E' questa una massa di mano d'opera non specializzata che lavora in gran parte nell'agricoltura o nei lavori di movimenti di terra sugli argini dei fiumi o sulle strade, dalle cento alle duecento giornate in un anno, e stenta a dare alla propria famiglia un tenore di vita meno che mediocre, quando non è addirittura di stenti e di fame.

Il desiderio di emigrare, scrive l'Ufficio del Lavoro di Faenza, non è nella natura del lavoratore romagnolo che è attaccato alla propria terra ed alla propria gente, ma la situazione di completa miseria venutasi a creare nella nostra zona in seguito alla sosta del fronte sul fiume Senio ed alla impossibilità di fronteggiare la disoccupazione, fa sì che molti lavoratori siano decisi ad emigrare senza preferenza per la località, pur di poter provvedere al mantenimento proprio e della propria famiglia. Perciò, date le notizie apparse sui giornali circa la possibilità di emigrare in alcuni paesi dell'America (Brasile, Argentina, Venezuela, Canadà), dell'Australia e del Sud Africa, molti sono coloro che nutrono la speranza che tali voci diventino realtà, anche perchè è risaputo che quelle nazioni hanno larghe possibilità economiche.

Reggio Emilia — La zona montana (Appennini) per le sue minime possibilità economiche ha sempre, nel passato, fornito mano d'opera alle migrazioni interne, riversandosi di preferenza nelle vicine provincie liguri e toscane. La maggioranza della mano d'opera migrante era costituita da manovalanza generica, muratori e boscaioli.

Attualmente, dato l'aggravarsi delle condizioni economiche della zona, provate duramente dalle operazioni belliche (paesi distrutti, bestiame, mobili, viveri asportati in numerosi rastrellamenti) la disoccupazione e le condizioni economiche sono peggiorate e le necessità di abbandonare la sede abituale per altre ragioni si fa sentire, qualora il problema della disoccupazione non venga risolto localmente.

Anche la zona della pianura che, in via di massima, offriva solo migrazioni per la campagna del riso, oggi, per il fermo della iniziativa privata, si trova con mano d'opera disoccupata per la quale, attualmente, non si vede la possibilità di un collocamento continuo e tranquillizzante. Anche nel campo dell'industria metallurgica, con la distruzione avvenuta per cause belliche, delle « Reggiane » O.M.I. vi sono circa 3 mila disoccupati nella Provincia, il cui collocamento, nella stessa categoria, si ritiene impossibile. Nella migliore delle ipotesi si può pensare che le O.M.I. « Reggiane » nella loro ripresa lenta, in un avvenire non molto lontano, potranno assorbire circa un migliaio di altri operai. I restanti altri 2000 operai saranno costretti, e qualora questo sia possibile, a farsi assorbire dalle altre categorie od a trovare lavoro in altre provincie od all'estero.

Attuale fenomeno preoccupante, nonostante i numerosi lavori di ricostruzione che sono da eseguire, è la disoccupazione anche nella categoria degli edili. Anche questa mano d'opera, perdurando la situazione, tenderà a cercare lavoro ovunque si presenti.

Le categorie che si trovano nella necessità di offrire mano d'opera per migrazione interna, sono, nell'ordine le seguenti:

Metallurgici (tornitori, fresatori, aggiustatori, ecc.);

Manovalanza generica industriale ed agricola;

Impiegati tecnici ed amministrativi;

Muratori e minatori;

Categorie varie.

Per la quasi totalità il loro desiderio d'impiego fuori provincia è motivato da impellenti necessità economiche.

Estese le considerazioni alle migrazioni verso paesi stranieri, vale quanto si è detto sopra per le categorie nell'ordine, dei:

Metallurgici;

Manovalanza generica industriale ed agricola;

Impiegati tecnici ed amministrativi;

Muratori e minatori;

Categorie varie.

L'Ufficio del Lavoro crede necessario esprimere il proprio pensiero sul criterio che dovrebbe guidare la eventuale migrazione verso paesi stranieri:

1) Preferenza ai casi più bisognosi ed alle categorie di lavoratori per le quali non si prevede una possibile ed abbastanza rapida soluzione del problema del loro collocamento.

2) Fare in modo che gli emigranti non siano abbandonati al loro destino. Cercare di evitare che in seguito al particolare stato d'animo attuale (che si deve considerare temporaneo) gli emigrati non abbiano ad essere vittima di manovre di assorbimento (naturalizzazione) da parte dei paesi che li ospitano, sì da distaccare dalla madre patria una aliquota della parte migliore lavorativa della Nazione.

3) — Pensando alla vastità che potrebbe assumere la migrazione verso paesi stranieri, elaborare provvedimenti affinchè gli italiani emigrati non abbiano a disinteressarsi delle sorti della loro Nazione, ma far sì che il frutto del loro lavoro (risparmi e relative rimesse di denaro) concorrano, come loro obbligo morale e materiale, alla ricostruzione della madre patria che ha, e non ebbe mai come in questo momento, bisogno del contributo di tutti i suoi figli.

A miglior chiarimento dello stato d'animo della popolazione della provincia di Reggio nei confronti delle migrazioni verso paesi stranieri si fa presente quanto sta avvenendo proprio in questi giorni.

Sono stati richiesti dal superiore Ufficio Regionale del Lavoro di Bologna, dati relativi al numero di persone disposte a migrare in Svizzera per lavori stragionali (agricoltori e donne per lavori domestici, di cucina ecc. per privati, alberghi, ospedali, ecc.). In quattro giorni, nonostante i numerosi rifiuti opposti ai lavoratori di categorie non richieste, si sono già iscritti in Reggio e Provincia, qualche migliaio di persone (donne nella grande maggioranza).

Toscana

Arezzo — Tendono ad emigrare, come in passato, verso la Maremma boscaioli, carbonai e braccianti agricoli, verso l'Umbria, boscaioli e carbonai.

Ma si manifesta pure la tendenza all'emigrazione verso paesi stranieri, specialmente Francia, Svizzera, e Belgio da parte di meccanici, edili, minatori, lavoratori agricoli, scalpellini, calzolai, manovali.

Firenze — Alcuni gruppi di lavoratori, come il personale d'albergo, sarebbero disposti a muoversi nell'interno del paese e così pure manovali, falegnami, metallurgici ecc. Molti di questi lavoratori cercherebbero miglior fortuna all'estero e specialmente negli stati europei nord occidentali e nelle Americhe. La sezione staccata di Prato dell'Ufficio del Lavoro avverte la necessità di migrazione di lavoratori tessili verso il Biellese come avveniva in passato e quella di contadini, braccianti agricoli, piccoli proprietari coltivatori della montagna per la Maremma o verso paesi esteri.

L'Istituto agronomico per l'Africa

italiana (che dovrà presto essere denominato Istituto Nazionale di Agricoltura Subtropicale e Tropicale) crede di poter affermare che la necessità e il desiderio da parte di molti italiani di trasferirsi a scopo di emigrazione in paesi d'oltre mare, vanno manifestandosi in modo sempre più evidente; e che di questo stato d'animo debba tenersi conto nel prossimo futuro.

L'Istituto si propone pertanto, di concorrere con l'ausilio di tutte le attività scientifiche e didattiche che ad esso fanno capo e che potranno essere maggiormente sviluppate e potenziate nel futuro, allo studio delle regioni che interessano la nostra emigrazione e dei programmi relativi ed alla preparazione teorico-pratica ed all'assistenza di quei tecnici, agricoltori e uomini di azione in genere, destinati a svolgere la loro opera oltre i confini della patria. E si permette segnalare a codesto Ministero l'opportunità che i problemi sopra accennati formino oggetto di attento studio ed esame da parte dei competenti organi dello Stato.

Grosseto — Si avverte la necessità di migrazione verso l'interno e l'estero di manovali, meccanici e anche di impiegati d'ordine e di qualche professionista (medici, veterinari).

Livorno — Non si prospetta la necessità di migrazioni verso l'interno, se potrà aversi dentro l'anno la derequisizione degli stabilimenti industriali e la riattivazione del porto. Nell'isola d'Elba invece vi è tendenza a trasferirsi nel continente per parte di operai e di marittimi.

Aspirazione a emigrazione verso l'estero si manifesta da parte di lavoratori non specializzati e di un certo numero di professionisti.

Lucca — Aspirano a recarsi in Sardegna o in Maremma piccoli e piccolissimi proprietari di terreni della montagna (Garfagnana) con reddito insufficiente; forte disponibilità di manovalanza generica, più scarsa di operai specializzati per la emigrazione all'estero. La prospettiva di un espatrio, prima in Estremo Oriente (per conto dell'Ammiragliato Britannico), poi per i minatori nel Belgio e in Francia e infine gli attuali preliminari di ingaggio per la Svizzera, hanno suscitato enorme interesse e un numero considerevole di domande sono affluite agli Uffici del Lavoro della provincia.

Pisa — L'aspirazione a migrare verso l'interno (Lombardia e Piemonte) e verso l'estero (Europa nord occidentale e Americhe) si manifesta sopratutto, oltrechè tra i lavoratori generici, nelle categorie dei carpentieri e dei meccanici, e anche da parte di qualche professionista.

Pistoia — Oltre la tendenza dei boscaioli a migrare, secondo l'abitudine, verso la Maremma, la Sardegna e la Calabria, se ne palesa anche una verso l'estero (Americhe) da parte di mano d'opera generica; verso il Belgio e la Francia da parte di mano d'opera specializzata.

Siena — A causa della crisi nel mercato del mercurio si ha un'accentuata tendenza da parte delle popolazioni delle zone povere dell'Amiata (braccianti agricoli e minatori) a migrare per le lavorazioni stagionali in provincia di Grosseto. D'altronde, per la mancanza di lavoro in tutte le zone i lavoratori di qualsiasi categoria gradirebbero trasferirsi in località che offrissero occupazione, e l'interessamento per una emigrazione all'estero è vivo in tutte le categorie.

Marche

Ancona — La necessità di un abbandono della sede abituale verso altre località italiane si presenta specialmente per le zone montane (Fabriano e comuni limitrofi) dalle quali già in passato partiva una notevole corrente migratoria in direzione dell'Umbria (Terni-Foligno) e del Lazio (campagna romana). Tale necessità si fa specialmente sentire per la mano d'opera non specializzata e per la manovalanza in genere.

Notevole è poi la tendenza dei lavoratori disoccupati per una migrazione all'estero. La forte disoccupazione (più di 13 mila disoccupati) la scarsità di risorse e di impianti industriali e la grave crisi in cui si dibattono le industrie locali per gli ingenti danni bellici subìti, fanno sì che molto limitate sono le possibilità attuali di ripresa economica. Ciò induce i più dei disoccupati ad aspira-

re all'emigrazione all'estero, anche oltre Oceano. Tale aspirazione è maggiormente viva nelle categorie dei braccianti e manovali generici e in quella dei minatori.

Ascoli Piceno — Assai diffusa la disoccupazione; moltissime le richieste di emigrazione per l'estero (Francia, Belgio, America latina) per parte di lavoratori di ogni categoria e in special modo di edili, tecnici agrari e industriali, impiegati privati.

Macerata — Nella categoria operai industriali si prospetta la necessità di emigrazione verso centri industriali per la impossibilità di riassorbimento delle industrie locali e perchè molti lavoratori già residenti in tali centri sono ritornati per sfollamento nei paesi di origine. Si nota pure una forte tendenza di lavoratori della terra, componenti famiglie mezzadrili e per lo più giovani reduci, ad abbandonare il lavoro dei campi per cercare nelle città una diversa attività.

Si prospetta necessità di emigrazione verso paesi esteri (più desiderati sono quelli europei) di manovali, muratori, lavoratori del legno, del ferro, del cuoio, minatori ecc. Anche la composizione delle famiglie mezzadrili risulta superiore alle necessità della conduzione dei fondi.

Da ciò pressanti richieste presso l'Ufficio del Lavoro particolarmente in occasione dell'ingaggio per l'E. O. da parte dell'Ammiragliato britannico; oltre a manovali, muratori, meccanici, autisti ecc., si presentarono impiegati, professionisti e operai specializzati.

Pesaro e *Urbino* — Necessità di migrazione si avverte tra i meccanici, minatori, carbonai e manovalanza in genere. Aspirano ad una emigrazione verso l'estero in modo particolare, oltre gli operai non qualificati, le categorie impiegatizie e professionali (geometri, maestri, medici, ragionieri).

Umbria

Perugia — Numerosa mano d'opera dell'industria, in seguito alla distruzione o cessazione di aziende per eventi bellici, non trova possibilità di occupazione; trattasi prevalentemente di minatori, meccanici, muratori, operai e manovali in genere. Anche numerosi impiegati privati sono senza possibilità di lavoro. Tutta questa massa di disoccupati è disposta ad emigrare all'estero se non trova una qualche sistemazione nell'interno del paese.

Terni — Disoccupazione principalmente di non qualificati: manca una tendenza a spostamenti nell'interno del paese. Verso l'estero tendenza tradizionale verso la Francia e l'America latina: al momento attuale non si verifica una particolare richiesta, non conoscendosi le possibilità e le condizioni. Si rileva una generale aspirazione ad emigrare in paesi ricchi ove si crede che la remunerazione del lavoro sia tale da consentire un tenore di vita più elevato.

Lazio

Rieti — La permanenza in sede di numerose maestranze è condizionata alla ripresa totale di tutte le imprese locali.

La tendenza alle migrazioni verso paesi stranieri è forte presso quasi tutte le categorie di lavoratori, specie se disoccupati, e tra coloro che essendo vissuti per anni e anni all'estero, rimpatriarono nell'ultimo quinquennio.

Roma — Non si prospetterebbe necessità di abbandono di sede qualora i lavori per la ricostruzione si iniziassero prontamente; è notevole in ogni modo la tendenza verso una emigrazione all'estero (Francia, Americhe) da parte di lavoratori dell'edilizia, della manovalanza, del bracciantato agricolo e anche in una notevole cerchia di professionisti (ingegneri, medici ecc.) e di impiegati.

Abruzzi Molise

Campobasso — Numerosi meccanici, autisti, operai chimici, camerieri, gelatieri, aspirano a muoversi verso l'Italia settentrionale e centrale in cerca di lavoro; molti del settore agricolo verso l'Argentina, del settore industriale, commerciale, impiegatizio e professionale verso l'Ame-

rica del Nord in linea principale, verso altri Stati d'Europa in linea subordinata.

Chieti — Numerosi disoccupati, specialmente nel campo edilizio e della meccanica, sono disposti a raggiungere altre località italiane ed eventualmente a sistemarvisi, pur di essere occupati in un proficuo lavoro. Desiderata è pure, anche nel settore dell'agricoltura, l'emigrazione verso l'estero.

L'Aquila — Non soltanto in questo momento, per la mancanza di industrie e per la sterilità di gran parte del suolo, le masse lavoratrici hanno sentito il forte bisogno di emigrare, bisogno che dalla liberazione si è fortemente accentuato; specialmente tra i lavoratori edili e i braccianti agricoli è forte l'aspirazione a migrare. Recentemente gli abitanti di Campotosto e di Mascioni, privati delle loro terre per la formazione del lago artificiale che dovrà alimentare la centrale elettrica di Vomano, desiderarono in massa trasferirsi nell'Agro romano.

In quasi tutte le categorie di lavoratori si aspira all'emigrazione all'estero; in modo particolare il desiderio è forte fra le categorie edili, i minatori, i manovali generici, i tecnici, i professionisti, gli impiegati.

Pescara — Questa provincia ha dato sempre largo contributo a migrazioni verso paesi stranieri, prevalentemente in America, ma ha dato anche correnti migratorie verso talune zone dell'interno. La necessità di spostamenti verso qualsiasi zona dell'interno o dell'estero è sentita ora più acuta per la disoccupazione creata sopratutto dalle distruzioni belliche nelle industrie locali. Forte è infatti la disoccupazione tra gli autisti e meccanici, i minatori, i chimici, i non qualificati.

Teramo — La necessità dell'abbandono della sede abituale si prospetta in tutte le zone della provincia e specialmente nelle categorie di braccianti agricoli addetti all'edilizia, all'industria dei laterizi, autisti, impiegati d'ordine; forte è il desiderio dell'emigrazione verso l'estero: Europa occidentale Nord e Sud America.

Campania

Avellino — Dall'alta Irpinia lavoratori agricoli, dalla maggioranza dei comuni della provincia manovali e operai generici, insieme a poche aliquote di specializzati (minatori, edili), aspirano a muoversi tanto verso il Napoletano e il Salernitano, quanto (nel caso dei minatori) verso la Sardegna. Ma quanto sia forte il desiderio di emigrare all'estero è provato dal fatto che in occasione della richiesta da parte dell'Ammiragliato britannico di lavoratori per l'E. O., oltre 3 mila domande affluirono all'ufficio del Lavoro. Numerose domande giungono ancora in seguito alle varie notizie e anticipazioni apparse nella stampa.

Benevento — La tendenza alla migrazione interna si manifesta nella categoria dei minatori (circa 300 unità). E' invece molto sentito il desiderio di emigrazione verso paesi stranieri specialmente dai lavoratori agricoli (Francia, Spagna, Americhe) e da alcune altre categorie (manovali, falegnami, meccanici e impiegati.

Caserta — Notevole numero di disoccupati (tessili e non qualificati) che muoverebbero volentieri verso altre parti d'Italia o verso paesi stranieri.

Napoli — In apposita riunione tenuta dalla Camera di Commercio, Industria e Agricoltura (17 aprile 1946) presenti i rappresentanti di tutte le categorie, mentre si è rilevata la impossibilità di fornire risposte specifiche ai singoli quesiti del questionario, si è deliberato di esporre il punto di vista dei convenuti nei riguardi della disoccupazione e della emigrazione:

1) per quanto concerne specificamente l'agricoltura nella provincia di Napoli, mentre non si ritiene, allo stato attuale, possibile una emigrazione di mano d'opera, si è di avviso che possa e debba evitarsi una emigrazione allo scopo di conservare la mano d'opera addetta alle importanti opere di miglioramento di cui sono suscettibili vaste zone della provincia e dalle quali è lecito attendersi un potenziamento concreto dell'agricoltura in guisa da elevarne sensibilmente il rendimento;

2) il settore industriale è attualmente appesantito da un supero di mano d'opera generica (manovalanza) di origine agricola. La eliminazione di questo supero è indispensabile, ma si ritiene che soltanto minima parte potrà essere assorbita dalla emigrazione e, specialmente, da una emigrazione interna in quanto il fenomeno è presso a poco simile in altre provincie e regioni.

Anche da parte degli esperti del settore industriale si auspica, perciò, la possibilità di vaste opere di miglioramento in agricoltura per ottenere un tangibile potenziamento di queste opere. Tali opere dovrebbero accompagnarsi alla ripresa dell'attività edilizia e al riassestamento dell'industria anche con la trasformazione degli scopi produttivi di alcuni stabilimenti;

3) da parte dell'Ufficio del Lavoro si conferma che il settore della mano d'opera per il quale si rileva il maggiore appesantimento, è quello della manovalanza di origine agricola ma si riscontra anche una notevole disoccupazione di autisti e di impiegati.

Al riguardo delle possibilità di migrazioni interne, la tendenza di una certa parte dei disoccupati è principalmente per le zone sinistrate del Lazio e in ispecie per quella di Cassino ove si ritiene che i lavori di ricostruzione e anche di riassestamento dei campi possano offrire possibilità di impiego.

Per quanto concerne la emigrazione all'estero le tendenze degli interessati appaiono polarizzate per l'Europa, al Belgio e alla Francia e per l'Oltre Oceano al Brasile.

Si rileva tuttavia che molte insistenze per emigrare all'estero sono fatte dagli appartenenti alle categorie impiegatizie che, tuttavia, si ritiene siano quelle che meno facilmente possono trovare collocamento.

Salerno — Non si manifestano tendenze di movimenti verso l'interno del paese ma numerose categorie di lavoratori aspirano a trasferirsi nelle Americhe.

Puglie

Bari — L'aspirazione a cambiar sede si è manifestata soltanto negli elementi specializzati che vedono in una migrazione interna la possibilità di un miglioramento morale ed economico; se gli stabilimenti industriali funzionassero come nel periodo prebellico tali spostamenti non apparirebbero necessari. Ma i lavoratori di ogni categoria si recherebbero volentieri in paesi stranieri ove il loro lavoro fosse meglio remunerato; preferiti sarebbero la Francia e le Americhe.

Brindisi — In genere i lavoratori di questa provincia sono restii a trasferirsi sia in altre località italiane sia all'estero. Invece Brindisi è la meta dei lavoratori di altre provincie, che sono poi preferiti da datori di lavoro, specialmente agricoltori, per le minori esigenze.

Attualmente vi è in provincia un forte eccesso di mano d'opera e in conseguenza un grande numero di disoccupati che si agitano assai spesso e qualche volta anche con manifestazioni gravi. La disoccupazione è dovuta alla riduzione dei lavori del porto, alla paralisi dei pochi stabilimenti meccanici (S.A.C.A., Rinascente, etc.) che, cessate le ordinazioni militari a causa della fine della guerra e non avendo ancora raccolto i capitali per la trasformazione in industria di pace, hanno proceduto al licenziamento di una buona parte delle maestranze.

Le agitazioni sono poi dovute anche al fatto che, a causa dell'altezza del costo della vita, i braccianti agricoli non possono mantenersi durante il periodo della disoccupazione stagionale e chiedono lavoro continuativo, anche quando esso economicamente non rende.

Per le ragioni dette sopra, sussiste la necessità tanto di migrazioni interne quanto di emigrazione all'estero, specialmente nella categoria dei braccianti, manovali e artigiani (fabbri, falegnami, muratori) del capoluogo e dei comuni più popolosi: meta preferita la Francia e il Belgio.

Foggia — Non si è manifestata tendenza verso migrazioni nell'interno del paese. Forte è invece l'aspirazione ad emigrare all'estero nelle categorie dei manovali, muratori, carpentieri, autisti, meccanici, minatori, braccianti agricoli tanto nei maggiori centri quanto nel Gargano e nel sub-Appennino che sono le zone più po-

vere della provincia e dove non è offerta possibilità di lavoro.

Lecce — Disoccupazione di terrazzieri, di minatori, di muratori, di contadini e conseguente necessità di migrazioni verso l'interno e verso l'estero.

Lucania

Potenza — Si prospetta la necessità di abbandono della sede da parte di lavoratori dell'edilizia.

La Lucania ebbe in passato una larga emigrazione, specie del bracciante agricolo. Si ritiene che tale corrente migratoria debba riprendersi con destinazione verso le due Americhe e in particolare verso gli Stati Uniti, ove ciò sia consentito.

Calabria

Catanzaro — Circa 12 mila disoccupati a fine marzo 1946, specialmente lavoratori edili, manovali in genere, braccianti agricoli; forte il desiderio di migrare sia all'interno, sia all'estero (Francia, Belgio, Argentina).

Reggio di Calabria — Notevole disoccupazione, in specie tra i lavoratori dell'edilizia i quali si sposterebbero volontieri verso Roma e il Lazio, mentre i minatori preferirebbero Savona o Aosta. In tuttta la provincia e in modo speciale tra i braccianti e tra i lavoratori dell'edilizia e delle strade è notevole tendenza all'emigrazione all'estero (Inghilterra e colonie, Algeria, Tunisia, Sud Africa, America in genere).

Sicilia

Caltanissetta — Desiderano migrare verso altre regioni italiane lavoratori edili, minatori, lavoratori meccanici, tutti ben disposti peraltro a emigrare anche all'estero.

Catania — Non si manifesta necessità di migrazioni verso l'interno. Ma la disoccupazione notevole in tutti i settori provoca numerose richiese di espatrio in specie da lavoratori dell'edilizia, dei trasporti e dai braccianti edili e agricoli.

Palermo — L'Ufficio regionale del Lavoro per la Sicilia dà le seguenti notizie riferibili a tutta l'isola:

In tutta la regione, particolarmente nella categoria dei *minatori* (Provincie di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo) e degli operai in genere specie meccanici, si manifesta la necessità di abbandono della sede abituale.

Dalla Sicilia verso l'Italia settentrionale e per i minatori anche verso la Sardegna.

Inoltre in tutta la Sicilia c'è la tendenza nei lavoratori della campagna e dei piccoli centri a stabilirsi nei capoluoghi di provincia e specialmente a Palermo. Il fenomeno è dovuto alla generale mancanza di lavoro ed alla diffusa opinione che nei centri più popolati sia più facile trovarne, e, in parte anche al desiderio di migliorare la propria posizione sociale cambiando il genere di attività e il posto di lavoro. Il maggior contributo a questa migrazione viene dato dagli operai non qualificati, dai contadini, dai lavoratori dell'edilizia, dai reduci di tutte le categorie di lavoro in cerca di sistemazione. Molti profughi delle zone occupate della Venezia Giulia tendono pure a stabilirsi in Sicilia.

La Sicilia ha dato da lungo tempo il maggiore contributo all'emigrazione all'estero.

Le restrizioni dell'ultimo venticinquennio hanno compresso fortemente la massa emigratoria, che negli anni passati ha trovato qualche sfogo in Africa. A questo si aggiunga la stasi in tutte le attività causata dalla recente guerra e il rientro dei reduci, che non trovano lavoro in Patria, per cui il disagio risulta fortemente acuito.

Normalmente i più forti contingenti per l'emigrazione all'estero sono dati dalla manovalanza e dai contadini; oggi però aspirano ad emigrare i lavoratori di tutte le categorie: operai specializzati metallurgici ed edili, artigiani, marittimi, impiegati e professionisti. Una forte ed inusitata tendenza all'emigrazione si manifesta nella categoria degli impiegati che ha avuto uno straordinario incremento nella mastodontica burocrazia sindacale del cessato regime, ora disciolta. Una preoccupante pressione si rileva nei reduci di tutte le categorie professionali per i quali l'emi-

grazione rappresenterebbe una salutare valvola di sfogo.

Ragusa — La generale situazione di disagio, creatasi a seguito della guerra, ha accentuato la necessità di migrazioni da questa provincia, la quale, pur essendo in uno stato di attivismo economico più intenso di quello di altre provincie isolane, non ha, tuttavia, possibilità di assorbire *in toto* la disponibilità di mano d'opera esistente.

Anche prima della guerra, viva era questa necessità migratoria che si sviluppava, in linea di massima, o verso i territori dell'Africa Italiana o verso gli Stati Uniti del Nord América. I più erano lavoratori del braccio: muratori, picconieri, braccianti, ecc. Solo poche unità appartenenti ad attività artigianali (sarti, barbieri, falegnami, ecc.) tentavano la via della migrazione interna verso i grandi agglomerati urbani della Penisola (particolarmente: Roma, Milano, Torino, ecc.).

Il corso della guerra, la assoluta impossibilità di poter continuare le migrazioni nei territori italiani d'Africa, il ritorno di un notevole numero di prigionieri, le espulsioni di contingenti non irrilevanti di italiani dalla Tunisia, di coloni dall'Africa Orientale, appesantisce sempre più la grave situazione della manodopera disoccupata e fa avvertire più fortemente la necessità di migrazioni che diano occupazione dignitosa e possibilità di vita a notevoli contingenti di lavoratori.

Anche la migrazione all'interno, pur se poco gradita alla maggior parte dei disoccupati, sarebbe un sollievo per molti di colori che non trovano qui lavoro. Essa potrebbe essere riferita alle seguenti categorie: braccianti, picconieri, scalpellini, muratori, e lavoratori di tal genere.

Non può stabilirsi l'ambiente geografico in cui tali categorie aspirerebbero ad occuparsi. Si pensa che esse siano disposte ad andare in ambienti il meno possibile lontani dalla loro abituale residenza, salvo che l'allettamento di salari oltremodo remunerativi non sia di stimolo (e lo sarebbe certamente) ad affrontare i disagi della lontananza dalla terra d'origine.

Le categorie artigianali, e, tra queste, in ispecial modo, i lavoranti falegnami, sarti, barbieri, decoratori, gradirebbero, in genere, ove possibile per loro trovar lavoro, spostarsi nei grandi centri dell'Italia centro-settentrionale.

Quando si parla di emigrazione vera e propria verso paesi stranieri si è qui concordi nel ritenere che nessuna emigrazione per motivi di lavoro possa riuscire più opportuna e vantaggiosa di quella fatta verso gli Stati Uniti d'America. E' tradizionale qui la emigrazione in America. E tutte le categorie dei lavoratori sarebbero dispostissime ad effettuarla se ciò fosse possibile.

Certo che una emigrazione verso l'America del Nord di molti elementi è ritenuta necessaria nello stato attuale; e tale necessità non è avvertita solo ora, ma da parecchi decenni prima della instaurazione del fascismo.

Le famiglie del ragusano, attualmente residenti negli Stati Uniti del Nord America, perchè emigrate da tempo (1914-1924), sono numerosissime. Così come sarebbero numerosissimi i lavoratori di ogni categoria che sarebbero felici di potersi spostare in tali zone anche senza un ingaggio di lavoro definito a priori.

E' stata nel passato anche riscontrata — in proporzioni molto più ridotte — la emigrazione nei Paesi del Sud America (specialmente Argentina e Brasile) e verso l'Australia. Anche per tali zone potrebbero essere gradite offerte di lavoro; e ciò sempre che non sia assolutamente possibile ottenere di poter emigrare per il nord America.

Questo, in sintesi, la situazione migratoria della provincia, quale appare da un attento esame.

Siracusa — Non si palesa necessità di abbandono di sede per parte dei lavoratori, tra questi peraltro, e specialmente nel settore dell'industria edilizia estrattiva, meccanica e, alberghiera e nel bracciantato agricolo è vivo il desiderio di migrare sia verso l'Italia del Nord, sia verso l'estero e preferibilmente verso le Americhe, l'Inghilterra, il Belgio, la Francia.

Trapani — I disoccupati, specialmente i non qualificati, sono disposti ad emigrare verso qualunque altra parte del paese assoggettandosi a qualsiasi genere di lavoro (come minatori in Sardegna o nel Grossetano); nei riguardi dell'estero si

preferisce la Tunisia e in genere l'Africa settentrionale. Circa 250 cavapietre e manovali hanno manifestato il desiderio di trasferirsi nel Belgio e in Francia per lavorare nelle miniere di carbone o di ferro.

Un buon numero di lavoratori dell'agricoltura aspira a trasferirsi negli Stati Uniti o nel Brasile.

Le Associazioni combattentistiche della Sicilia, nei riguardi della disoccupazione nell'isola e delle conseguenti necessità di emigrazione hanno fatto presente che, oltre ai lavoratori della terra, tra le categorie più disagiate dei reduci disoccupati sono gli artigiani in genere, gli addetti all'industria e al commercio, gli impiegati e i tecnici; esse chiedono:

— che il Ministero delle Comunicazioni rediga dettagliatamente un preventivo tecnico che risolva esaurientemente i trasporti dei disoccupati emigranti, trasporti che, se non potranno essere effettuati a titolo gratuito, i reduci sono disposti a rimborsare successivamente, con pagamenti rateali mediante rimessa di divisa estera, con decorrenza a datare dall'inizio delle liquidazioni paghe relative ai lavori all'estero espletati dai medesimi;

— che l'Ente competente, previo accordo con la Delegazione Gen. Italia dell'U.N.R.R.A. addivenga a Roma ad una convenzione per la quale sia concesso il passaggio degli emigranti su navi e piroscafi, che, toccando i porti italiani ed in partenza dai medesimi, facciano rotta per i paesi di emigrazione;

— che le spese sostenute dalle Compagnie di Navigazione, che eseguono trasporti per conto della U.N.R.R.A., vengano computate e conteggiate nelle somme stanziate dalla medesima, per i soccorsi all'Italia.

Che una Commissione dell'Ufficio Regionale del Lavoro della Sicilia partecipi alle sedute tenute fra il Ministero degli Esteri, il Ministero del Lavoro e le Ambasciate interessate, onde essa possa fornire tutti quegli elementi che si reputano necessari per la determinazione delle aliquote di emigrazione da computare e distribuire fra le varie regioni d'Italia.

Le Associazioni si riservano pertanto di trasmettere tutti quei dati, relativi alla disoccupazione, che fossero eventualmente richiesti dagli Enti in indirizzo e relativi alle singole Associazioni.

Tanto allo scopo di agevolare i compiti degli Uffici Regionali e Provinciali del Lavoro.

Sardegna

Nuoro — E' parere dell'Ufficio Provinciale del Lavoro che per la Provincia di Nuoro non vi sia assoluta necessità di un abbandono della sede abituale per parte di lavoratori verso altre località italiane, nè tale possibilità o volontà si è manifestata in alcune categorie di lavoratori, i quali per la maggioranza, sono braccianti agricoli e manovali.

Questo Ufficio ritiene inoltre, a maggior chiarezza, che la mano d'opera attualmente disoccupata e che purtroppo stenta a ritrovarsi un qualsiasi lavoro, è priva di lavoro per cause contingenti dovute al cattivo andamento stagionale dell'anno scorso che ha costretto un rilevante numero di lavoratori in proprio a richiedere lavoro presso terzi. E' doveroso inoltre far notare come nel periodo ante-guerra la disoccupazione in Provincia di Nuoro fosse irrisoria e che si può pure affermare che anche i pochi disoccupati avevano comunque modo di sostenere se e la famiglia, lavorando saltuariamente ed in diversi lavori od in proprio. Si deve tener presente che la grande maggioranza dei lavoratori è data da quelli dell'agricoltura e più precisamente pastorizia e bracciantato, senza quindi una qualifica precisa e tali da potersi adattare a qualsiasi lavoro di forza.

Si crede pertanto che la mano d'opera tuttora eccedente possa essere agevolmente assorbita in provincia, se si pongano in esecuzione i piani di bonifica nelle vaste zone della Baronia che potrebbero assorbire un rilevante numero di lavoratori agricoli in alcune decine di migliaia di ettari di terreno produttivo, ma incolto.

Riguardo alle migrazioni verso paesi stranieri, pur restando ferme le considerazioni sopradette circa la necessità di espatrio, si può affermare

che la tendenza ad abbandonare le proprie terre per l'estero si è manifestata di grande portata, senza limiti di età, di condizione e di mestiere. Certo è però che la massa di coloro che desiderano espatriare, è data da braccianti i quali non pongono pregiudiziali di qualifica, ma son disposti verso qualsiasi impiego. Fanno solo questione di paga. A tali deduzioni infatti fummo portati allorchè si dovettero raccogliere le domande per l'emigrazione in Estremo Oriente. Pur non avendo in genere preferenze dal lato della qualifica, notevole è il desiderio di esser avviati verso paesi sud-americani, ove era, anche in altri tempi, la maggior zona di affluenza degli emigranti sardi, e per lavori attinenti l'agricoltura e l'edilizia, mentre minime sono le richieste per lavori di miniera in profondità. A questo proposito è bene far notare che in genere il sardo non è disposto verso lavoro di profondità. A Carbonia infatti si dovette anche negli ultimi tempi, ricorrere a minatori del Continente, come minimo è il numero di quelli disposti a recarsi in Belgio e Francia per le miniere di ferro e carbone.

Concludendo si afferma che non vi sono possibilità di emigrazione in massa verso altre regioni dell'Italia; e che in linea di massima e nel caso che vengano ripresi a breve scadenza i progetti di bonifica delle vaste zone malsane della Provincia, non è necessaria nel mòdo più assoluto una emigrazione verso paesi stranieri.

Comunque si resta del parere che per emigrazioni di lavoratori agricoli verso paesi oltre Oceano anche questa Provincia possa dare una certa aliquota, seppure limitata, di emigranti.

Sassari — Forte disoccupazione in specie tra gli edili qualificati e generici, che sarebbero disposti a muoversi verso altre parti del paese. Tanto in questa quanto in altre categorie (industria estrattiva, meccanica e metallurgica, edilizia, stradale, legno e arredamento, impiegati e professionisti) si manifesta il desiderio di emigrazione all'estero (America del Nord e del Sud - Australia).

Notizie trasmesse dalla Direzione Generale degli italiani all'estero

Dagli organi periferici della Direzione Generale degli italiani all'estero sono pervenute le seguenti notizie:

Piemonte

La richiesta di emigrare in cerca di lavoro è rilevante e si estende a quasi a tutte le categorie di lavoratori, specie se disoccupati, motivata quasi esclusivamente dal desiderio di migliorare la loro condizione economica ed attirati dal miraggio di migliori paghe.

Le categorie di operai più interessanti di emigrare sono:

Operai edili e minatori: molti di questi sono senza lavoro e desidererebbero recarsi in Francia o nelle miniere del Belgio.

Operai tessili: fanno richiesta di recarsi specialmente in Svizzera, poi in Belgio.

Questi lavoratori, come anche i *metallurgici, quelli dell'abbigliamento e dell'arredamento, quelli dei trasporti, gli autisti, i manovali in genere e contadini* fanno richiesta di emigrare in qualunque paese, ma specialmente negli Stati Uniti, Brasile, Argentina, Australia e Africa del Sud.

Lombardia

Le provincie della Lombardia, specie quelle della fascia montana (Varese, Como, Bergamo, Sondrio e Brescia), sono sempre state generatrici di correnti migratorie verso paesi esteri. E' logico quindi che, dopo l'arresto forzato di guerra ed il rimpatrio di tanti lavoratori che già si trovavano all'estero si prospetti la necessità di un gran numero di lavoratori di dover cercare nuovamente all'estero la possibilità di lavoro e di guadagno.

E' impossibile avere oggi un quadro esatto della situazione ma, dato che le condizioni attuali di tutte le provincie della Lombardia sono quelle di una disoccupazione preoccupante, data la pletora di mano d'opera che non può essere assorbita in lavori locali, si può con sicurezza affermare che le categorie di lavoratori manuali sono tutte rappresentate nella necessità di trovare uno sfogo in paesi esteri. A titolo indicativo si dettaglia per ogni provincia le probabili formazioni di correnti migratorie:

Prov. di Bergamo — Boscaiuoli, carbonai, teleferisti, manovali e tutte le categorie di lavoratori dell'industria e dell'edilizia; disposti a spostarsi verso qualsiasi paese estero.

Prov. di Brescia — Idem.

Prov. di Sondrio — Idem.

Prov. di Como — In prevalenza operai dell'edilizia, personale alberghiero, terrazzieri, manovali e braccianti, disposti a recarsi ovunque.

Prov. di Varese — Idem.

Prov. di Pavia — Terrazzieri, manovali, braccianti, disposti a recarsi ovunque.

Prov. di Cremona — Idem.

Prov. di Mantova — Idem.

Prov. di Milano — Non è possibile, per il momento, dare indicazioni attendibili per questa provincia, dato che Milano non ha mai avuto tradizione emigratoria, ma è sempre stato un gran mercato e centro di lavoro e che ,attualmente, la affluenza di mano d'opera di altre provincie e regioni è tale da non permettere di poter fare pronostici, nè sull'assorbimento della stessa nè sull'impiego in altre località italiane della mano d'opera esuberante.

La tendenza all'emigrazione verso paesi esteri è fortissima in tutte le provincie e sono avvenute già diverse partenze di boscaiuoli e carbonai dalla provincia di Sondrio, diretti nella Svizzera e di minatori di carbone diretti in Belgio, dalle provincie di Sondrio, Milano, Brescia e Bergamo. Anche nel ramo dell'edilizia sono in corso pratiche per il trasferimento in Francia dl nostri operai della provincia di Varese e, dalle provincie limitrofe al confine della Svizzera è continuo il movimento dei nostri lavoratori che, a mezzo della carta di frontiera, si recano a lavorare nella vicina Confederazione Elvetica ed ottengono regolari passaporti in base a contratti individuali di lavoro per detta destinazione.

E fra questi ultimi le donne di servizio che, nella Svizzera e specie nel Canton Ticino, sono molto ricercate.

Indipendentemente quindi da necessità contingenti, la tendenza e l'aspirazione ad abbandonare la sede naturale e recarsi all'estero, è diffusissima in tutte le provincie della Lombardia e specialmente in quelle di Bergamo, Brescia, Varese, Como e Sondrio, dove l'emigrare è una tradizione secolare a cui si deve il benessere di non poche località, specie delle regioni montuose, dovuto appunto ai sudati risparmi percepiti all'estero dai lavoratori del posto.

Toscana

Provincia di Lucca — (Prov. di fortissima, atavica, emigrazione temporanea, in prevalenza transoceanica) Rilevante numero di richieste d'espatrio per gli U.S.A. di familiari, e di agricoltori pel Brasile, Argentina, Australia nonchè di commercianti e di pochi professionisti per qualsiasi destinazione. Poche domande per collocamento o ritorno in *Francia* di *manovali e braccianti.*

Sensibili richieste per espatrio in *Olanda, Belgio, Lussemburgo* di decoratori e formatori in stucco; di spaccapietra e cavatori per il Belgio o Francia nonchè di alcuni minatori all'aperto e di pochi specializzati per lavoro in galleria. Per la Francia, Tunisia, Algeria ed Egitto di domestiche o attendenti a casa.

Prov. di Pistoia — (Prov. di emigrazione stagionale per lavori forestali). Tendenza a cercare occupazione in Corsica per produzione di carbone vegetale. Poche domande come manovali di miniera per il Belgio e scarse per paesi transoceanici.

Prov. di Firenze — (Prov. di emigrazione). Da alcuni comuni montani leggera tendenza ad espatrio stagionale in Corsica per lavori forestali, più sensibile di specializzati per la Francia.

Prov. di Siena — (Prov. di nessuna emigrazione). Poche segnalazioni per lavori di bracciantato agricoli per stati transoceanici, di qualche muratore o manovale come di alcuni specializzati per qualsiasi destinazione.

Prov. di Arezzo — (Prov. di scarsa emigrazione). Poche segnalazioni di braccianti agricoli per stati transoceanici, di qualche muratore o manovale come di alcuni specializzati per qualsiasi destinazione.

Prov. di Grosseto — (Prov. di scarsa emigrazione stagionale forestale). Pochissime richieste di braccianti agricoli per qualsiasi destinazione a preferenza per la Corsica e paesi transoceanici.

Prov. di Pisa — (Prov. di scarsa emigrazione temporanea continentale). Rare domande di braccianti agricoli per qualunque località, a preferenza Francia o Stati del Sud America.

Prov. di Apuania — (Prov. di scarsa emigrazione). In conseguenza dell'arresto o fortissima limitazione nella lavorazione del marmo, gran numero di domande d'impiego come cavatori, spaccapietre a preferenza per la Francia o Belgio, ed anche di minatori all'aperto nonchè di alcuni specializzati per sottosuolo in Belgio.

Liguria

Prov. della Spezia — (Prov. di limitata emigrazione). Grandissimo numero di domande di specializzati (meccanici) per ogni Stato a preferenza transoceanico. Scarse domande di agricoltori stagionali per la Francia e di merciai ambulanti.

Emilia

Prov. di Bologna — (Prov. di limitata emigrazione stagionale della zona montana per lavori). Domande di *lavoratori di galleria, minatori e manovali di miniera* con preferenza *per il Belgio*. Poche domande per lavori di carbonizzazione in Corsica e per Stati transoceanici.

Prov. di Modena — (Prov. di sensibile emigrazione stagionale forestale dalla zona montana). Al momento poche domande per impiego in lavori forestali in Algeria (segantini) e di minatori e manovali di miniera per il Belgio. Di pochi agricoltori per la Francia e paesi transoceanici.

Prov. di Reggio Emilia — (Prov. di scarsa emigrazione). Poche domande di segantini in lungo per Algeria e Francia, e di qualche lavorante di miniera per il Belgio.

Prov. di Parma — (Prov. di sensibile emigrazione stagionale forestale della zona montana). Permane la tendenza a cercare lavori forestali in Algeria (segantini in lungo), e stagionali di carbonizzazione in Corsica. Poche domande di lavoranti di miniera per il Belgio e di braccianti agricoli per paesi transoceanici.

Prov. di Piacenza — (Zona montana). Tendenza a cercare lavori forestali ed agricoli in Francia e limitata per Stati transoceanici.

Prov. di Forlì — (Prov. di limitata emigrazione). Forte richiesta di impiego in lavori di miniera *(anche specializzati)* per il Belgio, Francia, Lussemburgo

Prov. di Ravenna — Scarse richieste di braccianti per lavori agricoli in Francia e Stati transoceanici.

Umbria

Prov. di Perugia — (Prov. di sensibile emigrazione). Forte richiesta d'impiego in lavori di miniera in Belgio o Francia (specializzati e manovali), e di agricoltura in Brasile e Argentina.

Prov. di Terni — (Prov. di scarsa emigrazione). Nessuna richiesta per l'estero.

Marche

Prov. di Ancona — (Prov. di limitata emigrazione). Forte richiesta d'impiego in lavori di miniera in Belgio o Francia

Prov. di Pesaro — (Prov. di sensibile emigrazione). Forte richiesta d'impiego in lavori di miniera in Belgio o Francia, e di agricoltura in Brasile, Argentina o per qualsiasi destinazione.

Prov. di Macerata — (Scarsa richiesta di collocamento all'estero).

Prov. di Ascoli — (Prov. di limitata emigrazione). Sensibile richiesta d'impiego in qualunque Stato come manovali e braccianti; alcuni muratori ed agricoltori per Stati del Sud America.

Lazio

Prov. di Rieti — (Prov. di sensibile emigrazione). Numerose richieste d'impiego di braccianti preferibilmente pel Sud America

Abruzzi e Molise

Prov. di Aquila — (Prov. di forte emigrazione). Numerosissime domande d'impiego come minatori e manovali di miniera per il Belgio, Francia, Lussemburgo, e di agricoltori per Stati transoceanici, nonchè di alcuni specializzati per qualsiasi destinazione.

Prov. di Teramo — Scarse domande di collocamento in paesi transoceanici e di braccianti per ogni destinazione.

Prov. di Pescara — Scarse domande di collocamento in paesi transoceanici e di braccianti per ogni destinazione.

Prov. di Chieti — (Prov. di forte emigrazione) Numerose domande di collocamento come manovali di miniera o braccianti per il Belgio o Francia. Pochi specializzati per qualsiasi destinazione a preferenza transoceanica.

Prov. di Campobasso — Scarse richieste di agricoltori o braccianti per qualsiasi destinazione a preferenza transoceanica.

* * *

Dal Ministero dell'Interno è giunta la seguente risposta:

I quesiti proposti da codesto Ministero col modulo d'inchiesta n. 2 riflettono materie che esulano in gran parte dalla competenza ed anche dall'attività di osservazione diretta di questa Amministrazione.

Trattasi, infatti, di problema d'indole prevalentemente sociale, relativo all'impiego della mano d'opera esuberante ed alle misure da adottarsi per lenire la disoccupazione.

La risoluzione del problema stesso, se molto potrà giovare ai fini della prevenzione e della repressione — compiti istituzionali della polizia — suppone, però, l'attuazione di misure, la cui natura ed estensione non possono essere valutate se non dagli appositi Organi tecnici e politici.

In base ad elementi a conoscenza di questo Ministero risulta:

1) Si manifesta effettivamente una diffusa tendenza da parte di lavoratori — specie braccianti od operai qualificati — a spostarsi verso altre zone del paese. Tale tendenza, che risponde, del resto, al diritto naturale della libertà di locomozione — che non potrebbe essere limitata e tanto meno soppressa da norme coercitive — risponde alle necessità di lasciare territori sinistrati o di scarse risorse per trovare occupazione o sistemazione più conveniente e lucrosa in località meno colpite e più floride.

2) Le zone che vengono in maggior misura abbandonate sono quelle dove è più diffuso il latifondo, meno praticata la mezzadria e dove, pertanto, sono più numerosi i braccianti (Puglia, Romagna, parte del Veneto, della Sicilia, della Sardegna). Altre zone sono quelle dove sono numerosi gli operai specializzatai (Lombardia, Piemonte) e non è possibile, per effetto del contrarsi della produzione industriale, trovar occupazione.

3) Si è, infatti, già verificata — per quanto non ancora su larga misura, data la deficienza dei mezzi di trasporto e degli alloggi — una migrazione di dette categorie di lavoratori.

4) Il flusso di tale movimento è diretto verso i grandi centri urbani che offrono maggiori attrattive e possibilità di trovare una occupazione qualsiasi o verso zone agricole più prospere.

5) Quanto alle emigrazioni si nota la stessa tendenza, che è, però, ostacolata dall'impossibilità di lasciare il paese, senza un atto di richiamo dall'estero, e dalle leggi ostative degli Stati, verso cui l'espatrio sarebbe diretto.

6) La tendenza all'espatrio si manifesta in quasi tutte le categorie dei lavoratori, con prevalenza, però, in quella dei braccianti, che cercano un'occupazione manuale qualsiasi, e degli operai qualificati dell'industria, che sperano di trovare all'estero una retribuzione corrispondente alla loro capacità tecnica.

7) Tale tendenza per gli impedimenti su indicati non ha avuto, però, negli ultimi anni, modo di realizzarsi.

8) I paesi verso cui gli emigranti vorrebbero di preferenza recarsi sono quelli delle Americhe e del Sud Africa, che offrono più seducenti prospettive di vita e di guadagno e la Francia.