

CAMERA DEI DEPUTATI N. 143

PROPOSTA DI LEGGE

D' INIZIATIVA DEI DEPUTATI

Bonomi, Turco, Babbi, Ferraris, Vetrone, Marengi, Rocchetti, Fina, Sodano, Franzo, Chiarini, Burato, Truzzi, Maxia, Coli, Visentin, Stella, Gui, Franceschini, Troisi, Russo, Bima, Sedati, Fassina, Colleoni, Ambrico, Scaglia, Pierantozzi, Tonengo, Coppi, Pietrosanti, Forese, Donatini, De Maria, De Martino Alberto, De Palma, Cecconi, Angelini, Sampietro, Menotti, Scalfaro, Bertola, Pecoraro, Lombardini, Moro Girolamo Lino, Cimenti, Germani, Roselli, Tommasi, Ferrarese, Mastino Del Rio, Spiazzi, Gotelli Angela, Guerrieri Emanuele, Vigo, Tudisco, Cortese

annunziata il 22 ottobre 1948

Estensione dell'assistenza malattia ai coltivatori diretti

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da anni i coltivatori diretti reclamano insistentemente quelle previdenze che per altri lavoratori rappresentano una conquista già consolidata. Per i coltivatori diretti, la legislazione sociale è ferma dal 1917, epoca alla quale risale la legge che li comprendeva nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro.

Ma in questa stessa previdenza si è andato aggravando uno stato di inferiorità in confronto a tutte le categorie dei lavoratori dipendenti. Invero: l'assicurazione contro gli infortuni contempla soltanto una indennità in capitale per i casi di invalidità permanente e di morte, indennità di poche migliaia di lire, che non ha nemmeno seguito il corso della valutazione monetaria. Anche le cure sanitarie ai coltivatori diretti colpiti da infortunio, sono condizionate ad un preteso stato di bisogno, che nella sua indeterminata finisce per essere causa di facili contestazioni, per cui molto frequentemente il coltivatore diretto trovandosi costretto a soste-

tere in proprio gran parte delle spese occorrenti per le cure mediche ed ospedaliere. Ed in parecchi casi avviene, che l'indennità liquidabile per invalidità permanente o per morte non basta nemmeno a coprire l'onere che per la cura l'infortunato o la famiglia ha dovuto sopportare.

Basti considerare, che appena 700 milioni all'anno sono impegnati per l'assicurazione contro gli infortuni di oltre 8 milioni di lavoratori agricoli, mentre per circa 3 milioni di lavoratori industriali il contributo assicurativo supera i 20 miliardi all'anno.

Questo è tutto: dato che il coltivatore diretto è rimasto costantemente escluso da ogni altra forma di previdenza, nonostante abbia con insistenza prospettato le sue misere condizioni o posto in risalto l'assoluta necessità di una tutela previdenziale, specie per quanto riguarda la malattia e la vecchiaia.

Il problema interessa più di 4 milioni di autentici lavoratori agricoli e altrettanti familiari: in complesso 8 milioni di cittadini

che vivono con lo scarso frutto di un duro e tenacissimo lavoro. Se si considera che la massima parte dei coltivatori diretti lavora su fondi che in media non vanno oltre un ettaro e mezzo di superficie, e che moltissimi vivono in appezzamenti di estensione inferiore a tale media; se si pensa che la terra a loro disposizione è spesso quanto mai povera perché sita in zone montane o scarsamente produttive, si può senz'altro dedurre in quale situazione si trovino e come sia urgente sollervarli dalle maggiori necessità.

Né si dimentichi, che il coltivatore diretto rappresenta il nerbo della nostra agricoltura; purtroppo però, e per ingiusta sorte, è sempre stato trascurato dalla legislazione sociale.

La Commissione per la riforma generale della previdenza ha già proclamato il principio di parità fra lavoratori dipendenti e indipendenti da applicarsi in rapporto ai bisogni essenziali, ed ha, quindi, ritenuto che a tutti i lavoratori indipendenti, agricoli e non agricoli, debbansi estendere le previdenze per la malattia, la invalidità e la vecchiaia oltre a quella per infortunio.

Ci sono tuttavia stati e condizioni della categoria in oggetto che impediscono di attendere che la riforma si perfezioni; vi sono bisogni così estremi che rendono urgente l'intervento. D'altro canto: se per superare difficoltà specie d'ordine economico, in un settore meno ricettivo quale è l'agricoltura, occorre procedere per gradi, è quanto meno opportuno che si inizi subito con la previdenza di malattia.

Considerata in sostanza l'urgenza del bisogno, ascoltati i ripetuti e pressanti voti della vastissima famiglia dei coltivatori diretti, posti di fronte alle dolorose vicende cui il coltivatore diretto trovasi esposto, quando egli o un suo familiare venga colpito da grave morbo, si deve rompere ogni indugio e riparare una prima grave lacuna con una legge che si proponga di realizzare in tempo immediato la previdenza di malattia per tutti i coltivatori diretti.

Non solo si tratta di trarre la categoria da uno stato di assoluta inferiorità, ma di consacrare quel diritto alla difesa della salute che è già patrimonio acquisito per tutti gli altri lavoratori agricoli e industriali. Fino ad oggi il coltivatore diretto, nonostante le sue vivissime istanze, non è riuscito a conquistare un tale diritto, e non può che dichiararsi vittima di una grave ingiustizia che deve assolutamente essere eliminata. Se una malattia lo incoglie, o colpisce uno dei suoi familiari, spesso egli si trova di fronte a

crudele dilemma: o abbandonare ogni tentativo di rimedio o alienare il poco che possiede, frutto di tante fatiche, per affrontare costosissime cure, vuoi mediche vuoi chirurgiche. È questa una realtà assai frequente. Per una operazione in ospedale, e non delle più difficili, si richiedono, fra degenza e interventi, diverse decine di migliaia di lire. Dove può trovarle chi a stento riesce ad alimentarsi con i prodotti di un modesto appezzamento di terra? O si abbandona al destino o deve indebitarsi o ipotecare i beni che rappresentano l'unica risorsa. E per l'urgenza si avvale del domicilio di soccorso, interviene la rivalsa che le disesstate Amministrazioni comunali applicano fino a giungere a pignoramento dell'unico animale nella stalla o all'azione su un povero immobile, poiché il possesso di un abituro e di un poco di terra fa considerare abbiente anche chi vive in vera miseria.

Sussistono dunque, motivi impellenti per una previdenza di malattia ai coltivatori diretti, ma sussistono anche motivi di ordine sociale. Se la si è concessa a lavoratori ed a impiegati, che da un lavoro continuo ritraggono reddito talvolta di gran lunga superiore a quello che il coltivatore diretto ricava dal suo piccolo fondo, se essa vige per i mezzadri che nella tipica conduzione mezzadrile traggono reddito, a metà, da poderi che hanno estensione media di otto ettari, non si può dilazionarla, frustandone l'attesa, per chi invece vive, come riscontrasi nella più parte dei casi, col misero reddito di un ettaro di terra, e anche meno, e deve provvedere a famiglia numerosa.

Non certo a questa sola previdenza s'arresta l'istanza dei coltivatori diretti; essi reclamano parità di trattamento con le altre categorie meglio tutelate, soprattutto per l'infortunio, la invalidità e la vecchiaia. Tuttavia, si chiede di fare oggi un primo passo, seguendo un processo di gradualità capace di far superare gli ostacoli che rendono difficile il progresso agricolo, il quale deve tuttavia essere meta da perseguire con costanza e tenacia.

Con l'assicurazione di malattia e con il perfezionamento di quella per gli infortuni, si avrà una prima estensione generale della previdenza per i coltivatori diretti, che varrà a creare, accanto ad una più forte coscienza previdenziale, le basi per ulteriori progressi abituando i singoli agli oneri e alla destinazione di un risparmio necessario per le previdenze essenziali, e così conseguire mediante la solidarietà quella sicurezza sociale che è

auspicata per tutta la grande famiglia dei contadini.

Per tali motivi e scopi, sottoponiamo, onorevoli colleghi, alla vostra approvazione una proposta di legge che contempla l'assicurazione obbligatoria di malattia in favore di una vastissima categoria agricola che ne è ancora priva.

Il provvedimento s'inquadra nel sistema delle previdenze in atto in agricoltura, sia per quanto concerne forme e limiti delle prestazioni, sia per quanto riflette il congegno contributivo che trova già base nel sistema dei contributi unificati, sia infine per la gestione assicurativa che viene affidata all'Istituto unico di malattia.

1°) *Campo di applicazione.* — Esso è definito dall'articolo 1 del progetto di legge. Vengono cioè compresi nella previdenza obbligatoria di malattia, con vincolo solidale, tutti i coltivatori diretti che d'abitudine eseguono la coltivazione del proprio fondo. Sotto la condizione di una abitualità relativa la previdenza si estende, quindi, ai proprietari, affittuari, usufruttuari, enfiteuti e concessionari che dedicano opera manuale nei rispettivi fondi. Detta abitualità o ricorrenza di lavoro nei propri fondi va, perciò, soggettivamente intesa in rapporto alle esigenze della coltivazione ed alla relatività dell'impiego richiesto tanto dal titolare del fondo quanto dai suoi familiari.

Sono state tuttavia contemplate nello stesso articolo due esclusioni.

La prima riguarda coloro che conducono poderi il cui reddito, riferito alla valutazione del 1939, supera le lire diecimila. Resterebbero così esclusi i coltivatori di fondi che per la loro estensione e reddito garantiscono l'auto-sufficienza anche per fronteggiare gli eventi di malattia. In questi casi non si tratterebbe più del tipico coltivatore diretto, poiché, dovendo, in rapporto alla estensione del fondo ed ai fabbisogni culturali, ricorrere a largo impiego di mano d'opera salariata in aggiunta a quella familiare, si ha anche la qualifica di conduttore in economia.

Tale limite definisce, pertanto, il coltivatore soggetto della previdenza in ragione del suo stato di bisogno. Tiene, altresì, conto, delle obiezioni che si muoverebbero contro un'applicazione estensiva nei riguardi di proprietari o affittuari più fortunati. Obiezioni, però, che non debbonsi generalizzare fino al punto di sostenere la esclusione di una vastissima categoria di autentici lavoratori, perché, se è vero che ci sono proprietari e affittuari benestanti, questi costituiscono

una esigua minoranza di contro al grandissimo numero di piccoli coltivatori diretti che lavorano su mezzo, uno o due ettari di terra non sempre fertile, ricavandone scarso prodotto, comunque insufficiente alle normali necessità della famiglia.

La seconda esclusione concerne i coltivatori di piccolissimi appezzamenti che richiedono annualmente meno di trenta giornate di lavoro, sempreché non siano persone già comprese in altre categorie di lavoratori agricoli assicurati per la malattia. Non potendo impiegare più di trenta giornate nel proprio fondo, necessariamente debbono trovare abituale occupazione in altre attività non agricole, in cui riescono sfruttare l'ordinario potenziale di lavoro. La professione abituale diversa da quella agricola li fa quindi escludere dal novero dei soggetti contemplati dal provvedimento in esame, in quanto gravitano in altri settori economici con differenti posizioni anche per ciò che riflette le previdenze sociali.

Ma se accanto alla modesta attività di coltivatore diretto sussiste quella di colono o di salariato o di bracciante o di partecipante, la duplice veste rende inoperante il limite minimo per la esclusione. La coesistenza di una di queste qualifiche è facilmente rilevabile dalla iscrizione, negli elenchi nominativi comunali, in una delle categorie di lavoratori dipendenti o di coloni.

2°) *Il rapporto assicurativo.* — È realizzabile col sistema degli elenchi anagrafici già in uso per tutte le altre categorie agricole. Negli elenchi comunali, la cui compilazione è affidata al « Servizio degli elenchi nominativi e dei contributi unificati », debbono figurare tutte le unità lavorative componenti la famiglia diretto-coltivatrice e che eseguono i lavori manuali nel fondo dalla stessa condotto.

Il rapporto assicurativo, è naturalmente esteso anche ai familiari che convivono a carico del coltivatore diretto, desumibili dal certificato di famiglia di ciascun lavoratore.

In relazione a quanto già detto, non saranno invece iscritti negli elenchi dei coltivatori diretti i membri della famiglia che abitualmente esercitano altra professione non agricola o che, per appartenenza a diversa categoria agricola, già figurano negli elenchi di altre categorie agricole.

E poiché alla formazione degli elenchi in vigore presiede una Commissione comunale composta da un rappresentante del comune, da uno degli agricoltori e da uno dei lavoratori dipendenti, detta Commissione va ov-

viamente integrata con un rappresentante dei coltivatori diretti, nuovi soggetti dell'assicurazione obbligatoria.

3^o *Le prestazioni.* — Il trattamento previdenziale di malattia contemplato dal progetto per i coltivatori diretti è uguale a quello già da tempo attuato per i coloni e mezzadri. Costituisce esso un minimo corrispondente alle immediate necessità per la cura delle malattie: comprende le prestazioni sanitarie generiche a domicilio e in ambulatorio, quelle specialistiche di ambulatorio e le prestazioni ospedaliere, sia per gli assicurati principali che per i loro familiari, con concessione fino a 180 giorni nel termine di un anno.

Non vi è inclusa la somministrazione di medicinali che specialmente oggi, rappresentano un onere gravoso ed, in taluni casi, non sopportabile da quei coltivatori diretti che vivono in più misere condizioni. Ma si è voluto procedere con una certa cautela, anche se la protezione diventa parziale, poiché occorre considerare le incidenze del carico assicurativo, incidenze che occorre contenere entro ristretti limiti. I quali limiti sono imposti dalla scarsa potenzialità economica della grande maggioranza degli appartenenti alla categoria dei piccoli coltivatori diretti, non potendosi ancora raggiungere una più vasta solidarietà fra tutte le categorie di produttori agricoli, in conformità dei principi dettati dalla Commissione per la riforma generale della previdenza.

4^o *Organi dell'assicurazione.* — La proposta contempla una gestione affidata all'Istituto per l'assicurazione di malattia dei lavoratori, dovendosi conseguire l'unità prevista dalle connate enunciazioni di principio della Commissione per la riforma. L'unità è altresì presupposto della solidarietà che è invocata per compensare squilibri fra categorie a più alto reddito e categorie a basso reddito.

Una certa perplessità suscita l'irregolare funzionamento del predetto Istituto, per cui viene da invocare il necessario immediato riassetto con legge che compiutamente regoli i rapporti dell'assicurazione, fissi obblighi e diritti e garantisca la normalità dei servizi medici, onde eliminare qualsiasi incertezza sui modi, tempi e gratuità delle prestazioni, ché non si concepisce una previdenza sociale di malattia se le prestazioni non sono contemplate in forma diretta e con piena garanzia dell'Istituto assicuratore.

Con l'inserimento dei coltivatori diretti fra gli assicurati, deve essere contemplata la loro rappresentanza negli organi ammini-

strativi dell'Istituto, in proporzione adeguata (tre rappresentanti nel Consiglio di amministrazione e uno nel Comitato esecutivo) al numero dei coltivatori diretti, che da soli raggiungono il terzo dei lavoratori e familiari attualmente assicurati.

Si è anche prevista una Commissione tecnica consultiva formata da rappresentanti dei coltivatori diretti al precipuo intento di avere un organo di studio dei problemi afferenti all'applicazione e al perfezionamento della nuova previdenza in favore di questa vasta categoria, e per suggerire i mezzi più idonei al raggiungimento degli scopi e superare le difficoltà che si presentassero. Occorre, infatti, considerare che in agricoltura si richiedono speciali norme e speciali procedimenti a differenza di quanto è praticabile negli altri settori.

5^o *Contributi.* — Per la determinazione e ripartizione del carico contributivo, non può che adottarsi il sistema dettato dai decreti legge 28 novembre 1938, n. 2138 e 24 settembre 1940, n. 1949, nonché dai successivi provvedimenti per i contributi sociali unificati dell'agricoltura.

Il contributo va stabilito in aliquota per ogni giornata di lavoro costituente il fabbisogno presunto di mano d'opera per ettaro e coltura di ciascuna azienda. In altri termini, le giornate che per calcolo tecnico si ritengono necessarie alla coltivazione dei singoli poderi in relazione alle colture in essi praticate, costituiscono la base per l'applicazione del contributo fissato in aliquota per ciascuna giornata di tale fabbisogno.

L'aliquota verrà, con provvedimento del Ministro del lavoro, determinata di anno in anno in base alle risultanze della gestione assicurativa e dei costi delle prestazioni.

La proposta si rifà, in sostanza, a ciò che è in atto, né richiede maggiori incombenti. Infatti, nel sistema unificato già si accerta per ciascun coltivatore diretto il fabbisogno colturale di mano d'opera dei rispettivi fondi, dovendo determinare se ecceda o meno al quantitativo disponibile di mano d'opera familiare, poiché per il numero delle giornate eccedenti, e per le colture che richiedono lavoro di punta si applica il contributo previsto per mano d'opera avventizia.

Potrebbe pensare che sia più semplice stabilire un contributo capitaro in ragione delle unità lavorative componenti il singolo nucleo familiare del coltivatore diretto. Si determinerebbe una grave sperequazione, in quanto il contributo non sarebbe proporzionale alla capacità di carico dell'azienda.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La sperequazione appare evidente da ciò che si verifica attualmente per i coloni e mezzadri, nei cui riguardi il contributo è stabilito in partenza con aliquota *pro capite* e quindi tradotto in aliquota giornaliera su 240 giornate di lavoro attribuite in linea presuntiva a ciascun mezzadro. Ne scaturisce che, ad esempio, una azienda mezzadrile di tre ettari, su cui vive un nucleo composto di quattro unità lavorative, trovasi gravata di un contributo uguale a quello imposto ad un'azienda mezzadrile di 8 ettari con uguale numero di unità del nucleo mezzadrile.

La proposta indica, altresì, (art. 5) l'aliquota di contributo per giornata di lavoro da stabilire per il primo anno di applicazione della legge, aliquota che è prevista in lire 12.

Con fondata previsione, tale contributo può ritenersi sufficiente a coprire il fabbisogno assicurativo.

Nella sua misura, infatti, è circa la metà del contributo vigente per i braccianti (lire 25 per giornata). Se si considera che le prestazioni sanitarie ed ospedaliere assorbono circa il 50 per cento del totale occorrente per coprire il costo delle prestazioni economiche e farmaceutiche, se ne desume in via più che approssimata la capienza del contributo stesso.

Ad ugual risultato si giunge scendendo all'analisi del contributo realizzabile per ogni unità lavorativa e confrontandolo con quello in vigore per i mezzadri.

La superficie a coltivazione diretta che risulta tassabile per tutto il territorio nazionale è di circa 7 milioni di ettari. Calcolando un'imponibile di circa 70 giornate per ettaro, media che si ricava per i terreni a coltura promiscua e con almeno un capo di bestiame, — si ha un carico globale di 4.900.000.000 lire (ettari 7.000.000 per 70 giornate per 12 lire di contributo per giornata). Dividendo questo importo per 4.000.000 di unità lavo-

ratrice componenti i nuclei famigliari di coltivatori diretti, si ha un contributo medio capitaro di lire 1.225 all'anno per ciascuna unità. Tale ammontare è leggermente inferiore al contributo vigente per i mezzadri che è di lire 1.470 all'anno. Devesi considerare, a parte la minor capacità economica dei piccoli coltivatori diretti, che molti di essi esplicano anche lavoro bracciantile a complemento dell'attività che riescono ad impiegare nei loro modesti fondi, oppure si dedicano a lavori marginali di manovalanza nel settore industriale, e che in entrambe le ipotesi si ha il cumulo dei contributi in base alla duplice veste di lavoratore indipendente e di lavoratore dipendente. Di conseguenza, il contributo globale capitaro realizzabile con detto cumulo non sarà inferiore a quello dei mezzadri.

Infine, il carico massimo dei costi non si raggiunge, come si desume dalla esperienza, nei primi anni di introduzione dell'assicurazione ad una grande categoria di agricoltori, non avendosi dagli assicurati la immediata percezione dei benefici, per cui minore è in un primo periodo la richiesta delle prestazioni. L'aliquota potrà essere modificata negli anni successivi sulla scorta delle risultanze della gestione.

L'articolo 5 preannuncia inoltre il provvedimento che si renderà successivamente necessario per unificare il contributo di base per tutte le prestazioni sanitarie a tutte le categorie agricole onde aversi così solidarietà piena e non già per gruppi, e realizzare compensazione fra le diverse forme di conduzione.

La legge proposta dovrebbe entrare in vigore appena promulgata date le necessità impellenti cui essa intende provvedere.

Dalla vostra comprensione, onorevoli colleghi, attendiamo il voto che segni per i coltivatori diretti un primo passo verso la giustizia sociale che essi attendono.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'assicurazione di malattia a' sensi della legge 11 gennaio 1943, n. 138, e del decreto legislativo luogotenenziale 8 febbraio 1946, n. 60, è resa obbligatoria per i proprietari, affittuari, enfiteuti, usufruttuari e concessionari e loro familiari, che direttamente e abitualmente eseguono la coltivazione dei rispettivi fondi.

Sono esclusi dall'assicurazione i coltivatori diretti di fondi il cui reddito dominicale complessivo, per singola famiglia, riferito al tempo della revisione generale degli estimi di cui al regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, superi le lire 10.000.

Sono altresì esclusi i coltivatori diretti di fondi, per i quali sia accertato, in base alle norme dei regi decreti 24 settembre 1940, numero 1949 e n. 1954, un fabbisogno annuo complessivo presunto di mano d'opera per ettaro e coltura inferiore a 30 giornate di uomo.

L'esclusione del comma precedente non si applica se il coltivatore diretto risulti già assicurato per contemporanea appartenenza ad altra categoria di lavoratori agricoli.

ART. 2.

Il diritto alle prestazioni sorge con la iscrizione del coltivatore diretto negli elenchi nominativi comunali, di cui all'articolo 12 del Regio decreto-legge 24 settembre 1940, n. 1949, ed è esteso a tutti i familiari che convivono con il coltivatore diretto e che prevalentemente non esercitano professione lucrativa diversa da quella agricola.

Agli effetti della compilazione degli elenchi nominativi comunali, la Commissione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 8 febbraio 1945, n. 75, è integrata da un rappresentante dei coltivatori diretti.

ART. 3.

Ai coltivatori diretti e loro familiari assicurati, spettano in caso di malattia le cure sanitarie ed il ricovero ospedaliero nelle forme e limiti previsti per i coloni e mezzadri dal decreto legislativo luogotenenziale 8 febbraio 1946, n. 60.

ART. 4.

L'assicurazione contemplata nella presente legge è gestita dall'Istituto nazionale per le assicurazioni di malattia dei lavoratori che deve garantire l'erogazione gratuita delle cure sanitarie spettanti ai coltivatori diretti e loro familiari compresi nell'assicurazione.

Il Consiglio di amministrazione dell'Istituto è integrato da tre rappresentanti dei coltivatori diretti ed il Comitato esecutivo da un rappresentante della stessa categoria.

In seno all'Istituto è costituita una Commissione consultiva tecnica composta da sette rappresentanti dei coltivatori diretti. Essa ha il compito di esaminare i problemi riguardanti l'applicazione e il perfezionamento dell'assicurazione di malattia per i coltivatori diretti.

ART. 5.

I coltivatori diretti, ai fini dell'assicurazione di malattia devono corrispondere all'Istituto assicuratore il contributo che di anno in anno sarà determinato, accertato e riscosso in conformità delle disposizioni contenute nel regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2138 e nei successivi provvedimenti di modifica o di attuazione.

Il contributo di cui al precedente comma è applicato al numero delle giornate costituenti il fabbisogno presunto di mano d'opera per ettaro e coltura da determinarsi secondo le norme contenute nel regio decreto-legge 24 settembre 1940, n. 1949, e successive modifiche.

Il contributo per il primo anno di applicazione della presente legge è fissato in lire 12 per ogni giornata di uomo accertata nel fabbisogno presunto di mano d'opera per i fondi condotti da ciascun coltivatore diretto.

In successivo provvedimento di legge sarà introdotto un sistema contributivo che realizzi la integrale solidarietà fra tutti i produttori e proprietari agricoli.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore dalla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.