

CAMERA DEI DEPUTATI N. 336-A

RELAZIONE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORO - ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE - COOPERAZIONE)

(RELATORE **SABATINI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 2 ottobre 1958 (Stampato n. 22)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(**ANDREOTTI**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(**MEDICI**)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 4 ottobre 1958*

Stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1958 al 30 giugno 1959

Presentata alla Presidenza il 17 ottobre 1958

INDICE

1. — PREMessa	Pag.	3	9. — PARITÀ DI RETRIBUZIONE FRA UOMINI E DONNE	Pag.	10
2. — COMPITI E STRUTTURE DEL MINISTERO	»	4	10. — COLLOCAMENTO E CANTIERI DI LAVORO	»	10
3. — PREPARAZIONE DELLE FORZE DI LAVORO E ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE	»	5	11. — COOPERAZIONE ED EMIGRAZIONE	»	11
4. — POLITICA DELLE RETRIBUZIONI	»	6	12. — PROBLEMI DELLA PREVIDENZA SOCIALE	»	12
5. — STATO E SINDACATI	»	6	13. — UFFICI DEL LAVORO	»	14
6. — ATTIVITÀ CONCILIATIVA DELLE CONTROVERSIE INDIVIDUALI E COLLETTIVE	»	8	14. — ISPETTORATO DEL LAVORO	»	14
7. — COMMISSIONI INTERNE	»	8	15. — ATTIVITÀ INTERNAZIONALE	»	19
8. — CONTRATTI A TERMINE, LAVORI IN APPALTO, LAVORO A DOMICILIO E PASSAGGI DI CATEGORIA	»	9	16. — ASSEMBLEA PARLAMENTARE EUROPEA	»	26
			17. — DATI DELLA SPESA	»	27
			18. — CONCLUSIONE	»	28
			DISEGNO DI LEGGE	»	29

1. — PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esame del bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha sempre dato luogo ad una ampia discussione sui problemi del lavoro per quanto riguarda non soltanto i compiti e le funzioni del Ministero, ma anche le condizioni economiche e produttive in cui i problemi del lavoro nel nostro paese costantemente si dibattono.

Una relazione sul bilancio del Ministero del lavoro avrebbe, perciò, ben poco valore se non tentasse di esprimere una valutazione di indirizzo e di linea di azione atta a far sì che l'attività del Ministero possa portare il massimo contributo possibile alla soluzione di quei problemi che, come l'occupazione della manodopera, il livello delle retribuzioni, il collocamento, i rapporti sindacali, la preparazione professionale e le prestazioni previdenziali, tanta parte hanno nella vita e nella attività della nostra comunità nazionale.

Ma a questi motivi, come è stato osservato in sede di Commissione del lavoro, se ne aggiunge un altro a favore di una relazione rivolta a puntualizzare un indirizzo di politica del lavoro: il fatto che questa è la prima discussione del bilancio del lavoro della nuova legislatura.

Al relatore è stata, quindi, formalmente richiesta una messa a punto sui più importanti problemi del lavoro in discussione ed in certo qual modo l'impegno di esprimere in sintesi il pensiero della Commissione del lavoro sulla linea che il Ministero è tenuto a seguire e l'ordine di priorità dei problemi che il Parlamento ritiene che il Ministero si debba sentire impegnato a risolvere.

Ora il vostro relatore ci tiene ad affermare che si rende pienamente conto del valore che verrebbe ad avere una relazione così concepita ma, per la ristrettezza del tempo consentito alla discussione dei bilanci e alla stesura della relazione, non ritiene che di poter esprimere in una certa misura i più importanti indirizzi che devono caratterizzare la politica del lavoro dei prossimi anni, senza la minima pretesa di ritenere esaurito l'argomento e, tanto meno, di esprimere un pensiero definitivo su tutti i punti.

Gli stessi dibattiti sugli argomenti in discussione non sono neppure iniziati in sede di Commissione del lavoro per aver la pretesa di esprimere un indirizzo che si dovrebbe presumere condiviso dalla maggioranza di essa.

Per queste ragioni, il vostro relatore pensa che con l'inizio di questa nuova legislatura è più che mai aperto il problema della necessità che il Parlamento trovi il modo di esprimere un chiaro indirizzo di politica del lavoro che possa costituire una valutazione e una messa a punto della esperienza di questi anni di vita democratica e, nel tempo stesso, segnare in prospettiva le idee che dovrebbero guidare i lavori parlamentari dei prossimi anni sui problemi del lavoro, ma non è d'avviso che ciò possa essere adeguatamente fatto nell'ambito di una relazione di bilancio e nel modo come la nostra prassi parlamentare prepara le relazioni e discute i bilanci.

Una messa a punto della politica del lavoro può essere richiesta ad un relatore soltanto se la designazione del relatore fosse fatta (come io penso) con un sufficiente periodo di tempo a disposizione e con la possibilità che la stesura della relazione potesse avvenire dopo essere stata ampiamente discussa ed approvata in Commissione.

In questo modo alla relazione potrebbero essere unite una-due mozioni esprimenti le linee di indirizzo e le tesi che maggioranza e minoranza potrebbero proporre al Parlamento, quale espressione di una linea politica senza dubbio più valida ed impegnativa di quanto non siano gli improvvisati e troppo numerosi ordini del giorno che accompagnano il voto di ogni bilancio.

Se con la discussione del bilancio di un Ministero si vuole dare un indirizzo di attività politica da seguire è per il vostro relatore evidente che la prima cosa da fare è quella di cambiare metodo e prassi nella discussione e nell'approvazione del bilancio.

Discussione e approvazione che potrà riacquistare un valore politico soltanto in quanto su una unica mozione della maggioranza o della minoranza il Parlamento venga messo nelle condizioni di esprimere una sua valutazione.

Non si rimuovono infatti le cause che lasciano un notevole margine di incertezza

sulla politica del lavoro, che il Parlamento decide ed il Governo deve mettere in atto, se gli stessi lavori parlamentari non vengano più finalizzati a determinare, con più evidenza e chiarezza, non tanto l'acuirsi dei dissensi quanto le tesi di indirizzo atte a qualificare una qualsiasi politica.

La prima proposta che il relatore fa alla Commissione e per essa alla Camera è che il relatore del prossimo bilancio sia nominato quanto prima e che la Commissione stessa faccia precedere alla discussione del bilancio stesso le modalità con cui la Camera intenda discutere il bilancio stesso e i problemi che ad esso sono connessi.

2. — COMPITI E STRUTTURE DEL MINISTERO

Un approfondito esame della politica del lavoro richiede anche che ci domandiamo:

l'organizzazione e i compiti del Ministero del lavoro e dei suoi uffici periferici rispondono alle esigenze e agli scopi della attuazione di una politica del lavoro quale viene richiesta dalle attuali esigenze del nostro Paese?

A chi si ponga il problema della struttura e delle funzioni del Ministero del lavoro non può sfuggire che la sua stessa costituzione e i compiti che esso assolve abbiano bisogno di un aggiornamento e di alcuni inevitabili perfezionamenti.

Ogni amministrazione pubblica deve ritrarre le proprie ragioni dall'attività che essa deve svolgere: ora, uno dei compiti più precipui del Ministero del lavoro è quello di tendere ad una politica di piena occupazione. Ma la politica di sviluppo della occupazione e del reddito ha bisogno di essere programmata, stimolata ed orientata da tutta l'attività di Governo.

Non esiste, infatti, provvedimento governativo nel campo economico od azione di un qualsiasi Ministero relativo alle entrate e alla spesa che non abbia un qualche riflesso con l'occupazione della manodopera.

È perciò ormai indilazionabile la messa a punto di un servizio di indagine scientifica di cui il Ministero del lavoro possa servirsi per identificare ed esprimere una linea di politica del lavoro intimamente collegata con le fasi della congiuntura economica. Si richiede, perciò, che il Ministero possa essere in grado di analizzare con metodi e strumenti adeguati il fenomeno dello sviluppo economico nelle sue fasi e della maggiore o minore possibilità di assorbimento di manodopera

che i principali e più indicativi settori dell'attività produttiva possono in ogni momento presentare.

Non sembra al vostro relatore che siano sufficienti le indicazioni degli iscritti agli elenchi dei disoccupati. L'indagine va articolata con metodi più capaci ad identificare le tendenze in atto e le possibili prospettive economiche e produttive a breve e lunga scadenza.

Ma il Ministero non solo deve perfezionare la sua attività rivolta a identificare le condizioni di maggiori o minore possibilità di occupazione di manodopera, ma anche essere il promotore di tutte le iniziative del governo e degli altri Ministeri che possano contribuire all'attuazione di una politica di pieno impiego.

Questa attività rivolta a sollecitare una politica della occupazione più consapevole e tempestiva è tanto più importante in quanto è ormai convinzione largamente condivisa da tutti coloro che si occupano dei problemi dello sviluppo economico che non è possibile raggiungere l'obiettivo di una piena occupazione senza una politica economica che possa tener conto di un chiaro e coordinato impegno comune delle parti interessate — imprenditori, lavoratori e Stato — e la messa in funzione di appropriati mezzi atti a garantirne il finanziamento e l'attuazione.

La cosa appare, poi, tanto più urgente in quanto l'agricoltura italiana si trova nella fase delicata della sua riorganizzazione e l'industria oltre a consolidare il suo sviluppo ha notevoli problemi di rinnovo di impianti che esigono stimolo ed impulso dalla stessa politica del Governo. Sembra al vostro relatore che soltanto dei piani articolati di lavoro e di sviluppo produttivo per zone economiche omogenee e per settore produttivo possano essere in grado di rimuovere i sintomi di recessione avvertiti ormai in misura notevole e di imprimere nuovi impulsi a nuove possibilità di lavoro.

Con un sempre più esteso e perfezionato impiego della macchina nell'attività produttiva, i cicli di tale attività o delle possibilità di lavoro presentano sempre aspetti nuovi e linee di sviluppo dinamico che devono essere seguiti e guidati se non si vuol correre il rischio che la realtà ci riservi delle brusche sorprese. Noi siamo ad una fase dei problemi del lavoro in cui nuove e più complesse caratteristiche emergono e si impongono alla nostra attività.

Il Ministero deve, perciò, rivedere parte della sua attività e dare molto più peso. di

quanto non si ha l'impressione che sia stato fatto, all'invito di diventare lo strumento attivo di una politica di sviluppo.

Se esso, infatti, nel concerto dell'attività ministeriale, deve essere il portatore degli interessi e delle esigenze del mondo del lavoro è evidente che il mondo del lavoro italiano ha in prima linea l'interesse che la politica rivolta a risolvere il problema della disoccupazione non segni il passo ma se mai acceleri i tempi in tutti i modi possibili.

Evidentemente per assolvere a questa funzione lo stesso metodo di lavoro di alcuni servizi del Ministero richiede un cambiamento di indirizzo. Più che limitarsi a registrare gli elenchi degli iscritti alle liste dei disoccupati si dovrebbe, per aree economiche omogenee, trovare il modo di analizzare i fenomeni e le tendenze che riguardano la produzione e l'assorbimento della manodopera allo scopo di rilevarne tempestivamente i sintomi indicatori. Sulla base di questa costante attività rivelatrice degli orientamenti e delle tendenze dovrebbero elaborarsi progetti ed iniziative del piano della politica di sviluppo economico.

3. — PREPARAZIONE DELLE FORZE DI LAVORO E ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE

Parallelamente all'attività rivolta a tutto ciò che può dare delle maggiori possibilità di lavoro, si rende indispensabile un potenziamento della politica rivolta all'addestramento professionale e in particolar modo una più esatta definizione dei compiti e delle funzioni che devono essere attribuite in questo campo al Ministero del lavoro.

Va rilevato che l'attività politica rivolta ad una sufficiente preparazione delle forze di lavoro è stata in questi anni molto modesta. Essa ha bisogno di avere più ampi obiettivi, più adeguati programmi e più mezzi per un adeguato potenziamento.

Si rende, tra l'altro, necessaria una maggiore definizione di limiti di attività e di competenze tra il Ministero dell'educazione e il Ministero del lavoro.

In generale si dovrebbe ritenere acquisito che debba essere di competenza del Ministero del lavoro l'addestramento professionale rivolto al conseguimento di una qualifica di mestiere. Tutta l'attività, cioè, rivolta all'addestramento professionale dei giovani, che dopo il 14° anno di età incominciano a

lavorare, dovrebbe ritenersi competenza del Ministero del lavoro e degli Enti ad esso collegati.

Con questo non s'intende di vietare a nessuno di occuparsi e di organizzare delle attività rivolte all'addestramento professionale, quanto di affermare che non può e non deve essere compito del Ministero della pubblica istruzione preparare degli elettricisti, dei tornitori, degli aggiustatori, dei motoristi, dei falegnami, degli agricoltori, ecc.

Ogni attività professionale, se non si vuol correre il rischio che crei degli spostati, deve essere sviluppata in relazione ad una attività produttiva in cui il giovane, a tirocinio addestrativo ultimato, possa trovare una occupazione e una possibilità di guadagno.

L'addestramento professionale deve perciò o avvenire direttamente nell'attività produttiva o nei modi e nelle condizioni atte a stabilire con l'attività produttiva una continua possibilità di collaborazione e di reciproca integrazione.

Sulla base di questo indirizzo, il Parlamento approvò la legge sull'apprendistato che, pur se ha bisogno di qualche perfezionamento, deve restare la legge fondamentale a cui riferire ogni ulteriore sviluppo e potenziamento della politica dell'addestramento professionale.

In questa linea devono essere potenziati ed estesi i centri di addestramento del Ministero del lavoro ed unificati i due enti dell'I. N. A. P. L. I. e dell'E. N. A. L. C. allo scopo di definire sempre meglio la funzione e la divisione di compiti e di attività del Ministero stesso e del nuovo ente unificato che il Ministero dovrebbe sostenere e indirizzare.

L'ente così unificato dovrebbe, poi, non solo gestire dei centri, ma anche sovvenzionare e potenziare l'attività di enti od aziende rivolta all'addestramento professionale.

Per mezzo di convenzioni e di accordi di collaborazione, il nuovo ente dovrebbe aiutare ogni sana iniziativa, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di avere adeguate e sufficienti attrezzature e i mezzi per poter avere dei competenti e scelti istruttori.

Questo indirizzo dovrebbe essere seguito ed attuato in una continua e permanente collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori.

Lo sviluppo di una politica di addestramento dovrebbe, perciò, essere uno dei punti in cui le parti interessate ad integrazione delle leggi dovrebbero essere invitate a predisporre dei piani contrattuali di sviluppo e di attuazione.

Con la preparazione delle forze del lavoro è anche collegato il problema del conseguimento di una qualifica. Essa infatti deve restare compito e prerogativa dell'attività sindacale, senza indulgere in alcun modo alla pretesa che debba essere un organo ministeriale ad attribuire diplomi e qualifiche col rischio che esse non abbiano, poi, alcun riconoscimento agli effetti contrattuali.

Una normale attività rivolta ad una adeguata preparazione di manodopera qualificata e specializzata deve avvenire con scuole e centri di addestramento il più possibile collegati e finanziati dalle aziende industriali e con la partecipazione agli organi direttivi dei rappresentanti delle categorie dei lavoratori interessati.

Spetta al Ministero potenziare questa attività, richiamare su di essa l'impegno delle parti e sollecitare soluzioni che concretino questo indirizzo.

4. — POLITICA DELLE RETRIBUZIONI

Per quanto non debba considerarsi competenza specifica del Ministero del lavoro una politica delle retribuzioni, la quale dovrà sempre essere armonizzata con l'attività dei sindacati, sarebbe impossibile una linea di politica del lavoro che non includesse una politica delle retribuzioni.

Ora la politica delle retribuzioni non è una attività a se stante, avulsa ed indipendente dalla produzione del reddito nazionale e dalla politica di sviluppo economico.

Il Ministero del lavoro, nel promuovere un impegno delle parti, lavoratori e datori di lavoro, per un'azione comune rivolta ad una politica di sviluppo economico, non potrà far a meno di ispirarsi ad una politica retributiva che tragga i suoi moventi dall'indirizzo generale della politica economica ed in particolar modo dalle forme, modalità e misura di partecipazione dei lavoratori ai risultati di una maggiore produttività e di un maggior reddito.

Non basta, infatti, vantare, come è stato anche recentemente fatto rilevare, che ai lavoratori va un'alta percentuale del reddito prodotto se poi il volume stesso del reddito nazionale subisce delle remore ad un suo maggiore sviluppo.

Anche se la percentuale dei consumi riservati ai lavoratori sul reddito prodotto non dovesse aumentare, ma il potere reale d'acquisto diventasse più elevato, quale conseguenza di una politica di sviluppo più attiva

e più efficiente, i lavoratori non potrebbero che compiacersene.

Non è, infatti, una percentuale elevata su un reddito mortificato e frenato a cui si deve tendere, quanto al maggior reddito possibile e alle garanzie che l'economia realizzi il suo miglior equilibrio tra produzione, occupazione e consumo.

Il Ministero del lavoro deve, perciò, in ogni momento farsi sostenitore di una politica delle retribuzioni inquadrata nei programmi di una politica di sviluppo e intimamente coordinata con i piani di investimenti, gli oneri sociali e il necessario sostegno dei consumi.

La stessa attività mediatrice nella soluzione delle vertenze deve trarre ispirazione, forza e motivo da questo indirizzo.

È questo il compito più impegnativo che il Ministero del lavoro ha innanzi a sé, ma anche quello che veramente può qualificare una politica del lavoro compresa dei termini in cui si pongono oggi le funzioni dello Stato nell'orientare, stimolare, regolare e soprattutto programmare maggiori possibilità di lavoro e di reddito.

5. — STATO E SINDACATI

Un tema che investe uno dei problemi più delicati del nostro ordinamento civile riguarda l'ordinamento statutale in materia di lavoro e il modo con cui vengono intesi e regolati i rapporti tra attività statutale e sindacale. Con le norme costituzionali e le recenti ratifiche delle due Convenzioni n. 87 « Sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale » e n. 98 « Sull'applicazione dei principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva » sono chiare le basi del riconoscimento dell'attività dei sindacati e dei rapporti che lo Stato democratico italiano intende avere con le organizzazioni sindacali. Con l'articolo 3 della Convenzione n. 87 si afferma infatti che « le organizzazioni di lavoratori e di datori di lavoro hanno il diritto di elaborarsi i loro statuti e regolamenti, di eleggere liberamente i loro rappresentanti, di organizzare la loro gestione e la loro attività e di formulare il loro programma di azione ». Con l'articolo 4 della Convenzione n. 98 viene, poi, sottolineata la necessità che siano prese le « misure appropriate alle condizioni nazionali per incoraggiare e promuovere lo sviluppo e la più alta utilizzazione di procedure di negoziazione volontaria, di contratti collettivi fra i datori di lavoro e le

organizzazioni di datori di lavoro da una parte e le organizzazioni di lavoratori dall'altra, allo scopo di regolare con questi mezzi le condizioni d'impiego».

Lo Stato riconosce con questi impegni l'insostituibile funzione del sindacato. Ma non basta riconoscerne la funzione: una avveduta azione politica deve contribuire continuamente a creare le condizioni atte a far sì che si stabiliscano fra le parti le migliori condizioni di un rapporto sindacale e l'impegno costruttivo di tutti nello spirito della più leale e feconda collaborazione.

Lo spirito che sta alla base delle due convenzioni implica, infatti, un superamento dei principi della lotta di classe e la fiducia che, sia pure con la più giusta e intransigente difesa degli interessi economici delle parti, possa normalmente essere meglio affermata la convinzione che fra lavoro ed attività imprenditoriale esiste un notevole campo di interessi comuni che oggettivamente considerati conviene alle parti regolare e comporre senza interventi statuali od azione di governo.

Ciò implica, naturalmente, una valorizzazione dell'attività sindacale, un richiamo alle sue precipue responsabilità e, al tempo stesso, una azione del Ministero del lavoro rivolta a mediare i contrasti ed a richiamare le parti stesse agli impegni di rimuovere le cause che possono essere motivo di ingiustizie e di diffuso malcontento.

Nella complessa dinamica dei rapporti di lavoro esistono degli aspetti che nessuna imposizione di legge potrà mai regolare, se non vengono affrontati e composti. oltre che con i termini dei rapporti di forza, con quello spirito di collaborazione fondamentale che la loro soluzione esige.

Ogni rapporto di lavoro implica, infatti, oltre ad una esigenza di tutela di interessi in contrasto, anche un rapporto di reciproca fiducia e doverosa lealtà che nessuna legge potrà mai rendere operante.

La migliore condizione per aver diritto ad una attività del Ministero del lavoro in appoggio ed a sostegno dell'attività sindacale implica, perciò, anche un modo di intendere e di attuare l'attività sindacale che non costituisca una insidia per le stesse istituzioni democratiche. Nel piano istituzionale occorre sempre più non solo sottolineare i concetti di autonomia propri dell'ordinamento statale e del libero ordinamento sindacale ma, anche nel campo dell'attività sindacale e governativa, esprimere uno sforzo continuo rivolto a distinguere poteri e competenze dell'attività statale e sindacale in materia

di lavoro. Al limite, sarebbe desiderabile che lo Stato non avesse alcun ruolo nella dialettica delle organizzazioni sindacali.

Il vostro relatore si rende conto che la materia è suscettibile delle più ampie argomentazioni, ma si domanda: siamo certi che una estensione di attività statale nella soluzione dei problemi oltre un certo limite sia sempre vantaggiosa ai lavoratori?

Onorevoli colleghi, noi che abbiamo un mandato di rappresentanza di interessi generali dobbiamo pur chiederci se l'avvenire democratico del nostro come di altri Paesi non sia maggiormente garantito lasciando nella maggior misura possibile ai sindacati di realizzare la difesa dei lavoratori in piena autonomia e nel piano di una sempre più valorizzata contrattazione collettiva, che non assoggettandoli ad una tutela legislativa, che può anche mortificarne capacità d'iniziativa e grado di responsabilità.

Richiamare i sindacati alla loro autonoma e responsabile attività, sia pure sostenuta da una avveduta azione politica, può essere il miglior modo per avviare i lavoratori verso l'affermazione dei loro più validi interessi.

Nessuno esclude che la legge possa in determinate condizioni costituire un ottimo ausilio alla libera azione sindacale, ma se si vuole sviluppare realmente il più alto senso dell'azione libera e responsabile, che è tanta parte del costume democratico, dobbiamo non temere di affermare che il Parlamento in questa materia deve limitare al minimo la legislazione che è, nella sua stessa sostanza, limitatrice di libertà e favorire, peraltro, nella maggior misura, la sovranità dei sindacati e la contrattazione collettiva.

Facciamo una politica del lavoro che crei le migliori condizioni per la crescita ed il rafforzamento del sindacato, ma non contrastiamogli il campo dell'attività se lo vogliamo efficiente e fecondo.

In questa situazione, di fronte alle difficoltà che si presentano nel dare attuazione all'articolo 39 della Costituzione circa la sistemazione giuridica del sindacato, si pone il grave problema di garantire, almeno in via transitoria, un minimo di tutela economica e normativa ai lavoratori non coperti dai contratti collettivi.

Il recente disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri per l'applicazione dell'articolo 36 della Costituzione ci sembra un'ottima soluzione del problema. Esso prescinde dalla delicatissima questione del riconoscimento giuridico dei sindacati, che, a ragione, si sono dimostrati sino ad ora difensori

strenui della loro autonomia, e non pregiudica una più ampia soluzione del problema discendente dall'attuazione della norma costituzionale, problema oggi sottoposto all'alto parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

È da augurarsi che il disegno di legge sui minimi salariali sia sollecitamente approvato, di modo che risulti rafforzata ed estesa la tutela contrattuale dei lavoratori e risulti finalmente punita ogni evasione ed ogni infrazione al contratto collettivo, oggi più che mai frequenti e dolorose.

6. — ATTIVITÀ CONCILIATIVA DELLE CONTROVERSIE INDIVIDUALI E COLLETTIVE

Oltre alla legge nella obbligatorietà dei contratti il Ministero del lavoro deve tendere a regolare anche la materia delle controversie di lavoro sia collettive che individuali, poiché un adeguato riconoscimento della insostituibile funzione dell'attività contrattuale dei sindacati e del loro indispensabile potenziamento implica pure una politica delle vertenze.

A tal proposito si fa osservare che né il Ministero né gli Uffici del lavoro devono essere considerati sede normale dell'attività conciliativa: difatti, tale attività, rivolta alla soluzione delle controversie individuali e collettive, deve essere esplicata in linea generale dalle stesse organizzazioni sindacali e soltanto eccezionalmente dagli organi ministeriali.

Occorre, perciò, favorire al massimo la composizione delle vertenze in sede sindacale, impegnando le parti a definire contrattualmente tutti quei mezzi e tutti quegli strumenti che si ritengono più idonei per la definizione dei conflitti.

A questo scopo si pone come un problema urgente l'abolizione nell'attuale legislazione di alcuni divieti, ad esempio in materia di arbitrato in tema di lavoro. Occorre, pertanto, una legge che abroghi, negli articoli 806 e 808, 2° comma, del Codice di procedura civile, i divieti di arbitrato, consentendo in tal modo la utilizzazione di questo importante istituto nel campo delle controversie di lavoro.

7. — COMMISSIONI INTERNE

L'argomento della rappresentanza dei lavoratori nei rapporti con la direzione d'azienda ha dato luogo in questi ultimi tempi alle più ampie discussioni.

Numerosi interventi nella discussione dell'ultimo bilancio del Ministero del lavoro ebbero motivo di affrontare il problema della disciplina giuridica delle Commissioni interne. Potremmo, ad esempio, ricordare l'attenzione che vi dedicarono gli onorevoli Calvi, Foa, Rapelli ed altri.

La materia è intimamente collegata al rapporto che si ritiene di dover stabilire fra l'attività statuale e l'attività sindacale e di conseguenza di natura tale da dar motivo alle più ampie discussioni.

Quali argomenti possono essere portati a difesa di una definizione legislativa dei compiti e delle funzioni delle Commissioni interne, come vorrebbe l'onorevole Rapelli, o a difesa delle Commissioni interne regolate con accordi sindacali lo si potrà vedere il giorno in cui il Parlamento decidesse di passare all'esame delle proposte di legge presentate in proposito.

Né il vostro relatore ha la pretesa di definire la questione nell'ambito di questa relazione.

È evidente che a seconda che le Commissioni interne vengano considerate un organo di collaborazione aziendale o di lotta si propenderà ad essere favorevoli all'una od all'altra tesi.

È poiché il vostro relatore ha sempre pensato che un organo rappresentativo nell'ambito aziendale non possa avere una naturale attività che in uno spirito ed in una volontà di collaborazione, e non quale strumento di lotta di classe, come ebbe occasione di dichiarare un sindacalista comunista qualche anno fa, vorrei brevemente esprimere qualche considerazione.

Innanzitutto, se si vuole sul serio che le Commissioni interne restino un organo di rappresentanza sostenuta da uno spirito di collaborazione, la condizione essenziale è che si eviti di imporre una qualsiasi disciplina non volontariamente accettata dalle parti. Io sono sempre stato convinto che è impossibile imporre per legge una qualsiasi collaborazione.

Sono le parti interessate che devono stabilire la collaborazione, definirla e fissarne limiti e garanzie e non già la legge.

Non si può dimenticare che, come ho rilevato trattando dell'attività sindacale, la legge è nella sua stessa sostanza limitatrice di libertà e che essa ha sempre in sé un qualcosa di imperativo e di autoritario che mal si concilia con le disposizioni richieste da una reale e sincera collaborazione.

Ciò che maggiormente ha messo in crisi le Commissioni interne non è, perciò, l'assenza di una disciplina giuridica che ne stabilisca

poteri e tutela, ma il modo come è stata imposta ed intesa l'attività sindacale. Non vi è dubbio che l'attività sindacale, dietro la quale è sempre stata vista la minaccia dell'affermarsi del totalitarismo comunista, non ha giovato alla normalizzazione dei rapporti tra le parti, al credito e al prestigio degli organi rappresentativi nati in questo clima sindacale. Non si può per anni sostenere che nei rapporti fra le parti conta soltanto la lotta e poi quando questa lotta non riesce ad imporsi lamentarsi che non si è sufficientemente considerati.

La stessa Commissione d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia ha sottolineato che il clima « caratterizzato da una notevole attività politica nell'interno delle aziende » messo in atto nel dopoguerra pesa « ancora sulla posizione delle Commissioni interne ».

Del resto, la tesi che sia sufficiente una legge sulle Commissioni interne « invocata in riferimento ad una particolare posizione di debolezza in campo sindacale » non ha trovato completamente consenzienti gli stessi membri della Commissione parlamentare d'inchiesta, i quali non hanno potuto far a meno di considerare anche l'« opportunità » che ciò che è stato creato per iniziativa dei sindacati non venga sottratto alla loro libera ed autonoma attività.

La questione fondamentale resta questa: in tanto le Commissioni interne sono in grado di affermarsi ed imporsi nella loro attività e nella funzione di organo collegiale di rappresentanza dei lavoratori nell'ambito della azienda, in quanto Commissioni interne e Direzioni di aziende riescono a stabilire un clima di effettiva collaborazione e di mutua comprensione tra Direzione e lavoratori come lo stesso accordo contrattuale che le disciplina afferma esplicitamente. Non sembra, perciò, al vostro relatore che il Parlamento debba disciplinare una materia che potrebbe essere perfezionata con ulteriori accordi tra le parti, evitando in questo modo una interferenza e una sovrapposizione all'attività sindacale, che va sorretta e aiutata, ma in posizione di autonomia e di diretta responsabilità. Dobbiamo, perciò, tendere ad un ordinamento sindacale rispettato di diritto e di fatto nella sua attività, senza né indebolirla né condizionarla troppo.

Del resto, qualora, invece dell'attività contrattuale, fosse la legge a disciplinare l'attività e i poteri delle Commissioni interne, ne deriverebbe un indebolimento di rapporti tra rappresentanza sindacale e rappresen-

tanza aziendale dei lavoratori che in qualsiasi modo deve essere evitato.

Il vostro relatore pensa, perciò, in armonia con quanto ha espresso sull'attività sindacale, che deve essere l'attività contrattuale a stabilire le forme e i modi della rappresentanza aziendale dei lavoratori anche in ciò che potrà essere richiesto a modifica, a perfezionamento e a maggior garanzia dei lavoratori.

L'attività di governo, se richiesta e sollecitata, può e deve anche in questo campo dare il massimo appoggio ad una azione autonoma rivolta a colmare le lacune e a migliorare l'accordo sindacale in atto.

8. — CONTRATTI A TERMINE, LAVORI IN APPALTO, LAVORO A DOMICILIO E PASSAGGI DI CATEGORIA

L'indagine compiuta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia ha rilevato alcuni problemi che il Ministero del lavoro non può ignorare. Il primo di questi problemi riguarda il dilagante abuso della assunzione con contratto a termine anche quando l'attività produttiva delle aziende non lo esige.

La Commissione d'inchiesta, nella sua pregevole relazione, ha indagato accuratamente tutte le cause che hanno portato all'estendersi di questo fenomeno. È stata perciò ravvisata la necessità di avere una più appropriata disciplina giuridica del contratto a termine secondo degli indirizzi che la Commissione d'inchiesta stessa ha stabilito.

Un'altra forma di prestazione anomala, abusiva ed ingiusta è stata anche identificata nelle prestazioni per mezzo di appalto di mano d'opera. Non è il caso di dilungarsi nella illustrazione delle forme che quest'attività ha preso. È, comunque, da ritenersi che ogni lavoro dato in appalto deve essere cautelato in modo che i lavoratori interessati abbiano garantito il trattamento contrattuale dell'azienda in cui vengono impiegati, ed il versamento, a proprio vantaggio, di tutti gli oneri assicurativi. Le aziende che appaltano lavori devono essere rese responsabili, in solido con le cooperative appaltanti, del trattamento contrattuale dei lavoratori e del pagamento degli oneri sociali. Da punto di vista della natura giuridica del rapporto di lavoro è evidente che deve in ogni caso rendersi impossibile l'appalto di mano d'opera.

La varietà dell'attività produttiva potrà anche richiedere forme di appalti di servizi. Deve, però, sempre ritenersi che si appaltino

dei servizi a persone od imprese ben individuate, ma non già che possa essere consentito l'appalto delle persone.

Nella relazione della Commissione d'inchiesta il problema del lavoro in appalto è stato ampiamente illustrato in tutti i suoi aspetti.

La Commissione ha poi deciso che si tratta di un rapporto di lavoro che richiede un intervento legislativo atto a vietarne la effettuazione in tutti i casi in cui la nozione di appalto non è configurabile. Il lavoro a domicilio è stato recentemente oggetto della legge del 13 marzo 1958, n. 264.

La regolamentazione legislativa di questa forma di lavoro non ha potuto fare a meno di presentare delle notevoli difficoltà. La stessa determinazione del lavoratore a domicilio e gli aspetti che lo devono distinguere dall'imprenditore artigiano non potrà non essere oggetto di approfondito esame e di ulteriori precisazioni.

In questa fase non resta al Parlamento che sottolineare al Ministero la necessità che l'applicazione della legge venga seguita con la massima cura ed attenzione. Il lavoro delle Commissioni provinciali per l'iscrizione nel « Registro dei committenti lavoro a domicilio » e lo studio delle condizioni del lavoro costituirà un ulteriore impegno dell'Ispettorato del lavoro che non potrà essere trascurato anche dal punto di vista degli organici del personale, che dovrà seguire le modalità di attuazione della legge.

I lavori dell'inchiesta sulle condizioni del lavoro hanno fermata l'attenzione anche sullo scabrosissimo problema della attribuzione delle qualifiche e dei passaggi di categoria dei lavoratori. La materia è, ad avviso del vostro relatore, strettamente sindacale e tale da dover essere definita nei contratti di lavoro.

L'attività del Ministero del lavoro, data l'importanza dell'argomento e la grande ripercussione che ha nelle aspirazioni dei lavoratori, dovrebbe essere rivolta a richiamare l'attenzione delle parti interessate per la sua definizione e in ogni eventualità a prendere anche l'iniziativa della loro convocazione, perché un istituto contrattuale tanto importante venga discusso e concordato.

9. — PARITÀ DI RETRIBUZIONE FRA UOMINI E DONNE

Il relatore, di fronte all'impegno stabilito dal Trattato della C. E. E. e dalla Convenzione n. 100 ratificata dal Parlamento, ritiene che il Ministero del lavoro debba pren-

dere l'iniziativa di un incontro tra le parti inteso a definire i criteri di interpretazione della convenzione e le concrete modalità di attuazione nella contrattazione collettiva.

10. — COLLOCAMENTO E CANTIERI DI LAVORO

Esistono alcuni problemi in ordine a determinati servizi dell'Amministrazione del Ministero del lavoro, dei quali ormai si richiede una sollecita ed adeguata riorganizzazione.

Per concorrere a favorire una politica di pieno impiego deve trovare una più equa soluzione anche il problema della mobilità della manodopera.

È noto, infatti, che una maggiore mobilità del lavoro sia un elemento tutt'altro che trascurabile, anzi indispensabile, allo sviluppo economico. A questo riguardo, è da lodare lo sforzo fatto dal Ministero del lavoro per rimuovere, malgrado l'esistenza di leggi ormai da ritenersi superate, gli ostacoli che ancora sussistono al libero movimento dei cittadini e dei lavoratori in tutto il Paese. Le disposizioni impartite in via amministrativa dal Ministero del lavoro sono rivolte a rimuovere assurde norme contrarie alla Costituzione ed ancor più ad una alta coscienza civile.

Tuttavia, sarebbe desiderabile che il Governo facesse proprio l'obiettivo di modificare l'attuale disciplina legislativa relativa al collocamento, subordinato ai titoli di residenza.

Non si tratta, infatti, di mettere in atto una azione rivolta a modificare ogni disposizione in materia senza predisporre delle fasi di graduale modifica della disciplina attuale, ma per lo meno di iniziare un processo di riforma consentendo completa libertà di spostamento a tutti coloro che hanno una qualifica professionale.

Per quanto riguarda la manodopera generica, si potrebbero tener presente i fattori naturali che possono facilitarne la mobilità ed in particolar modo le esigenze dei piani di sviluppo dei quali si rende sempre più indispensabile l'attuazione per zone economiche omogenee. La discrezionalità lasciata al Ministero del lavoro dalla legge sul collocamento dovrebbe consentire una politica del collocamento più articolata e collegata con la politica di sviluppo economico.

Una nozione moderna dei termini in cui si pone il problema della mobilità esige che si tenga conto tanto degli occupati che dei disoccupati ed, in particolar modo, delle ten-

denze che possono essere espresse da una politica rivolta all'obiettivo della piena occupazione. È, poi, indispensabile che i lavoratori in cerca di occupazione possano conoscere di più le possibili condizioni di impiego offerte dal mercato.

Il Ministero deve, perciò, comunicare con tempestività tutti i casi di mancata risposta alle offerte di lavoro: ad esempio, nell'ora del lavoratore dei programmi della radio potrebbe essere utilissimo che fossero segnalate ogni giorno le più significative offerte di lavoro rimaste inevase.

Ma con una politica di sviluppo e di maggiore mobilità della mano d'opera devono anche essere riorganizzati i cantieri di lavoro. Essi costituiscono, come giustamente ebbe a definirli l'onorevole La Pira, un intervento *samaritano* nei confronti di tanti disoccupati o sottoccupati permanenti che non vanno sottovalutati. Fino a quando centinaia di migliaia di lavoratori si trovano nelle condizioni di non poter avere una occupazione normale o perché residenti in zone economicamente depresse o perché non sono più in possesso di sufficienti energie fisiche per rispondere alle esigenze di certi lavori o perché si trovano ad essere involontariamente vittime di licenziamenti imprevisti, la comunità non può fare a meno di organizzare per loro un piano di lavoro in cui sia possibile avere un minimo di occupazione e un modesto guadagno. Una più perfetta organizzazione dei cantieri di lavoro costituisce un mezzo indispensabile a molti comuni per venire incontro alle insopprimibili esigenze di solidarietà verso chi non riesce a trovare lavoro e pane.

Del resto, una ben impostata organizzazione dei cantieri è più rispondente alla dignità di chi chiede lavoro che l'erogazione di un sussidio, perché i sussidi mortificano ed avviliscono, mentre il più modesto guadagno ottenuto col lavoro stimola ed incoraggia.

Una adeguata riorganizzazione dei cantieri deve rivedere l'orario delle prestazioni e la retribuzione oraria, nonché normalizzare la situazione di chi vi lavora non considerandolo più come disoccupato. Ai lavoratori dei cantieri devono, poi, almeno essere date le tre fondamentali forme assicurative: infortuni, malattia e vecchiaia.

La riorganizzazione dei cantieri di lavoro costituisce, ad avviso del vostro Relatore, la naturale premessa della necessaria revisione della assicurazione contro la disoccupazione e delle prestazioni dei sussidi.

Concludendo, il vostro Relatore ritiene che mobilità della mano d'opera, assicurazione contro la disoccupazione e cantieri di lavoro debbano essere disciplinati su un piano di interdipendenza, in modo che ciascun istituto possa conseguire la massima efficacia.

11. — COOPERAZIONE ED EMIGRAZIONE

Nei settori della cooperazione e della emigrazione il vostro relatore intende soltanto indicare alcuni problemi che richiedono di essere affrontati e risolti in uno sviluppo dell'attività del Ministero del lavoro.

Per quanto riguarda la cooperazione, il collega Pezzini, nella relazione presentata al Senato, ha esaurientemente informato il Parlamento sull'attività svolta dal Ministero nel campo delle ispezioni e delle cooperative sottoposte a gestione commissariale, e sulle esigenze dei perfezionamenti legislativi richiesti dall'attività cooperativistica.

Egli ha anche riassunto la storia del progetto del cosiddetto Codice della cooperazione.

Il vostro relatore ritiene che per quanto riguarda questa parte non vi sia che da riferirsi alla relazione presentata al Senato.

Sembra al vostro relatore che la constatazione che, su circa cinquemila fra ispezioni straordinarie e vigilanza ordinaria esplicate da funzionari delle associazioni nazionale, sono state diffidate formalmente per irregolarità più di tremila cooperative sia un indice preoccupante. Tutto ciò pone il problema di un riesame dell'attività cooperativistica e un'indiscussa necessità che sia incrementata l'attività rivolta a preparare i quadri dirigenti dell'attività cooperativistica e a stabilire che l'obbligatorietà della revisione biennale venga attuata da un corpo di pubblici revisori adeguatamente qualificati ed in possesso di laurea o di diploma e di alcuni anni di attività professionale. Per quanto riguarda il potenziamento dell'attività cooperativistica nel campo economico un programma di attività concordato tra Ministero dell'industria e commercio, Ministero della agricoltura e Ministero del lavoro potrebbe essere quanto mai opportuno.

Nel settore dell'emigrazione restano aperti alcuni problemi su cui Parlamento e Governo dovranno esprimersi: l'unificazione dei servizi di reclutamento e di collocamento degli emigranti, l'assistenza sociale ed assicurativa degli emigranti e dei loro familiari.

Nella scorsa legislatura si era formata una corrente d'indirizzo che riteneva che il pro-

blema potesse essere risolto con l'istituzione di un Commissariato per l'emigrazione.

Si può senza dubbio convenire che l'attività statale a favore dei cittadini che sono costretti ad emigrare debba essere la più aggiornata e la più tempestiva possibile.

Nessuno può ad esempio sottovalutare che la maggiore difficoltà starà sempre nel rispondere con la massima sollecitudine alle offerte di lavoro dei paesi di emigrazione. Non si può infatti pensare di colmare a mesi di distanza le offerte di lavoro che si presentano all'emigrazione. Ma tutto ciò non basta, poichè il fenomeno emigratorio richiede una permanente preparazione orientatrice ed una tempestiva opera assistenziale.

Il vostro relatore non ritiene, perciò, opportuno che si improvvisino altre strutture organizzative, ma che si inviti, piuttosto, il Ministero del lavoro ad esaminare profondamente, in accordo col Ministero degli esteri, il fenomeno emigratorio ricercando, tempestivamente, le soluzioni più idonee per assicurarne una adeguata disciplina. Una particolare attenzione, in accordo con le organizzazioni sindacali, deve essere rivolta alle forme e alle possibilità offerte dal mercato del lavoro dei Paesi della Comunità europea.

12. — PROBLEMI DELLA PREVIDENZA SOCIALE

L'attività della previdenza sociale è in continuo progressivo sviluppo. Essa, come verrà messo in evidenza dalla cifre degli assicurati, ha ampliato anche in questi anni la sua attività. L'assistenza malattia ai pensionati, ai coltivatori diretti, ai pescatori ed agli artigiani, l'aumento delle pensioni dell'I. N. P. S., l'istituzione di fondi speciali, la rivalutazione delle prestazioni per gli infortuni e i tubercolotici e la pensione ai coltivatori diretti sono state le estensioni di maggiore rilievo delle forme assicurative della precedente legislatura.

Sui problemi della previdenza sociale nell'attuale momento ne ha riferito, in un recente discorso del 14 luglio 1958 presso la Commissione previdenza e assistenza sociale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, lo stesso direttore generale della Direzione della previdenza e dell'assistenza sociale del Ministero del lavoro, dottor Carapezza.

Il vostro relatore non intende riprendere una dettagliata relazione ampiamente documentata dalla pubblicazione del discorso avvenuta a cura del Ministero del lavoro e

distribuita a tutti i membri della XIII Commissione del Lavoro.

In esso sono citate tutte le leggi approvate in questi anni e sufficientemente illustrata l'attività in atto. Ma non è soltanto un consuntivo di quanto è stato fatto che costituisce l'argomento della valutazione politica che il Parlamento deve esprimere.

Il costante interesse che viene sempre più manifestandosi, specie per impulso dei lavoratori interessati e delle loro organizzazioni sindacali (si pensi ai convegni e alle risoluzioni espresse dalla C. I. S. L.) per un mutamento dell'ordinamento vigente, mirante alla instaurazione di un sistema di sicurezza sociale, non può in alcun modo essere ignorato.

L'attività della previdenza sociale richiede, pertanto, che siano riconsiderati tanto l'aspetto organizzativo quanto quello finanziario sia in riferimento alla indispensabile coordinazione di una politica di sicurezza sociale e di sviluppo economico sia allo scopo di tendere al superamento del principio assicurativo quale espressione di sviluppo di un sistema di sicurezza sociale.

Lo stesso volume degli oneri che la previdenza sociale impone non può più essere considerato soltanto come prelievo della ricchezza prodotta e non anche come elemento che contribuisce all'indispensabile equilibrio delle attività produttive. Le spese per la sicurezza non vanno infatti classificate come pure spese « improduttive » senza tener conto del modo come si inquadrano nel complesso dei fattori dell'attività economica moderna.

Già la risoluzione del Consiglio generale della C. I. S. L. nel 1956 riguardante le linee di un piano di sviluppo ebbe ad affermare che « un efficace stimolo alla formazione del risparmio deve essere rappresentato da una revisione degli attuali metodi del finanziamento del sistema delle assicurazioni sociali, obbligatorie « mediante » lo spostamento delle basi attuali di commisurazione degli oneri sociali per le imprese, sino al limite del passaggio del finanziamento alla base tributaria generale, anche se ciò comporterà profonde revisioni funzionali delle istituzioni oggi esistenti ».

Si potrebbe tra l'altro rilevare che l'attuale estendersi della copertura assicurativa costituisce già di per sé la condizione per l'attuazione del superamento del principio assicurativo in quello più esteso della sicurezza sociale.

« Il fatto che il nostro ordinamento si fonda (notava la risoluzione della C. I. S. L.) su leggi che fissano le modalità di assicura-

zione obbligatoria, distribuite per singole categorie e per un vasto numero di eventi non ha infatti escluso che la pratica amministrativa e finanziaria abbia deformato il principio assicurativo originale ed abbia piegato quegli schemi alle nuove esigenze. La estensione a sempre nuove categorie di persone, la copertura di sempre più numerosi eventi, l'intervento finanziario sempre più rilevante dello Stato, la perdita di significato reale di molte delle nominali equivalenze attuariali fra prelievi e prestazioni conseguenti al processo inflazionistico, i nuovi impegni occasionali che diventano permanenti, inducono oggi a considerare il sistema assicurativo attuale una mera facciata, dietro la quale si sta creando, con ritmo accelerato, un sistema in cui lo Stato, con complesse e disordinate imposizioni tributarie e di diverso tipo, assicura un altrettanto complesso e disordinato ammontare di prestazioni alla grande maggioranza dei cittadini».

In base a questa realtà sembra ormai matura una situazione che deve tendere a tutta una azione di riforma.

È già stata annunciata una legge rivolta alla unificazione dei titoli contributivi.

Vi è da augurarsi che essa sia il primo passo di una riforma del finanziamento ormai indilazionabile. Ma con la riforma del finanziamento devono anche essere affrontati i problemi che riguardano l'utilizzazione dei «mezzi finanziari della sicurezza sociale» e la «generalizzazione delle prestazioni».

Lo scopo a cui si deve tendere è di garantire a tutti i cittadini, secondo le indicazioni della C. I. S. L., una serie di prestazioni fondamentali che potrebbero essere raggruppate nelle seguenti categorie:

a) servizio sanitario in ogni ordine di malattie;

b) servizio di pensioni e di assegni di ogni titolo e grado;

c) servizio di prestazione assistenziale, prevalentemente in natura, da erogarsi a categorie di cittadini in particolare stato di bisogno».

L'attività legislativa dei prossimi anni dovrà essere orientata nel campo della previdenza sociale su queste linee di sviluppo e di prospettive. Ma la graduale riforma dovrà essere promossa e preparata dal Ministero del lavoro in accordo coi Ministeri del bilancio, del tesoro e delle stesse organizzazioni sindacali tanto dei lavoratori che dei datori di lavoro.

Naturalmente la trasformazione non potrà essere che graduale ma è pur evidente che

già oggi non si spiega perché certe forme assicurative debbano procedere distinte; si pensi ad esempio alle assicurazioni contro le malattie, gli infortuni e la tubercolosi.

Lo stesso può dirsi per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione e le forme più svariate di assistenza sociale.

La vastità della materia richiederebbe una valutazione più dettagliata, ma sembra al vostro relatore che, delineata la linea generale di indirizzo di una politica della previdenza sociale, gli argomenti particolari potranno essere oggetto di discussioni e valutazione nelle leggi che verranno all'esame del Parlamento. Naturalmente le considerazioni svolte non intendono sottovalutare lo sforzo finanziario già in atto riguardante il complesso delle assicurazioni sociali.

Non si può, infatti, che compiacersi che l'assicurazione contro le malattie registri già nel 1957, 33.976.290 assicurati con un totale della spesa per le prestazioni e per l'amministrazione di 286.826 milioni di lire.

L'assicurazione contro la tubercolosi nel 1957 registrò 13.102.250 assicurati e una spesa di 58.022 milioni di lire.

L'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti ha registrato, nel complesso dei fondi I. N. P. S. riferiti al 1957, 16.754.120 assicurati compresi i coltivatori diretti.

Le entrate totali dell'I. N. P. S. per il 1957 sono state di 402.502 milioni; il totale delle spese per prestazioni e per l'amministrazione è stato di 339.750 milioni di lire.

L'assicurazione contro la disoccupazione registra nel 1957, 7.932.250 assicurati una entrata di 92.580 milioni di lire ed una spesa per prestazioni e per l'amministrazione di 78.452 milioni di lire.

Gli avanzi di gestione della assicurazione sono stati con i poteri concessi dalla legge 19 aprile 1949, n. 264, utilizzati per dar lavoro ai disoccupati per mezzo dei cantieri di lavoro. Con questi dati si può avere un'idea di massima dello sviluppo raggiunto in questi anni dalle forme assicurative e dalle prestazioni.

Infine, la assicurazione contro gli infortuni ha registrato, sempre nel 1957, 12.607.103 assicurati con una entrata di 89.373 milioni e una spesa di 70.725 milioni. Devesi tener presente che questo è l'Istituto che conserva un sistema assicurativo basato sul principio della capitalizzazione, principio che lascia aperta la grossa questione sulla opportunità di mantenerlo o sostituirlo con quello della ripartizione o con un sistema misto.

Il vostro relatore pensa che nel quadro di un programma di riforma questo problema dovrebbe trovare una più equa soluzione.

13. — UFFICI DEL LAVORO

Dopo gli accenni fatti alla riorganizzazione di alcuni servizi riguardanti il collocamento, i cantieri di lavoro e l'addestramento professionale e le rilevazioni relative ad una politica di sviluppo il vostro relatore non ritiene di doversi dilungare in un dettagliato esame della situazione degli Uffici del lavoro.

Essi non hanno oggi nelle nostre province quella funzione di identificazione delle possibilità di lavoro e di stimolo a piani di sviluppo che devono acquistare.

Ad essi si potrebbe anche rimproverare di non aver quel peso nella soluzione dei problemi che impegnano imprenditori e lavoratori perché sono ancora troppo considerati uffici amministrativi più che strumenti di impulso economico.

Nella stessa attività di composizione delle vertenze l'Ufficio del lavoro deve diventare l'ispiratore del metodo da adottare nella soluzione delle controversie più che lo strumento mediatore.

Sindacati ed organizzazioni padronali nell'ambito della attività economica e produttiva delle province devono essere richiamati a concordare i modi e i mezzi per dirimere le controversie individuali e collettive evitando che l'Ufficio del lavoro debba esso continuare ad essere l'Ufficio conciliatore.

Ai piani di attuazione dei cantieri di lavoro e alla loro più adeguata utilizzazione deve essere rivolta una maggiore attività degli Uffici del lavoro nel quadro di un indirizzo di politica del lavoro rivolto a superare le situazioni pesanti ed anomale ed a concorrere a stimolare attività capaci di produrre più reddito e normale occupazione.

14. — ISPETTORATO DEL LAVORO

Nell'anno 1957 l'Ispettorato del lavoro ha compiuto un deciso nuovo passo in avanti verso l'assetto organizzativo definitivo che esso dovrà assumere in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica del 19 marzo 1955, n. 520, ed ha realizzato, rispetto agli anni precedenti, un ulteriore sensibile incremento nell'attività di vigilanza sulla osservanza delle leggi di tutela del lavoro e della previdenza sociale.

Nell'anno predetto, infatti, hanno iniziato la loro attività gli Ispettorati provin-

ciali di Imperia, Reggio Emilia e Vercelli, di nuova istituzione, e sono state elevate ad Ispettorati provinciali, conferendo loro autonomia funzionale ed amministrativa, le sezioni di Belluno, Massa Carrara, La Spezia, Grosseto e Rieti. Inoltre, dal gennaio all'ottobre 1958, è stata attribuita all'Ispettorato di Trieste la funzione di Ispettorato regionale per il Friuli-Venezia Giulia, è stato istituito l'Ispettorato di Gorizia e sono state elevate ad Ispettorati provinciali le sezioni di Campobasso, Cuneo, Matera, Pavia, Siena e Teramo; infine, entrerà in funzione fra qualche mese l'Ispettorato di Pisa, recentemente istituito.

Sono state, inoltre, avviate trattative per i locali per gli Ispettorati di Rovigo, Trapani e Latina, mentre è stata iniziata la ricerca di locali per Ravenna, Piacenza, Pistoia, Ragusa, e Treviso.

Restano soltanto da istituire, oltre agli otto Uffici di cui sopra altri 5 Ispettorati provinciali (Aosta, Asti, Mantova, Brindisi ed Enna) e rimane da elevare ad Ispettorato autonomo la sola sezione di Agrigento, per la quale si può presumere che il Ministero potrà provvedere entro l'anno.

Peraltro, com'è noto, l'apertura di nuovi Uffici è subordinata alle disponibilità di personale ispettivo ed esecutivo, e le destinazioni alle nuove sedi di funzionari ed impiegati possono essere effettuate soltanto a mano a mano che il personale di nuova assunzione, dopo un congruo periodo di addestramento, è in grado di sostituire compiutamente, presso gli Uffici già esistenti, gli elementi anziani da trasferire.

Comunque si può ritenere che quasi tutte le sedi dell'Ispettorato per le quali è in corso la ricerca dei locali potranno iniziare il proprio funzionamento entro questo esercizio finanziario.

In relazione agli incrementi di personale derivanti dagli ultimi concorsi, nel corrente esercizio sarà possibile aumentare ulteriormente gli ispettori addetti esclusivamente alla prevenzione degli infortuni presso i vari Uffici, potenziando particolarmente i Servizi tecnici (Servizio 2°) degli Ispettorati regionali che provvedono alla vigilanza « specializzata » in tale materia.

Sempre con riguardo all'intensificazione ed al miglioramento in genere della vigilanza per la prevenzione infortuni, il Ministero ha predisposto un piano organico di corsi di perfezionamento per il personale tecnico dell'Ispettorato, il primo del quale (cui parteciperanno 30 ispettori ingegneri) inizierà il 15 ottobre.

III LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

* * *
Per quanto riguarda l'attività svolta dall'Ispettorato del lavoro nel 1957, si ripor-

tano i dati più significativi dell'azione di vigilanza, confrontati con quelli dell'anno precedente (a):

	1957	1956	Aumento percentuale
Ispezioni ed aziende dell'industria, del commercio ed agricole	253.637	241.584	4,99
Totale degli accertamenti eseguiti presso le aziende ispezionate (b)	1.745.099	1.663.645	4,90
Diffide e prescrizioni intimiate a ditte inadempienti (b)	538.087	478.302	12,50
Contravvenzioni elevate (b)	184.795	179.195	3,13
Recuperi (in milioni di lire)	21.961	20.491	7,17

Un indice più significativo dell'estensione e dell'approfondimento che, a seguito del progressivo potenziamento dell'Ispettorato realizzato nel dopoguerra, la vigilanza nell'osservanza delle leggi del lavoro ha raggiunto nell'anno considerato, è dato dai seguenti rapporti:

il numero delle ispezioni alle aziende (253.637) è più che raddoppiato rispetto al 1946 (n. 125.620) e supera largamente di un terzo quello del 1950 (183.346);

il numero degli accertamenti per le varie leggi di tutela e previdenza (1.745.099) risulta quasi triplicato rispetto al 1946 (n. 613.757) e supera di circa i tre quarti quello del 1950 (1.002.462);

il numero delle diffide e prescrizioni (538.087) e delle contravvenzioni (184.795)

(a) In tali dati non sono compresi quelli relativi all'attività degli ispettori medici del lavoro che vengono rilevati in base ad altro sistema e che, pertanto, non sono tutti sommabili con quelli esposti.

(b) Per « accertamento » viene inteso il complesso dei controlli e verifiche inerenti all'applicazione di tutte le norme legislative e regolamentari che costituiscono ciascun istituto della legislazione sociale (disciplina del collocamento, orari di lavoro, riposo domenicale e settimanale, prevenzione infortuni, ecc.). Analogamente ognuna delle « diffide e prescrizioni » corrisponde ad un « accertamento » dal quale siano risultate irregolarità: pertanto generalmente contiene più intimazioni o disposizioni specifiche, e cioè tante quanti sono gli obblighi previsti dalle norme di ciascun istituto della legislazione ai quali l'azienda non ha adempito. Altrettanto dicasi per le « contravvenzioni », ognuna delle quali riguarda tutte le infrazioni, denunciate all'Autorità giudiziaria relativamente ad un singolo istituto della legislazione.

è poco meno che raddoppiato rispetto al 1950 (rispettivamente 300.036 e 95.410);

l'ammontare dei recuperi di contributi, assegni familiari, salari, ecc. (circa 22 miliardi di lire), pur tenendo conto degli aumenti, nel frattempo intervenuti, nelle aliquote contributive e nella misura dei salari e degli assegni familiari, è più che raddoppiato rispetto al 1950 (10 miliardi e 263 milioni).

Al riguardo è da porre in rilievo che un ulteriore particolare incremento si è realizzato nella vigilanza per la prevenzione infortuni: il numero degli accertamenti riguardanti tale delicato settore è salito da 51.846 dell'anno 1956 a 59.162, con un aumento del 14,11 per cento, molto superiore, quindi, all'aumento medio del totale degli accertamenti (4,90 per cento).

Delle ispezioni effettuate nell'anno 1957, risulta che circa il 54 per cento sono state eseguite di iniziativa, mentre le rimanenti sono state predisposte ed eseguite per l'espletamento delle denunce di lavoratori, sindacati, istituti previdenziali ed uffici ed enti vari non definite con semplice corrispondenza. In proposito va segnalato che l'elevata frequenza media degli accertamenti (6,9 per ogni ispezione) è da porsi in relazione al progressivo incremento delle visite complete effettuate nel corso della vigilanza d'iniziativa, la quale, specialmente nei settori di attività a carattere stagionale, risulta di gran lunga la più efficace sia agli effetti della prevenzione delle infrazioni, che per una sollecita ed integrale regolarizzazione delle inadempienze in atto.

Una riprova di tale asserto sembra potersi desumere dalla diminuzione delle denunce di lavoratori ed enti, pervenute agli Uffici

in numero di 147.904, contro le 157.966 dell'anno 1956 e le 181.577 del 1950.

Il vostro relatore ritiene che si debba sempre insistere perché le ispezioni debbano essere fatte per iniziativa dell'Ispettorato secondo le linee di programmi di ispezioni e che in un certo lasso di tempo tutte le aziende vengano ispezionate nello stesso modo.

L'Ispettorato del lavoro ha poi svolto una vasta attività per l'espletamento di altri compiti complementari ad esso demandati, attinenti alle materie oggetto della vigilanza, rilasciando abilitazioni, autorizzazioni e concessioni previste da singole disposizioni di legge, decidendo i ricorsi che rientrano nella propria competenza ed esprimendo i richiesti pareri in ordine a quelli la cui decisione rientra nella competenza del Ministero e ricevendo i lavoratori e datori di lavoro recatisi presso gli Uffici per avanzare reclami, sporgere denunce, richiedere chiarimenti, avanzare quesiti, ecc. (n. 373.306).

In particolare, le autorizzazioni, le decisioni e i pareri emessi hanno riguardato le seguenti materie: assicurazione infortuni e malattie professionali (n. 6.788), igiene del lavoro (n. 1.125), tutela delle donne e dei fanciulli (5.519), orario di lavoro (31.235), lavoro notturno dei panettieri (352), riposo settimanale (641), assegni familiari (7.909), abilitazione alla condotta di generatori di vapore (4.088), tenuta di documenti di lavoro delle aziende (1.011), soggiorno degli stranieri per motivi di lavoro (1.234).

Per quanto riguarda, infine, gli altri compiti in materia industriale e di lavoro, nel 1957 l'Ispettorato ha compiuto n. 5.275 ispezioni a corsi professionali per accertarne il grado di efficienza tecnica e amministrativa: ha svolto n. 7.708 accertamenti, indagini ed inchieste varie in materia di lavoro, ha esaminato 2.064 progetti di impianto, trasformazione o trasferimento di molini ed inviato i relativi rapporti alle Camere di commercio, ha eseguito per conto del Ministero dell'industria e del commercio n. 2.848 accertamenti tecnici riguardanti gruppi di aziende o aziende singole ed ha effettuato le consuete rilevazioni statistiche periodiche sull'occupazione operaia, gli orari di lavoro e le retribuzioni, sull'attività e la produzione industriale e sulle scorte e consumi dei combustibili e di altre fonti energetiche nell'industria.

È da rilevare che una riorganizzazione dei servizi di addestramento professionale dovrebbe sgravare l'Ispettorato stesso dalla

funzione di accertamenti della efficienza delle attrezzature dei centri e delle condizioni per l'effettuazione dei corsi di addestramento.

* * *

Nell'anno 1957 è stata migliorata l'attrezzatura dell'Ispettorato, per consentire agli Uffici un più rapido, completo ed approfondito espletamento dei loro compiti.

Sono stati, infatti, acquistati numerosi apparecchi necessari per una efficace vigilanza per la prevenzione infortuni e l'igiene del lavoro; è stato posto in attività il laboratorio di ricerche e indagini in materia di igiene industriale istituito presso l'Ispettorato regionale di Milano ed è stato dato inizio all'allestimento di analogo e più attrezzato laboratorio presso l'Ispettorato medico centrale in Roma; è stata assegnata, a titolo sperimentale agli Ispettorati regionali di Reggio Calabria e Cagliari una seconda autovettura, del tipo *Campagnola*, per facilitare il raggiungimento di località montane delle due regioni da parte degli ispettori; è stata estesa la dotazione di appropriato equipaggiamento individuale agli ispettori che eseguono la vigilanza per la sicurezza e l'igiene nei lavori in galleria e presso i cantieri per la costruzione di impianti idroelettrici.

Per quanto concerne altri provvedimenti che possono essere adottati per aumentare ulteriormente la vigilanza ed invogliare ad intraprendere la carriera ispettiva i giovani più preparati, che generalmente rifuggono dai concorsi per alcune Amministrazioni, si auspica un trattamento economico del personale ispettivo, mediante la corresponsione di una speciale « indennità di vigilanza ». Tale indennità, infatti, sarebbe giustificata dalle caratteristiche di responsabilità e gravosità dell'attività ispettiva del lavoro, servizio complesso e delicato che richiede al personale anche un costante aggiornamento tecnico e comporta un continuo disagio fisico ed economico per la frequente permanenza fuori sede, spesso in località estremamente disagiate.

* * *

Per quanto riguarda le spese di funzionamento dell'Ispettorato del lavoro, si fa presente che il contributo fisso dello Stato stabilito dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, in 500 milioni di lire, è integrato in ciascun esercizio dalle speciali contribuzioni, previste dalla stessa disposizione citata, dei datori di lavoro

III LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

(addizionale per la prevenzione infortuni) e degli Istituti previdenziali, a favore dei quali ultimi l'Ispettorato recupera annualmente oltre 18 miliardi di contributi omessi dalle aziende.

Si riportano nel seguente prospetto i consuntivi di spesa degli ultimi tre esercizi finanziari, con l'indicazione delle fonti di copertura delle spese (per un più immediato raffronto, sono stati effettuati gli arrotondamenti):

Esercizio	Spesa complessiva	Contributo statale	Addizionale previdenza integrativa (contributi dei datori di lavoro)	Contributo degli istituti previdenziali utizzati (a)
1955-56	2.052.000.000	500.000.000	574.500.000	977.500.000
1956-57	2.313.000.000	500.000.000	615.300.000	1.197.700.000
1957-58 (b)	2.400.000.000	500.000.000	686.000.000	1.214.000.000

(a) Il citato articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520 prevede che l'eventuale rimanenza di fondi versati dagli Istituti vengano utilizzati negli esercizi successivi e di essi venga tenuto conto nella fissazione delle aliquote.

(b) Dato non definitivo, in quanto è in corso la gestione residui.

Come risulta dal prospetto, il contributo degli Istituti previdenziali corrisponde ogni anno ad una modesta aliquota dei recuperi effettuati direttamente a loro favore dall'Ispettorato, aliquota che diventa minima ove si tenga conto dell'efficacia indiretta che la vigilanza esercita non solo presso le aziende della stessa zona o dello stesso settore.

L'Ispettorato del lavoro, per quanto riguarda la situazione del personale, ha notevolmente accresciuto, nell'ultimo biennio, la effettiva consistenza dei propri quadri che saranno completati nei primi mesi del 1959.

Nel corso del 1957 vennero portati a termine due concorsi riservati ad ingegneri e periti industriali; il primo bandito per 30 posti, ha consentito il reclutamento di 36 periti industriali (aumento del quinto dei posti) entrati in servizio nel luglio del 1957, mentre per il secondo, riservato a 40 laureati in ingegneria, non è stato coperto l'intero numero di posti messi a concorso. È stato comunque possibile reclutare 35 ingegneri i quali hanno già ultimato il periodo di prova e vengono ora impiegati, insieme all'altro personale tecnico, nel delicato settore della vigilanza per la prevenzione degli infortuni.

Sempre nel 1957, vennero banditi concorsi per la carriera direttiva (10 medici, 20 laureati in economia e commercio, 6 laureati in scienze agrarie, 15 laureati in giurisprudenza) e per la carriera di concetto (70 periti industriali).

Tali concorsi, tutti riservati a posti per mansioni ispettive, hanno dato notevoli risultati per quanto riguarda il numero dei partecipanti e si è resa anche possibile l'assunzione di idonei oltre i posti messi a concorso.

L'immissione in servizio del personale di nuova nomina proveniente dai concorsi sopra indicati, espletati con la maggiore celerità possibile, si è iniziata con il 1° giugno 1958 e sarà portata a termine entro il mese di novembre 1958.

In complesso, per il personale ispettivo, nel bilancio 1957-58 si avrà un aumento di 212 unità (120 della carriera di concetto e 92 della carriera direttiva).

Per la carriera esecutiva è stato portato a termine un concorso a 35 posti di applicato aggiunto — che consentirà tra qualche mese l'assunzione di 42 nuovi impiegati — e sono state espletate le pratiche per l'assunzione di 62 invalidi e di 136 sottufficiali.

Degli invalidi da assumere, circa 40 hanno già preso servizio; gli altri invalidi ed i 136 sottufficiali potranno essere nominati entro il corrente anno.

Per la carriera ausiliaria, stante l'indisponibilità di posti da mettere a concorso, si è resa possibile soltanto l'assunzione per chiamata diretta di invalidi di guerra e per servizio. La relativa pratica è già avviata da tempo e tra qualche mese potranno essere nominati 13 autisti e 23 inservienti.

Contemporaneamente a questa notevole massa di assunzioni nelle varie carriere, è stato predisposto un piano di nuovi concorsi per l'esaurimento dei posti ancora disponibili nell'organico stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1956, n. 1563.

Il primo gruppo dei concorsi in programma comprendenti 135 posti della carriera di concetto (85 per mansioni ispettive e 50 per

mansioni di segreteria), è già stato da tempo avviato.

Nel marzo 1958 i bandi sono stati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* ed appena tre mesi dopo hanno avuto luogo le prove scritte.

Le commissioni stanno procedendo alla correzione degli elaborati e quanto prima potranno iniziarsi gli esami orali.

Il secondo gruppo di concorsi comprende tutti i posti ancora disponibili nella carriera direttiva, i quali sono stati così ripartiti: 6 posti a laureati in chimica, 20 posti a laureati in medicina, 60 posti a laureati in ingegneria, 40 a laureati in economia e commercio, 50 a laureati in giurisprudenza, di cui 30 per mansioni ispettive e 20 per posti di consigliere.

Detti concorsi, ad eccezione del primo, già pubblicato, saranno banditi tra qualche settimana ed il Ministero curerà che lo svolgimento avvenga entro termini per quanto possibili ristretti.

Per il completamento dell'organico della carriera esecutiva è infine previsto un ultimo concorso, per il quale però non è ancora possibile stabilire il numero dei posti in relazione a riserve ancora pendenti in favore del personale dei ruoli aggiunti.

In sintesi, gli incrementi di personale rispetto alla situazione al 1° gennaio 1957 possono così riepilogarsi per ciascuna carriera del ruolo, tenuto conto delle assunzioni già attuate e di quelle di imminente attuazione

	1957	1958	1959	Totale
Carriera direttiva	35	57	176	268
» di concetto	36	84	135	255
» esecutiva	—	240 circa	70 posti	310
» ausiliaria	—	36	—	36
	71	417	381	869

Dalla cifra complessiva di 869 impiegati in aumento, devono detrarsi gli impiegati cessati dal servizio e quelli passati per concorso dalla carriera di appartenenza ad una superiore. Tuttavia l'aumento effettivo che si realizzerà entro il 1959 non sarà inferiore a 750 unità.

L'aumento è senza dubbio notevole e consentirà, oltre ad un rafforzamento degli effettivi di alcuni uffici, ora in condizione assai precaria, l'apertura degli uffici ancora da istituire per il completamento dell'organizzazione periferica a base provinciale.

Devesi però osservare che, anche ad organico completo, il personale disponibile non è numericamente sufficiente per una organizzazione veramente rispondente ai vasti e sempre crescenti compiti affidati all'Ispettorato del lavoro.

Se si considera che delle 2257 unità previste dall'organico fissato con il decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1956, n. 1563, circa 1100 sarebbero indispensabili per il funzionamento dei dieci più importanti Ispettorati regionali (Milano, Napoli, Roma, Torino, ecc.) e dei servizi centrali, la media di personale da assegnare ai rimanenti Ispettorati periferici scende a 14 unità,

delle quali solo 4 o 5 unità addette al servizio ispettivo.

L'inadeguatezza di tale media si rileva ancora più evidente se si pone mente alla distribuzione sparsa di alcune tra le industrie che assorbono notevoli masse di lavoratori (edilizia; boschiva; pietre, calce, cemento, laterizi: falegnameria, piccole officine meccaniche, ecc.), che sono poi quelle che più impegnano l'organo di vigilanza per la frequenza delle infrazioni, e se si considerano le difficoltà dei mezzi di comunicazione.

Questi dati relativi alle condizioni di servizio, al volume delle ispezioni e alla disponibilità di personale addetto all'Ispettorato del lavoro devono costituire una premessa per un esame approfondito del problema che non potrà fare a meno di ritornare alla nostra considerazione.

Il vostro relatore non ha avuto il tempo di valutare criticamente le funzioni e poteri dell'Ispettorato notevolmente aumentati col moltiplicarsi delle leggi protettive del lavoro e con l'estendersi di nuove forme assistenziali.

Alcune di queste leggi come quelle dell'« apprendistato » del « lavoro straordinario », del « lavoro a domicilio » e la stessa preannunziata dal programma di governo sulla

« applicazione *erga omnes* di norme di contratti collettivi » presentano e presenteranno difficoltà di applicazione che l'attività parlamentare non potrà fare a meno di considerare, di valutare e di perfezionare.

Né va dimenticato il problema della necessità di un aggiornamento delle sanzioni penali relative alla inosservanza delle leggi.

Alcune di esse, per il fenomeno della svalutazione della moneta, sono di misura così modesta da non costituire più alcuna preoccupazione di inosservanza. È perciò necessario che l'aggiornamento delle penalità consenta di porre una remora alle inosservanze.

Con l'esistenza di uno schema di provvedimento già elaborato presso il Ministero è dato prevedere che si pensi quanto prima alla sua presentazione.

Un altro problema ha bisogno di essere affrontato e definito: la pluralità degli organi ispettivi. A tal proposito il vostro relatore intende soltanto porre il problema in quanto sono universalmente noti gli inconvenienti che derivano da questa situazione.

Altri problemi dell'Ispettorato del lavoro restano la inadeguatezza dei mezzi di trasporto e il disinteresse dei diplomati e dei laureati ad intraprendere la carriera dell'Ispettorato.

La Camera dovrà perciò nel tempo dedicare alla elevata funzione dell'Ispettorato del lavoro quella attenzione e quella cura che il normale sviluppo della vita democratica richiede.

15. — ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

L'attività del Ministero del lavoro, con riguardo ai problemi internazionali del lavoro, ha assunto, a decorrere dai primi anni del dopoguerra, un rilievo sempre crescente sostanziandosi in una serie di iniziative e di interventi resi indispensabili dall'esigenza di assicurare la presenza attiva dell'Italia, per la materia sociale, in campo internazionale. È noto, infatti, che agli organismi internazionali operanti nel solco tradizionale (Organizzazione internazionale del lavoro, Organizzazione europea di cooperazione economica, Unione dell'Europa occidentale, Consiglio d'Europa) si sono aggiunte le nuove strutture a carattere sopranazionale (Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Comunità economica europea e Comunità europea dell'energia atomica). Ma oltre agli incumbenti che si collegano all'espandersi dell'organizzazione della Comunità internazionale, meritano particolare menzione gli adem-

pimenti curati dal Ministero, attraverso contatti diretti tra Stato e Stato, per la stipulazione di convenzioni e accordi amministrativi in materia di previdenza sociale, sul piano bilaterale o multilaterale. Si tratta quindi di un'attività varia e complessa, che concerne problemi di natura squisitamente sociale attinenti non soltanto alle classiche condizioni di lavoro ma ai diversi aspetti connessi alla prestazione lavorativa. Ci soffermeremo pertanto brevemente sui caratteri più salienti di tale attività.

ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO.

Nell'ambito dell'O. I. L., si pone in primo piano, tra gli adempimenti del Ministero, l'esame delle Convenzioni e Raccomandazioni adottate dalle varie Sessioni della Conferenza internazionale del lavoro ai fini dell'emanazione di leggi che, attraverso il meccanismo della ratifica, riportano nell'ordinamento giuridico italiano le norme contenute in Convenzioni adottate sotto l'egida di detta Organizzazione. L'attività di studio e di predisposizione degli strumenti legislativi per rendere operante nel nostro Paese la legislazione internazionale dell'O. I. L. è davvero imponente ove si consideri che in complesso ascende a 59 il numero delle Convenzioni internazionali del lavoro fino ad oggi ratificate dall'Italia. E ciò si aggiungano, per quanto concerne i territori della Somalia sotto tutela italiana, n. 4 Convenzioni per le quali è stata presentata, da parte del Governo italiano, dichiarazioni di accettazione.

In materia di ratifica di Convenzioni sono da ricordare tra i provvedimenti legislativi più recenti:

1°) la legge 22 maggio 1956, n. 741, con cui è stata autorizzata la ratifica delle Convenzioni n. 100 (riguardante l'uguaglianza di remunerazione tra mano d'opera maschile e femminile per un lavoro di valore uguale) n. 101 (concernente il riposo annuale retribuito ai lavoratori agricoli) e n. 102 (sulle cosiddette norme minime di sicurezza sociale);

2°) la legge 23 marzo 1958, n. 362, con cui è stata autorizzata la ratifica della Convenzione n. 87 (relativa alla libertà sindacale e alla protezione del diritto sindacale) e della Convenzione n. 98 (riguardante il diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva). È poi in corso di presentazione la Convenzione n. 106 sul riposo settimanale nel

commercio e negli uffici, adottata nella 40^a Sessione della Conferenza dell'O. I. L. nel giugno 1957. Inoltre, è stato predisposto il disegno di legge — con annessa relazione — per la ratifica della Convenzione n. 63, adottata dalla Conferenza dell'O. I. L., nella 24^a Sessione (1938) e concernente le « statistiche dei salari e delle ore di favore nelle principali industrie minerarie e dei manufatti, compresa l'edilizia e la costruzione, e nell'industria ».

Ma oltre a ciò, sempre nel quadro dello O. I. L., il Ministero è chiamato a svolgere una intensa attività nella materia di sua pertinenza e che si può così sintetizzare:

a) raccolta degli elementi e predisposizione dei rapporti da inviare all'Ufficio internazionale del lavoro sulle varie convenzioni e raccomandazioni;

b) esame dei rapporti quinquennali e decennali e relative comunicazioni e osservazioni dell'Ufficio internazionale del lavoro su varie convenzioni e raccomandazioni;

c) indagini particolari su argomenti specifici richiesti dall'Ufficio internazionale del lavoro, quali ad esempio: l'indagine sulla indipendenza delle organizzazioni sindacali dal controllo dei Governi; l'indagine sul costo del lavoro in alcuni settori produttivi; la elaborazione di dati statistici in materia di salari, di orari di lavoro e di costi della sicurezza sociale;

d) preparazione e partecipazione alle varie sessioni del Consiglio di amministrazione dell'O. I. L., partecipazione che presenta particolare rilievo in quanto l'Italia è uno dei 10 Paesi membri permanenti del Consiglio di amministrazione medesimo. Preparazione e partecipazione con delegazione tripartita (Governo, datori di lavoro, lavoratori) alle sessioni annuali della Conferenza internazionale del lavoro;

e) preparazione e partecipazione ai lavori delle Commissioni di industria incaricate dello studio di problemi particolari e costituite su base tripartita per ciascuna delle principali industrie mondiali. Le decisioni di tali Commissioni sono adottate sotto forma di Risoluzione o di memorandum che, approvati dal Consiglio di amministrazione dell'O. I. L., vengono comunicati ai Governi per le ulteriori determinazioni;

f) preparazione e partecipazione alla Conferenza regionale europea, alla Commissione preparatoria tecnico-marittima ed a numerose altre riunioni concernenti argomenti specifici di carattere spesso squisitamente tecnico come la Commissione per la

sicurezza sociale, la Commissione per la sicurezza e l'igiene, il Gruppo di esperti per la soppressione delle polveri nelle miniere, ecc.

ORGANIZZAZIONE EUROPEA PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA.

È noto che l'O. E. C. E. è un organismo avente carattere prevalentemente economico che si propone di assicurare una stretta cooperazione nelle reciproche relazioni economiche dei Paesi membri. È appunto ai fini dell'attuazione di un programma comune destinato a consentire ai Paesi membri di attingere, per quanto possibile, un livello di attività economica soddisfacente, che il Ministero oltre a partecipare attivamente ai lavori di uno dei Comitati tecnici (quello della manodopera) costituiti dal Consiglio dell'O. E. C. E., mantiene assidui contatti con la Rappresentanza permanente a Parigi e con i Ministeri interessati onde assicurare un proficuo contributo alla soluzione dei problemi in discussione. E ciò con particolare riguardo alle questioni connesse con la liberalizzazione dei movimenti di manodopera (di cui la più interessante espressione è costituita dalla « Decisione » del Consiglio O. E. C. E., adottata nel dicembre 1956, in materia di occupazione dei cittadini dei Paesi membri) e con la progettata istituzione di una « Zona di libero scambio » ormai decisamente orientata verso una « Associazione economica europea ».

UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE.

Con l'adesione, nell'ottobre del 1954, dell'Italia e della Germania al Patto di Bruxelles — firmato il 17 maggio 1948 dal Belgio dalla Francia, dal Lussemburgo, dall'Olanda e dall'Inghilterra — è sorta l'Unione dell'Europa occidentale la quale, pur avendo finalità prevalentemente politiche, in quanto si propone di promuovere l'unità e di incoraggiare l'integrazione progressiva dell'Europa; svolge una intensa e molteplice attività sociale che trae ispirazione dall'articolo II° del menzionato Patto, secondo cui « le Alte Parti contraenti uniranno i loro sforzi mediante consultazione diretta e in seno alle istituzioni specializzate, allo scopo di elevare il tenore di vita dei loro popoli e di permettere un progresso armonico delle attività nazionali nel campo sociale ».

È appunto in relazione a tale attività sociale dell'U. E. O. che il Ministero opera attivamente, provvedendo allo scambio di documenti e di informazioni richiesti di volta in

volta per la trattazione delle questioni che vengono poste all'ordine del giorno. La cooperazione dei sette Paesi si realizza attraverso tre Comitati principali: quello sociale, quello misto e quello della sanità pubblica.

Sono state conseguentemente istituite due Sezioni di collegamento, una per il Comitato sociale e relativi Sottocomitati della manodopera, della sicurezza sociale, degli statistici del lavoro e l'altra per il Comitato misto per la riabilitazione ed il reimpiego degli invalidi e per il Sottocomitato dell'igiene e della sicurezza industriale.

Il lavoro di queste due Sezioni di collegamento e delle corrispondenti Sezioni istituite in seno ai Ministeri del lavoro degli altri Paesi della Unione assorbe le attività che per gli altri Organismi internazionali sono espletate dai Segretariati degli Organismi stessi (Ufficio internazionale del lavoro, Alta Autorità della C. E. C. A., ecc.). Esse sono quindi chiamate ad elaborare, in base ad una ripartizione di compiti fissati durante le riunioni, i questionari, le risposte ai medesimi, i rapporti nazionali, i rapporti collettivi interessanti tutti i Paesi, ecc.; nonché ad assicurare la preparazione e la partecipazione alle sessioni dei Comitati e dei Sottocomitati predetti.

In relazione a tali compiti, le due Sezioni di collegamento istituite presso il Ministero del lavoro hanno curato numerosi ed importanti adempimenti concernenti la preparazione e la partecipazione a varie sessioni sia dei Comitati che dei Sottocomitati. Meritano menzione, tra quelle più recenti: la 2ª Sezione del Sottocomitato della manodopera (tenutasi a La Haje nel settembre 1957); la 6ª e la 7ª Sessione del Comitato sociale (tenutesi, rispettivamente, a La Haje nel novembre 1957 ed a Bruxelles nell'aprile 1958); la 5ª e la 6ª Sessione del Comitato misto per il riadattamento e il reimpiego degli invalidi (tenutesi rispettivamente a Lussemburgo nell'ottobre 1957 ed a Spa nel maggio 1958) nonché la 5ª Sessione della Sezione chimica del Sottocomitato igiene e sicurezza sociale (tenutasi a Bruxelles nel giugno 1958).

CONSIGLIO D'EUROPA.

Gli scopi conseguiti dal Consiglio d'Europa — creato nel maggio del 1949 e di cui l'Italia fa parte insieme ad altri 14 Stati europei — si possono riassumere nella necessità di salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che sono il patrimonio comune dei

Paesi membri e di favorire il loro progresso economico e sociale.

Il lavoro svolto dal Ministero, attraverso suoi rappresentanti ed esperti in seno al Consiglio d'Europa nel campo sociale, si è concretizzato in un'attività di studio e nella preparazione di rapporti richiesti dal Segretariato del Consiglio al Governo nonché nella partecipazione diretta alle riunioni tenute a Strasburgo dal Comitato sociale e dal Comitato di esperti di sicurezza sociale.

L'attività del Comitato sociale si è recentemente polarizzata sullo studio e la preparazione del testo della Carta sociale Europea (che si prefigge di fissare determinati obiettivi in ogni campo, la cui realizzazione da parte degli Stati membri porrà in essere, per così dire, una Convenzione europea dei diritti dell'uomo) mentre l'attività del Comitato di esperti di sicurezza sociale ha reso possibile la redazione del testo del Codice europeo di sicurezza sociale (che ricalca le linee fondamentali della Convenzione dell'O. I. L. n. 102 sulle « norme minime di sicurezza sociale », stabilendo peraltro provvidenze previdenziali ad un livello più elevato e comunque più confacenti alle esigenze dei lavoratori europei).

COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO.

Il Trattato istitutivo della C. E. C. A. contiene alcune fondamentali disposizioni in materia di lavoro che costituiscono il cosiddetto « Statuto sociale » della Comunità. Ai fini dell'attività del Ministero del lavoro, presentano uno specifico interesse — oltre alle norme di carattere generale riguardanti gli scopi della Comunità di cui agli articoli 2 e 3 del Trattato — gli articoli 46, 56, 68 e 69 di quest'ultimo ed il paragrafo 23 della Convenzione sulle disposizioni transitorie annessa al Trattato stesso.

Una tappa fondamentale per la realizzazione di un mercato comune della manodopera, nel quadro di economie integrate sul piano economico, è rappresentata dal menzionato articolo 69 concernente la libera circolazione dei lavoratori carbo-siderurgici, la quale ha avuto un suo primo concreto riconoscimento con l'entrata in vigore, in data 1º settembre 1957, della Decisione riguardante l'applicazione di detto articolo e del relativo Accordo esecutivo che disciplinano, tra l'altro, le modalità di rilascio della Carta di lavoro della Comunità ai lavoratori di « qualificazione confermata » nelle professioni delle in-

dustrie del carbone e dell'acciaio. Si sono in tal modo gettate le basi per un ulteriore allargamento della libera circolazione dei lavoratori nel Mercato comune europeo e precisamente nella Comunità economica europea.

Ma l'azione svolta dal Ministero del lavoro, d'intesa con quello degli affari esteri, si è rivelata propulsiva e determinante ai fini della tutela degli interessi dei lavoratori soprattutto in dipendenza dell'applicazione del paragrafo 23 della Convenzione sulle disposizioni transitorie allegate al Trattato C. E. C. A. Infatti, nello spirito delle disposizioni contenute nel citato paragrafo 23 il Governo italiano — nell'intento di proteggere la mano d'opera, resa disponibile in conseguenza della instaurazione del Mercato comune carbosiderurgico, dagli oneri del riadattamento assicurando ad essa, nel contempo, un'occupazione produttiva — ha finora provveduto ad emanare, durante il periodo transitorio previsto dal Trattato (10 febbraio 1953-10 febbraio 1958) appositi provvedimenti legislativi contenenti, in conformità di accordi intercorsi tra l'Alta Autorità ed i Ministri della industria e commercio e del lavoro *pro-tempore*, le seguenti particolari provvidenze.

Per il settore carbonifero, con legge 12 ottobre 1956, n. 1324, è stata autorizzata la spesa di lire 450 milioni (elevata successivamente a 848.500.000 di lire con provvedimento legislativo in corso di approvazione da parte del Parlamento) per rimborso alla Società carbonifera sarda delle somme anticipate, ai propri dipendenti licenziati, in conto delle provvidenze previste dal ripetuto paragrafo 23.

Di tale provvedimento hanno beneficiato, complessivamente, 3.360 lavoratori distinti nei due gruppi di 1.987 (licenziati prima del maggio 1955) e di 1.373 (licenziati dopo il 19 aprile 1956). Detti lavoratori hanno beneficiato di una somma per indennità di attesa pari a lire 450.000 *pro-capite* nonché — limitatamente al gruppo di 1.373 e nel caso questi trovino una nuova occupazione stabile fuori del comune di residenza — di una indennità di reinstallazione pari a lire 150 mila *pro-capite*. L'Alta Autorità della C. E. C. A. ha già messo a disposizione del Governo italiano, a titolo di anticipazione per il pagamento di quest'ultima indennità, la somma di lire 25.000.000 che, unitamente alle somme che saranno destinate in seguito al medesimo scopo dalla stessa Alta Autorità costituirà — ai sensi dell'articolo 6 di uno schema di disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri — un fondo presso la

Tesoreria centrale dello Stato, intestato al Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Altro schema di provvedimento è in corso di diramazione al Consiglio dei Ministri, con cui si autorizza lo stanziamento della somma di lire 600 milioni per fronteggiare l'onere del riadattamento di altri 2.000 dipendenti della Società carbosarda, 400 dei quali già licenziati.

Per quanto concerne il settore siderurgico, sono state emanate le leggi 23 marzo 1956, n. 296, e 29 novembre 1957, n. 1224. La prima di esse, in conformità degli accordi Vigorelli-Finet, disciplina le provvidenze a favore dei lavoratori siderurgici licenziati a seguito dell'apertura del Mercato comune dell'acciaio successivamente al 10 febbraio 1953 e fino al 1° maggio 1956. Tali provvidenze hanno comportato uno stanziamento globale a carico dello Stato italiano per lire 3,5 miliardi.

Con la seconda delle cennate leggi, conforme all'accordo Gui-Finet, sono state disposte analoghe provvidenze in favore di 2.000 lavoratori licenziati da altre aziende siderurgiche posteriormente al 1° maggio 1956.

Poiché altre imprese, rientranti nella sfera di competenza della Comunità carbosiderurgica, hanno poi effettuato ulteriori licenziamenti, si è resa necessaria la richiesta all'Alta Autorità di un nuovo intervento ai sensi del ripetuto paragrafo 23 ed interessante 500 dipendenti. In conformità dell'Accordo Gui-Giacchero del 30 aprile 1958 all'uopo concluso, sono state predisposte, con lo stesso provvedimento di cui si è fatto più sopra cenno a proposito del settore carbonifero ed approvato dal Consiglio dei Ministri, analoghe provvidenze il cui onere per lo Stato italiano ascende al 225 milioni di lire ed è relativo ad un versamento di importo pari al contributo che l'Alta Autorità medesima concederà per l'erogazione, in favore dei predetti prestatori d'opera licenziati, di una indennità *pro-capite* di 450 mila lire a titolo di indennità e rimborsi spese di viaggio nonché per spese concernenti corsi di riqualificazione professionale.

Inoltre, è in corso di predisposizione altro schema di provvedimento concernente 2.000 lavoratori licenziati o licenziandi nel settore siderurgico per i quali l'onere finanziario dello Stato è preventivato nella somma di lire 900 milioni.

Su un piano diverso, ma sempre nel quadro delle iniziative e degli interventi della Comunità europea del carbone e dell'ac-

ciaio per i quali il Ministero del lavoro, ha svolto un ruolo essenziale e determinante od è stato interessato in modo particolare, vanno menzionati, tra l'altro, la *Conferenza sulla sicurezza nelle miniere di carbone*, la *Convenzione europea di sicurezza sociale* e la *costruzione di case per i lavoratori carboniferi italiani*.

Per quanto concerne la Conferenza sulla sicurezza nelle miniere di carbone, basti rammentare che a seguito della catastrofe che colpì duramente il mondo del lavoro italiano e belga, a Marcinelle, l'8 agosto 1956, l'Alta Autorità della C. E. C. A. propose, il 16 agosto dello stesso anno, ai sei Governi degli Stati membri della Comunità, la convocazione di una Conferenza che riunisse, con l'Alta Autorità stessa, i rappresentanti dei sei Governi, allo scopo di studiare il problema della sicurezza nelle miniere della Comunità.

La Conferenza — alla quale parteciparono delegazioni tripartite (Governi, datori di lavoro, lavoratori) dei sei Paesi, ebbe inizio il 24 settembre 1956 a Lussemburgo.

Scopo della medesima era particolarmente:

1°) confrontare le norme di sicurezza in vigore attualmente, allo scopo di definire quelle più appropriate in ciascun campo, nonché la struttura e la efficienza della organizzazione dei servizi di sicurezza incaricati nei vari Paesi di assicurare l'osservanza delle norme stesse;

2°) determinare i metodi idonei ad assicurare l'adeguamento delle tecniche, preparando a tale fine la creazione di un organo permanente dei sei Governi, sotto la presidenza dell'Alta Autorità, avente il compito di procurare gli scambi di informazione necessari e di proporre ai Governi l'applicazione di misure di sicurezza le più efficaci possibili;

3°) determinare le norme idonee a stabilire un collegamento permanente fra le centrali di soccorso dei diversi Paesi, allo scopo di stimolare gli sforzi da compiere in ciascuno Stato sia per il miglioramento dei mezzi che per l'adozione di metodi di soccorso.

La Conferenza si articolò in quattro Commissioni due delle quali (la IV e la II, rispettivamente incaricate dello studio dei problemi relativi al fattore umano ed alle cause degli incendi) ebbero come presidente e vicepresidenti esponenti del Ministero e delle organizzazioni sindacali. L'attività della Conferenza e i lavori delle varie Commissioni

furono molto intensi e proficui. I risultati ottenuti rappresentano una tappa fondamentale per l'avvenire delle provvidenze in materia prevenzionistica a favore dei lavoratori carboniferi della Comunità.

La « Relazione » della Conferenza sulla sicurezza delle miniere di carbone, diramata dalla C. E. C. A. nel marzo 1957 e sulla quale il Consiglio speciale dei Ministri della C. E. C. A. è ritornato ai fini dell'adozione di importanti decisioni, comprende anche le questioni relative all'applicazione delle proposte fatte dalla Conferenza e i compiti futuri della stessa.

Trattasi in particolare:

a) della istituzione di un organismo permanente dei sei Governi, sotto la presidenza dell'Alta Autorità, con il compito di continuare a curare gli scambi di informazioni e proporre ai Governi stessi l'applicazione delle misure di sicurezza più efficaci;

b) della elaborazione di una convenzione multilaterale per l'applicazione delle proposte formulate dalla Conferenza;

c) dei voti concernenti gli intralci e gli oneri doganali che colpiscono il materiale destinato ai fini della sicurezza.

Circa la Convenzione europea di sicurezza sociale per i lavoratori migranti, stipulata a Roma in data 9 dicembre 1957, deve essere osservato che essa trae origine dall'articolo 69 del Trattato C. E. C. A. il quale stabilisce, tra l'altro, che gli Stati membri ricercheranno tra loro ogni accomodamento che appaia necessario affinché le disposizioni concernenti le assicurazioni sociali non siano di ostacolo agli spostamenti della manodopera. Le discussioni e le trattative hanno comportato un lavoro notevole e l'intervento del Consiglio speciale dei Ministri della C. E. C. A. in varie sessioni, con la partecipazione dei Ministri italiani del lavoro *pro tempore*. Trattasi di una Convenzione, come dice lo stesso titolo, « europea » e cioè non limitata ai soli Paesi facenti parte della Comunità del carbone e dell'acciaio. Quindi i Paesi europei, non firmatari del Trattato C. E. C. A., potranno aderire alla Convenzione col preventivo assenso di tutte le parti contraenti e a condizione che siano membri dell'O. I. L. Detto strumento — e ciò è davvero importante — non riguarda soltanto i lavoratori del settore carbosiderurgico ma tutti i lavoratori in genere. I principi fondamentali cui la Convenzione si ispira possono riassumersi nei seguenti punti:

a) uguaglianza di trattamento tra nazionali e stranieri;

b) pagamento delle prestazioni quando il beneficiario risiede nel territorio di una Parte contraente diversa da quella in cui si trova l'istituzione debitrice:

c) riconoscimento degli anni di assicurazione trascorsi in un altro Stato per l'acquisizione del diritto alle prestazioni.

In ordine a detta Convenzione — che rappresenta indubbiamente un grande progresso nella collaborazione tra i Paesi europei e soprattutto un decisivo impulso al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori migranti — è stata espletata la procedura della sua trasformazione in regolamento ai sensi dell'articolo 51 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

Per quanto, infine, riguarda la costruzione di case per i lavoratori carbosiderurgici, l'azione dell'Alta Autorità in questo settore è duplice:

a) come *ricerca tecnica ed economica* (raffronto dei costi di produzione nei sei Paesi, comparazione dei metodi di lavoro da parte delle maestranze edili, esame del consumo di acciaio nella costruzione edile, ecc.);

b) come *interventi finanziari o garanzie per gli investimenti* (al fine di realizzare direttamente o stimolare la programmazione di costruzioni edili sia nei bacini minerari — nei quali la deficienza di case operaie è, in genere, più accentuata — che nelle zone siderurgiche).

I vari interventi C. E. C. A. sono, naturalmente, connessi con l'importanza delle industrie carboniera o siderurgica dei singoli Paesi (Italia, Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Germania occidentale, Sarre) nel complesso dei due settori della Comunità; importanza valutata in base al numero degli addetti.

Il nostro Paese è stato interessato fin dall'inizio alla realizzazione dei 4 programmi di finanziamento concordati finora tra l'Alta Autorità della C. E. C. A. e le Autorità italiane, programmi che comporteranno la costruzione per l'Italia di un complesso di alloggi non inferiore al migliaio. Trattasi di iniziative che aggiungendosi ad altre — facenti capo al Piano normale I N A-Casa, ai programmi degli Istituti per le case popolari, alle imprese interessate — acquistano un significato degno di rilievo dal punto di vista sociale.

COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA
E COMUNITÀ EUROPEA DELL'ENERGIA ATOMICA.

Altro settore di grandissima importanza dal punto di vista politico, economico e sociale, nel quale il Ministero del lavoro è chia-

mato a svolgere compiti e funzioni preminenti, è quello rientrante nella sfera di attribuzioni della Comunità economica europea. Il Trattato relativo — firmato a Roma il 25 marzo 1957 e ratificato dall'Italia con legge 14 ottobre 1957, n. 1203 — contiene invero delle norme (articoli da 48 a 51 sulla « libera circolazione dei lavoratori » e articoli da 117 a 128 che, sotto il titolo di « Politica sociale » riguardano talune « Disposizioni sociali » d'ordine generale e il « Fondo sociale europeo ») alle quali l'Italia annette importanza eccezionale ai fini dell'attuazione della sua politica sociale. I principali problemi, che si riallacciano ai principi ispiratori del Trattato istitutivo della C. E. E., concernono particolarmente la mobilità della mano d'opera e la formazione professionale. L'entrata in vigore del Trattato è troppo recente perché si possano delineare tangibili risultati: le stesse istituzioni comunitarie hanno dovuto occuparsi finora, in prevalenza, di darsi una struttura funzionale, di creare la intelaiatura di organi, comitati e gruppi di lavoro richiesti dalla progressiva dinamica del Trattato. Tuttavia, un intenso lavoro, d'intesa col Ministero degli affari esteri e con le altre Amministrazioni interessate, è stato finora espletato ed ha portato alla formulazione di taluni capisaldi della nostra politica del lavoro che possono così formularsi:

a) ottenere il riconoscimento da parte dei rappresentanti degli altri 5 Stati membri, della stretta interdipendenza e correlazione tra mobilità della mano d'opera e formazione professionale della stessa, nel senso che questa ultima deve costituire, nel processo di integrazione europea, un *conditio sine qua non* la cui inosservanza, totale o parziale, ridurrebbe a proporzioni assai modeste la liberalizzazione della manodopera;

b) orientare in conseguenza le attività e le funzioni sia del Fondo sociale che della Banca degli investimenti verso l'elaborazione e l'attuazione di una ben definita politica europea di formazione professionale, nel senso cioè di assicurare un adeguato e ben programmato finanziamento europeo ai piani di qualificazione e di riqualificazione della manodopera della C. E. E. Per quanto concerne in particolare il Fondo sociale europeo — il quale si prefigge (articolo 123 del Trattato) lo scopo precipuo di permettere l'occupazione dei lavoratori all'interno del Mercato comune e di contribuire così al miglioramento del loro tenore di vita — si vanno già predisponendo i dati per una prima elaborazione di un progetto di bilancio dal quale possa

desumersi l'entità approssimativa delle spese che il Governo italiano ha destinato o intende destinare l'anno venturo ai casi previsti dal successivo articolo 125;

c) ottenere che gli altri Stati comunitari riconoscano al nostro *surplus* di mano d'opera il carattere di riserva effettiva della Comunità, da utilizzare in maniera prioritaria, nel senso cioè che al *deficit* di lavoratori (in atto o che si potrà realizzare nei diversi settori produttivi della C. E. E.) si dovrà provvedere ricorrendo alle eccedenze lavorative inutilizzate o scarsamente utilizzate della Comunità, qualificandole all'uopo;

d) corretta interpretazione del principio del « pieno impiego » nel senso cioè che in seno alla C. E. E. le disponibilità di mano d'opera ed il volume del suo assorbimento dovrebbero rappresentare un criterio determinante nella preferenza da darsi, a parità di costi, alle iniziative economiche da intraprendere con l'aiuto finanziario della Comunità.

Nel quadro dell'Euratom, tra i vari problemi che si collegano all'entrata in funzione della nuova Comunità, si pone in primo piano, per quanto concerne le attribuzioni istituzionali del Ministero del lavoro, quello relativo alla difesa del lavoratore contro le radiazioni ionizzanti. Esperti e tecnici collaborano con gli organismi nazionali e internazionali, che hanno assunto iniziative in tale campo, ai fini della redazione di un corpo di norme idonee ad attuare, anche in detto settore, una efficace tutela del prestatore d'opera.

CONVENZIONI E ACCORDI AMMINISTRATIVI IN MATERIA DI ASSICURAZIONI SOCIALI.

La rapida rassegna ora delineata non potrebbe chiudersi senza far menzione degli Accordi di sicurezza sociale con i quali il Governo italiano provvede alla tutela dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie nel campo previdenziale e assistenziale. Il lavoro intenso e tenace svolto dal Ministero in tale campo ha portato alla conclusione di convenzioni ed accordi amministrativi con 11 Paesi europei. Con altri 4 Paesi sono state concluse le trattative per la stipulazione di altrettante Convenzioni di sicurezza sociale ed anzi il Consiglio dei Ministri, in data 1° ottobre 1958, ha approvato per due di esse — concernenti il Principato di Monaco e la Repubblica Federale di Jugoslavia — il relativo disegno di legge di ratifica.

Con altri Paesi, infine, sono stati iniziati gli studi preparatori e compiuti i passi opportuni, sia mediante la inserzione di appo-

site clausole negli accordi economici o di emigrazione, sia mediante interventi diplomatici, affinché la materia delle assicurazioni sociali formi al più presto oggetto di specifiche trattative.

In proposito è opportuno rammentare che le convenzioni in materia di assicurazioni sociali, oltre a produrre un benefico riflesso nei rapporti internazionali, rinsaldando l'amicizia e la collaborazione tra l'Italia e gli altri Paesi, perseguono concrete finalità di grande interesse sociale in quanto mirano a proteggere i lavoratori italiani, che emigrano all'estero, in via temporanea o definitiva, con un complesso di provvidenze che vanno, per citare i principi più importanti, dalla equiparazione con i lavoratori dei Paesi di immigrazione nei diritti e negli obblighi derivanti dalle assicurazioni sociali, alla riduzione dei periodi di attesa vigenti in ogni Paese per beneficiare delle prestazioni nei vari casi assicurativi, alla conservazione dei diritti acquisiti in caso di ritorno nel Paese di origine ed alla concessione delle prestazioni anche alle persone di famiglia che rimangono in questo Paese.

Inoltre la tutela realizzata con gli accordi, facilitando la emigrazione e consentendo il trasferimento in Italia di ingenti somme di denaro a titolo di prestazioni ai rimpatriati ed alle famiglie degli emigrati che diversamente sarebbero state perdute per la permanenza fuori dal territorio dello Stato nel quale i diritti si erano maturati, costituisce un apporto economico non trascurabile per il nostro Paese.

I dati che qui di seguito si espongono appaiono sufficientemente indicativi. Essi si riferiscono al quinquennio 1953-1957 e riguardano, per le assicurazioni gestite dall'I. N. P. S., dall'I. N. A. I. L. e dall'I. N. A. M., il movimento di capitali affluiti in Italia in forza dell'applicazione delle Convenzioni e degli accordi vigenti:

I. N. P. S.	L. 7.871.389.403
I. N. A. I. L.	» 4.647.699.260
I. N. A. M.	» 314.791.786

Sempre in materia di problemi internazionali non va da ultimo trascurata l'attività che viene esplicata dal Ministero attraverso molteplici adempimenti ed iniziative attinenti a Congressi nazionali e internazionali che interessano il mondo del lavoro, alla partecipazione dell'Italia all'Esposizione internazionale ed universale di Bruxelles del 1958, all'immissione del nostro Paese nel quadro dei piani di assistenza tecnica degli

Stati Uniti, alla predisposizione di rapporti e di memorie richiesti dalle Rappresentanze diplomatiche italiane all'estero e dalle Rappresentanze di Paesi stranieri in Italia per tutta la materia di competenza del Ministero.

È nelle linee ora tracciate che il Ministero del lavoro intende proseguire ed intensificare la sua attività nel campo dei problemi internazionali del lavoro ai fini di una sempre più estesa ed efficiente tutela dei lavoratori ed in vista di realizzare l'auspicata integrazione economica e sociale fra i vari popoli.

16. — ASSEMBLEA PARLAMENTARE EUROPEA

In aggiunta alla illustrazione dell'attività internazionale del Ministero del lavoro è doveroso riassumere gli argomenti presi in esame in questo periodo dalla Commissione per gli affari sociali e dalla Commissione per la sicurezza, l'igiene del lavoro, e la protezione sanitaria dell'Assemblea parlamentare europea.

Nell'ultima sessione del giugno 1958 l'Assemblea parlamentare discusse una relazione dell'onorevole Beltrand sulla migrazione e la libera circolazione nella Comunità.

In essa sono stati affrontati i problemi relativi alla assimilazione degli emigranti e alla assistenza morale e materiale che essa richiede; agli alloggi e alla destinazione dei contributi finanziari che la C. E. C. A. può mettere a disposizione per la loro costruzione; la stabilità della occupazione in relazione ai problemi della congiuntura economica; la preparazione professionale; l'assunzione e i diritti dei lavoratori immigrati.

La stessa Commissione degli affari sociali ha presentato all'Assemblea parlamentare europea una relazione dell'onorevole Nederhorst sulla «evoluzione dei salari e la politica salariale nelle industrie della Comunità».

Il problema non esaurito nella sessione del giugno 1958 costituirà materia di una ulteriore relazione che prenderà lo spunto dalla risoluzione seguente che venne approvata:

« L'Assemblea comune,

convinta che una certa armonizzazione in materia di politica salariale nei diversi Paesi della Comunità non sia soltanto auspicabile ma anche necessaria,

consapevole del fatto che tale armonizzazione non costituisce un fine in se stessa, ma può incontestabilmente contribuire al miglioramento del tenore di vita,

prende atto con soddisfazione e approva l'assieme della relazione presentata dalla Commissione per gli affari sociali (doc. n. 19, 1957-58),

si riserva tuttavia di presentare ulteriormente le proprie conclusioni definitive dopo aver sentito gli ambienti interessanti;

constata che il problema non si pone soltanto nell'ambito della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, ma deve essere esaminato anche in una prospettiva più vasta;

auspica che la nuova Assemblea Europea riprenda l'esame di questo problema e incarichi la Commissione competente di prendere contatto, a tal riguardo, con:

1°) l'Alta Autorità e la Commissione della Comunità economica europea,

2°) i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori,

3°) i Governi interessati.

al fine di potere elaborare una relazione sulla base dei contatti presi, le cui conclusioni potranno costituire oggetto di una discussione pubblica in una delle prossime sessioni della nuova Assemblea ».

La Commissione degli affari sociali ha in esame attualmente il problema degli orari di lavoro nell'industria siderurgica della CECA e l'ulteriore esame dei criteri con cui deve essere inteso il problema della armonizzazione delle retribuzioni.

In proposito la Commissione ha già udito i pareri della CECA e della CEE e i Sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori dei sei Paesi.

Sono in atto i contatti con i Governi della Comunità.

Per quanto riguarda la Commissione per la sicurezza l'igiene del lavoro e la protezione sanitaria nella sessione del giugno 1958 il vostro relatore ebbe l'onore di riferire sull'attività in corso.

L'Assemblea approvò poi in argomento la seguente risoluzione:

« L'Assemblea,

preso atto della relazione della Commissione per la sicurezza, l'igiene del lavoro e la protezione sanitaria;

considerato:

1°) le proposte formulate dalla Conferenza per la sicurezza nelle miniere,

2°) la risoluzione approvata dall'Assemblea comune il 9 novembre 1957 relativa alla sicurezza nelle miniere,

3°) gli impegni presi dai Governi degli Stati membri per migliorare i mezzi atti a garantire la sicurezza e la conseguente istituzione dell'Organo permanente,

4°) la ricerca scientifica promossa dall'Alta Autorità,

5°) l'attività che potrà svolgere la Commissione dei datori di lavoro e dei lavoratori per la sicurezza e la medicina del lavoro,

ricorda e riconferma le decisioni prese precedentemente dall'Assemblea comune e i voti da essa espressi;

1°) chiede al Consiglio dei Ministri che nel riesame della composizione dell'Organo permanente sia prevista l'inclusione di una rappresentanza adeguata di datori di lavoro e di lavoratori nel Comitato ristretto;

2°) chiede altresì all'Alta Autorità:

a) di intensificare il controllo dell'applicazione dei regolamenti sulla sicurezza e sull'igiene;

b) la regolare comunicazione alla Commissione competente di tutti i provvedimenti sulla sicurezza trasmessi dai Governi dei sei Paesi dell'Organo permanente con relativa valutazione se si ritiene che essi siano parziale o integrale applicazione delle raccomandazioni della Conferenza sulla sicurezza;

c) di presentare ai Governi, previo parere delle parti interessate, proposte concrete atte a consentire una partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori alla elaborazione dei regolamenti e al controllo di applicazione dei mezzi di sicurezza e di igiene del lavoro;

d) di comunicare alla Commissione competente i casi di mancata applicazione delle norme di sicurezza;

e) di dare la maggiore diffusione possibile ai risultati delle indagini e ai metodi già sperimentati sui problemi relativi alla sicurezza e all'igiene;

f) di estendere l'attività della Sottocommissione dei datori di lavoro e dei lavoratori per la sicurezza e la medicina del lavoro per quanto riguarda i problemi della igiene del lavoro;

g) di procedere all'esame dei mezzi atti a garantire alle vittime degli incidenti le migliori cure mediche e l'accesso ai migliori ospedali; di garantire altresì la libera

scelta del medico e dell'ospedale nelle regioni dove non esistono medici od ospedali specializzati accettati dai datori di lavoro e dai lavoratori;

h) di procedere ad un esame approfondito delle condizioni igieniche degli ambienti di lavoro nelle industrie della C. E. C. A.;

3°) chiede infine agli esecutivi europei di presentare proposte concrete sul coordinamento dell'attività nel campo della sicurezza, dell'igiene e della protezione sanitaria ».

La Commissione per la sicurezza sta attualmente svolgendo una attività rivolta a sostenere l'applicazione delle proposte dell'Alta Autorità della C. E. C. A. riguardante i problemi della sicurezza nelle miniere presentati dalla Commissione speciale per la sicurezza nelle miniere.

17. — DATI DELLA SPESA

La pregevole relazione presentata al Senato dal senatore Pezzini contiene una dettagliata analisi dei capitoli della spesa del Ministero del lavoro.

Il vostro relatore non ritiene, perciò, di dover soffermarsi nell'analisi di queste cifre e di dover ripetere considerazioni e valutazioni che largamente condivide.

Esiste, però, un capitolo della spesa che implica un impegno politico che non può essere trascurato sia per le discussioni che ha dato luogo nel passato sia per la definitiva soluzione che questo capitolo della spesa dovrà avere.

Ha già notato il collega relatore del Senato che « la riduzione dell'importo delle anticipazioni semestrali dovute al *Fondo per l'adeguamento delle pensioni e per l'assistenza malattia ai pensionati* ai sensi della legge 4 aprile 1952, n. 218 », si riferisce al capitolo n. 78 del bilancio che risulta « inferiore alle accertate necessità » e che fu giustificata nel bilancio 1956-57 con la presentazione di un disegno di legge con il quale veniva proposta la modifica dell'impegno dello Stato al concorso del 25 per cento delle prestazioni. Tale disegno di legge è, però, decaduto con la fine della legislatura senza che venisse discusso ed approvato.

« Per effetto di tale ridotta misura degli stanziamenti delle anticipazioni si è creata (ha giustamente notato il senatore Pezzini), in

relazione alle norme fin qui vigenti, una grave situazione debitoria che per il solo periodo accertato (1° luglio 1956-21 dicembre 1957) si traduce in un dovuto dallo Stato al Fondo di adeguamento pensioni di lire 63.654 milioni ».

In perfetto accordo col relatore del Senato, il vostro relatore condivide l'affermazione « che, se si può accettare che, in vista delle disponibilità del Fondo, lo Stato possa anticipare una somma minore, si deve senz'altro escludere nella maniera più recisa che possa, in via definitiva, ridursi forfettariamente il contributo dello Stato ».

18. — CONCLUSIONE

Onorevoli colleghi, il vostro relatore a conclusione della relazione sottopone alla vostra approvazione il bilancio del ministero del lavoro e della previdenza sociale e ritiene di sottolineare che un ampio programma di attività legislativa e di azione di governo scaturisce soprattutto dall'esame approfondito dell'attività svolta, con sagacia e competenza, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, le cui conclusioni sono state approvate e saranno quanto prima pubblicate.

SABATINI. *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1958 al 30 giugno 1959, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

ART. 2.

Il contributo dello Stato all'Istituto nazionale della previdenza sociale per la gestione dei « sussidi straordinari di disoccupazione », previsto dall'articolo 43 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è stabilito, per l'esercizio 1958-59, in lire 100.000.000.

ART. 3.

Il contributo dello Stato al « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori », previsto dall'articolo 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è stabilito, per l'esercizio 1958-59, in lire 10.000.000.000.

ART. 4.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione ed alla ripartizione, nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'esercizio finanziario 1958-59, delle somme versate in entrata dagli Enti di previdenza tenuti a contribuire alle spese di funzionamento dell'Ispettorato del lavoro, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520.

ART. 5.

La spesa globale massima per i compensi forfetari ai « Corrispondenti del servizio di collocamento » è fissata, per l'esercizio finanziario 1958-59, ai sensi dell'articolo 14 della legge 16 maggio 1956, n. 562, in lire 550.000.000.

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

ART. 5.

Identico.