

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 soprattutto 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. Ange.o; 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. Silbio, professore di statistica dell'Università di Torino e consulente 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; Casavini 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.; Varlechi 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 studi preparatori delle singole Sotto-commissioni 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 soprattutto 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, soprattutto 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 dedurre 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 ricollegli 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 affermatosi 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 rinuncia 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 pressochè 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 soprattutto 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, soprattutto 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'accento 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 strumenti 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 cosiddette 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 rinunciare 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 soprattutto 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 espliciti; 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 dalla 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' soprattutto 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 vari 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 risolta 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 serve 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 soprattutto 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 soprattutto 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 soprattutto 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; soprattutto: 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 principi 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





## 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 sovrappopolamento.*
- 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 sovrappollamento 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.*

*Le ali 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 per i 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 per i 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 principi 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 Canada) 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 vari 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 Canada 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 Grizziotti, 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 sovrappopolamento.

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 sovrappopolati, 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 sovrappopolamento 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 può 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 sussidi 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, edifici, 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 sussidi.

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  $\frac{1}{2}$  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 salari 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, nel 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 necessari. 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 necessari 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 bancari 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 bancari 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 verificchino 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 creditizi 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 uffici 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 uffici.

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 bancari 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 vari 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 soddisfa 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 può avvalere sono gli istituti provinciali per le case popolari, l'istituto nazionale per le case degli impiegati dello stato ed i vari istituti bancari 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 bancari pubblici (come la cassa depositi e prestiti ed il consorzio di credito per le opere pubbliche), sia da altri organismi e consorzi bancari, 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 artificiali 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, nonché 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, affinché 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 soprattutto 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 nonché 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 necessità 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 artificiali.

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-

memente 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 subita 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 soprattutto 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 soprattutto 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?

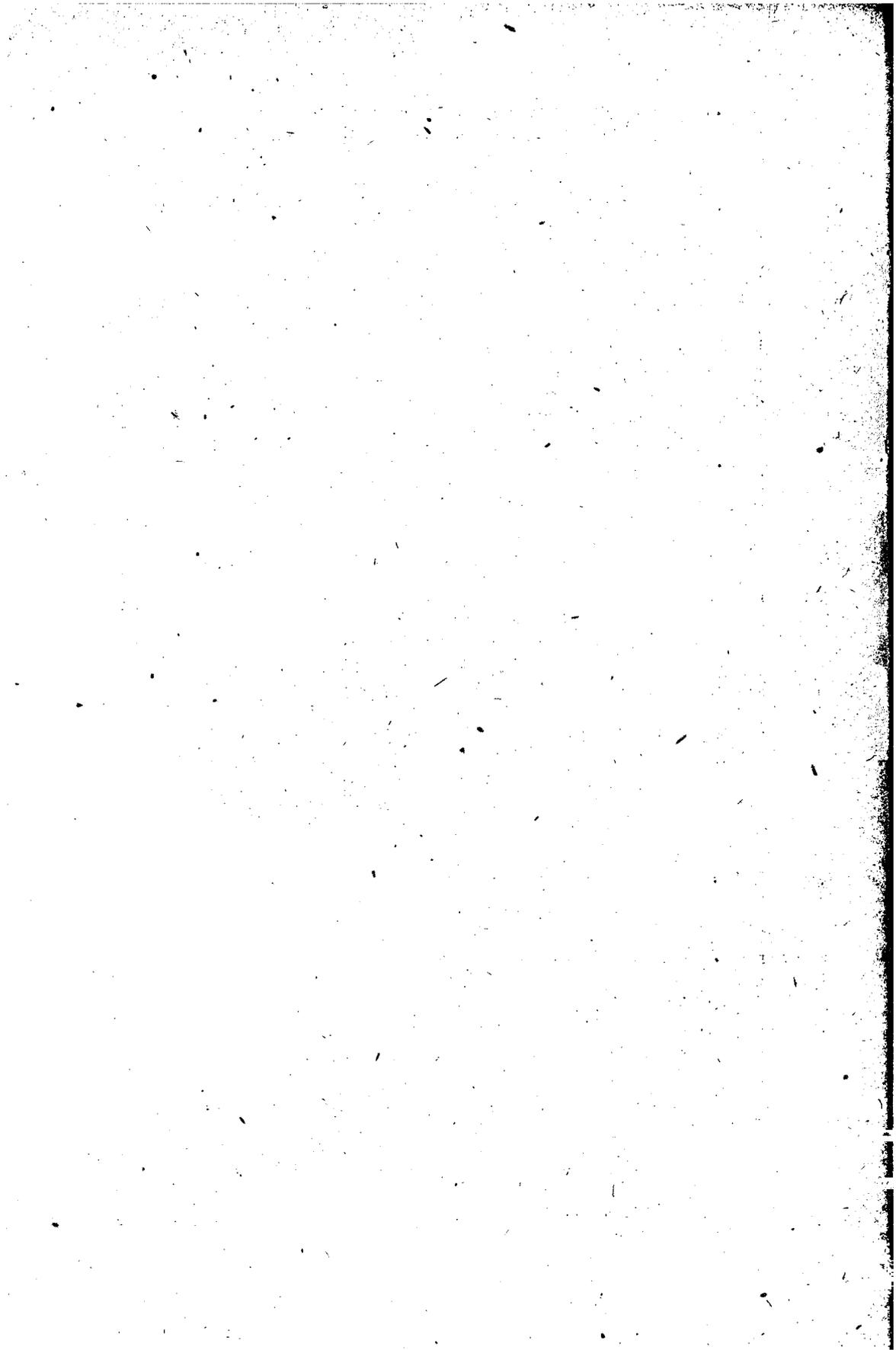
Un rapporto di Alberto Thomas alla XV sessione della conferenza internazionale del lavoro (1930) costituisce una opportuna guida per la risoluzione delle due questioni. Da quel rapporto emerge come i problemi del collocamento, delle migrazioni, delle emigrazioni hanno ciascuno di essi una soluzione propria; 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 ricorrere 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 principi informativi 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 nonché 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 direzione 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, nonché 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, nonché 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 soluzioni 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, Vergnani, 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 rinascendo 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 Sottocommissione 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) *Conclusioni.* - 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 consorzio, la fusione degli enti cooperativi, a renderne sempre più robusta la vitalità e più attivo il funzionamento.

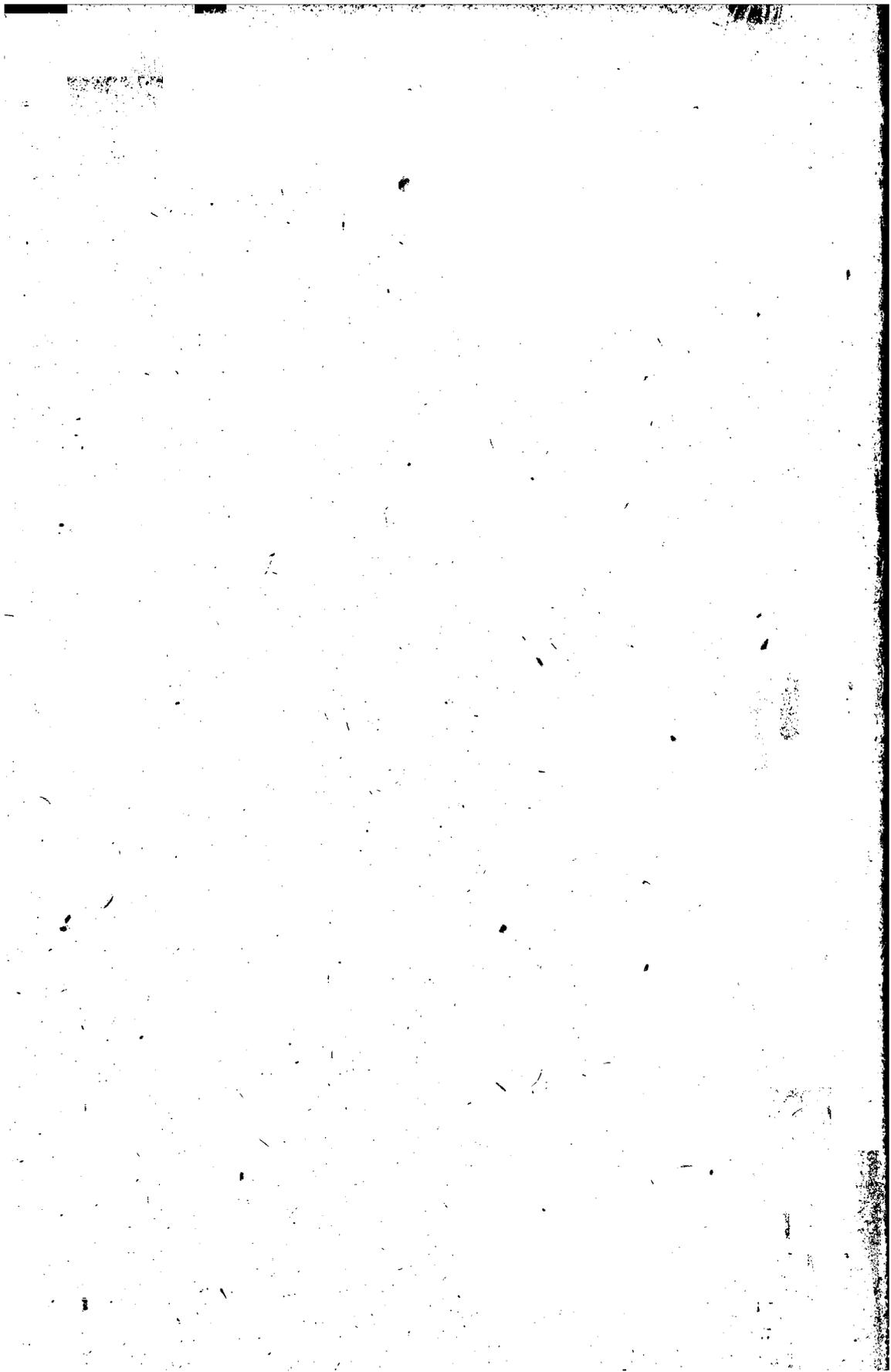
Nel momento attuale, infine, le cooperative dovrebbero essere valorizzate al massimo per il raggiungimento dei seguenti fini:

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 soprattutto 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, nonché 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-

lentamente), 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 soprattutto 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 », nonché 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, soprattutto 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, sbadattaggine, indisciplinabilità, 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 *occasional*. 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, affinché queste fossero tenute in continuo contatto col mondo del lavoro, ne conoscessero i problemi e sapessero prospettare 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 affinché 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 trionio: *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 anatomico-funzionali), con l'avvertenza che occorrerà sempre accertarsi che il soggetto non cerchi di sviare le ricerche (specie anamnestiche) 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 continuano 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 obiettivo 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 psicofisica 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 rinunciare 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 assicurare 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 principi 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 garantirla 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 soprattutto 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 fruanti 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, epperò 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-

lità 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 anomalie 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, soprattutto 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 lavoro

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 iscritto 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*, col l'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 65.

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 furoio, 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 deplorabili.

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 esplicita 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 Buoizzi).

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 cosiddetta 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 arbitri 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 cosiddetti 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 presidi 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 scongiurerebbe 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.