

## COMMISSIONE XI

## LAVORO - EMIGRAZIONE - COOPERAZIONE - PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE - ASSISTENZA POST-BELLICA - IGIENE E SANITÀ PUBBLICA

CXL.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 FEBBRAIO 1958

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE STORCHI

## INDICE

	PAG.
<b>Inversione dell'ordine del giorno:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	1501, 1502
VENEGONI . . . . .	1501, 1502
RUBINACCI . . . . .	1501, 1502
SANTI . . . . .	1502
GITTI . . . . .	1502
<b>Disegno di legge (Discussione e rinvio):</b>	
Trasformazione e riordinamento dell'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro ( <i>Approvato dal Senato</i> ). (3514) . . . . .	
PRESIDENTE . . . . .	1502, 1504, 1506, 1510
RUBINACCI, <i>Relatore</i> . . . . .	1502, 1510
VENEGONI . . . . .	1504, 1505
GUI, <i>Ministro del lavoro e della previdenza sociale</i> . . . . .	1505, 1506, 1508
ROBERTI . . . . .	1505, 1506
SANTI . . . . .	1507, 1508, 1509
SABATINI . . . . .	1509
ZACCAGNINI . . . . .	1509
MAGLIETTA . . . . .	1510

**La seduta comincia alle 9.**

GITTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Inversione dell'ordine del giorno.**

PRESIDENTE. Sull'ordine del giorno comunico, per quanto riguarda il primo punto, e precisamente il seguito della discussione delle proposte di legge: Rapelli e Santi: « Norme

per il fondo di previdenza dei dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette » (2108) e Pastore ed altri: « Trattamento di pensione e di anzianità per i dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette » (2125) che il Presidente della IV Commissione, finanze e tesoro, ha avvertito che, non avendo detta Commissione ancora potuto esaminare il provvedimento, chiede una proroga ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento della Camera.

Ritengo, in conseguenza, che non sia possibile nella odierna seduta proseguire nella discussione dei provvedimenti suddetti, anche se il provvedimento non importa direttamente oneri a carico dello Stato, mi riservo, comunque, di sentire il parere del Presidente della Camera così da poter proseguire nella discussione stessa al più presto possibile.

Data la presenza del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, pregherei la Commissione di voler dare la precedenza alla discussione del disegno di legge: « Trasformazione e riordinamento dell'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro », trattandosi di un provvedimento già approvato dal Senato.

VENEGONI. All'ordine del giorno vi è anche il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Pastore, Morelli, Di Vittorio ed altri, riguardante la tutela del lavoro a domicilio che ritengo debba avere la precedenza.

RUBINACCI. È mia speranza che si possa giungere rapidamente alla approvazione del disegno di legge riguardante l'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro.

LEGISLATURA II — UNDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 FEBBRAIO 1958

VENEGONI. Poiché abbiamo delle riserve di principio sul disegno di legge di cui trattasi, insisterei perché venisse prima discussa la proposta di legge riguardante la tutela del lavoro a domicilio.

SANTI. Desidererei avere un chiarimento per quanto riguarda il primo punto all'ordine del giorno, sapere, cioè, quando è stata richiesta la proroga da parte della Commissione Finanze e tesoro.

PRESIDENTE. La richiesta mi è giunta proprio questa mattina.

SANTI. Prego il Presidente di voler sollecitare la Commissione finanze e tesoro.

GITTI. Prego il Presidente di far sì di avere un incontro in giornata, così che sia possibile nella prossima seduta proseguire la discussione del provvedimento per il quale la Commissione Finanze e tesoro ha chiesto la proroga.

PRESIDENTE. Assicuro che porrò nella cosa ogni sollecitudine. Rinnovo ora la proposta di inversione dell'ordine del giorno ponendo subito in discussione il provvedimento riguardante l'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro.

Poiché l'onorevole Venegoni si è dichiarato contrario a tale inversione vorrei conoscere il parere della Commissione.

SANTI. Non vedo l'urgenza di approvare il detto provvedimento.

RUBINACCI. È un provvedimento già approvato dal Senato, con cui si tratta di far entrare in funzione una forma di assistenza a favore degli invalidi e mutilati del lavoro, con finanziamento che è stabilito proprio dal provvedimento di cui trattasi. Ritardandone l'approvazione si corre il rischio di privare la categoria di un beneficio.

GITTI. Ritengo si debba aderire alla proposta di inversione dell'ordine del giorno avanzata dal Presidente. Si tratta di un provvedimento che, se anche non accoglie in pieno quelli che erano i desiderata della categoria, pure, se ne venisse rimandato l'esame, si correrebbe il rischio di non portare a compimento il provvedimento. Pregherei quindi di porre in votazione l'inversione dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di inversione dell'ordine del giorno per la quale avrà la precedenza nella discussione il disegno di legge n. 3514: « Trasformazione e riordinamento dell'Associazione nazionale fra mutilati e invalidi del lavoro ».

(È approvata).

**Discussione del disegno di legge: Trasformazione e riordinamento dell'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro. (Approvato dal Senato). (3514).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Trasformazione e riordinamento dell'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro ».

L'onorevole Rubinacci, relatore, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

RUBINACCI, *Relatore*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge che fu presentato dal Ministro del lavoro Vigorelli e che è stato, dopo ampio dibattito, sia in sede di Commissione che di Aula, approvato dal Senato, risponde ad una antica aspirazione della categoria degli invalidi e mutilati del lavoro; pone il suggello a tutto un *iter* travagliato che ha posto in evidenza questa categoria.

La prima organizzazione della categoria risale a circa 30 anni or sono, nel 1915, dopo la Liberazione, la categoria degli invalidi e mutilati del lavoro diede di nuovo vita alla libera associazione, si dette uno Statuto e iniziò la sua attività organizzativa e di rappresentanza: io ritengo che una delle realizzazioni più importanti che si siano conseguite a favore degli invalidi e mutilati del lavoro sia rappresentata dal collocamento obbligatorio disposto con la legge del 1947, provvedimento, questo, che ha dato i suoi frutti se è vero che, da circa 2 mila unità collocate nel 1947, si è giunti adesso alla cifra di 32 mila unità collocate per tramite della Associazione.

Per gli invalidi e mutilati del lavoro, evidentemente vi sono delle prestazioni di carattere previdenziale, delle rendite e delle cure mediche da parte dell'Istituto infortuni; per i grandi invalidi, vi sono, nella legge infortunistica, dei provvedimenti di carattere speciale ma è chiaro che, a fianco di queste prestazioni previdenziali rigidamente stabilite per tutti, vi sono anche delle altre esigenze di carattere umano, bisogni che richiedono una particolare assistenza e è per questo che il Ministero del lavoro, anche a seguito di richieste che gli vennero dalla categoria, si è orientato verso il riconoscimento giuridico della Associazione nazionale fra mutilati e invalidi del lavoro, riconoscimento giuridico che deve portarla alla dignità di persona giuridica pubblica. Ciò, sia in considerazione della funzione pubblica espletata dalla Associazione per quanto riguarda il collocamento degli invalidi e mutilati del lavoro,

sia per quanto riguarda l'assistenza integrativa e complementare delle prestazioni previdenziali.

Come ho già detto, il disegno di legge ha formato oggetto di ampio dibattito al Senato.

Notevoli innovazioni sono state introdotte nel testo che era stato, a suo tempo, presentato dal Governo, innovazioni che trovarono l'adesione del nuovo Ministro del lavoro onorevole Gui.

Con il disegno di legge a noi sottoposto, si riconosce personalità giuridica pubblica alla Associazione fra invalidi e mutilati del lavoro. Essendo persona giuridica pubblica, evidentemente si stabilisce che essa è sottoposta alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Gli scopi della associazione che giustificano il riconoscimento della personalità giuridica pubblica, sono indicati sia nell'articolo 2 che nell'articolo 4.

L'articolo 3 definisce a chi spetti il titolo di invalido o mutilato del lavoro agli effetti della presente legge e stabilisce che sono tali tutti coloro che per cause di lavoro hanno subito una riduzione della capacità lavorativa e non siano riconosciuti mutilati e invalidi per servizio; stabilisce inoltre le norme relative all'accertamento della provenienza della invalidità; è sulla legge sugli infortuni sul lavoro che, in definitiva, noi ci adagiamo per definire se l'invalido o mutilato appartenga o meno alla categoria di cui trattasi.

L'articolo 5 prevede il finanziamento della Associazione ed è questo un articolo di fondamentale importanza perché è evidente come una volta uscita l'Associazione dall'ambito privatistico ed essendo stata ad essa riconosciuta una funzione di carattere pubblico, sia necessario ed opportuno provvedere anche al suo finanziamento.

Nell'articolo suddetto sono indicate varie fonti di finanziamento; la principale di esse è rappresentata da una aliquota del 0,30 per cento dei contributi incassati dall'Istituto nazionale infortuni.

Tale aliquota, comporterà, secondo calcoli fatti, una disponibilità, per l'Associazione, di circa 300 milioni all'anno e quindi la possibilità di attuare il suo programma di carattere assistenziale che, ripeto, è integrativo della assistenza di carattere previdenziale già data dall'Istituto. Un identico contributo, evidentemente, è dato anche alle Casse marittime, tenuto conto che della categoria fanno parte anche i marittimi. Poi ci possono essere contributi, donazioni, lasciti, ecc., dati da privati o da enti pubblici; infine un contributo men-

sile non superiore a lire 50 a carico di tutti i mutilati e invalidi del lavoro.

La seconda parte del disegno di legge tratta della organizzazione della Associazione e definisce quali sono i suoi organi.

Primo organo è il Presidente.

Il disegno di legge governativo stabiliva che esso fosse nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale e questo, del resto, corrisponde alla prassi generalmente in atto per quanto riguarda tutti gli Enti previdenziali. Il Senato, però, ha introdotto una modifica che ritengo importante. Ha cioè stabilito che il Presidente, sia pure nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del lavoro, debba essere scelto tra i mutilati ed invalidi del lavoro, avremmo, quindi, un presidente, veramente rappresentativo.

A fianco del Presidente vi è il Comitato centrale, il Consiglio nazionale, il Collegio dei sindaci ed il Consiglio provinciale.

Il Comitato centrale che è anche nominato con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale ed è composto da due vicepresidenti eletti dal Consiglio nazionale (organo del quale parleremo in seguito), da un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; da un rappresentante del Ministero dell'interno; da un rappresentante del Ministero della pubblica istruzione; da un rappresentante del Ministero del tesoro; da un rappresentante dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; da cinque consiglieri eletti dal Consiglio nazionale in seno al Consiglio stesso.

In altri termini, si avranno 7 componenti che provengono direttamente dalla categoria mentre vi sono 4 rappresentanti di Ministeri interessati alla attività dell'Associazione ed il rappresentante dell'Istituto per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

Il Comitato centrale è l'organo che affianca il presidente in ogni sua attività di carattere esecutivo mentre l'organo rappresentativo della Associazione è costituito dal Consiglio nazionale, che è, a sua volta, espressione dei Consigli provinciali. Esso, infatti, è composto dai presidenti dei consigli provinciali in modo che nel Consiglio nazionale vi è la genuina espressione di coloro che sono, in ciascuna provincia, raccolti nella Associazione.

In ciascuna provincia è costituito un Consiglio provinciale composto da 9 membri di cui 5 eletti fra i mutilati e gli invalidi del lavoro che abbiano subito una riduzione della capacità lavorativa non inferiore al 30 per

cento, calcolata secondo i criteri contenuti nelle leggi relative all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni del lavoro; un rappresentante del Consorzio provinciale per l'istruzione tecnica, designato dal provveditore agli studi, un funzionario dell'Ispettorato provinciale del lavoro designato dal capo ufficio, il direttore provinciale dell'I.N.A.I.L.

Anche qui, come si vede, vi è una prevalenza dei membri eletti.

Seguono poi altre disposizioni che riguardano lo svolgimento della vita amministrativa. Credo sia rilevante citare il solo articolo 13 il quale stabilisce che nelle località non capoluogo di provincia nelle quali esiste un numero rilevante di assistibili, può essere costituita una delegazione con compiti rappresentativi.

Interessante è pure l'articolo 17 che parifica, agli effetti di qualsiasi imposta, tassa o diritto, l'Associazione alle Amministrazioni dello Stato.

Viene infine stabilito che il Comitato centrale dell'Associazione, con l'approvazione successiva del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, formerà il regolamento organico.

Queste sono le notizie che, quale relatore, avevo il dovere di fornire alla Commissione e, del resto, gli onorevoli colleghi avranno già certamente esaminato il testo sottoposto alla loro approvazione.

Desidererei ora far rilevare la opportunità di una rapida definizione del provvedimento, sia perché si tratta di un disegno di legge sul quale deve dire l'ultima parola la nostra Commissione, sia perché un dibattito che ha portato a modifiche è già stato svolto ampiamente al Senato della Repubblica, sia perché è un provvedimento che pone gli invalidi e i mutilati del lavoro in evidenza sul piano della sensibilità sociale, riconoscendo alla loro associazione la personalità giuridica pubblica, sia perché attraverso il provvedimento sono forniti alla associazione i mezzi finanziari che le permetteranno, come speriamo, di svolgere una efficace opera di assistenza in aggiunta alle prestazioni previdenziali dovute dall'Istituto.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale.

**VENEGONI.** Debbo esprimere le nostre riserve e la nostra opposizione a questo disegno di legge.

La storia della vita dell'Associazione, esposta dal collega Rubinacci, è soltanto parziale.

L'Associazione, sorta come associazione di categoria di lavoratori, si è data un proprio regolamento, un proprio statuto; nel 1948 ha tenuto un regolare congresso ed ha proceduto alla regolare nomina delle cariche direttive. Questo organo nazionale ha funzionato regolarmente fino al 1952 senza alcuna obiezione da parte del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale. Nel marzo 1952 è stato sciolto il Comitato direttivo dell'Associazione ed al suo posto è stata insediato un commissario nominata dal Governo. Da quasi 6 anni, quindi, abbiamo una situazione anormale nella Associazione, perché, invece di un organo direttivo, come è previsto per tutte le associazioni democratiche di lavoratori, abbiamo un Commissario governativo. Esso doveva durare in carica al massimo 6 mesi; aveva il compito di ripristinare la normalità del funzionamento degli organi direttivi e, invece, da 6 anni dirige l'Associazione senza rendere conto del suo operato agli associati.

Desidero soltanto, ora, rilevare rapidamente alcune norme esistenti in questa legge e che sono gravi.

Esistono in Italia, categorie di cittadini che hanno il diritto, fondamentale, di aderire volontariamente alle associazioni di categoria; associazioni che non hanno solo funzioni assistenziali ma anche funzioni che si collegano perfino alla attività professionale, di scegliere attraverso le elezioni dirette i propri rappresentanti e perfino di costituire un organo nazionale liberamente scelto secondo norme che ogni categoria stabilisce per proprio conto. Ora, a queste associazioni di carattere professionale è attribuita una serie di importanti compiti che vanno molto al di là della assistenza morale della categoria; perfino la possibilità di intervenire con decisioni disciplinari sulla vita e l'esercizio della professione da parte di un singolo cittadino. Invece per i lavoratori invalidi e mutilati non si vuole consentire la possibilità che esista una associazione autonoma, indipendente e democratica e preciserò come lo si vuole impedire. Questi lavoratori, che sono, del resto, una categoria benemerita in quanto sono coloro che hanno lasciato una parte del loro sangue della loro capacità lavorativa nel lavoro, sono sottoposti a delle limitazioni nella libera vita della loro associazione, che addirittura modificano il carattere della associazione stessa.

Con il disegno di legge in esame per prima cosa, non tutti i mutilati e invalidi del lavoro vengono a partecipare alla vita della associazione, ma solo quelli che hanno una inabile permanente superiore al 30 per cento.

LEGISLATURA II — UNDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 FEBBRAIO 1958

Si escludono così dalla partecipazione attiva alla vita della Associazione i quattro quinti dei mutilati e invalidi del lavoro.

I Consigli provinciali inoltre sono eletti in modo tale che la minoranza eletta dagli invalidi può, accordandosi con i membri nominati dal Governo, sovvertire la maggioranza democraticamente espressa. Lo stesso accade per il Comitato centrale e la situazione viene ad aggravarsi sol che si consideri che il Presidente dell'Associazione non viene scelto dai rappresentanti dei mutilati con democratiche elezioni, ma nominato dal Governo.

Non capisco i motivi della ostinazione della maggioranza a togliere a questa categoria il suo diritto naturale a scegliersi il presidente. Tale ostinazione crea un precedente grave in quanto può essere invocato per trasformare il funzionamento della Associazione mutilati e invalidi di guerra e di altre associazioni analoghe, introducendo, così, un concetto nuovo che va contro tutta la nostra legislazione. Era stata fatta una proposta transattiva: la nomina del presidente tra una terna di mutilati del lavoro scelta dal Consiglio nazionale. Non si è voluto accettare nemmeno questo, poiché il Governo si è voluto garantire la possibilità di dirigere l'associazione anche con una persona non gradita alla categoria.

Siamo di fronte ad un atteggiamento, a mio parere incomprensibile. Desidero ricordare che nel 1955 mi ero fatto premura di presentare al Governo una proposta di legge che era espressione della volontà della associazione.

Sono mutilato del lavoro, sono dirigente della associazione, la mia proposta era espressione, direi unitaria della Associazione mutilati del lavoro, indipendentemente dalle correnti che in essa possono esistere.

Non si è tenuto invece nemmeno conto dei numerosi emendamenti proposti dalla associazione durante la discussione al Senato.

I senatori della opposizione, di fronte alla ostinazione del Governo, hanno chiesto che il disegno di legge terminasse il suo *iter* legislativo non in Commissione ma in aula.

Anticipo fin da ora la nostra decisione se non verranno accolti alcuni punti e cioè:

1°) salvaguardia del diritto di ciascun mutilato e invalido del lavoro di aderire o non aderire alla Associazione e del diritto, per tutti i componenti la categoria, di farne parte;

2°) diritto, da parte dell'Associazione di nominare le proprie cariche, anche limitando le funzioni e i compiti dei diversi Consigli.

Qualora questi concetti non venissero accolti dalla Commissione saremmo costretti a chiedere il rinvio in aula della discussione.

Non possiamo accettare, senza elevare ufficialmente, nel modo più clamoroso, la nostra protesta per il fatto che si tende ad imporre, ad una categoria come quella dei mutilati e invalidi del lavoro, delle norme che non esistono nella nostra legislazione per altre categorie e perché non si comprende per quali motivi ciò voglia farsi.

GUI, *Ministro per il lavoro e per la previdenza sociale*. Se avrà la cortesia di ascoltare la mia risposta converrà che ciò che dice non è vero.

VENEGONI. In ogni modo si dovrà trovare il modo di realizzare i seguenti principi:

1°) garanzia di vita democratica della Associazione;

2°) diritto per tutti i mutilati o invalidi del lavoro di aderire alla Associazione: adesione che deve restare volontaria;

3°) cariche elettive; se mai che vi sia un controllo amministrativo da parte del Ministero e non una ingerenza tale da trasformare la composizione degli organismi direttivi e quindi la responsabilità dei mutilati stessi.

Questi sono i punti principali sui quali insistiamo.

ROBERTI. Prendo oggi la parola innanzitutto per fare ammenda di talune espressioni che ebbi ad usare nell'ultima seduta nei confronti del Presidente, espressioni che nell'accesa discussione hanno tradito le mie intenzioni.

Ciò fatto per adempiere ad una esigenza del mio spirito, vorrei esprimere le mie riserve in merito al disegno di legge, in esame, sia per le ragioni esposte dall'onorevole Venegoni che in parte condivido, sia per una impostazione di principio.

Anzitutto non vedo — me lo consentano il relatore ed il Governo — la necessità di elevare a persona giuridica questa Associazione nazionale. In uno Stato nel quale non si è ancora giunti a riconoscere la personalità giuridica dei sindacati di categoria ed in cui sembra che tale possibilità si allontani sempre più, non vedo perché si voglia dare la personalità giuridica a delle associazioni di categoria speciali.

Tutto ciò viene a svuotare sempre di più il sindacato, che è la categoria madre, delle sue capacità, delle sue funzioni, del suo prestigio, della sua possibilità di tutela degli interessi delle varie categorie.

È chiaro che il crisma della personalità giuridica è cosa di tale rilevanza che le asso-

LEGISLATURA II — UNDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 FEBBRAIO 1958

ciazioni che restano di mero fatto finiscono per scomparire nell'orizzonte giuridico.

Vi è quindi, innanzitutto questa impostazione di principio.

Con la concessione della personalità giuridica alla Associazione si viene a porre una parte degli aderenti ad un sindacato, sotto un controllo notevole e ritengo che i rilievi fatti dall'onorevole Venegoni sulla composizione degli organi di questi enti, siano abbastanza fondati.

Ci troviamo, infatti, di fronte ad un ente che è praticamente retto da un Comitato centrale e da un presidente. Il presidente verrebbe nominato dal potere esecutivo, il Comitato centrale sarebbe costituito anche esso, per la maggioranza, da elementi di proiezione governativa.

GUI, *Ministro per il lavoro e per la previdenza sociale*. No.

ROBERTI. Vediamo che già nei consigli provinciali abbiamo una composizione che lascia i 5 membri eletti in una posizione di sostanziale, psicologica inferiorità di fronte ai 4 rappresentanti di proiezione governativa, per cui è da ritenere che già la designazione del rappresentante del Consiglio provinciale in Consiglio nazionale, sia viziata in partenza da questa situazione.

Io sono un po' contrario al sistema, ma, nel sistema ritengo che certe norme vadano rispettate. Se si vuole giungere a una rappresentanza elettiva, ebbene, che questa rappresentanza elettiva sia rispettata, altrimenti giungeremmo ad un forma un po' tartufesca che tende a costituire un complesso accentratissimo attraverso alcune nomine dall'alto che non sono in pratica controbilanciate dalle nomine provenienti dalla base.

Aggiungo anche che il pullulare di tutti questi enti, di questi organi, diventa veramente pericoloso. Non so dove mai i Ministeri potranno mai trovare i rappresentanti da inserire in questi enti, organi, commissioni. Credo che tutta la burocrazia ministeriale, sia degli organi centrali, sia degli organi periferici, che sappiamo essere insufficiente per lo svolgimento dei compiti di istituto, sarebbe assorbita da queste continue presenze in enti.

Altra cosa, che mi lascia perplesso, è l'aggravio che ne deriva.

L'onorevole Ministro sa che l'Istituto infortuni sul lavoro, che costituiva l'unico ente previdenziale siano dal punto di vista finanziario, già nell'ultimo bilancio denuncia un *deficit* notevolissimo; sa che sono allo studio

altre leggi per l'adeguamento del trattamento dei lavoratori infortunati ed io credo che se devolvessimo anche le centinaia di milioni di cui è fatto cenno nel disegno di legge in esame, al miglioramento del trattamento di rendita degli infortunati e delle prestazioni infortunistiche, potranno molto meglio rispondere alle esigenze della categoria che non destinandole come ora vien fatto, alla creazione di una nuova burocrazia con una utilità, dal punto di vista della categoria, molto limitata tanto più che gli organi del nuovo ente sono regolati con prevalenza dal potere centrale dal punto di vista della funzione, anche questa molto limitata dato che i compiti ad esso assegnati sono compiti normali di una libera associazione e sono svolti in parte dall'E.N.A.O.L.I., dall'I.N.A.I.L., dai sindacati, dai 5 o 6 enti nazionali di patronato che esistono ed hanno gli stessi compiti. Mi pare quindi che si tratti di moltiplicare, con dispendio, gli enti.

Sono, quindi, in linea di principio, piuttosto contrario al disegno di legge in esame; comunque, penso che esso meriterebbe, quanto meno, un ripensamento ed una sua incasellatura in relazione a quelli che sono i compiti dell'I.N.A.I.L. e degli altri enti già preposti all'assistenza, così da trovare una forma più adeguata.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Roberti per quanto ha detto nei miei riguardi e considero ben volentieri chiuso l'incidente occorso nell'ultima seduta.

GUI, *Ministro per il lavoro e per la previdenza sociale*. Poiché non mi è possibile trattenermi a lungo, per impegni precedentemente presi ed inderogabili, e pur riservandomi di intervenire se la discussione dovesse proseguire, vorrei introdurre un elemento che mi pare non sia stato finora considerato nella discussione e che è l'elemento centrale che può forse permettere alla Commissione un migliore orientamento. Tutte le categorie similari — come i mutilati e invalidi di guerra, i combattenti, gli orfani, i ciechi — hanno una struttura ordinata sul binario. associazione ed opera. L'associazione, pur essendo ente morale ed avendo un suo statuto, non ha personalità giuridica; l'opera, invece, ha personalità giuridica e la struttura di un ente di diritto pubblico, i cui organi sono quindi integralmente nominati dal Governo.

Questo schema si riproduce — come ho detto — per i combattenti, per i mutilati e invalidi di guerra, i ciechi e altre categorie che è inutile elencare.

Per i mutilati e invalidi del lavoro la situazione è diversa: l'associazione è nata come

associazione libera, ha avuto un riconoscimento di ente morale, ha uno statuto il quale limita gravemente la possibilità di partecipazione (in quanto sono soci soltanto coloro che abbiano avuto il 50 per cento di menomazione obiettiva), uno statuto riconosciuto da tutti come inadeguato; ha tuttavia alcune attribuzioni ed altre ne chiede che, per le altre categorie, sono proprie delle Opere e non delle Associazioni, quale, ad esempio, il collocamento.

Inoltre, l'Associazione ha un patrimonio destinato non ai soli soci ma a tutti i mutilati o invalidi del lavoro.

L'Associazione chiede che l'I.N.A.I.L. e gli enti pubblici obbligatoriamente le versino delle quote detratte dal loro bilancio. Attualmente l'Associazione riceve delle oblazioni volontarie, libere, da parte dell'I.N.A.I.L., ma la sua situazione finanziaria è assolutamente deficitaria. Tutti coloro che hanno un minimo di conoscenza della situazione dell'Associazione, sanno in quali difficoltà essa si dibatte nonostante gli sforzi dei dirigenti.

L'Associazione chiede il versamento obbligatorio, da parte di enti pubblici parastatali, di una quota per sanare la sua situazione finanziaria; chiede attribuzioni in parte già sperimentate, che sono proprie di un ente di diritto pubblico, che possono essere deferite soltanto ad un ente pubblico e che nella tradizione di altre categorie parallele sono attribuite soltanto all'Opera.

Ecco come si presenta la questione.

È quindi possibile scegliere due vie: o ripetere lo schema Associazione-Opera, il che implica per l'associazione la decurtazione di alcune sue attribuzioni, come ad esempio, il collocamento, e quindi non lo sviluppo della associazione stessa ma uno sventramento di essa e dei suoi poteri. Potremmo seguire questo binario che da qualcuno è stato sollecitato, ma ciò significherebbe anche creare un altro organismo, totalmente sotto controllo pubblico, il quale eserciterebbe tutti i poteri pubblici ed al quale andrebbero le quote dell'I.N.A.I.L. (e non all'associazione) poiché solo l'opera potrebbe avere personalità di diritto pubblico.

Potremmo seguire lo schema della pura e libera associazione, ma allora non potremmo deferirle quei poteri pubblici che non possono essere e non sono mai stati deferiti a una libera associazione, quali il collocamento, il patrimonio e la esazione di quote obbligatorie da parte di enti pubblici.

Se vogliamo, quindi, trovare una soluzione che risponda a questo doppio ordine di neces-

sità, dobbiamo studiare una via composita, che cerchi di fondere, per quanto essi siano compatibili e conciliabili, i caratteri della associazione con quelli dell'opera. È questo lo schema che ha guidato il Ministero nel definire il disegno di legge ed il Senato nell'approvarlo con ogni sforzo — e credo che di questo si possa prendere atto — per far sì che la combinazione di due caratteri potesse essere realizzata.

Così è nata l'associazione ente di diritto pubblico.

In realtà il Governo aveva proposto di chiamarla ente e non associazione. Il Senato ha voluto chiamarla associazione. Associazione, ente di diritto pubblico. La natura di ente di diritto pubblico le permette comunque l'attribuzione di tutti quei poteri pubblici che prima sono stati da me elencati e che altrimenti non potrebbero essere attribuiti alla associazione. D'altra parte, il carattere di associazione è stato rispettato nei limiti del possibile attraverso quella manifestazione di vita interna che è rappresentata dalla elezione degli organi. Se avessimo dovuto seguire rigidamente lo schema di quello che avviene per le altre categorie, avremmo dovuto creare un'opera i cui organi fossero integralmente nominati dal Governo. Invece è stata data ai soci la più larga possibilità, conciliabile con la esistenza di un ente di diritto pubblico, di esprimersi nelle elezioni.

L'associazione è nata con un carattere misto, si è sviluppata con un carattere misto ed è per questo che si è ritenuto opportuno, sia dal Governo che dal Senato, di non rivoluzionare il suo assetto, di non scindere le sue attribuzioni e, possibilmente, di consolidarle nel modo che ho esposto.

Se poi la Commissione ritenesse di mutare l'attuale assetto per seguire il binario Associazione-Opera, il Governo non sarebbe d'accordo in quanto ritiene che si farebbe un danno effettivo alla categoria. Infatti gli interessi di detta categoria, possono essere meglio tutelati con la soluzione che il Governo ha proposto e che il Senato ha sostenuto.

SANTI. Il progetto che ci perviene dal Senato non è accettabile.

Ho ascoltato con la dovuta attenzione le spiegazioni fornite dal Ministro del lavoro ma debbo confessare di non essere rimasto convinto poiché ritengo che nell'attuale orientamento generale, che deriva dalla nostra legislazione e dalla nostra Costituzione, sia dovere dello Stato di favorire e di aiutare tutti quei raggruppamenti di cittadini che si pongono determinati fini di interesse generale

anche se riferiti all'ambito di una determinata categoria.

Una associazione come quella in esame ha il diritto di rivendicare l'intervento da parte dello Stato, ammesso, naturalmente, che i suoi fini rientrino nell'orientamento di politica generale di uno Stato democratico. Vi debbono naturalmente essere le necessarie misure cautelative che, tuttavia, non possono giungere fino a snaturare completamente l'organismo. Quindi, se si ha un contributo che per legge viene corrisposto dall'I.N.A.I.L., deve esser fatto quello che si fa normalmente per altre associazioni: un intervento di controllo attraverso rappresentanti del Ministero del tesoro e del Ministero del lavoro; l'associazione, l'ente, deve però essere diretto secondo la volontà democratica dei soci.

Sono del parere che si debba trovare una soluzione che sia tra l'opera e l'associazione ma la soluzione che a noi viene proposta non è sul piano della equità e della salvaguardia del carattere e della sostanza della associazione, ma fa sì che si mantenga di associazione il nome mentre in realtà viene istituita un'Opera.

Ora mi domando se, dati i fini che l'associazione si propone e che le sono riconosciuti, sia necessario tutto questo o non sia sufficiente, invece, una forma di controllo.

Non credo che le attribuzioni elencate nel testo governativo ed approvato dal Senato giustificino la trasformazione della associazione in un qualche cosa di ibrido nel quale chi ne esce malconco è il concetto di democrazia.

In fondo, il servizio del collocamento può benissimo essere demandato dallo Stato, naturalmente con determinati controlli, ad una associazione.

Se non esso, esiste una associazione di mutilati per servizio che ha fini analoghi a quella di cui stiamo discutendo e che è diretta dai suoi stessi rappresentanti.

GUI, *Ministro per il lavoro e per la previdenza sociale*. L'Associazione mutilati e invalidi per servizio non esercita il collocamento, esso viene esercitato dall'Ufficio statale del collocamento, pur essendo compilati da parte della associazione degli elenchi.

Basta, per averne la sicurezza, consultare la legge.

SANTI. Il collocamento, funzione pubblica, può essere demandato a determinate associazioni, con il controllo dello Stato. Ritengo sia questo un concetto accettabile, che non contrasta con il concetto fondamentale del collocamento.

Nella proposta di legge di iniziativa del collega Pastore riguardante la tutela del rapporto del lavoro domestico, all'articolo 2 che tratta del collocamento ed avviamento al lavoro si dice che l'avviamento al lavoro può anche avvenire tramite speciali uffici di collocamento debitamente autorizzati con decreto del Ministro per il lavoro e per la previdenza sociale e si aggiunge che tali uffici possono essere istituiti da associazioni sindacali di categoria a carattere nazionale nonché da istituti di patronato e di assistenza sociale riconosciuti giuridicamente.

A maggior ragione si può quindi attribuire ad una associazione, ad un ente morale il servizio del collocamento autorizzandolo debitamente, quando si pensi che la proposta di legge ora citata affida il collocamento addirittura a associazioni sindacali che non sono associazioni riconosciute giuridicamente.

Il fatto che l'Associazione mutilati e invalidi del lavoro non eserciti nemmeno, ma concorra al collocamento, non giustifica affatto l'intervento del Governo.

GUI, *Ministro per il lavoro e per la previdenza sociale*. Occorre tener presente che il collocamento dei mutilati del lavoro, come quello dei mutilati di guerra è obbligatorio.

SANTI. Ammesso anche che l'Associazione eserciti il collocamento, non lo eserciterebbe a suo arbitrio ma nel rispetto di una legge e compito del Governo è soltanto quello di controllare che il collocamento sia fatto secondo la legge.

Mi pare, pertanto, che non si giustifichi affatto la trasformazione dell'associazione nei termini previsti dal disegno di legge.

Si eccipisce il contributo obbligatorio dell'I.N.A.I.L. ma, onorevole Ministro, non è questo il solo caso in cui enti previdenziali e assistenziali sono assoggettati a contributi a favore di determinati enti o istituti? E allora che dire degli istituti di patronato? Io non so se sia obbligatorio o meno, ma comunque non so a quale titolo voi ministri erogiate centinaia e centinaia di milioni... devo pensare che violate la legge?

Ma andiamo alla sostanza delle cose. Questi enti di patronato da chi sono finanziati? Dai contributi degli enti previdenziali ed assistenziali. Ora, il Ministero del lavoro esercita su questi enti un controllo, d'accordo; ma questi enti hanno i loro consigli di amministrazione designati dalle associazioni promotrici? Ora, il contributo di un ente — o anche contributo dello Stato — ad una determinata associazione o ad un istituto giustifica un controllo, giustifica la presenza tra i sindaci e



nei consigli di amministrazione di un rappresentante del Ministero del tesoro o del Ministero del lavoro; ma tale precedente e tale giustificazione non possono essere invocati per una organizzazione come questa, nella quale praticamente sono i rappresentanti dei Ministeri che hanno la maggioranza.

Mi limito a queste osservazioni, perché mi paiono di carattere pregiudiziale. Quindi, che l'associazione non venga snaturata: ci siano dei controlli da parte del tesoro, ma che l'associazione conservi il suo carattere di organizzazione democratica, amministrata dagli interessati attraverso regolari nomine degli organi provinciali e degli organi nazionali.

SABATINI. È evidente che alcune osservazioni non possono non trovare una certa comprensione, ma bisogna anche tener presente che qui si cerca di conciliare l'inconciliabile. Queste sono funzioni che non possono essere attribuite ad un'associazione; dobbiamo rammentare che, con la legge n. 264, abbiamo definito il collocamento una funzione pubblica. E questo sia ben chiaro. Se, ora, applicassimo questa legge ad un'associazione privata, noi cambieremmo completamente indirizzo.

Non v'è dubbio che si tratta di un collocamento obbligatorio, e attualmente la percentuale obbligatoria viene imposta attraverso delle norme che hanno la possibilità di divenire operanti in quanto c'è chi esercita questo collocamento; ma noi non possiamo lasciare che, ad un certo momento, il collocamento diventi un esercizio che si esplica ad arbitrio di un'associazione privata!

SANTI. Non è l'associazione che esercita il collocamento. Attualmente, il collocamento è regolato da una commissione, costituita presso ogni ufficio provinciale del lavoro, presieduta dal dirigente dell'ufficio e composta di due rappresentanti dell'associazione, di uno dell'organizzazione sindacale dei lavoratori e di due delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro. La commissione dichiara la idoneità al lavoro degli invalidi e ne cura il collocamento. Non ha, quindi, compiti speciali.

SABATINI. In concreto, sono le associazioni che hanno i contatti con le aziende. C'è tutta una prassi, onorevole Santi, che non si limita a quello che lei ha elencato. Perciò, questa funzione pubblica del collocamento non può essere affidata ad un'associazione privata, a meno che noi non vogliamo riesaminare il problema del collocamento e dargli un'impostazione diversa da quella affermata con la legge n. 264. La Commissione deve, quindi, decidere in questo senso.

ZACCAGNINI. Credo che dobbiamo fare una scelta: o accettiamo il disegno di legge o ci incamminiamo sulla strada della libera associazione degli interessati, e in questo caso la legge non è accettabile. Ad un'associazione libera di questo genere non è possibile affidare incarichi di carattere pubblico né l'amministrazione di un patrimonio di entrate costituite a carico obbligatorio di tutti i mutilati.

Esistono due punti sui quali non possiamo essere d'accordo, perché affermare l'uno significa escludere l'altro. Non possono, insomma, conciliarsi il carattere di assoluta libertà di scelta delle proprie rappresentanze e la volontarietà dell'iscrizione con il carattere pubblico di un simile organismo, il quale dovrebbe essere finanziato con entrate obbligatorie a carico della categoria e degli enti di previdenza.

Quindi, occorre una scelta. Io non ho nulla in contrario a che la Commissione si orienti in questo senso: rispetto della libertà di associazione, nessuna ingerenza, nessuna obbligatorietà, nessuna costrizione alla iscrizione all'associazione. Ma ciò significa che l'associazione non potrà avere altra possibilità se non quella di essere finanziata dai contributi volontari di coloro che volontariamente vi si iscrivono; di rappresentare i soci che vi aderiscono e di interessarsi a quei compiti di assistenza riconosciuti ed avere anche talune funzioni autonome e libere, come le attività di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) dell'articolo 4.

Niente in contrario a tutto ciò. Però è chiaro che, imboccata questa strada, cade tutto il resto: cade ogni possibilità di riconoscimento di funzione pubblica e ogni possibilità di finanziamento attraverso contributi obbligatori.

L'altra strada è quella di approvare questa legge, sia pure con emendamenti: un tentativo di fondere i due aspetti di una rappresentanza, entro certi limiti libera e democratica, dell'associazione con la caratterizzazione di compiti pubblici e di proventi pubblici che implicano una certa posizione.

Resta il fatto delle rappresentanze. Ma a questo proposito il ragionamento dell'onorevole Venegoni non è esatto, o per lo meno non è accettabile, perché non si può pretendere alcuni argomenti da un lato, per dire che il sistema non è democratico, e viceversa. È un ragionamento che non può reggere ove ci si ponga obiettivamente di fronte al problema. È una strada di compromesso nuova; se non va, la si abbandoni. Io non ho motivo per oppormi a un provvedimento del genere.

LEGISLATURA II — UNDICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 FEBBRAIO 1958

Ma se vogliamo che le cose camminino con un certo ordine, costituendo un organismo che fonda le due caratteristiche, non si può spingere troppo oltre la critica.

MAGLIETTA. A me pare che il dilemma posto dal Ministro Gui e dall'onorevole Zaccagnini non esista. Si vuole insistere sulla caratteristica della funzione pubblica, ma io dico che non è un'argomentazione valida, per il semplice motivo che io potrei adesso divertirmi a ragionare sul fatto che nell'articolo 4 viene citata la legge del 1947. Ma ora siamo nel 1958 e sono 11 anni che si va avanti con un'associazione che non ha riconoscimento giuridico. Dal 1947 funziona questa legge; poi è venuta la legge del collocamento che vi si è inserita, e quindi dal 1949 ad oggi si va avanti con un'associazione la quale, secondo la dizione dell'articolo 4 di questo famoso decreto del Capo provvisorio dello Stato, ha funzioni identiche a quelle di un'associazione sindacale; cioè si è costituita una commissione nella quale la funzione pubblica è esercitata dal collocatore con la collaborazione di tre associazioni: quella dei mutilati, quella sindacale e quella dei datori di lavoro. Allora, non si capisce perché, per esercitare questa funzione che si insiste nel chiamare pubblica, non si debba fare lo stesso ragionamento per quanto riguarda il sindacato e l'associazione padronale. È veramente inaudito e io non lo capisco. Noi non creiamo un compito nuovo, ma confermiamo un compito che questa associazione ha già, in quanto collabora per il completamento di una funzione pubblica, esercitata da un organo dello Stato. Quel che è nuovo è il contributo. Tutto si riduce a questo.

Allora noi diciamo che se l'unica novità di questa legge è il contributo a carico di questi due enti assistenziali, noi riteniamo che

con una nuova stesura, cioè discutendo a fondo con spirito di collaborazione e con la volontà di risolvere il problema, si possono correggere alcune affermazioni drastiche di intervento governativo nel campo dell'associazione, che snaturano l'associazione stessa.

Non per polemizzare, ma vorrei che mi si chiarisse come è venuto fuori il rappresentante del Ministero dell'interno. Evidentemente, pur di portare a 4 il numero dei rappresentanti, si è estratto a sorte il Ministero che doveva esservi inserito e ne è venuto fuori quello dell'interno.

RUBINACCI. Lo si è inserito per la pubblica assistenza!

MAGLIETTA. Perché non c'è il rappresentante dei Lavori pubblici?

Comunque, io ritengo che il dilemma possa essere largamente superato, pur senza pregiudicare il controllo, che noi riteniamo ci debba essere, e la natura dell'associazione, che noi riteniamo non debba essere pregiudicata.

PRESIDENTE. Poiché già sono stati presentati emendamenti ed altri sono stati annunciati, pregherei gli onorevoli colleghi di farli pervenire tutti entro oggi, perché possano essere stampati e distribuiti; in tal modo anche il relatore potrà esaminarli per riferire alla prossima seduta.

Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11,30.**

---

IL DIRETTORE  
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. FRANCESCO COSENTINO

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI