

REPUBBLICA ITALIANA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLA DISOCCUPAZIONE

# LA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

RELAZIONI DEI GRUPPI DI LAVORO

---

ATTI DELLA COMMISSIONE  
VOL. II - TOMO I

CAMERA DEI DEPUTATI - ROMA MCMLIII

PAGINA BIANCA

516-1-412 I



PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

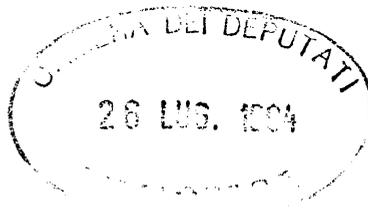
REPUBBLICA ITALIANA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLA DISOCCUPAZIONE

# LA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

RELAZIONI DEI GRUPPI DI LAVORO

---

ATTI DELLA COMMISSIONE  
VOL. II - TOMO I



CAMERA DEI DEPUTATI - ROMA MCMLIII

(167943)

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SULLA DISOCCUPAZIONE

NOMINATA DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
IL 21 GIUGNO 1952 - GAZZETTA UFFICIALE N. 142

---

*COMPONENTI GLI ONOREVOLI DEPUTATI:*

Renato CAPPUGI, Domenico COLASANTO, Pietro FADDA, Maria FEDERICI AGAMBEN, Antonio GIO-LITTI, Iginò GIORDANI, Alberto GIOVANNINI, Oreste LIZZADRI, Riccardo LOMBARDI, Ruggero LOMBARDI, Clemente MAGLIETTA, Giambattista MELIS, Lorenzo NATALI, Giovanni PIERACCINI, Giuseppe RAPELLI, Armando SABATINI, Fiorentino SULLO, Corrado TERRANOVA, Roberto TREMELLONI, Carlo VENEGONI, Mario ZAGARI

*UFFICIO DI PRESIDENZA:*

Roberto TREMELLONI, Presidente; Oreste LIZZADRI e Giuseppe RAPELLI, vice presidenti; Antonio GIO-LITTI e Fiorentino SULLO, Segretari

---

*La collana completa degli Atti della Commissione comprende:*

- VOLUME I - INDAGINI STATISTICHE  
» II - GRUPPI DI LAVORO  
» III - MONOGRAFIE REGIONALI  
» IV - STUDI SPECIALI  
» V - INTERROGATORI  
RELAZIONE GENERALE DELLA COMMISSIONE.

Al Presidente della Camera dei Deputati

on. prof. Giovanni GRONCHI

R O M A

*Onorevole Presidente,*

*il secondo volume degli Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione contiene le relazioni dei Gruppi di lavoro da essa istituiti.*

*1. - Apparve necessario, nella condotta dell'Inchiesta, di chiamare collegi di esperti a riferire sui singoli temi essenziali. E questo al fine di offrire alla Commissione non soltanto un sistema ordinato di osservazioni e di dati, o di elaborazioni particolari, ma anche un discusso e meditato parere su argomenti fondamentali. Ciò si rendeva necessario soprattutto per quelle materie in cui confluiscono attività di varî campi amministrativi, o interdipendenti interessi di molte categorie, o in cui occorranò competenze diverse. In relazione alle spiccate finalità pratiche di accertamento di documentazione e di giudizio tecnico, affidate a tali Gruppi, la loro composizione ebbe di mira l'esigenza di convocare, più che la rappresentanza di organismi ai fini di stabilire contrasto o solidarietà di interessi, la partecipazione di persone dotate di specifiche conoscenze ed esperienze nei varî campi con i quali il problema esaminato aveva lati in comune.*

2. - Furono in tal modo prescelti, e chiamati ad offrire il loro contributo di pensiero, una ciquantina di esperti, provenienti dall'attività scientifica o dalla vita pratica, dall'amministrazione pubblica o da quella privata, e possibilmente estranei alla politica militante o alla diretta funzione rappresentativa di interessi di categoria. Si tratta di economisti, di demografi, di statistici, di giuristi, di medici, di insegnanti, di tecnici in varî rami dell'amministrazione, i quali hanno, in un brevissimo tempo e con molta alacrità, offerto il tributo della rispettiva particolare competenza alla Commissione.

3. - Piena libertà di metodo nella indagine, nell'elaborazione dei dati e nell'esposizione dei risultati, oltrechè naturalmente nella manifestazione di pensiero, fu consentita dalla Commissione ai varî gruppi ricercatori. Ci si limitò a tracciare i confini di competenza tra di essi, ed a suggerire una metodologia orientativa comune. I criterî con i quali i varî Gruppi di lavoro hanno impostato la loro attività dovevano essere, infatti, quelli che la particolare natura dei problemi a ciascun d'essi sottoposti consigliava. Taluni, ad esempio, hanno ritenuto di dover acquisire una adeguata documentazione mediante la formulazione di appositi questionarî, altri attraverso colloquî con esperti di particolare competenza nei campi specifici considerati; taluni hanno poi condotto studi e ricerche stabilendo una minuta divisione di compiti tra i propri componenti; altri hanno invece svolto lavoro del tutto collegiale anche nella ricerca. In tal modo si sono raccolti, e sono poi stati sistematicamente coordinati e discussi, elementi di documentazione originale, avendo soprattutto riguardo all'esigenza di stretta neutralità nel compito delicato di informativa alla Commissione.

4. - I risultati di tale duplice azione - di ricerca e di giudizio peritale - sono consacrati nei documenti che la Commissione licenzia alle stampe di questo volume degli Atti. Ogni Gruppo ha redatto una memoria riassuntiva, spesso accompagnata da nume-

*rose relazioni di documentazione o di analisi, che parve necessario di rendere interamente note senza modificazioni. La Commissione ha quindi acquisito agli Atti tali rapporti, sicura della loro utilità ai fini informativi, pur lasciando ai rispettivi relatori la responsabilità di quanto asseriscono, riservandosi il proprio giudizio nella Relazione finale.*

*5. - I nove Gruppi di lavoro dei quali si pubblicano le memorie sono stati destinati ad occuparsi rispettivamente:*

*a) della metodologia delle rilevazioni quantitative dell'Inchiesta;*

*b) dei più rilevanti aspetti medico-sociali della occupazione e della disoccupazione;*

*c) della formazione professionale e dei problemi che vi si connettono;*

*d) dell'avviamento al lavoro e dei problemi connessi;*

*e) dell'assistenza al disoccupato e dei problemi connessi;*

*f) dell'agricoltura, in ordine ai fenomeni dell'occupazione e della disoccupazione;*

*g) della disoccupazione tecnologica, e dei problemi che si connettono all'occupazione quando vi siano innovazioni nei processi produttivi;*

*h) dei movimenti internazionali del lavoro, e quindi particolarmente del fenomeno emigratorio;*

*i) delle prospettive demografiche, economiche e occupazionali del nostro Paese, particolarmente nel prossimo quadriennio.*

*6. - E' con vivo compiacimento, pertanto, che siffatta non facile e riuscita esperienza d'un vasto lavoro collegiale viene presentata ai parlamentari.*

*Si tratta d'un insieme di memorie che, abbandonando necessariamente vaste, e supposte note, premesse, tenta uno sforzo di*

## VIII

*natura pratica e costruttiva, anche laddove critica e constatata manchevolezze o inefficienze. Il linguaggio è dunque scarno, le amplificazioni sono ridotte al minimo necessario, la forma è quella d'un documento strumentale e non d'un contributo accademico: ciò che era nei voti della Commissione.*

Il Presidente della Commissione Parlamentare d'Inchiesta  
sulla disoccupazione

**ROBERTO TREMELLONI**

**Roma, 26 marzo 1953.**

## LA COMPOSIZIONE DEI GRUPPI DI LAVORO

La composizione ed i compiti dei Gruppi di lavoro dei quali si pubblicano in questo volume le memorie sono indicati nelle seguenti note sommarie:

### I. - Gruppo di lavoro per i problemi tecnico-metodologici delle rilevazioni statistiche.

a) Ebbe il compito di raccogliere dagli Enti incaricati di condurre indagini per conto dell'Inchiesta precise notizie intorno alla natura delle indagini stesse, ai loro limiti, al metodo di rilevazione, ai mezzi a disposizione: ciò agli effetti di valutare se, in rispondenza con le finalità della Commissione parlamentare, le indagini quantitative corrispondessero alle esigenze dell'Inchiesta e fossero condotte secondo la tecnica statistica più adatta a raggiungere risultati esatti e tempestivi.

b) Fu composto dai seguenti esperti degli Enti rilevatori:

dott. GASTONE BARSANTI e prof. CARMELO D'AGATA per l'Istituto centrale di statistica; dott. EDMONDO COSSU per il Ministero del lavoro; dott. GIUSEPPE ORLANDO per l'Istituto nazionale di economia agraria; dott.ssa CARMELA GIRARDI TOSITTI per l'Istituto nazionale della previdenza sociale; prof. GIOVANNI PANCHERI per l'Ente nazionale prevenzione infortuni.

Presiedette il Gruppo il prof. LANFRANCO MAROI, presidente dell'Istituto centrale di statistica.

c) Di tutta l'attività relativa alle indagini compiute per l'Inchiesta dai suddetti Enti il Gruppo prese costante visione, tenendosi al corrente dello svolgimento dei lavori relativi ed assicurandosi che essi procedessero in conformità ai criteri metodologici collegialmente valutati e suggeriti. Concluse convalidando l'opera svolta dagli enti rilevatori, e con l'augurio che alle indagini in questa occasione compiute facciano seguito rilevazioni periodiche che permettano programmi di ricerche ancor più vasti ed organici.

II. - *Gruppo di lavoro per gli aspetti medico-sociali della disoccupazione.*

a) Ebbe il compito di precisare quegli elementi che, nei confronti dei disoccupati (e anche dei lavoratori occupati), si collegassero con particolari aspetti sanitari, fisiologici, psicologici ed ambientali inerenti alle loro condizioni di vita. Il Gruppo dovette quindi provocare gli accertamenti possibili, nonchè suggerire proposte per l'eliminazione degli inconvenienti individuati, e comunque per avviare il miglioramento dello stato fisico e psichico dei lavoratori disoccupati, di quelli occupati, delle nuove leve di lavoro e di coloro che al lavoro debbano essere riabilitati o ricondotti attraverso cure particolari.

b) Componenti del Gruppo furono: il prof. GIUSEPPE FRANCONI dell'Istituto nazionale previdenza sociale, il dott. MARIO FRONGIA dell'Alto Commissariato igiene e sanità, il prof. GUIDO GALEOTTI dell'Università di Roma, il dott. GIUSEPPE GIANNELLI dell'Istituto centrale di statistica, il dott. MARIO GIROMINI capo del Servizio sanitario dell'INAM, il prof. ITALO GRASSO BIONDI dell'INAIL, il prof. LUIGI PALMA segretario generale dell'Ente prevenzione infortuni. Presiedette il gruppo il professor PIETRO DI DONNA, Ispettore generale medico del lavoro.

Presero pure parte ai lavori del Gruppo il dott. LUIGI CANDIA dell'INAM, il dott. VINCENZO GUARDASCIONE dell'INPS, il dott. GREGORIO LA MANNA dell'Ispettorato medico del lavoro, il dott. ANTONIO MAISANI dell'Alto Commissariato di igiene e sanità, il prof. GIOVANNI PANCHERI dell'ENPI, la sig.ra GIULIA STRINGHER dell'Alto Commissariato di igiene e sanità.

c) Risultato dei lavori del Gruppo fu la collazione di dati delle indagini compiute presso l'Ispettorato medico del lavoro, l'INAM, lo INAIL, l'ACIS, l'INPS ed altri Enti, per l'accertamento delle condizioni sanitarie in genere e della frequenza di malattie ed attitudine al lavoro dei disoccupati, delle loro famiglie, dei minori e delle donne, dei minorati fisici con particolare riferimento ai tubercolotici.

III. - *Gruppo di lavoro per la formazione professionale.*

a) Ebbe per compiti di:

1) precisare lo sviluppo dinamico-storico della formazione professionale in Italia, sia dal punto di vista statistico che da quello legislativo;

2) precisare le condizioni attuali della formazione professionale del nostro Paese sotto i suoi varî aspetti, sia nei confronti dei lavoratori occu-

pati, sia nei confronti di quelli disoccupati, sia nei confronti delle nuove leve di lavoro;

3) ravvisare e precisare quali i pregi e i difetti del vigente sistema rispetto alle possibilità ed alle necessità degli sbocchi di lavoro;

4) condurre analoghi accertamenti ed esporre analoghe osservazioni per quanto concerne l'orientamento dei lavoratori e dei futuri lavoratori, nonchè il collegamento tra la fase di formazione professionale e quella di successivo impiego;

5) formulare proposte per il perfezionamento del sistema attuale e per il suo miglioramento nei confronti dei punti precedentemente esposti.

b) Compose il Gruppo: il prof. TOMMASO SALVEMINI dell'Università di Roma, l'avv. VIRGINIO SAVOINI, direttore generale dell'ENAOLI, l'ing. GIOVANNI BATTISTA SEPE QUARTA della Confederazione generale italiana dell'industria, il rev. prof. VINCENZO SINISTRERO, docente all'Istituto di pedagogia del Pontificio Ateneo Salesiano il prof. MARIO TOMASSETTI, direttore dell'Istituto industriale di Roma. Partecipò anche, per compiti particolari, il prof. GIOVANNI PANCHERI. Presiedette l'ing. GINO MARTINOLI, direttore generale della Società « Necchi », sostituito in un periodo di sua assenza dall'avv. SAVOINI.

c) Il metodo di lavoro fu quello delle riunioni collegiali con compiti particolari affidati a ciascuno dei componenti del Gruppo. Ciascuno di essi curò una fase del lavoro necessario per la relazione generale. Furono intrattenuti colloqui diretti con studiosi e competenti della materia, e venne effettuato un « referendum » per mezzo di un questionario.

La relazione generale, redatta dal prof. PIETRO GROSSO della Segreteria tecnica della Commissione, è accompagnata da una serie di allegati a cura dei componenti del Gruppo.

#### IV. - Gruppo di lavoro per il Servizio di avviamento al lavoro.

a) Ebbe l'incarico di approfondire lo studio della situazione attuale del problema dell'avviamento al lavoro in Italia e di raccogliere le critiche, le proposte, i suggerimenti che si possono formulare intorno al funzionamento del servizio del collocamento.

Si propose di prospettare, anche con raffronti comparativi con altri paesi, le condizioni attuali, legislative e di fatto, dell'istituto del collocamento, di tracciare un quadro delle sue condizioni attuali nel nostro Paese, e di presentare suggerimenti intorno alle possibilità di miglioramento della organizzazione degli Uffici di collocamento.

b) Composemo il Gruppo: il dott. FERNANDO CIONNI, il dott. ALBERTO DREI, il dott. ANNINO MOFFA, il dott. GIUSEPPE PICCIONE, esperti del collocamento; il dott. F. P. ANGELETTI, esperto di questioni economiche; l'avv. prof. UBALDO PROSPERETTI, giurista. Presiedette il dottor AMLETO ANGELELLI, direttore generale a riposo del Ministero del lavoro.

c) Il Gruppo acquisì le risposte giunte dagli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione e dai dirigenti delle Sezioni staccate al questionario sul servizio del collocamento inviato loro dalla Commissione parlamentare. Un altro questionario venne predisposto per le Organizzazioni sindacali centrali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Le risposte ai questionari e le notizie acquisite attraverso diretti colloqui, soprattutto con rappresentanti sindacali, servirono di base per la raccolta del materiale di studio e di documentazione ai fini della relazione generale alla Commissione e degli studi speciali ad essa allegati.

V. - *Gruppo di lavoro per l'assistenza al disoccupato.*

a) Ebbe il compito di studiare i problemi attinenti alla previdenza assicurativa a favore dei disoccupati, in connessione anche con le provvidenze disposte dalla pubblica assistenza, al fine di porre in rilievo le caratteristiche salienti dell'attuale ordinamento, e di formulare concrete proposte per un suo perfezionamento.

b) Componenti del Gruppo furono: il dr. MANLIO BOTTARI dello Istituto nazionale della previdenza sociale, il prof. UMBERTO CHIAPPELLI, commissario dell'Istituto di medicina sociale ed esperto degli aspetti giuridici della previdenza sociale, il dott. PIETRO CHILANTI, direttore del Servizio contributi unificati in agricoltura, il dr. SEVERINO PARASCENZO, ispettore generale del Ministero del lavoro. Presiedette il prof. LIONELLO LEVI, Consigliere di Stato.

c) Acquisiti gli elementi di documentazione mediante questionari e colloqui con esperti di Organizzazioni sindacali ed assistenziali, i risultati del lavoro, svoltosi collegialmente, furono sintetizzati nella relazione generale. Ad essa si accompagnano nella pubblicazione alcuni studi svolti a cura dell'INPS su richiesta della Commissione parlamentare, con i quali vengono sviluppati argomenti particolari di documentazione e di studio.

VI. - *Gruppo di lavoro per i problemi dell'occupazione e della disoccupazione connessi con l'agricoltura.*

a) Ebbe il compito di sviluppare lo studio degli argomenti in oggetto a completamento e integrazione dell'indagine affidata all'INEA

sul grado di impiego nell'agricoltura. In particolare, ritenne necessario centrare l'attenzione sull'individuazione dei vari tipi di disoccupazione agricola (indipendentemente dai rilievi statistici del fenomeno, che trovano ampio sviluppo in altri settori dell'Inchiesta), sugli squilibri che si manifestano tra disponibilità e fabbisogno di lavoro nelle varie zone agrarie e nei vari ambienti agricoli; sull'azione volta per attenuare tali squilibri (imponibili di mano d'opera, turni di lavoro, stralci poderali, obbligo di migliorie, ecc.) e sulle varie forme di lotta contro la disoccupazione agricola. In tale quadro generale vennero predisposte indagini e rilevazioni particolari, sui redditi di contadini e di braccianti in diverse regioni della Penisola, sui rapporti tra fabbisogno e disponibilità di mano d'opera in alcune zone tipiche, sulle ripercussioni esercitate sulla occupazione agricola dalla meccanizzazione.

b) Componenti del Gruppo furono: il prof. PAOLO ALBERTARIO, il prof. ALESSANDRO ANTONIETTI; il prof. VINCENZO BELLUCCI; il dr. GIUSEPPE ORLANDO; il prof. FRANCESCO PLATZER; il prof. VINCENZO RICHIONI; il prof. MARIO TOFANI. Presiedette il prof. ARRIGO SERPIERI.

c) Il metodo di lavoro del Gruppo fu impostato sulla redazione di una relazione generale i cui vari elementi furono man mano sottoposti a discussione collegiale, e sulla compilazione di una serie di relazioni particolari su argomenti scelti nel quadro di quelli formanti oggetto dell'attività del Gruppo, tra i quali una vasta indagine, effettuata con il concorso degli Uffici provinciali dei contributi unificati della Toscana, sulla « disponibilità e sul fabbisogno di lavoro umano nei poderi coltivati a mezzadria in Toscana », indagine i cui risultati vengono pubblicati nel 1° volume degli Atti, unitamente alle altre indagini statistiche generali.

#### VII. - Gruppo di lavoro per le ricerche sugli effetti del progresso tecnologico.

a) Ebbe il compito di impostare uno studio organico sulla portata del progresso tecnologico in ordine alla occupazione e alla disoccupazione, tentando altresì una valutazione retrospettiva e prospettiva della situazione conseguente a tale progresso. Detto compito venne affidato all'Istituto per gli studi economici (I.S.E.) il quale già aveva in programma l'effettuazione di studi in argomento nell'ambito del programma di Assistenza tecnica. CIR-MSA.

b) Componenti del Gruppo furono: il prof. BENEDETTO BARBERI, direttore generale dell'ISTAT; l'ing. ANTONIO BARDOSCIA, segretario generale del Comitato naz. produttività, il prof. FRANCESCO BRAMBILLA,

docente all'Università di Genova e all'Università Bocconi di Milano; Mr. PAUL G. CLARK, in rappresentanza della missione M.S.A.; il prof. FERDINANDO di FENIZIO, docente all'Università di Pavia; il prof. GUIDO GALEOTTI, in rappresentanza del Consiglio naz. ricerche; il prof. INNOCENZO GASPARINI, in rappresentanza del C.I.R.; il prof. FRANCESCO GIORDANI, presidente dell'Accademia dei Lincei e presidente della SVIMEZ; il prof. SALVATORE GUIDOTTI, dell'ufficio studi della Banca d'Italia; il prof. LIBERO LENTI, docente dell'Università di Pavia e dell'Università Bocconi di Milano; l'ing. GUIDO MARTINOLI, direttore generale della Soc. « Necchi »; il sen. prof. GIUSEPPE MEDICI docente dell'Università di Modena e presidente dell'INEA; il sen. prof. FERRUCCIO PARRI, presidente dell'ISE; il prof. ing. MARCO SEMENZA, ordinario al Politecnico di Milano, il prof. PASQUALE SARACENO, docente dell'Università Cattolica di Milano. Presiedette il sen. prof. GUIDO CORBELLINI, direttore generale del Comitato nazionale per la produttività.

c) Gli studi svolti, secondo il programma articolato dall'ISE, hanno condotto ad una relazione dei prof. FRANCESCO BRAMBILLA e SALVATORE GUIDOTTI la quale, mentre costituisce l'apporto fornito dal Gruppo ai lavori dell'Inchiesta in questo settore, rappresenta altresì la prima fase degli studi che l'I.S.E. stesso si propone di continuare, ad approfondimento del tema.

Nell'ambito di attività del Gruppo sono da comprendere altresì alcuni studi descrittivi dell'andamento della occupazione nei principali settori dell'attività industriale, pubblicati nel vol. IV degli Atti della Inchiesta.

#### VIII. - Gruppo di lavoro per i movimenti internazionali di lavoro.

a) Ebbe l'incarico di raccogliere sinteticamente e di coordinare gli elementi concernenti l'evoluzione del fenomeno dell'emigrazione italiana e dello stato attuale delle possibilità, degli ordinamenti e delle iniziative ad esso inerenti. Ebbe, altresì, il compito di documentare alla Commissione parlamentare le possibilità e le prospettive avvenire per l'inserimento del problema del lavoro italiano nel quadro del problema del lavoro internazionale.

b) I componenti del Gruppo furono: il prof. ROBERTO AGO; il dr. ALBERTO CAPANNA, il prof. SILVIO GOLZIO, il prof. FEDERICO M. PACCES, l'avv. ENZO STORONI. Presiedette il Ministro plen. dott. G.F. MALAGODI.

c) Il Gruppo, acquisiti gli elementi di documentazione mediante questionari e colloqui con esperti particolarmente qualificati e compe-

tenti, concentrò il proprio studio sugli effetti più importanti, attuali e prevedibili, dell'emigrazione sul mercato del lavoro italiano e sulla situazione economica del Paese, descrivendo nelle sue linee generali l'azione in corso, in Italia e fuori, per favorirla e proteggerla, gli ostacoli che la contrastano e le circostanze che la agevolano.

*IX. - Gruppo di lavoro per le previsioni demografiche ed economiche.*

a) Ebbe il compito di effettuare gli studi necessari per determinare i dati di previsione di carattere demografico ed economico atti ad indicare le prospettive dell'andamento della occupazione in Italia nel prossimo avvenire, in relazione al compito espressamente conferito alla Commissione d'inchiesta dalla lettera b) dell'art. 1 del suo provvedimento istitutivo.

b) Tenuti presenti i settori di studio cui le previsioni si riferivano, furono chiamati a far parte del Gruppo di lavoro: il prof. MARIO DE VERGOTTINI, il dott. ANTONINO OCCHIUTO, il prof. STEFANO SOMOGYI quali esperti degli studi di demografia; il prof. ANTONINO GIANNONE, il prof. SALVATORE GUIDOTTI, il dott. GIOVANNI LANDRISCINA e il dottor FRANCESCO ACCARDO, quali esperti di studi economici. Presiedette il prof. LIVIO LIVI.

c) Il prof. SOMOGYI ebbe il compito di predisporre i criteri ed i calcoli relativi alle previsioni demografiche; il prof. GUIDOTTI ed il dott. ACCARDO predisposero gli elementi prospettivi sullo sviluppo economico, e della occupazione. Le relative memorie accompagnano la relazione generale del presidente del Gruppo di lavoro.

*X. - Gruppo di lavoro sui problemi dell'occupazione e della disoccupazione femminile e minorile.*

a) Ebbe il compito di approfondire i problemi della occupazione femminile e minorile e lo studio delle cause mediate ed immediate della relativa disoccupazione, considerati anche gli aspetti sociali, familiari e morali del tema.

b) Componenti del Gruppo furono: la dott.ssa ANTONIETTA ACCARDO, la dott.ssa FRANCESCA AMBROGI, il prof. ALESSANDRO COSTANZO, il prof. CARMELO D'AGATA. Presiedette la On. MARIA FEDERICI AGAMBEN.

c) Il Gruppo di lavoro iniziò con ritardo la sua attività e pertanto, pur avendo già svolto una parte dei propri lavori, al momento della pubblicazione del presente volume degli Atti ha in via di elaborazione la propria relazione.

PAGINA BIANCA

**INDICE GENERALE**

PAGINA BIANCA

<b>GRUPPO DI LAVORO TECNICO-METODOLOGICO PER LE RILEVAZIONI STATISTICHE . . . . .</b>	<b>Pag.</b>	<b>1</b>
<b>RELAZIONE GENERALE . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>3</b>
1. Formazione e compiti del Gruppo. — 2. Metodologia delle indagini. — 3. Conclusioni.		
<b>GRUPPO DI LAVORO PER GLI ASPETTI MEDICO-SOCIALI DELLA DISOC- PAZIONE . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>7</b>
<b>RELAZIONE GENERALE :</b>		
<b>PREMESSA . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>9</b>
<b>CAPITOLO I — Stato sanitario dei disoccupati e loro famiglie . . . .</b>	<b>»</b>	<b>11</b>
1. Metodi di indagine. — 2. Indici di morbosità dei lavoratori disoccupati. 3. Condizioni sanitarie dei familiari. — 4. Indagine schermografica. — 5. L'indagine per questionario. — 6. Deduzioni.		
<b>CAPITOLO II — Occupazione delle donne . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>22</b>
7. Aspetti generali del problema. — 8. Morbosità. — 9. Assenteismo. — 10. Attitudini psicofisiche. — 11. Disciplina legale della occupazione femminile.		
<b>CAPITOLO III — Lavoro dei fanciulli . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>28</b>
12. Età di ammissione al lavoro. — 13. Dati statistici sulla occupazione. — 14. Istruzione e formazione professionale. — 15. Disciplina legale della occupazione minorile.		
<b>CAPITOLO IV — Lavoro degli anziani . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>32</b>
16. Età cronologica e età biologica. — 17. Durata media della vita.		
<b>CAPITOLO V — Occupazione dei minorati fisici . . . . .</b>	<b>»</b>	<b>35</b>
18. Impiego obbligatorio nell'industria dei minorati fisici. — 19. Recupero dei lavoratori dimessi dai sanatori. — 20. Riadattamento fisico e pro- fessionale. — 21. Necessità di un organico sistema di protezione sociale.		

<b>CAPITOLO VI – Conclusione . . . . .</b>	<b>Pag. 39</b>
22. Sintesi del rapporto e delle proposte.	
<b>ALLEGATO – Questionario sulle condizioni igienico-sanitarie dei disoccupati e delle loro famiglie . . . . .</b>	<b>» 42</b>
<b>GRUPPO DI LAVORO PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE. . . . .</b>	<b>» 47</b>
<b>RELAZIONE GENERALE :</b>	
<b>PREMESSA . . . . .</b>	<b>» 49</b>
<b>CAPITOLO I – Cenno storico e legislativo . . . . .</b>	<b>» 51</b>
1. La legge Casati del 1859. — 2. La riforma del 1912. — 3. La legge 2 gennaio 1936, n. 82. — 4. Il D. L. 21 giugno 1938, n. 1380. — 5. La situazione durante la seconda guerra mondiale. — 6. Condizioni del dopo guerra. — 7. L'addestramento dei reduci e disoccupati. — 8. Riforme della legge 29 aprile 1949 e seguenti - I Cantieri scuola e di rimboschimento e per la costruzione di opere pubbliche. — 9. Attuazioni e previsioni. — 10. La Scuola popolare.	
<b>CAPITOLO II – Condizioni attuali della formazione culturale generica e della formazione professionale . . . . .</b>	<b>» 60</b>
11. Accertamento e studi. — 12. Fasi della formazione professionale. — 13. Rilievi statistici sulla affluenza ai corsi scolastici. — 14. Gestione e rilievo dei corsi extra-scolastici. — 15. Realizzazioni nei confronti dei disoccupati.	
<b>CAPITOLO III – Squilibri tra la presente formazione culturale e professionale e le abilità assorbite dal Paese . . . . .</b>	<b>» 68</b>
16. L'inchiesta dell'ISTAT — 17. Osservazioni. — 18. Deficienze della preparazione culturale in genere e della preparazione qualificativa specifica.	
<b>CAPITOLO IV – Selezione scolastica ed orientamento professionale . . . . .</b>	<b>» 77</b>
19. Che cosa si è fatto, si fa e si potrebbe fare. — 20. L'attività dell'ENPI. — 21. L'orientamento nelle Scuole della Pubblica Istruzione. — 22. Proposte di legge.	
<b>CAPITOLO V – Conclusione . . . . .</b>	<b>» 80</b>
23. Risultato delle indagini e formulazione dei criteri generali. — 24. Proposte circa la formazione professionale in sede di istruzione scolastica. — 25. Proposte circa l'orientamento scolastico e professionale. — 26. Formazione parascolastica e professionale sul lavoro. — 27. Rieducazione e riqualificazione dei lavoratori disoccupati.	

## ALLEGATI :

n. 1 - TOMASO SALVEMINI - INTRODUZIONE STATISTICA ALLO STUDIO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEL LAVORATORE . . .	Pag. 87
CAPITOLO I - L'istruzione di base . . . . .	» 89
1. La popolazione scolastica rispetto alla popolazione avente età sco- lastica. — 2. Analfabetismo e semianalfabetismo. — 3. La scuola primaria rispetto all'urbanesimo e la ruralità. — 4. Azione di ri- cupero da parte della scuola popolare.	
CAPITOLO II - Formazione professionale scolastica . .	» 101
5. Ordinamento attuale della scuola secondaria. — 6. Gli iscritti nei vari tipi di scuole di avviamento. — 7. La preparazione alle pro- fessioni del pensiero e della tecnica. — 8. I diplomati della scuo- la secondaria. — 9. La ripartizione degli universitari secondo la fa- coltà prescelta.	
n. 2 - VINCENZO SINISTRERO - LA FORMAZIONE PROFESSIONALE SCO- LASTICA E IL PIENO IMPIEGO . . . . .	» 113
CAPITOLO I - Le esigenze della formazione professionale .	» 115
1. Scopo dell'indagine. — 2. Il concetto di lavoratore. — 3. L'edu- cazione-base necessaria per tutti i lavoratori. — 4. La « forma- zione integrale». — 5. Personalizzare il lavoro nell'azienda. — 6. Le frequenze scolastiche.	
CAPITOLO II - La formazione professionale nell'ordina- mento scolastico attuale . . . . .	» 117
7. L'ordinamento scolastico attuale per la formazione professionale. — 8. Carenze dell'ordinamento. — 9. Deficienze quantitative. — 10. Deficienze qualitative. — 11. Cause delle deficienze. — 12. Conseguenze delle deficienze.	
CAPITOLO III - La formazione nell'ordinamento previsto con la riforma della scuola . . . . .	» 121
13. I gradi e le scuole. — 14. L'ordinamento e le professioni. — 15. Rilievi sulla scuola secondaria in rapporto alla formazione del la- vatore. — 16. Rilievi sugli istituti professionali. — 17. Gli istituti professionali già costituiti. — 18. Il problema della scel- ta della professione.	
CAPITOLO IV - La formazione professionale e l'addestra- mento al lavoro . . . . .	» 126
19. Principi di ordine pedagogico e didattico. — 20. L'organizzazione delle esercitazioni di lavoro. — 21. Il problema dell'apprendi- stato. — 22. Le esercitazioni per alunni dagli 11 ai 14 anni. — 23. Necessità di un coordinamento delle iniziative.	

n. 3 - MARIO TOMASSETTI - LA FORMAZIONE PROFESSIONALE SCOLASTICA DEI TECNICI DI GRADO MEDIO IN RELAZIONE AL CAMPO DI OCCUPAZIONE. . . . .	Pag. 133
PREMESSA . . . . .	» 135
1. Le esigenze nel campo di occupazione. — 2. Possibilità varie di occupazione.	
CAPITOLO I - La formazione professionale scolastica secondo l'ordinamento attuale. . . . .	» 137
3. Cenni storici sullo sviluppo degli istituti di istruzione tecnica — 4. L'ordinamento scolastico attuale: critica di esso nei riguardi della occupazione.	
CAPITOLO II - L'ordinamento previsto dal progetto di riforma della scuola: critica e proposte . . . . .	» 141
5. Lineamenti del progetto di riforma. — 6. Proposte per un ordinamento scolastico che tenga presenti le possibilità di occupazione.	
n. 4 - GIOVANNI SEPE QUARTA - LA FORMAZIONE PROFESSIONALE EXTRA-SCOLASTICA E L'APPRENDISTATO . . . . .	» 145
CAPITOLO I - La situazione attuale della formazione professionale extra-scolastica . . . . .	» 145
1. Significato della dizione « formazione professionale ». — 2. Le disposizioni legislative attuali che regolano la formazione professionale. — 3. Iniziative promosse in applicazione delle norme legislative.	
CAPITOLO II - La formazione professionale extra-scolastica, l'apprendistato e la disoccupazione . . . . .	» 150
4. Mancanza di un sistema organico di preparazione. — 5. Aspetti del problema della formazione professionale dei lavoratori. — 6. Apprendistato e formazione professionale degli apprendisti. — 7. Formazione professionale dei lavoratori disoccupati e occupati.	
n. 5 - GIOVANNI PANCHERI - L'ORIENTAMENTO PROFESSIONALE . . . . .	» 155
CAPITOLO UNICO . . . . .	» 157
1. Mancanza attuale di un piano organico. — 2. Scopi e compiti dell'orientamento professionale. — 3. Quale potrebbe essere un primo passo verso l'organizzazione di un servizio di orientamento su scala nazionale. — 4. Proposte concrete. — 5. L'organizzazione francese per l'orientamento.	
APPENDICE - Proposte di leggi per l'orientamento scolastico e professionale - Disciplina dell'apprendistato - Regolazione dell'occupazione, ecc. contenenti norme riflettenti l'orientamento professionale . . . . .	» 164
n. 6 - RELAZIONE SUI COLLOQUI E SUL « REFERENDUM » COMPIUTI DAL GRUPPO DI LAVORO . . . . .	» 167
n. 7 - INDAGINE SUL GRADO D'ISTRUZIONE DEI DIPENDENTI DA UNA GRANDE AZIENDA INDUSTRIALE . . . . .	» 175

## GRUPPO DI LAVORO PER IL SERVIZIO DI AVVIAMENTO AL LAVORO. . . Pag. 183

## RELAZIONE GENERALE :

## PREMESSA . . . . . » 185

## CAPITOLO I - Assunzione libera ed assunzione controllata . . . . » 187

1. Finalità del Servizio di avviamento. — 2. La redistribuzione del lavoro. Orientamenti e provvedimenti. — 3. Mezzi amministrativi per promuovere l'occupazione - Iniziative e proposte. — 4. Regime libero e regime controllato per le assunzioni - Loro influenza sull'occupabilità. — 6. Il problema dell'estensione dell'avviamento controllato.

## CAPITOLO II - Le forme di assunzione controllata . . . . . » 192

6. Denunce, richiesta nominativa, richiesta numerica - Stato di diritto e stato di fatto. — 7. Mezzi giuridici e pratici attuati per eludere il precepto della richiesta numerica. — 8. Effetti delle richieste nominative illegittime. — 9. Determinazioni degli Uffici in ordine alle richieste nominative. — 10. Opinioni circa l'influenza della richiesta nominativa e di quella numerica sull'entità delle assunzioni - Proposte. — 11. Conclusioni.

## CAPITOLO III - Condizioni per l'avviamento al lavoro . . . . . » 201

12. Richiesta del datore di lavoro. — 13. Requisiti del lavoratore agli effetti dell'avviamento. — 14. Proposte circa i requisiti essenziali per lo avviamento al lavoro. — 15. Rifiuto, da parte del datore di lavoro, del lavoratore avviato.

## CAPITOLO IV - Accertamento delle condizioni prescritte per l'avviamento su richiesta numerica . . . . . » 206

16. Accertamento dello stato di disoccupazione. — 17. Accertamento della categoria e qualifica professionale. Il libretto di lavoro. — 18. Dizionario nomenclativo e descrittivo professionale. — 19. Prova pratica di mestiere. — 20. Esame psicotecnico. — 21. L'anagrafe del lavoro. — 22. Interrogatorio dei disoccupati. — 23. Stato di bisogno del lavoratore - Criteri di valutazione. — 24. Mezzi di constatazione dello stato di bisogno del lavoratore - Assistenti sociali e altri organi. — 25. Valutazione comparativa dello stato di bisogno e graduatoria.

## CAPITOLO V - Mobilità professionale e territoriale dei lavoratori in rapporto alle richieste dei datori di lavoro . . . . . » 217

26. Casi di squilibrio fra la domanda e l'offerta di lavoro. — 27. Carenza di mano d'opera locale nella categoria richiesta - Mobilità professionale dei lavoratori. — 28. Mobilità territoriale della mano d'opera - Provvedimenti e proposte. — 29. Impossibilità dell'avviamento per rifiuto del lavoratore.

## CAPITOLO VI - Mezzi repressivi delle inadempienze : vigilanza e sanzioni . . . . . » 222

30. Vigilanza. — 31. Ispettorato del Lavoro. — 32. Sanzioni.

**CAPITOLO VII - Organizzazione del servizio di avviamento . . . . . Pag. 228**

33. Premesse. — 34. Organi del collocamento generale in rapporto a quelli dei collocamenti speciali. — 35. Le commissioni. — 36. Struttura organizzativa degli organi di collocamento. — 37. Personale degli organi di collocamento. — 38. Mezzi materiali. — 39. Giudizio sul funzionamento del servizio di avviamento.

**CAPITOLO VIII - Conclusioni . . . . . » 236**

40. Conclusioni e proposte d'ordine legislativo e amministrativo.

**ALLEGATI :**

**n. 1 - QUESTIONARIO PER IL SERVIZIO DEL COLLOCAMENTO DIRAMATO AGLI UFFICI DEL LAVORO . . . . . » 245**

**n. 2 - QUESTIONARIO PER IL SERVIZIO DEL COLLOCAMENTO DIRAMATO ALLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI . . . . . » 255**

**n. 3 - QUESITI ALLEGATI AL QUESTIONARIO PRECEDENTE . . . . . » 259**

**n. 4 - RISPOSTE DEI DIRETTORI DEGLI UFFICI DEL LAVORO . . . . . » 263**

**n. 5 - UBALDO PROSPERETTI - OSSERVAZIONI GENERALI SULLA FUNZIONE GIURIDICA DEGLI UFFICI DI COLLOCAMENTO ANCHE CON RIGUARDO ALLA LEGISLAZIONE STRANIERA . . . . . » 299**

**CAPITOLO UNICO . . . . . » 301**

1. Il fondamento costituzionale della funzione del collocamento. — 2. I precedenti internazionali: caratteri generali. — 3. Gli attuali orientamenti nella legislazione straniera. — 4. Carattere del sistema italiano. — 5. Necessità di un coordinamento fra le norme sul collocamento e quelle sul contratto di lavoro. — 6. Funzioni degli organi del collocamento in relazione alla politica economica generale.

**n. 6 - FERNANDO CIONI - DISEGNO E DELINEAMENTO DI UN UFFICIO DI COLLOCAMENTO « PILOTA » . . . . . » 313**

**n. 7 - CARLO LEGA - LA TUTELA DELLA INTEGRITA' PSICOFISICA DEI LAVORATORI DISOCCUPATI IN OCCASIONE DELL'AVVIAMENTO AL LAVORO . . . . . » 321**

**CAPITOLO UNICO . . . . . » 323**

1. Stato del diritto positivo. — 2. Sue lacune e incongruenze. — 3. Proposte concrete di riforma. — 4. Loro illustrazione.

**GRUPPO DI LAVORO**  
**TECNICO-METODOLOGICO PER LE RILEVAZIONI STATISTICHE**

PAGINA BIANCA

## RELAZIONE GENERALE (\*)

1. Formazione e compiti del Gruppo. — 2. Metodologia delle indagini. — 3. Conclusioni.

1. — Il Gruppo di lavoro per i problemi tecnico-metodologici fu costituito dai rappresentanti dei vari Enti a ciascuno dei quali, era affidato l'incarico di effettuare una determinata indagine (1), e cioè:

a) Istituto centrale di statistica (ISTAT), incaricato di una indagine su piano nazionale circa le forze di lavoro;

b) Ministero del lavoro, incaricato di una indagine sugli iscritti agli Uffici di collocamento;

c) Istituto nazionale di economia agraria (INEA), incaricato di una indagine sul grado di occupazione in agricoltura e sulla stagionalità dell'occupazione;

d) Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.), incaricato di un accertamento sui pensionati occupati alle dipendenze di terzi e di studi particolari;

e) Ente nazionale prevenzione infortuni (ENPI), incaricato di una indagine sulle condizioni fisio-psichiche dei disoccupati.

Il Gruppo di lavoro aveva il compito di raccogliere, da ciascuno dei rappresentanti degli Enti su indicati, notizie precise sulla natura delle indagini, sui loro limiti, sul metodo di rilevazione, sui mezzi a disposizione, *agli effetti di poter conoscere e valutare se, in rispondenza con le finalità della Commissione di inchiesta, esse avrebbero potuto raggiungere risultati efficienti, rispondenti ad appropriata tecnica statistica.*

2. — In apposite riunioni del Gruppo di lavoro furono passate in rassegna e prese in esame le singole indagini.

a) I rappresentanti dell'Istituto centrale di statistica misero in evidenza, anzitutto, la natura della indagine, nuova nel genere, la quale, riferita ad un

---

(\*) La relazione è stata stesa dal prof. Lanfranco Maroi, presidente del Gruppo di lavoro.

(1) Il Gruppo di lavoro è risultato, pertanto, così composto: Dott. E. Cossu del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; Prof. C. D'Agata, Dott. G. Barsanti dell'Istituto Centrale di Statistica; Dott. G. Orlando dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria; Dott.ssa C. Girardi dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale; Prof. G. Pancheri dell'Ente Nazionale per la Prevenzione degli Infortuni.

periodo determinato, si sarebbe estesa a tutte le forze di lavoro; a quelli, cioè, che esplicano o desiderano di esplicare un'attività economica. E fu, quindi, ulteriormente chiarito l'oggetto della rilevazione nei riguardi di coloro da considerare occupati o non occupati; oggetto che attribuiva all'indagine un suo specifico significato ed un suo proprio contenuto.

Fu reso noto, altresì, come la rilevazione, sulla base dell'unità famiglia, sarebbe stata eseguita mediante la tecnica del campione; e furono posti in evidenza i criteri che sarebbero stati adottati circa l'ampiezza del campione e il piano di scelta delle unità che compongono il campione.

L'indagine avrebbe avuta base nazionale; ma la documentazione, per raggiungere alcuni scopi dell'inchiesta, avrebbe dovuto rendere possibile una analisi anche regionale del fenomeno; e fu quindi fatto presente che di ciò sarebbe stato tenuto conto nel determinare l'ampiezza del campione. Furono esposti, infine, i criteri per la stratificazione dei Comuni, per la scelta dei Comuni nell'ambito di ciascuno strato e per la scelta delle famiglie in ciascuno dei Comuni. Furono illustrati i modelli di rilevazione e fu fatto cenno di tutta la complessa organizzazione periferica per le operazioni di rilevazione.

L'indagine dell'Istituto, preceduta da altre attuate in varî tempi, in alcune provincie e in una intera regione, la Sicilia, sarebbe stata dunque effettuata in rispondenza a criteri tecnici da lungo tempo studiati ed anche già largamente sperimentati.

b) Il rappresentante del Ministero del Lavoro, riferì, in seno al gruppo, circa una indagine particolare degli iscritti agli Uffici di collocamento predisposta al fine di dare i risultati di una revisione generale degli iscritti — con riferimento alla data del 30 settembre 1952 — effettuata in base alle disposizioni della legge 29 aprile 1949, n. 264.

Tale revisione avrebbe avuto, altresì, lo scopo di mettere in evidenza alcuni elementi caratterizzanti la struttura qualitativa degli iscritti specialmente dal punto di vista professionale, i quali non avevano fatto in precedenza oggetto di indagine statistica. Il lavoro di preparazione svolto nei mesi precedenti e la vasta rete periferica in atto per condurre l'indagine, assicuravano che il materiale sarebbe stato raccolto con la maggiore garanzia inerente agli adempimenti regolati da apposite norme ed istruzioni impartite dall'Ufficio competente.

c) L'indagine dell'Istituto nazionale di economia agraria sul grado di occupazione e disoccupazione delle categorie rurali avrebbe avuto per oggetto le categorie del bracciante, nella forma pura e mista, e del coltivatore diretto, non autonomo, puro e misto, alle quali categorie corrispondono due diversi mercati, quello del lavoro in senso stretto e quello della terra con vicende di occupazione profondamente diverse. L'indagine, relativa all'annata 1950-51, sarebbe stata limitata alle zone più interessanti dal punto di vista della occupa-

zione, e cioè zone ad agricoltura estensiva della Maremma Tosco-laziale, del Fucino, delle Puglie e Lucania, della Sila e territori contermini, tutti coincidenti con i comprensori di riforma. Le limitazioni di tempo e di spesa non rendevano possibile predisporre un piano diretto di indagini e consigliavano di servirsi di una fonte amministrativa, abbastanza sicura, costituita dalle domande di concessioni di terra presentate dai lavoratori contadini agli Enti di riforma.

Al complesso delle unità lavorative sarebbe stato applicato, comune per comune, un numero medio di giornate effettivamente impiegate, ottenuto con particolari ricerche, basate sulla ripartizione della superficie nelle varie qualità di coltura e sul lavoro in realtà richiesto da ogni ettaro delle colture stesse. Aggiunte le giornate assorbite dall'imponibile di mano d'opera, dal lavoro di bonifica, dalla emigrazione stagionale e dalle attività extra-agricole, si sarebbe pervenuto ad una stima del volume complessivo di giornate impiegate sufficiente per essere raffrontato con un livello di minima occupazione.

Un esperimento, al di fuori dei comprensori di riforma, era in programma, per la Calabria, dove si sarebbe accertato, per comune, il numero medio di giornate occupate annualmente dai lavoratori agricoli, ricorrendo ad un campionamento della popolazione residente.

Un'altra indagine sarebbe stata condotta, per regione, sulla stagionalità dell'occupazione, costruendo due tipi di calendario di lavoro per famiglie rurali rappresentative e aziende rappresentative. Il valore dell'indagine si prospettava naturalmente relativo, avendo le famiglie e le aziende una rappresentatività soggettiva; ma anche per l'organizzazione predisposta attraverso gli osservatori di economia agraria, gli accertamenti avrebbero avuto indubbiamente un notevole valore documentale.

Nell'insieme i lavori affidati all'Istituto di economia agraria, da effettuarsi in base a norme chiaramente prestabilite e attraverso organi adatti, facevano prevedere risultati di notevole attendibilità.

d) Dei vari lavori affidati all'Istituto nazionale della previdenza sociale, il più direttamente interessante per l'inchiesta è quello riguardante l'accertamento dei pensionati dell'I.N.P.S. che risultano occupati alle dipendenze di terzi. La speciale indagine è stata condotta parallelamente a quella più ampia, della durata di due anni, già predisposta sugli assicurati che continuano a lavorare oltre l'età prevista, per il pensionamento, dalla legge sull'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia. In seno al Gruppo è stato fatto presente che ai fini della Commissione parlamentare sarebbe stato esposto ed illustrato il materiale delle statistiche raccolte nei primi cinque mesi di osservazione con particolare riferimento all'attività professionale.

L'altro studio sulle integrazioni salariali degli operai dell'industria lavoratori ad orario ridotto, avrebbe avuto lo scopo di caratterizzare la differenza

con l'assicurazione contro la disoccupazione e fornire elementi statistici sulla Cassa integrazioni in relazione alla situazione economica generale dell'industria.

Una terza rilevazione sull'assicurazione contro la disoccupazione, per l'esercizio 1951, con elementi provvisori per l'esercizio 1952, doveva proporsi lo scopo di confrontare l'estensione assunta dall'intervento assicurativo e quella delle iscrizioni agli Uffici di collocamento.

I tre accertamenti, da eseguirsi con i criteri in atto nella specifica materia attraverso i normali organi dell'Istituto, si presentavano certamente garantiti dal punto di vista tecnico.

e) All'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni era stata affidata una indagine sulle condizioni fisiopsichiche dei disoccupati. La speciale natura della indagine, territorialmente legata ai Centri di psicologia del lavoro e di natura complessa per gli accertamenti da compiere sui vari soggetti, non poteva avere una larga possibilità di scelta; e fu deciso quindi di eseguire una indagine approfondita per un numero limitato di unità. Si stabilì che i disoccupati sarebbero stati scelti nelle liste degli Uffici di collocamento fra gli iscritti maschi della prima classe, e cioè fra i disoccupati già occupati in cerca di lavoro, nelle categorie industriali.

L'indagine avrebbe riguardato accertamenti sanitari (visita medica generale, esame oculistico, radiologico, otorinolaringoiatrico) e accertamenti psicologici (livello culturale e intellettuale, studio della personalità dal punto di vista caratterologico e del comportamento sociale). Opportune istruzioni ai Centri di psicotecnica del lavoro, per l'unità di metodo nelle rilevazioni e scrupolo delle visite, avrebbero dato modo di ottenere dei risultati significativi.

3. — Il Gruppo di lavoro, opportunamente valutato il fondamento pratico delle varie indagini ai fini dell'Inchiesta, ha avuto cura di tenersi al corrente dello svolgimento dei relativi lavori, ed assicurarsi che questi fossero portati a compimento in base al piano metodologico esposto e riconosciuto tecnicamente adeguato.

Ha avuto, altresì, occasione di constatare come sia stata viva la preoccupazione degli Enti incaricati perchè le operazioni di propria competenza fossero eseguite da organi sperimentati in materia, i quali dessero la maggiore garanzia; ed in quei casi nei quali si doveva far ricorso anche a personale straordinario, questo fosse istruito e debitamente controllato.

Ha così concluso il suo compito augurandosi che gran parte delle indagini effettuate abbiano seguito mediante rilevazioni periodiche con l'impostazione di piani più vasti ed organici.

**GRUPPO DI LAVORO**  
**PER GLI ASPETTI MEDICO-SOCIALI DELLA DISOCCUPAZIONE**

## I N D I C E

### RELAZIONE GENERALE

	PAG.
PREMESSA . . . . .	9
Cap. I — Stato sanitario dei disoccupati e loro famiglie . . . . .	11
» II — Occupazione delle donne . . . . .	22
» III — Lavoro dei fanciulli . . . . .	28
» IV — Lavoro degli anziani . . . . .	32
» V — Occupazione dei minorati fisici . . . . .	35
» VI — Conclusioni . . . . .	39

### ALLEGATO

Questionario sulle condizioni igienico-sanitarie dei disoccupati e delle loro famiglie. . . . .	42
---	----

## RELAZIONE GENERALE (\*)

### P R E M E S S A

Il Gruppo di lavoro che si era prefisso di studiare il « fattore umano » nella disoccupazione, cioè quel complesso di fatti riferibili all'uomo, come entità psico-fisica, nel suo comportamento di fronte al fenomeno della disoccupazione, ha dovuto in seguito restringere il suo esame soltanto ad alcuni aspetti medico-sociali di maggior rilievo: e ciò in rapporto, sia alla ristrettezza del tempo e dei mezzi di indagine, sia anche al fatto che taluni dei più importanti problemi inerenti al « fattore umano », come l'alimentazione, l'abitazione, l'orientamento e la selezione professionale, erano già stati in precedenza affidati allo studio di altri Gruppi di lavoro, con i quali è mancata, inoltre, la possibilità di concordare preventivamente l'impostazione delle indagini, ai fini di un coordinamento.

Si è ritenuto, perciò, di prendere in esame un certo numero di questioni che concernono più direttamente lo stato fisico del disoccupato e la sua efficienza lavorativa, facendo rientrare nel quadro anche taluni problemi particolari, d'ordine biologico, attinenti all'occupazione delle donne, dei fanciulli, degli anziani e dei minorati fisici.

I mezzi di cui il Gruppo di lavoro si è potuto avvalere nelle sue indagini si sono purtroppo dimostrati, come era del resto prevedibile, non del tutto idonei allo scopo: fonti di documentazione statistica limitate e talvolta improprie; rilevazioni dirette, quali le indagini schermografiche e gli esami medici, non completamente utilizzabili per lo studio; inchieste per campionamento sconigliate da esigenze di omogeneità metodologica con gli altri gruppi di lavoro; scarso successo dei questionari, del resto per propria natura poco idonei a indagini del genere di quelle affidate al Gruppo. Per conseguenza, è necessario premettere che le osservazioni e le considerazioni fatte in ordine ai vari problemi suaccennati, traggono origine non tanto da risultati oggettivi di ricerche

---

(\*) La relazione è stata stesa dal prof. PIETRO DI DONNA, presidente del Gruppo di lavoro, del quale hanno fatto parte i seguenti componenti: Dr. L. CANDIA dell'INAM; Prof. G. FRANCESCONI dell'INPS; Dr. M. FRONGIA dell'ACIS; Prof. G. GALEOTTI del Consiglio Superiore delle Ricerche, Istituto della Nutrizione; Dr. G. GIANNELLI dell'Istituto Centrale di Statistica; Dr. M. GIROMINI, Capo Servizio Sanitario dell'INAM; Prof. I. GRASSO BIONDI dell'INAIL; Prof. L. PALMA Segretario Generale dell'ENPI; Prof. A. TIZZANO dell'Università di Siena. Presero pure parte ai lavori del Gruppo: il Dr. L. CANDIA dell'INAM, il Dr. G. GENTILI dell'INAIL; Dr. A. GRANATI dell'INAM; Dr. V. GUARDASCIONE dell'INPS; il Dr. G. LAMANNA dell'Ispettorato medico del lavoro; il Dr. A. MAISANO dell'Alto Commissariato di Igiene e Sanità; il prof. G. PANCHERI dell'ENPI; la Sig.ra G. STRINGHER dell'Alto Commissariato di Igiene e Sanità.

sistematiche, quanto dalla esperienza personale dei componenti del Gruppo di lavoro. Se tale carattere delle osservazioni sembra sminuirne alquanto il valore, è, peraltro, da tener presente che, nel campo delle indagini biologiche di massa, anche se condotte col più severo rigore scientifico e con mezzi più adeguati, non è quasi mai possibile prescindere da un ragionevole soggettivismo nella interpretazione dei fatti e delle conclusioni.

Ciò premesso, si riferisce sui vari problemi che hanno formato oggetto di studio da parte del Gruppo.

## CAPITOLO I.

### STATO SANITARIO DEI DISOCCUPATI E LORO FAMIGLIE

1. Metodi di indagine. — 2. Indici di morbosità dei lavoratori disoccupati. — 3. Condizioni sanitarie dei familiari. — 4. Indagine schermografica. — 5. L'indagine per questionario. — 6. Deduzioni.

1. — Lo studio delle condizioni sanitarie dei disoccupati e delle loro famiglie è stato eseguito mediante tre diversi metodi di indagine: la documentazione statistica dell'Istituto nazionale di Assicurazione malattia, la rilevazione schermografica condotta dall'Alto Commissariato per l'Igiene e la Sanità, e l'invio di questionari.

La prima indagine, concernente la rilevazione della morbosità generale dei lavoratori disoccupati e delle loro famiglie, affidata all'I.N.A.M., ha presentato notevoli difficoltà inerenti al fatto che l'Istituto limita statutariamente l'assistenza sanitaria ad un periodo di sei mesi, e quella economica ad un periodo di due mesi dalla data di cessazione dal lavoro e, pertanto, i dati normalmente rilevati non sono sufficienti per uno studio completo e approfondito sull'argomento. Nonostante la suaccennata limitazione, i risultati dell'indagine rivestono un valore rilevante ai fini conoscitivi del problema, sia per l'ampiezza del materiale statistico preso in esame, sia per la mancanza di precedenti ricerche del genere nel nostro Paese.

L'indagine ha riguardato l'anno 1949, in quanto per detto anno l'Istituto aveva provveduto alla completa elaborazione del proprio materiale statistico, ciò che ha reso possibile la identificazione delle pratiche di malattia relative ai disoccupati.

La possibilità di disporre dei dati, forniti dal Servizio statistico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, concernenti il numero medio mensile dei disoccupati iscritti nelle liste degli uffici di collocamento, ha poi consentito di calcolare la frequenza di malattia (rapporto fra il numero dei casi di malattia e il numero degli esposti al rischio), la quale costituisce l'indice più significativo della morbosità.

Oltre alla accennata limitazione derivante alla rilevazione dalla breve durata delle prestazioni assicurative, l'indagine ha dovuto necessariamente essere circoscritta ai disoccupati provenienti dal settore dell'industria e dal settore del commercio, dato che le modalità che regolano l'iscrizione all'I.N.A.M.

dei lavoratori agricoli rendono impossibile in tale settore una discriminazione tra disoccupati ed occupati; mentre per il settore del credito la rilevazione statistica non può essere effettuata, non ricevendo questi lavoratori l'indennità di malattia. Altro rilievo da tener presente è che formano oggetto dell'indagine soltanto i disoccupati iscritti all'I.N.A.M. in virtù di un precedente rapporto di lavoro.

Si fa notare, infine, che i dati statistici di morbosità dell'I.N.A.M. sono sempre riferiti soltanto a malattie invalidanti, che comportino, cioè, una inabilità temporanea al lavoro (effettiva o teorica), e che diano, quindi, diritto all'indennità di malattia.

Nei due settori dell'industria e del commercio si sono avuti nell'anno 1949 n. 97.682 casi di malattia (rispettivamente 93.797 fra i disoccupati dell'industria e 3.885 fra i disoccupati del commercio), su di un totale di n. 1.500.025 casi di malattia riscontrati complessivamente tra gli iscritti all'I.N.A.M. (sia occupati che disoccupati) dei due predetti settori di attività, aventi diritto all'indennità di malattia. Pertanto, la morbosità dei disoccupati dell'industria e del commercio, quale risulta all'I.N.A.M. (limitatamente cioè, ad un bimestre di assistenza per ogni lavoratore disoccupato) incide per il 6,51% sulla morbosità generale degli iscritti dei due settori, aventi diritto.

Dai dati comunicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale risulta che nel 1949 i disoccupati iscritti nelle liste degli uffici di collocamento risultavano 1.949.860 (numero medio mensile). Di essi soltanto una parte (1ª classe) potevano considerarsi disoccupati in senso stretto, come persone che si trovassero senza lavoro dopo aver avuto una occupazione, e solo su questi ultimi poteva essere calcolata la frequenza di malattia, in quanto solamente essi potevano usufruire, come s'è già detto, dell'assistenza dell'I.N.A.M. Fra i disoccupati della 1ª classe, 826.351 provenivano dal settore industria e 39.805 dal settore commercio.

2. — Sulla base dei due gruppi di dati, per quanto essi fossero eterogenei, si è tentato di ricavare la frequenza di malattia dei lavoratori disoccupati. A tal fine è stato però necessario porre la seguente ipotesi di lavoro: dato che il numero dei casi di malattia rilevato dall'I.N.A.M. è limitato ad un solo bimestre di assistenza per ogni lavoratore disoccupato, ipoteticamente si potrebbe supporre che la morbosità segua nei mesi successivi lo stesso andamento riscontrato nei primi due mesi di disoccupazione.

Pertanto, i dati in possesso dell'I.N.A.M. rappresenterebbero 1/6 della morbosità ipotetica dei lavoratori disoccupati, rapportata ad un anno, presupponendo che in un anno il lavoratore disoccupato ammalasse con la stessa frequenza

che nel bimestre considerato e che il suo stato di disoccupazione si prolunghi per almeno due mesi.

La frequenza di malattia dei lavoratori disoccupati, provenienti dall'industria e dal commercio, calcolata in base ad un bimestre di assistenza, risulta essere dell'11,27% (11,35% per i disoccupati dell'industria e 9,76% per i disoccupati del commercio): in base alla ipotesi su esposta bisogna ammettere che la frequenza di malattia, rapportata teoricamente ad un anno di disoccupazione, risulterebbe del 67,62% per il complesso dei due settori (68,10% per i disoccupati dell'industria e 58,56% per i disoccupati del commercio).

Confrontando questi indici di frequenza con quelli relativi al complesso dei lavoratori (sia occupati che disoccupati), assicurati dall'I.N.A.M. nei due settori in esame: assicurati dall'industria, 54,16%; assicurati dal commercio 35,18%) si noterà una morbosità notevolmente più elevata nei lavoratori disoccupati rispetto agli occupati, con una percentuale di aumento di circa il 25%.

Tale aumento sembra però essere più apparente che reale. Si ritiene, infatti, che a determinarlo debbano essere intervenuti altri fattori, diversi da quelli di ordine strettamente sanitario ed igienico (maggiore predisposizione alle malattie per un più basso tenore di vita, alimentazione insufficiente, maggiore promiscuità, abitazioni inadatte, ecc.). In realtà, il periodo bimestrale (primi due mesi di disoccupazione), in base al quale sono stati rilevati gli indici di morbosità, è un periodo di tempo troppo breve, perchè le condizioni igieniche, ambientali, alimentari del lavoratore possano aver subito un mutamento così profondo, da aumentare in misura tanto elevata la sua recettività alle malattie. D'altra parte, è da considerare che, con la sospensione del lavoro, e dei connessi rischi generici e specifici, viene a mancare un fattore di malattia di per se stesso non irrilevante. Queste considerazioni inducono, perciò, a ritenere che il constatato aumento percentuale della morbosità sia da riportarsi prevalentemente ad altre cause.

È ampiamente noto, infatti, perchè convalidato da molteplici osservazioni, il fatto che il lavoratore, privato, con la perdita del lavoro, di ogni fonte di guadagno, tende a ricorrere con abnorme frequenza all'assistenza dell'Istituto, per poter fruire delle prestazioni economiche di malattia: si verifica così nei disoccupati una maggiore incidenza delle denunce di malattia per affezioni morbose di scarso rilievo, il cui carattere inabilitante è spesso discutibile e che in condizioni normali non avrebbero distolto l'operaio dal suo lavoro.

Un dato di conferma, sia pure indiretta, a questa tesi viene offerto dalla percentuale dei ricoveri ospedalieri in rapporto alla morbosità, percentuale che risulta notevolmente più bassa nei disoccupati rispetto ai lavoratori occupati (8,73% rispetto a 12,54%), il che sta ad indicare una minore gravità delle malattie denunciate. Altra conferma indiretta viene dal fatto che una rilevazione

statistica qualitativa sulla morbosità comparativa dei lavoratori disoccupati e dei lavoratori occupati, eseguita nella provincia di Milano, presa come campione, ha dimostrato che, mentre le malattie ad andamento acuto incidono scarsamente sulla morbilità complessiva dei lavoratori disoccupati, le affezioni ad andamento cronico danno una maggiore percentuale di casi di malattia.

3. — Per l'indagine sulle condizioni sanitarie dei familiari dei disoccupati, l'I.N.A.M. ha dovuto necessariamente ricorrere ad una inchiesta diretta, effettuata attraverso i servizi sanitari delle singole sedi provinciali. Non era, infatti, possibile in questo caso un rilievo statistico della morbosità, in quanto l'Istituto non dispone per i familiari della «pratica di malattia» prevista solo per gli iscritti principali. Inoltre, poichè l'I.N.A.M. concede l'assistenza sanitaria ai disoccupati e ai loro familiari solo entro i primi sei mesi dalla cessazione del lavoro, l'indagine è stata necessariamente limitata nel tempo e, di conseguenza, non può porre in rilievo la misura nella quale lo stato di indigenza, presumibilmente derivante dalla disoccupazione, protrattasi per un più lungo periodo, possa influire sulle condizioni delle famiglie dei disoccupati.

Dall'inchiesta risulterebbe che la morbosità dei familiari dei disoccupati è, nel complesso delle provincie, lievemente più elevata di quella delle famiglie dei lavoratori occupati. Le forme morbose che, in scala decrescente, sarebbero state riscontrate con maggiore frequenza sono le seguenti: 1) malattie dell'apparato digerente; 2) malattie delle ossa e delle articolazioni; 3) malattie dell'apparato respiratorio.

Dal complesso delle osservazioni risulterebbe, inoltre, che la morbosità si eleva quando lo stato di disoccupazione si prolunga nel tempo: la tubercolosi e le malattie da carenza sono allora le forme morbose che più frequentemente compaiono nelle famiglie dei disoccupati.

4. — Il secondo metodo si è avvalso della indagine schermografica, la quale è atta, com'è noto, a porre in evidenza le affezioni degli organi toracici, e presenta il notevole vantaggio di consentire una rapida rilevazione di massa di talune malattie di particolare interesse sociale, fra le quali principalmente la tubercolosi.

L'indagine ha preso in esame disoccupati e familiari appartenenti a quasi tutte le regioni, ed è stata condotta dall'Alto Commissariato per l'Igiene e la Sanità, avvalendosi degli impianti schermografici mobili, propri e dell'Istituto Nazionale di Assicurazione Infortuni sul Lavoro, nonchè di quelli fissi appartenenti ai Consorzi Provinciali Antitubercolari e agli Uffici Comunali di Igiene. Per la città di Torino, si è potuto utilizzare anche l'impianto schermografico messo a disposizione dalla Soc. FIAT.

Gli elenchi degli esaminandi sono stati compilati dai locali Uffici del Lavoro, mediante sorteggio fra gli iscritti alle liste di collocamento.

L'indagine era stata predisposta per l'esame di circa 200.000 soggetti (disoccupati e familiari), residenti in 71 comuni: tuttavia, in 17 di tali comuni l'indagine non potè essere eseguita per ragioni varie; ed anche le previsioni sulla percentuale di soggetti che avrebbero aderito all'invito, si sono rivelate in pratica eccessivamente ottimistiche, in quanto soltanto il 14,32% dei chiamati si è presentato all'esame.

Complessivamente, pertanto, sono stati eseguiti n. 28.656 schermogrammi così suddivisi: Disoccupati n. 14.587; Familiari n. 14.069 - Totale n. 28.656.

La ripartizione per regione è la seguente:

Tav. I. — N. dei soggetti schermografati (disoccupati e familiari) divisi per regione

R E G I O N E	N.
Piemonte . . . . .	1.403
Lombardia . . . . .	5.063
Veneto . . . . .	6.242
Liguria . . . . .	952
Emilia e Romagna . . . . .	2.485
Umbria . . . . .	198
Marche . . . . .	2.730
Lazio . . . . .	937
Abruzzi . . . . .	626
Campania . . . . .	3.006
Puglie . . . . .	779
Basilicata . . . . .	91
Calabria . . . . .	1.207
Sicilia . . . . .	2.453
Sardegna . . . . .	484
TOTALE . . .	<b>28.656</b>

I disoccupati esaminati sono così suddivisi in rapporto alla precedente attività lavorativa:

Agricoltura . . . . .	n.	797
Industria . . . . .	»	11.818
Commercio. . . . .	»	412
Impiegati . . . . .	»	1.565

TOTALE . . . . . n. 14.587

Sul totale dei soggetti esaminati (disoccupati e familiari) è stata riscontrata la seguente incidenza percentuale di affezioni morbose degli organi toracici:

Tav. II. — Frequenza di alcune malattie toraciche fra i disoccupati e familiari

MALATTIE	%
Tubercolosi polmonare attiva . . . . .	2.53 %
» » inattiva . . . . .	10.02 »
Affezioni cardio-vascolari . . . . .	3.03 »
Neoplasie . . . . .	0.04 »
Bronchiettasie. . . . .	0.22 »
Stati infiammatori aspecifici . . . . .	0.29 »
Anomalie varie . . . . .	0.54 »
TOTALE . . . . .	16.67 %

Onde potere valutare il significato dei dati suesposti, si è ritenuto opportuno raffrontarli con quelli risultati dalle estese indagini schermografiche eseguite, nel territorio nazionale, durante l'ultimo triennio 1949-51 su varie collettività (lavoratori, studenti, militari, ecc.). Si è così rilevata una frequenza delle malattie toraciche notevolmente più elevata nei disoccupati e familiari, in confronto a quella precedentemente riscontrata nel corso delle altre indagini suaccennate. Tale aumento, espresso in percentuale, risulterebbe del 39.6%.

Come appare dal seguente prospetto comparativo, l'aumento di morbosità è particolarmente sensibile nella tubercolosi polmonare attiva e nelle affezioni cardio-vascolari:

**Tav. III. — Frequenza di alcune malattie toraciche nei disoccupati e familiari, confrontata con quella di vari gruppi di popolazione**

MALATTIE	FREQUENZA NEI DISOCCUP. E FAMILIARI	FREQUENZA IN GRUPPI VARI DI POPOLAZIONE (1949-51)	DIFFERENZA IN PIU'
Tbc. polm. attiva . . . . .	2,53 %	0,53 %	2,00 %
» » inattiva . . . . .	10,02 »	9,93 »	0,09 »
Affezioni cardiovascolari . . .	3,03 »	0,86 »	2,17 »
Neoplasie. . . . .	0,04 »	0,01 »	0,03 »
Bronchiettasie . . . . .	0,22 »	0,05 »	0,17 »
Stati infiamm. aspecifici . . .	0,29 »	0,14 »	0,15 »
Anomalie varie . . . . .	0,54 »	0,42 »	0,12 »
<b>TOTALI . . .</b>	<b>16,67 %</b>	<b>11,94 %</b>	<b>4,73 %</b>

Prendendo ora in esame i soli disoccupati, esclusi quindi i familiari, si osserva che, sui 14.597 esami relativi, sono state riscontrate alterazioni morbose nel 17,54% dei casi, così ripartite per gruppi di malattie e per categorie lavorative di provenienza (v. Tav. IV).

Dall'esame di detta tavola è possibile trarre alcuni rilievi non privi di interesse: si nota, anzitutto, che, mentre gli impiegati disoccupati presentano la più elevata morbosità complessiva, i disoccupati agricoli offrono invece la morbosità più bassa. Il fenomeno però non si ripete omogeneamente per i vari gruppi di malattie: esaminando, infatti, il comportamento della tubercolosi polmonare attiva, malattia più tipicamente legata alla insufficienza della alimentazione e alla insalubrità ambientale, si nota che essa presenta il suo massimo di frequenza per i disoccupati del commercio e dell'industria, e il suo minimo fra i disoccupati agricoli.

Si è ritenuto poi, interessante raffrontare i dati suddetti con quelli rilevati nel triennio 1949-51 su diverse collettività lavorative dell'industria, del com-

Tav. IV. — Frequenza di alcune malattie toraciche fra i disoccupati provenienti dai vari settori professionali

MALATTIE	AGRICOL- TURA	INDUSTRIA	COMMERCIO	IMPIEGATI	MEDIA
Tbc. polm. attiva . . .	1,39 %	1,96 %	2,43 %	1,79 %	1,92 %
» » inattiva . . .	9,47 »	11,10 »	12,62 »	13,66 »	11,28 »
Affezioni cardiovasco- lari . . . . .	3,91 »	3,22 »	2,18 »	3,51 »	3,26 »
Neoplasie . . . . .	—	0,06 »	—	—	—
Bronchiettasie . . . .	0,12 »	0,33 »	0,24 »	0,32 »	0,31 »
Stati infiamm. aspecifici	0,38 »	0,27 »	0,24 »	—	0,25 »
Anomalie varie . . . .	0,38 »	0,50 »	0,49 »	0,32 »	0,47 »
TOTALI . . . . .	15,65 %	17,44 %	18,20 %	19,60 %	17,54 %

mercio e dell'impiego, e riportati alla tav. V (esclusa l'agricoltura, perchè questa non formò oggetto di indagine).

Dal raffronto delle due tavole si rileva l'aumento della morbosità per affezioni toraciche nelle tre categorie professionali di disoccupati, rispetto alle corrispondenti categorie di occupati; tale aumento raggiunge il massimo nella categoria impiegatizia (frequenza di malattie degli occupati 10.80%, dei disoccupati 19.60%). Per quanto concerne le diverse malattie, l'aumento risulterebbe particolarmente notevole per la tubercolosi polmonare attiva, soprattutto nei disoccupati del commercio.

Si è, infine, rilevato il comportamento della tubercolosi polmonare attiva nei diversi gruppi di età, limitatamente però ai disoccupati, esclusi i familiari. La relativa curva di frequenza mostra, oltrechè un andamento generale sensibilmente elevato, anche talune punte nei gruppi di età compresi fra 25 e 29 anni, fra 45 e 48, e fra 55 e 59. Il confronto con i dati ricavabili dalle inchieste condotte nel triennio 1949-51 è possibile soltanto in modo approssimato, in quanto non vi è fra le due indagini corrispondenza nella delimitazione delle varie classi di età. Comunque, *grosso modo* il confronto mostra, come s'è detto, che la curva ricavabile dalla inchiesta del triennio è, nel suo andamento complessivo, più bassa di quella dei disoccupati, e presenta molto attenuate le punte di incidenza massima rilevate nelle altre indagini.

Riassumendo, l'indagine schermografica porrebbe, nel complesso, in evidenza una accentuata morbosità per le malattie degli organi toracici tra i di-

Tav. V. — Frequenza di alcune malattie toraciche in collettività lavorative dell'industria, del commercio e dell'impiego (triennio 1949-51)

MALATTIE	INDUSTRIA	COMMERCIO	IMPIEGATI
Tbc. polm. attiva . . . . .	0,43 %	0,31 %	0,31 %
» » inattiva . . . . .	8,41 »	9,72 »	9,20 »
Afezioni cardiovascolari . . .	1,37 »	1,23 »	0,63 »
Neoplasie . . . . .	0,01 »	0,01 »	—
Bronchiettasie . . . . .	0,06 »	0,06 »	0,05 »
Stati infiamm. aspecifici . . .	0,16 »	0,10 »	0,02 »
Anomalie varie . . . . .	0,55 »	1,05 »	0,59 »
TOTALI . . . . .	10,99 %	12,42 %	10,30 %

soccupati e loro familiari, e il fenomeno raggiungerebbe la massima incidenza nelle due malattie di maggiore importanza medica e sociale, rappresentate dalla tubercolosi polmonare e dalle affezioni cardiovascolari.

Tale aumento di frequenza sembra, tuttavia, ad un esame più approfondito, non pienamente rispondente alla realtà, in quanto molteplici cause devono avere influito nell'alterare la rappresentazione del fenomeno. Innanzi tutto il termine di confronto, peraltro unico disponibile, rispetto al quale sono stati valutati i risultati dell'attuale indagine, non sembra il più idoneo, mancando fra i due termini i necessari caratteri di omogeneità. Infatti, mentre le indagini schermografiche che comunemente si eseguono sono rivolte a collettività (scuole, collegi, caserme, aziende di lavoro, ecc.) presunte sane ed in attività, per cui su di esse vengono svelate forme morbose per lo più ignorate, la rilevazione attuale è stata invece condotta su una popolazione nella quale erano commisti soggetti sani, o presunti tali, e soggetti sicuramente ammalati. Anzi è lecito supporre che, nella percentuale, assai scarsa, di individui presentatisi all'esame, i soggetti in scadenti condizioni di salute siano stati in una proporzione relativamente maggiore di quella esistente nella realtà, dato il richiamo che su tali soggetti può avere esercitato l'indagine schermografica, quale mezzo diagnostico.

Inoltre, non va trascurato che l'accennata esiguità del numero di individui assoggettatisi all'esame contribuisce a rendere il risultato dell'indagine scarsamente rappresentativo dell'effettivo stato di salute della intera massa dei disoccupati e dei loro famigliari, della quale il numero degli esaminati costituisce,

secondo un calcolo largamente approssimativo, una percentuale aggirantesi appena sul 0.5%.

5. — È stato, infine, utilizzato come terzo mezzo d'indagine l'invio di un questionario (1) ad un certo numero di persone (400 complessivamente) ritenute esperte nei problemi in esame (medici condotti, medici del lavoro, medici assicuratori, medici di fabbrica, ecc.).

I risultati conseguiti non hanno, in verità, apportato alle indagini elementi molto probativi, sia per lo scarso numero di risposte pervenute (n. 58), sia per la discordanza alquanto marcata dei giudizi espressi in merito ai vari aspetti della questione.

Il 60% delle risposte, infatti, afferma che la morbosità generale dei disoccupati è superiore a quella degli occupati; le restanti risposte negano esservi variazioni apprezzabili, tranne due, le quali ritengono, invece, che i disoccupati presentino morbosità minore, senza, tuttavia, fornire alcun elemento a sostegno di tale tesi.

Coloro che hanno affermato esistere un aumento della morbosità nei disoccupati, pongono in evidenza la maggior frequenza della tubercolosi e delle malattie da carenza, e l'aumento della morbosità in rapporto al prolungarsi dello stato di disoccupazione.

Non poche risposte hanno messo in rilievo anche un aumento delle malattie nervose e mentali.

6. — Volendo ora trarre le conclusioni dai tre ordini di indagini surriferite, si dovrebbe ammettere un aumento sensibile della morbosità generale, relativamente più marcato per taluni gruppi di malattia a carattere sociale, quale la tubercolosi, nei disoccupati e nelle loro famiglie, in confronto dei lavoratori occupati e di altre classi di popolazione. Senonchè, un esame critico sulla impostazione delle indagini e sulla incompleta elaborazione dei dati ricavati (l'una o l'altra imposte, peraltro, dalla brevità del tempo e dalla insufficienza dei mezzi a disposizione) giustifica le più ampie riserve sulla effettiva rispondenza del fenomeno alla realtà.

A chi valuti, infatti, i risultati emersi alla stregua dei rilievi e delle considerazioni formulati nel corso della esposizione che precede, apparirà tutt'altro che infondata la presunzione che il fenomeno denunciato sia più apparente che reale, e che l'aumento di morbosità fra i disoccupati, denunciato dalle indagini, o non sussista, in effetti, ovvero appaia considerevolmente esagerato.

---

(1) Il testo del questionario è riprodotto in appendice.

Il problema è, in realtà, troppo complesso perchè possa ritenersi sufficientemente illuminato dal risultato delle indagini che è stato possibile effettuare: indagini necessariamente limitate, parziali e non opportunamente coordinate.

Per quanto riguarda, in particolare, l'indagine schermografica, risulta essere intendimento dell'A.C.I.S., completare la elaborazione dei dati rilevati, in modo da consentirne un esame più approfondito, ed eventualmente integrarli con ricerche più vaste. È vivamente auspicabile che in un prossimo avvenire possa concretarsi un piano organico e ben coordinato di indagini e di studi, convenientemente estesi e prolungati nel tempo, atto a fornire elementi di giudizio attendibili sui rapporti esistenti fra disoccupazione e stato sanitario della popolazione compresa nell'ambito del fenomeno.

## CAPITOLO II.

### OCCUPAZIONE DELLE DONNE

7. Aspetti generali del problema. — 8. Morbosità. — 9. Assenteismo. — 10. Attitudini psicofisiche. — 11. Disciplina legale della occupazione femminile.

7. — La questione del lavoro femminile è ormai nota nei suoi termini generali: ma il suo profilo si modifica naturalmente in rapporto alle condizioni di luogo e di tempo in cui la si considera. Questione complessa, dai molteplici aspetti, reciprocamente interferenti, di cui quello di ordine biologico non è certo il meno rilevante. È chiaro, tuttavia, che anch'esso non può essere considerato a sè, ma bensì nei riflessi con gli altri aspetti d'ordine economico, tecnico-produttivo, etico e politico: senza di che, la visione del problema rischierebbe di apparire troppo unilaterale.

Comunque, in questa sede si devono necessariamente trascurare tali altri aspetti, per limitarsi a considerare la questione da un punto di vista puramente o prevalentemente medico-sociale.

Prescindendo dall'attuale periodo di disoccupazione, gli ultimi trenta anni hanno determinato il ricorso sempre più largo alla mano d'opera femminile in mansioni prima riservate all'uomo, e in molte attività industriali essa costituisce ormai la maggior parte della maestranza. Ciò è avvenuto in conseguenza di vari fattori, tra i quali hanno avuto notevole parte le guerre, con il richiamo alle armi degli uomini e con le aumentate esigenze della produzione bellica.

È noto che l'occupazione femminile nell'industria è stata sempre riguardata sfavorevolmente dal punto di vista medico, a causa dei danni che dal lavoro possono derivare all'organismo della donna, in relazione ai vari ordini di fattori lesivi, legati sia all'ordinamento del lavoro, sia all'ambiente, sia alla nocività di taluni materiali adoperati: danni tanto più gravi, in quanto sovente essi non si esauriscono nell'individuo, ma, incidendo sugli organi e sulle funzioni destinati alla maternità, possono prolungarsi e perpetuarsi nella discendenza.

Vero è che il problema non può essere oggi considerato alla stregua della situazione esistente fino ad alcuni decenni or sono: le migliorate condizioni di salubrità e di sicurezza del lavoro, i progressi dell'igiene pubblica e della assistenza sanitaria, il più elevato livello generale di vita e di benessere, fanno, in realtà, apparire alquanto superato il pauroso quadro delle conseguenze pa-

tologiche attribuite al lavoro, le quali hanno fatto affermare in passato la incompatibilità tra occupazione industriale e femminilità.

Ma se si può oggi guardare con maggiore tranquillità al problema, non è men vero che esso merita pur sempre di essere attentamente considerato dal punto di vista medico-sociale. Il lavoro della donna è un fenomeno insopprimibile e, del resto, in Italia esso non raggiunge gli indici che le statistiche assegnano ad altri Paesi civilmente progrediti. Secondo l'« ANNUAIRE DES STATISTIQUES DU TRAVAIL - 1951-52 » del « Bureau International du Travail », in Italia (in cui il numero delle donne supera oggi press'a poco di 1 milione quello degli uomini) la percentuale di donne attive sul totale della popolazione femminile, sarebbe di 24,9, mentre è di 37,5 in Francia, di 32,5 in Germania, di 27,2 in Inghilterra, di 25,9 in Svizzera. Soltanto negli Stati Uniti (21,5) e in Belgio (19,0) la percentuale è inferiore a quella italiana. Pur con le riserve del caso in merito alla stretta comparabilità internazionale dei dati surriferiti (stante la diversità delle definizioni adottate, della data dei censimenti e dei metodi utilizzati per la elaborazione delle statistiche nei vari Paesi), sembra tuttavia potersi ritenere che il fenomeno non riveste presso di noi ampiezza maggiore che in altri Paesi.

Interessante è pure in proposito il rapporto fra popolazione attiva e popolazione totale, distinto per gruppi di età e per sesso, che, sempre secondo la stessa fonte, sarebbe il seguente per l'Italia:

da 15 a 20 anni . . . .	donne	50,1 %	uomini	83,5 %
» 21 a 64 » . . . .	»	29,8 »	»	95,2 »
oltre 65 » . . . .	»	11,5 »	»	61,9 »

Risulterebbe dai dati suesposti: anzitutto che il rapporto fra il numero delle donne attive e il totale della popolazione femminile è, in genere, notevolmente più basso di quello analogo riferito all'uomo; in secondo luogo che la differenza in meno, notevole già per il gruppo di età compreso fra i 15 ed i 20 anni, si accentua considerevolmente con l'aumentare dell'età; e infine, che, mentre per le donne si verifica una riduzione considerevole della percentuale delle attive nel passaggio dal gruppo di età minorile a quello dell'età adulta, nell'uomo invece, tale passaggio segna un aumento sensibile della percentuale in parola.

8. — Così inquadrato sommariamente il fenomeno dal punto di vista quantitativo, non è superfluo richiamare alcuni fatti di ordine biologico, ed esporre alcune brevi considerazioni, che potrebbero utilmente essere tenute presenti nell'orientare la politica del lavoro e dell'occupazione femminile, la

cui disciplina non può prescindere dal tener conto, ovviamente, delle caratteristiche fisio-psichiche della donna e delle corrispondenti attitudini, le quali esigono talune limitazioni e restrizioni, tanto più valide in periodi quali quelli attuali.

In tesi generale, la donna, per la sua più debole struttura osteomuscolare, non è idonea a lavori che implicino un notevole dispendio energetico; essa presenta una minore resistenza fisica allo sforzo e un più precoce affaticamento. A questo concorre anche il cumularsi frequente del lavoro domestico e delle cure familiari al lavoro industriale, per cui la donna arriva in fabbrica già stanca e ne esce non per riposare, ma per riprendere a casa un lavoro ch'è spesso non meno gravoso di quello disimpegnato in fabbrica. Se si sommano, così, le energie spese nell'attività lavorativa, con quelle richieste dalle mansioni domestiche, ed eventualmente dalle funzioni della gravidanza e dell'allattamento, energie, in fondo, della medesima origine, e si tiene conto, d'altra parte, della maggiore vulnerabilità della donna alle cause di insalubrità ambientale ed alla azione delle sostanze nocive, si ha la ragione di taluni fatti messi in evidenza dalle statistiche e dalle osservazioni mediche: più elevato indice di assenze per malattie delle donne occupate, rispetto agli uomini, e più precoce invecchiamento.

Le indagini condotte in vari Paesi, compreso il nostro, rivelano infatti quasi concordemente che l'indice di frequenza delle malattie è notevolmente superiore nelle donne rispetto agli uomini, e che il numero delle giornate di lavoro perdute per tale causa è nelle donne coniugate sensibilmente superiore a quello delle nubili. Ma, mentre la donna lavoratrice ammalia più frequentemente dell'uomo, la durata media della malattia è in quest'ultimo maggiore. Fra i dati disponibili si possono citare quelli ricavati da una indagine campione eseguita in Italia dall'Istituto Nazionale di Assicurazione Malattia nel 1950 su 300.000 lavoratori occupati. Risulta da essa che nell'industria il numero medio di giornate perdute per malattia, nell'anno indicato, fu di 7,97 per gli uomini e di 10,07 per le donne nell'industria e, rispettivamente, di 6,23 e di 7,88 nel commercio, e di 4,79 e di 6,05 nell'agricoltura.

Da tali dati si desume, oltre alla più elevata incidenza delle morbosità nell'industria, rispetto alle altre forme di attività, la conferma dell'accennata maggiore morbosità della donna rispetto all'uomo, con uno scarto in più che, rilievo invero interessante e significativo, è uguale nei tre settori di attività, raggiungendo il 26,3%. Questo comportamento della morbosità nelle donne occupate, riferibile soprattutto alle malattie di breve durata, sarebbe appunto espressione di una più facile esauribilità fisica della donna e di una sua maggiore vulnerabilità ai fattori morbigeni del lavoro, determinate dalle accennate cause di ordine costituzionale e sociale.

9. — Ma i rapporti fra il lavoro e la donna non sono illuminati soltanto dalle statistiche di malattia; le indagini, sviluppatasi in questi ultimi anni sul cosiddetto « assenteismo », pongono in evidenza altre cause di mancata assiduità e di minore rendimento lavorativo nella donna. Se si considera, infatti, il complesso delle assenze dal lavoro, da qualsiasi ragione determinate, e cioè oltre che da malattia e da infortunio (costituenti, tuttavia, la grande maggioranza), anche da cause diverse, necessità familiari, disbrigo di pratiche personali, avversità climatiche, necessità di riposo, o motivi non precisati, si rileva che il fenomeno raggiunge nella donna indici assai più elevati che nell'uomo: da una volta e mezzo a due volte maggiore nella donna, secondo le varie osservazioni. Il fatto è, anch'esso, espressione evidente di un minore adattamento della donna al lavoro industriale e di un maggiore logorio organico, pur se non traducentesi ancora in uno stato di malattia conclamata.

Anche in conseguenza del più elevato « assenteismo » è indubbio, perciò, che, in tesi generale, il rendimento della donna sia, « coeteris paribus », sensibilmente inferiore a quello dell'uomo, con una differenza in meno che si calcola aggirarsi sul 10%.

Se è lecita una digressione in campo non medico, si potrebbe osservare che è anche alla luce dei dati surriferiti che andrebbe, fra l'altro, considerato il movimento tendente ad ottenere per la donna lavoratrice l'uguaglianza di trattamento economico. La formula: a lavoro uguale, uguale salario, la cui applicazione determinerebbe per la donna un maggiore allettamento al lavoro industriale, potrebbe al contrario, se rapportata al minore rendimento, costituire una remora alla occupazione femminile.

Ma, a parte ciò, le suesposte considerazioni d'ordine medico indurrebbero a sostenere l'opportunità, oltre che di tutelare, anche e soprattutto di limitare l'occupazione lavorativa della donna, principalmente nel settore industriale, il cui lavoro presenta, in genere, caratteri di più spiccata nocività, e di provvedere a che essa sia adibita a lavorazioni consone al suo stato e alle sue attitudini.

10. — Occorre, pertanto, che l'accertamento della idoneità fisico-psichica della donna al lavoro industriale avvenga con criteri di maggiore severità, in modo che alla particolare natura e alle modalità del lavoro risponda il possesso di specifici requisiti. Si è già rilevato che la donna non è idonea a mestieri che richiedono notevole dispendio energetico e resistenza ad uno sforzo sostenuto, ed è più vulnerabile di fronte all'azione delle varie sostanze nocive impiegate nell'industria; essa è inoltre più sensibile dell'uomo alle sfavorevoli condizioni ambientali (temperatura, umidità, rumori, ecc.). Dal punto di vista psicologico, la donna è più emotiva (fattore negativo nel determinismo degli infortuni,

anche se, sotto altri riguardi il suo comportamento di fronte a questo fenomeno presenti, in compenso, aspetti favorevoli) e reagisce più vivacemente agli stimoli esterni, per i quali ha una maggiore sensibilità dell'uomo. Manca, in genere, di attitudini tecniche, e spesso manifesta avversione o senso di timore in rapporto al lavoro meccanico. Ha però maggiore agilità, prontezza di riflessi e propensione per il lavoro minuzioso; come pure essa è più dell'uomo adattabile all'automatismo del lavoro parcellare, ed è meno soggetta all'influenza dannosa del lavoro monotono, probabilmente per il fatto che questo non vincola eccessivamente il pensiero, e consente alla donna di divagare, rivolgendo la mente ad altri soggetti, principalmente la casa e la famiglia. In altri termini, mentre per l'uomo il lavoro in sè acquista una importanza predominante, la donna invece non si lascia assorbire dal lavoro, ma lo considera unicamente come un mezzo per provvedere ai bisogni propri e della famiglia, alla quale è rivolto principalmente il suo pensiero.

Da tali caratteristiche psico-fisiche fondamentali della donna scaturiscono gli indirizzi e le limitazioni che dovrebbero guidare nella disciplina della occupazione femminile.

11. — La nostra legislazione — Legge 26 aprile 1934, n. 653; R.D. 7 agosto 1936, n. 1720; D.M. 8 giugno 1938 — tutela e limita il lavoro femminile nell'industria e nel commercio, con le varie norme concernenti l'età minima di ammissione, la esclusione o la occupazione condizionata nelle lavorazioni più nocive, il controllo medico preventivo e periodico, la limitazione dell'orario di lavoro e così via.

È evidente che, ponendo mente ai molteplici altri aspetti non medici del problema: necessità economiche di vita, mutata condizione della donna nell'ordinamento etico-politico della società odierna, esigenze produttive, legate alla insostituibilità della mano d'opera femminile in determinate mansioni, non appare certo agevole l'adozione di provvedimenti drasticamente restrittivi della occupazione femminile.

È pur vero, d'altra parte, che l'attuale situazione del cosiddetto mercato del lavoro dovrebbe indurre a considerare in concreto la opportunità di limitare ulteriormente tale occupazione, almeno per talune categorie di lavoratrici e per talune lavorazioni. Non è, del resto, privo di interesse, quale indice di un certo orientamento, anche nel mondo femminile, verso una politica di restrizioni nella occupazione industriale della donna, rammentare che, in un memorandum presentato alla recente 35ª Conferenza Internazionale del Lavoro a Ginevra, l'Unione Mondiale delle Organizzazioni Femminili Cattoliche ha fatto presente che, con il largo impiego della mano d'opera femminile nell'industria, sorge un notevole numero di problemi sociali, di cui urge la soluzione, non ultimo quello

della diminuita e peggiorata assistenza al marito ed ai figli. Tale mancanza di assistenza si ripercuote sfavorevolmente, tra l'altro, anche sul rendimento lavorativo del marito e sulla formazione fisica e psichica del fanciullo. In ultima analisi quindi, quelli che sembrano vantaggi si risolvono in un danno per l'individuo, per la famiglia, per la società e per la stessa produzione.

I punti che, comunque, appaiono meritevoli di esser tenuti presenti ai fini della adozione di misure ulteriormente restrittive dell'occupazione femminile, sono i seguenti: limitazione dell'impiego di donne coniugate con prole e con marito stabilmente occupato; maggiore estensione del divieto di occupazione in lavori faticosi o insalubri; divieto o limitazione del lavoro straordinario, ed eventuale riduzione anche dell'orario normale di lavoro in talune condizioni; divieto del lavoro notturno nei casi in cui esso è ancora consentito; più rigorosi accertamenti delle condizioni fisiche e delle attitudini al lavoro.

Per quanto concerne i problemi particolari della maternità delle lavoratrici le forme di tutela e le limitazioni previste dalla vigente legge (L. 26 agosto 1950, n. 860), sembrano soddisfare largamente alle esigenze suaccennate.

### CAPITOLO III.

#### LAVORO DEI FANCIULLI

12. Età di ammissione al lavoro. — 13. Dati statistici sulla occupazione. — 14. Istruzione e formazione professionale. — 15. Disciplina legale della occupazione minorile.

12. — Seria attenzione meritano pure, in sè e nel quadro della situazione di disoccupazione in atto, i problemi del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti. Anche qui, alla maggiore vulnerabilità del soggetto verso gli agenti lesivi connessi al lavoro, fa riscontro un più grave danno biologico-sociale, anche per il fatto che le conseguenze morbose incidono, nel caso del fanciullo, sullo stato fisico e sulla efficienza produttiva per un periodo di vita lavorativa più lungo che nell'adulto. Ed anche nei riguardi del lavoro dei minori, le esigenze d'ordine medico andrebbero considerate e conciliate, non certo subordinate, però, a quelle di carattere economico, produttivo, educativo e morale.

Uno degli aspetti più importanti del problema è quello che si riferisce alla età di ammissione al lavoro: il limite legale attuale, di norma 14 anni per il lavoro industriale, appare invero troppo basso, ove lo si valuti alla stregua di considerazioni mediche. Sono note a questo riguardo le molteplici osservazioni sulle sfavorevoli conseguenze fisiche del lavoro iniziato troppo precocemente, in una fase particolarmente delicata della età evolutiva, in cui può essere ancora in atto la crisi puberale. Tali danni appaiono notevolmente più gravi nella fanciulla, quando lo sviluppo puberale, il quale implica modificazioni psicofisiche profonde ed esige, a tal fine, gran parte delle energie organiche, coincide con l'ingresso della fanciulla nella fabbrica e con il mutamento radicale che questo determina, nell'attività fisica, nelle abitudini, nelle condizioni di ambiente materiale e morale. Devesi aggiungere che i fenomeni evolutivi connessi alla crisi puberale non si esauriscono, in media, prima dei 16 o 17 anni, e che, per conseguenza, il lavoro incongruo, per gravosità o per durata, ovvero per le molteplici altre cause ambientali e tecnologiche di nocività, può esercitare la sua azione sfavorevole sulla salute della fanciulla anche oltre il periodo della pubertà, e può, inoltre, con le alterazioni e deviazioni organico-funzionali che ne derivano, ripercuotersi perniciosamente anche sulle attitudini della futura donna alle funzioni della maternità.

13. — Tali ragioni determinano la tendenza in atto in tutti i Paesi civili ad elevare progressivamente l'età di ammissione al lavoro e a limitare sempre più il lavoro dei fanciulli.

Se si esamina la situazione italiana in confronto con quella esistente al riguardo negli altri Paesi, si constata che siamo rimasti indietro su questa strada. Ciò può desumersi dalla seguente tavola, tratta dal citato Annuario del B.I.T., nella quale sono indicate le percentuali di fanciulli e di adolescenti, divisi per gruppi di età e per sesso, sul totale della popolazione attiva.

Tav. VI. — Percentuale dei minori, per gruppi di età e per sesso, sulla popolazione attiva

PAESI	UOMINI		DONNE		COMPLESSO	
	FINO A 15 ANNI	15-19 ANNI	FINO A 15 ANNI	15-19 ANNI	FINO A 15 ANNI	15-19 ANNI
Francia . . . .	1,2	9,8	1,3	12,0	2,5	21,8
Svizzera . . . .	5,9	9,4	0,2	17,5	6,1	26,9
Inghilterra . . .	—	8,0	—	17,7	—	25,7
Germania (Berl.)	0,4	6,2	6,6	22,2	7,0	28,4
Stati Uniti Am. .	—	5,8	—	8,9	—	14,7
Italia . . . . .	3,8	13,4 (a)	6,4	20,4 (a)	10,2	33,8

(a) da 15 a 20 anni.

Dalla tavola si rileva (pur con le riserve già espresse sulla esatta comparabilità dei dati, le quali non sembrano, tuttavia, tali da inficiarne il valore orientativo) che, mentre in taluni Paesi (Stati Uniti e Inghilterra) non sono occupati, e ciò in forza di un divieto legale, i fanciulli di età inferiore a 15 anni, in Italia la percentuale di tale gruppo di età, nel complesso della popolazione attiva, è fra le più elevate in confronto degli altri Paesi; inferiore soltanto, per i maschi, alla Svizzera, e per le fanciulle, ma di poco, alla Germania. Altro rilievo degno di nota è che la percentuale (6,4) delle fanciulle di detto gruppo di età, è assai superiore a quello dei maschi (3,8), e che lo stesso rapporto presso a poco esiste anche per il gruppo di età degli adolescenti e dei giovani: percentuale rispettivamente di 20,4 e di 13,4, anche queste fra le più alte in confronto degli altri Paesi, pur avuto riguardo al fatto che questo gruppo ha per l'Italia un più elevato limite superiore di età (20 anni in luogo di 19).

Fondate ragioni militano, perciò, a favore di un provvedimento che elevi nel nostro Paese il limite minimo di età per l'ammissione al lavoro: limite che

potrebbe opportunamente essere più elevato per le fanciulle, in considerazione dei motivi d'ordine medico dianzi accennati. È noto, del resto, che due Convenzioni internazionali del lavoro, recentemente ratificate anche dall'Italia, con la legge 2 agosto 1952, n. 1305, portano a 15 anni il limite minimo di età per la ammissione al lavoro, rispettivamente nell'industria (Convenzione n. 59, sottoposta a revisione nel 1937), e nelle attività non industriali (Convenzione n. 60, sottoposta a revisione nel 1952), con talune eccezioni subordinate a garanzie d'ordine fisico e morale, ed escluse in ogni caso l'agricoltura e la navigazione. Restano, naturalmente, salvi i diversi e più elevati limiti di età per le occupazioni industriali comportanti rischi specifici per la salute e la integrità fisica del fanciullo o dell'adolescente.

È noto altresì che taluni Paesi sono andati anche al di là delle prescrizioni della Convenzione, fissando nella legislazione nazionale a 16 anni il limite minimo di età per l'ammissione dei fanciulli al lavoro industriale.

14. — Ma il problema andrebbe esaminato anche in rapporto alle possibilità ed esigenze della istruzione e della formazione professionale del fanciullo; nel senso che al ritardato ingresso nella fabbrica dovrebbe corrispondere un parallelo prolungamento del periodo di istruzione. È universalmente riconosciuta, infatti, la necessità di evitare una discontinuità fra le due fasi, o almeno di ridurre il più possibile il periodo intermedio, durante il quale il fanciullo resterebbe esposto ai pericoli fisici e morali della strada, certo non meno seri di quelli che possono derivare dal lavoro industriale precoce. Il prolungamento del periodo di istruzione obbligatoria servirebbe anche da freno alla occupazione illegale del fanciullo e gli consentirebbe di acquisire una preparazione atta a farlo poi progredire nella vita professionale e civile.

È da riconoscersi, peraltro, che il provvedimento non si prospetta di agevole attuazione, in rapporto soprattutto all'onere che tale prolungamento dell'istruzione implicherebbe. In un suo discorso del 2 ottobre 1950 alla Camera dei Deputati, il Ministro della Pubblica Istruzione ebbe, infatti, a dichiarare che la estensione della istruzione obbligatoria al 14<sup>o</sup> anno di età porterebbe a dover provvedere a 70.000 nuove aule scolastiche, il cui apprestamento, con una spesa media di 3 milioni per aula, importerebbe un onere complessivo di oltre 200 miliardi: onere che difficilmente potrebbero addossarsi lo Stato ed i Comuni.

15. — Ove si riuscisse ad assicurare il necessario coordinamento tra il periodo scolastico e l'inizio della vita lavorativa (in rapporto naturalmente anche alle esigenze della formazione professionale e dell'apprendistato), il limite minimo di età per l'ammissione al lavoro industriale potrebbe essere portato, di norma, a 15 anni per i fanciulli e a 16 per le fanciulle, salvo restando,

beninteso, il principio già previsto dalla vigente legislazione (leggi citate), di più elevati limiti per i lavori pericolosi, faticosi e insalubri. Altre forme di limitazione di impiego dei fanciulli e degli adolescenti potrebbero riguardare, come per il lavoro femminile (la cui disciplina legislativa è, del resto, ordinata sui medesimi principi): la limitazione dell'orario di lavoro; il divieto di lavoro straordinario; ulteriori restrizioni per il lavoro notturno; estensione della sfera dei divieti per i lavori faticosi, pericolosi ed insalubri; severa limitazione nella concessione delle deroghe al limite di età per l'ammissione al lavoro. Una particolare attenzione andrebbe, fra l'altro, attribuita alla disciplina della selezione medica e attitudinale al lavoro, e dei controlli sanitari periodici, i quali dovrebbero essere affidati a medici competenti, e dovrebbero consistere non già, come ordinariamente avviene oggi, in un superficiale accertamento di robustezza generica, bensì in un esame attento che, basato da una parte, sulla conoscenza delle caratteristiche del lavoro, sui suoi pericoli e sui diversi fattori di nocività, e dall'altra, sullo stato di salute, sullo sviluppo organico e sul livello mentale del fanciullo, dovrebbe giungere a determinarne la idoneità specifica al lavoro.

Opportune misure dovrebbero, inoltre, essere stabilite, allo scopo di assicurare, oltrechè l'idoneo trattamento sanitario, anche il riadattamento fisico e professionale dei fanciulli e degli adolescenti, che all'esame medico abbiano rivelato stati di malattia, anomalie di sviluppo o deficienze fisico-psichiche; e i relativi provvedimenti dovrebbero essere adottati d'intesa tra il medico, gli enti preposti alla disciplina del lavoro e gli enti di istruzione o formazione professionale. La stessa collaborazione sarebbe pure necessaria per disciplinare la natura e la durata delle prestazioni lavorative, nel caso che il fanciullo o l'adolescente occupato al lavoro, segua, nello stesso tempo, corsi di istruzione, allo scopo di assicurare che le due occupazioni siano contenute in limiti complessivi tali da non riuscire pregiudizievoli alla sua salute e al suo sviluppo fisico e mentale.

## CAPITOLO IV.

### LAVORO DEGLI ANZIANI

16. Età cronologica e età biologica — 17. Durata media della vita.

16. — Il progresso oggi raggiunto dagli studi di « gerontologia » illuminano di nuova luce il problema dell'impiego lavorativo degli anziani e dei vecchi. Superfluo aggiungere che anche questo problema deve essere necessariamente inquadrato nella situazione generale della occupazione. È chiaro, infatti, che l'impiego degli anziani va esaminato su piani diversi, a seconda che lo si consideri nei paesi a scarsa disponibilità di mano d'opera, ovvero con mano d'opera largamente esuberante: è logico che, ponendosi tanto da un punto di vista biologico, quanto sociale, si sia indotti a ritenere che, limitandosi le possibilità di impiego, siano gli anziani gli eliminati per primi, e cedano il campo alle più giovani forze che premono. Ma se la tesi appare ragionevole in termini generali, sarebbe semplicistico pretendere di dare al principio una applicazione tassativa. Anzitutto per il fatto che l'« età cronologica » non sempre concorda con l'« età biologica » e, pertanto, sarebbero da ripudiarsi limiti rigidi di eliminazione, che priverebbero la produzione di energie ancora valide e di esperienze preziose. Sotto questo riguardo, un limite tassativo di età meglio si addice alla ammissione dei fanciulli che non all'allontanamento degli anziani; ed anche sotto il profilo medico-sociale, assai più conveniente appare il tardare di un anno l'ingresso dei fanciulli al lavoro, che anticipare di altrettanto l'uscita degli anziani.

L'invecchiare non implica necessariamente un declino di tutte le funzioni e di tutte le capacità: spesso l'affievolirsi di talune di queste funzioni e capacità è compensato dal perfezionarsi di altre. Diminuisce la forza fisica e la resistenza allo sforzo, ma si accresce per converso la perizia e l'attaccamento al lavoro.

D'altra parte, se è vero che la crescente diffusione dei sistemi di produzione a catena e ad incentivo porta ad accelerare il ritmo di lavoro e ad operare, per conseguenza, una selezione eliminatrice di coloro che, soprattutto per età, sono meno capaci di adattarsi e di reggere ad un ritmo sostenuto di lavoro, non è men vero che gli stessi processi di meccanizzazione portano anche alla automatizzazione ed alla divisione parcellare del lavoro, le quali, esigendo, in genere, un minore impegno di forza fisica, rendono possibile la permanenza al lavoro ed un efficiente rendimento anche ai lavoratori anziani. Così pure, è vero che

la morbosità è più elevata negli anziani che nei giovani, tanto se riferita alla frequenza delle malattie, quanto alla durata di esse, a causa della più lenta capacità di recupero; ma in compenso è minore « l'assenteismo » per altre cause. E ancora, la curva degli infortuni sul lavoro è favorevole agli anziani, in quanto alla minore prontezza delle reazioni, si contrappone in essi l'esperienza, la maggiore cautela, la più scrupolosa osservanza delle norme di sicurezza. Infine, la più lenta capacità di apprendimento e la minore adattabilità a nuovi procedimenti produttivi, sono spesso compensate dalla maggiore capacità di attenzione e dalla tenacia di volontà.

Le moderne indagini condotte in alcuni Paesi sul lavoro degli anziani, in rapporto al loro rendimento, alla frequenza delle assenze e al comportamento di fronte agli infortuni, confermano tali conclusioni, le quali contrastano sostanzialmente alla tesi semplicistica dell'allontanamento indiscriminato degli anziani.

D'altra parte, nel considerare i termini della questione non va trascurato il fatto che la durata media della vita tende ad elevarsi progressivamente, come si rileva dal seguente prospetto, riguardante il nostro Paese:

1881-82 . . . . .	35,4
1899-02 . . . . .	42,8
1910-12 . . . . .	46,9
1921-22 . . . . .	50,0
1930-32 . . . . .	54,9
1933-35 . . . . .	66,5

17. - Le statistiche e le osservazioni sembrano inoltre rivelare che l'aumento della durata media della vita si accompagna ad un prolungamento anche della vita lavorativa; e ciò soprattutto in conseguenza delle migliorate condizioni generali, dei progressi conseguiti nella igiene pubblica e del lavoro, nella prevenzione delle malattie e nell'assistenza sanitaria.

Ma, parallelamente all'elevarsi della durata media della vita, va modificandosi la composizione della popolazione per classi di età, per cui il rapporto fra classi più anziane e classi più giovani tende a spostarsi a vantaggio delle prime.

Come, infatti, può rilevarsi dalla tavola VII, tratta da dati forniti dallo Istituto Centrale di Statistica, e riferentesi alla popolazione italiana nel periodo che va dal principio del secolo ai nostri giorni, mentre il gruppo di età inferiore ai 14 anni tende a diminuire costantemente, essendo passato dal 34,1%

al 26,3% della popolazione complessiva, il gruppo degli anziani, dai 50 anni in su, mostra invece un'altrettanto decisa tendenza all'aumento, passando dal 18,7% al 21,8%. Vale a dire che, mentre il gruppo dei fanciulli è diminuito del 22,0% nel cinquantennio considerato, il numero degli anziani è contemporaneamente aumentato del 16%: il che significa che la popolazione italiana tende ad «invecchiare» sempre più.

**Tav. VII. — Composizione per gruppi di età della popolazione italiana risultante ai censimenti**

ETA'	1901	1911	1921	1931	1936	1951
fino a 14 anni. . .	34,1	33,8	31,0	29,7	30,6	26,3
da 15 a 49 anni. .	47,2	46,9	49,5	50,9	49,7	52,9
oltre 50 anni . . .	18,7	19,3	19,5	19,4	19,7	21,8
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

E qui cade acconcio accennare alla sensibile influenza che può esercitare anche il fenomeno emigratorio nell'accentuare la tendenza naturale della popolazione a modificarsi nella propria struttura: appare, infatti, probabile che la selezione alquanto severa attualmente operata fra i candidati all'emigrazione, sia nei riguardi dei requisiti di robustezza fisica, sia per quanto concerne i limiti massimi di età, possa accentuare lo sbilancio che si va determinando nel rapporto fra classi giovani e classi anziane, contribuendo così al progressivo invecchiamento della popolazione, oltrechè ad alterarne, e non in meglio, lo stato generale di sanità e di efficienza fisica. Si tratta di una questione che meriterebbe forse di essere approfondita.

Ma, a parte questo fattore particolare, l'invecchiamento della popolazione è oramai in atto, ed è accentuato anche dalla notevole contrazione della natalità, che ha ridotto il numero dei bambini e dei giovani.

Elevandosi l'età media della popolazione ed aumentando, in proporzione, le classi meno giovani, ne deriva che l'età media della mano d'opera disponibile in avvenire sarà sempre più anziana che nel passato, e quindi sarà necessario riconsiderare il problema della utilizzazione dei lavoratori anziani non soltanto dal punto di vista medico e sociale, ma anche economico e produttivo. Appa- rirà, cioè, sempre più evidente che la non utilizzazione produttiva delle energie non più giovani, ma ancora capaci di un rendimento, è contraria all'interesse della collettività ed appesantisce l'onere sociale dell'assistenza.

## CAPITOLO V.

### OCCUPAZIONE DEI MINORATI FISICI

18. Impiego obbligatorio nell'industria dei minorati fisici. — 19. Recupero dei lavoratori dimessi dai sanatori. — 20. Riadattamento fisico e professionale. — 21. Necessità di un organico sistema di protezione sociale.

18. — È un problema che si ricollega, sotto vari aspetti, a quello della occupazione degli anziani, ma che più di questo solleva perplessità e contrastanti opinioni, quando lo si esamini nel quadro di una grave situazione di disoccupazione anche per gli elementi validi. Non v'ha dubbio che, in linea di principio, la immissione o la reimmissione dei minorati fisici, qualunque sia la causa della menomata capacità lavorativa, nel ciclo produttivo rappresenti una misura della più alta importanza medico-sociale. Non esistono, si può dire, stati di incapacità nei quali non sia possibile una qualche forma di attività proficua; e, d'altra parte, è nota la benefica influenza, anche di ordine psicologico, che esercita sul minorato l'attività lavorativa, soprattutto nei gradi più gravi di menomazione.

La tesi sostenuta da taluni, e che nelle risposte al questionario ha trovato non pochi aderenti, secondo la quale gli invalidi dovrebbero lasciare il posto nelle fabbriche ai validi, poichè ai primi dovrebbero provvedere le forme di tutela previdenziale, non può, perciò, non apparire eccessivamente superficiale. Il fatto che l'impiego obbligatorio nell'industria di una certa aliquota (10-11%) di minorati fisici da varie cause, venga considerato eccessivo ed avversato da molti industriali e da non pochi degli stessi medici di fabbrica; il fatto che gli invalidi siano riguardati, e non sempre infondatamente, quali individui malcontenti, perturbatori della disciplina e del buon andamento del lavoro; il fatto che il rendimento di questi soggetti sia generalmente basso, e costituisca, perciò, un peso morto per l'azienda, anche perchè la tolleranza usata nei riguardi di essi suscita confronti e reazioni negative nei compagni addetti alle stesse mansioni; le frequenti assenze dal lavoro: sono tutti aspetti i quali denotano che il problema non ha trovato una soluzione conveniente, ma non dimostrano affatto che il lavoro industriale debba rimanere precluso agli invalidi.

Sono ben note, infatti, e convincenti le esperienze favorevoli conseguite in tal campo in vari Paesi, in cui l'invalido, collocato in occupazioni confacenti al suo particolare stato, ha dimostrato un rendimento pari, e talvolta anche su-

periore, a quello di soggetti validi, addetti alla stessa occupazione. Si tratta, dunque, di determinare le mansioni idonee alle residue capacità lavorative dell'invalide, e di operare, sia negli stessi istituti di cura, sia successivamente, in appositi centri di rieducazione, il riadattamento dell'invalide al lavoro già esercitato, ovvero ad una nuova forma di attività e ad un nuovo ambiente, quando quelli precedenti si rivelino incompatibili col nuovo stato. Si deve riconoscere che oggi non molto si è avanzato su questa via, la quale potrebbe avviare alla soluzione, almeno parziale, del problema: questa potrebbe anche essere agevolata dalla elaborazione di una classifica di mestieri, che possono essere esercitati dagli invalidi, con la indicazione delle minorazioni compatibili con il loro esercizio.

19. — Aspetti particolarmente delicati presenta il problema del ricupero lavorativo e della occupazione dei tubercolotici dimessi dai sanatori. I rapporti fra tubercolosi e disoccupazione assumono, in effetti, un rilievo più marcato che nelle altre malattie sociali: da un lato, la disoccupazione favorisce la tubercolosi, sia creando condizioni di carattere economico-sociali capaci di attenuare le resistenze individuali (alimentazione, abitazione, ecc.), sia favorendo il contagio (affollamento, promiscuità). Recenti osservazioni dimostrerebbero, inoltre che lo stato di disoccupazione e il conseguente peggioramento delle condizioni economiche, accresce il rischio di ricadute della malattia. D'altra parte, la tubercolosi aggrava lo stato di disoccupazione, in quanto l'ex tubercolotico è, di regola, un disoccupato che si trova in condizioni di inferiorità, non solo rispetto agli altri disoccupati validi, ma anche rispetto ai minorati fisici da altre cause, sia perchè egli dubita della propria capacità di lavoro e teme di ricadere malato, sia perchè sente che il datore di lavoro e gli stessi compagni di lavoro lo ritengono gravemente inabilitato e temono il contagio della malattia.

In realtà, l'esperienza ha mostrato che soltanto in una percentuale ristretta di casi residua negli ex tubercolotici una grave menomazione della capacità di lavoro; e, in secondo luogo che i mestieri effettivamente controindicati per costoro sono assai meno numerosi di quanto comunemente non si ritenga. D'altra parte, anche la diffidenza che circonda l'ex tubercolotico nell'ambiente di lavoro appare, alla luce dell'esperienza non del tutto giustificata, poichè per soggetti che siano stati regolarmente dimessi dai sanatori sono estremamente scarse le possibilità di contagio.

La legislazione vigente, oltre a prevedere un sussidio per i dimessi dal sanatorio, ha promosso, come è noto, la costituzione di scuole di riqualificazione professionale in tutti i sanatori di una certa importanza, ed ha dato inizio ad un sistema di occupazione protetta, stabilendo che tutti i sanatori assumano, per i propri servizi interni, i dimessi nella misura di almeno il 10% del personale.

In forza di tale disposizione nei soli sanatori dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale sono stati immessi in servizio 1056 dimessi, il cui rendimento si è dimostrato, nel complesso, soddisfacente.

Un provvedimento da più parti invocato sarebbe la introduzione nei contratti collettivi di lavoro di una norma che facesse obbligo della conservazione del posto per i malati di tubercolosi fino alla guarigione, anzichè soltanto per sei mesi, come di regola avviene, e ciò anche in relazione ai risultati della osservazione medica, secondo i quali la rioccupazione nel mestiere abituale è quella che dà i migliori risultati, tutte le volte che non ostino precise controindicazioni.

Opportune appaiono in proposito le vigenti disposizioni, che privano di efficacia le clausole di qualsiasi natura le quali vietino, o, comunque, limitino l'assunzione in servizio di lavoratori dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica di affezioni tubercolari.

La più estesa rioccupazione degli ex tubercolotici costituisce, in fondo, il fine ultimo della lotta antitubercolare, e perciò al suo conseguimento convergono tutti i mezzi di cui tale lotta di avvale: prevenzione della malattia, diagnosi precoce, cura tempestiva.

20. — In linea più diretta, è indicata l'occupazione precoce e il riadattamento al lavoro già durante la degenza sanatoriale e contemporaneamente alla cura.

Dopo la dimissione dal sanatorio, senza escludere la possibilità di aiuti economici limitati a determinate situazioni e con determinati caratteri, si dovrebbe operare la riqualificazione professionale, in colonie post-sanatoriali, particolarmente dedicata a coloro che non possono riprendere il vecchio mestiere. Dovrebbe inoltre essere esteso il collocamento protetto e favorito il libero collocamento, diffondendo il principio che l'occupazione razionale dell'ex tubercolotico in mansioni ad esso idonee costituisce un suo interesse e un interesse per la collettività, se non altro perchè l'occupazione riduce le probabilità di ricadute della malattia. Vantaggio, quest'ultimo, tutt'altro che trascurabile anche sul piano economico, in quanto è noto che le ricadute incidono assai gravemente sull'onere della lotta antitubercolare.

Concludendo, è socialmente necessario che l'invalido, in genere, possa tornare ad essere un elemento produttivo. Il conseguimento di questo fine esige: un trattamento terapeutico atto a ristabilire nella massima misura possibile il suo stato di salute e di efficienza fisica; la eventuale fornitura di protesi idonee; la rieducazione funzionale e professionale nel precedente o in un nuovo mestiere; un efficiente sistema di avviamento al lavoro, per assegnare all'invalido mansioni che egli possa esercitare senza pericolo per sè e per i compagni di lavoro, senza

che il suo stato fisico ne soffra e senza rischio di aggravamento per la sua menomazione; infine, un controllo successivo e periodico sulle condizioni di riadattamento al lavoro.

21. — Appare evidente che il complesso problema non potrebbe risolversi convenientemente se non inquadrato in un efficiente sistema previdenziale o di sicurezza sociale, il quale assicuri all'invalido quelle forme di assistenza economica e medica, atte, rispettivamente, ad integrare la ridotta capacità di guadagno ed a ripristinare e mantenere lo stato, spesso instabile, di efficienza fisicopsichica.

È appena necessario, del resto, accennare al fatto che un ben congegnato sistema di sicurezza sociale si rivela indispensabile non soltanto per la soluzione dei problemi particolari inerenti al recupero degli invalidi, ma benanco per tutti i problemi che sono stati man mano prospettati, non essendo, infatti, possibile concepire un sistema efficiente di impiego razionale delle capacità lavorative più deboli, e comunque ridotte, non solo dei minorati, ma anche delle donne, degli anziani, dei fanciulli, e di tutti i lavoratori in genere, senza integrarlo e sostenerlo con un corrispondente, adeguato congegno previdenziale.

Anche se si è voluto circoscrivere l'esame dei vari problemi ai soli aspetti medici, è chiaro, fra l'altro, che vani o addirittura controoperanti si rivelerebbero tutti i provvedimenti intesi a limitare o a inibire, ai fini della tutela fisica, l'impiego in determinati settori di attività a determinate categorie di lavoratori, ove non soccorresse, se necessario, un'adeguata forma di tutela economica, sostitutiva del salario ridotto o perduto.

## CAPITOLO VI.

### CONCLUSIONE

#### 22. Sintesi del rapporto e delle proposte.

22. — Nel complesso quadro delle indagini destinate a chiarire i molteplici aspetti del fenomeno della disoccupazione, un rilievo non certo secondario assume la conoscenza del cosiddetto « fattore umano » e del suo comportamento fisio-psichico di fronte al fenomeno stesso.

Se è vero, infatti, l'asserto del filosofo greco, esser l'uomo la misura di tutte le cose, sembra difficile poter giungere ad una visione completa dei fenomeni che lo concernono, individualmente e collettivamente, se non si tien conto adeguato di taluni fatti d'ordine biologico, i quali possono concorrere al determinismo dei fenomeni, ovvero da essi derivare.

Ma il Gruppo di lavoro non poteva proporsi una indagine sufficientemente approfondita di un campo così vasto, difficile, e finora poco esplorato, qual'è quello del comportamento del fattore umano nella disoccupazione; fra l'altro sono inevitabilmente mancati i mezzi e il tempo necessari per condurre a termine un compito di così vasta portata. Esso ha dovuto, perciò, limitarsi a prendere in esame alcuni problemi medico-sociali di maggiore interesse in rapporto al fenomeno della disoccupazione, ed ha rivolto la sua attenzione anzitutto allo stato sanitario dei disoccupati e dei loro familiari, al fine di accertare se la disoccupazione, con il conseguente abbassamento del livello di vita, incida o meno sulle condizioni generali di salute delle classi che ne sono colpite, ed in secondo luogo ha ritenuto di esaminare in quali termini siano da porsi, nel quadro di una situazione di grave disoccupazione, i problemi inerenti all'impiego delle categorie di lavoratori meno efficienti, o ritenuti tali: i fanciulli, le donne, gli anziani, i minorati fisici da varie cause.

a) *L'indagine sanitaria* si è svolta su un triplice piano: elaborazione dei dati statistici di malattia raccolti dall'I.N.A.M. sui disoccupati assistiti nell'anno 1949, provenienti dall'industria e dal commercio (procedendo per i familiari ad una separata inchiesta); rilevazione schermografica diretta su un certo numero di disoccupati e dei familiari; inchiesta a mezzo di questionario. I dati ricavabili da queste varie fonti deporrebbero per un sensibile aumento della morbosità nei disoccupati e nei famigliari, specie per quanto concerne alcune

malattie a carattere sociale, quale la tubercolosi. Ma un attento esame critico dei mezzi di rilevazione ai quali si è stati costretti a ricorrere nonchè dei criteri che si sono dovuti impiegare, induce, tuttavia a molte e serie riserve sulla effettiva rispondenza di tali risultati alla realtà, dovendosi ritenere che l'aumento della morbosità, rivelato dall'indagine, costituisca un fenomeno più apparente che reale. Un giudizio definitivo comunque, esigerebbe indagini più complete e sistematiche, sufficientemente estese anche nel tempo.

b) Per quanto riguarda il problema del *lavoro femminile*, premesso che gli aspetti biologici di esso non possono essere disgiunti da quelli di ordine economico, tecnico-produttivo, etico e politico, è da ritenersi che le particolari condizioni ed attitudini fisio-psichiche della donna, e le sue funzioni in seno alla famiglia, esigono una disciplina protettiva e limitativa della sua occupazione soprattutto nel settore industriale. Anche se in Italia l'impiego di mano d'opera femminile nell'industria non raggiunge il livello di altri Paesi, appare opportuno limitare ulteriormente tale impiego, in periodi di seria disoccupazione in atto. Le restrizioni potrebbero riguardare principalmente: le lavorazioni insalubri, pericolose o faticose; la durata del lavoro, specie in rapporto all'orario straordinario e al lavoro notturno; e un più severo controllo sanitario e attitudinale.

c) Limitazioni analoghe l'attuale situazione sembra consigliare anche nei riguardi dei *fanciulli* e degli *adolescenti*, la cui occupazione raggiunge in Italia percentuali maggiori che in altri Paesi. Fra i provvedimenti limitativi, la cui adozione appare conveniente, assume particolare importanza l'elevamento del limite minimo di età per l'ammissione al lavoro, il quale dovrebbe esser portato a 15 anni (e possibilmente a 16 per le fanciulle), anche in ottemperanza agli obblighi derivanti da convenzioni internazionali. Il provvedimento andrebbe, però, collegato ad un parallelo prolungamento degli obblighi scolastici, alla disciplina dell'apprendistato e della formazione professionale, onde evitare dannose discontinuità fra l'uscita dalla scuola e l'ingresso nella fabbrica.

d) Inoltre il controllo sanitario dei fanciulli e degli adolescenti andrebbe coordinato con l'*accertamento dei requisiti attitudinali* e con l'eventuale riadattamento fisico e professionale, nei casi in cui si sia rivelata una incapacità al lavoro.

e) All'altro estremo della parabola della vita lavorativa sta il problema della *occupazione degli anziani e dei vecchi*, il quale va considerato alla stregua di fattori non tanto « cronologici », quanto « biologici » e produttivi. L'avanzare dell'età, se riduce talune capacità, spesso altre ne esalta, e perciò non sempre implica un decadimento delle possibilità di buon rendimento: comunque, non è possibile fissare limiti cronologici rigidi per la permanenza al lavoro degli anziani, così come è possibile e opportuno fare invece per l'ammissione dei fanciulli.

D'altra parte non va trascurato il fatto che l'età media della popolazione aumenta notevolmente e che la composizione della popolazione stessa tende a spostarsi verso i gruppi di età più elevata; per conseguenza, l'impiego della mano d'opera anziana diverrà sempre più non soltanto un problema d'ordine biologico ed umano, ma anche economico e produttivo.

f) Sotto gli stessi aspetti va, altresì, considerata la *occupazione lavorativa dei minorati fisici* da qualunque causa, dovendosi ripudiare il concetto, alquanto semplicistico, della eliminazione dei meno validi a beneficio dei soggetti pienamente efficienti, quando il mercato del lavoro non consente una piena occupazione. È, infatti, non soltanto socialmente utile, ma anche economicamente conveniente che l'invalido, il quale è sempre capace di una attività residua (prossima o addirittura uguale all'unità, qualora destinata ad occupazioni adeguate), sia un elemento produttivo in seno alla collettività.

Il conseguimento di un tal fine, cioè del recupero lavorativo degli invalidi, e del fine più generale mirante alla utilizzazione razionale delle più limitate capacità di lavoro degli anziani, dei fanciulli e delle donne, non può tuttavia raggiungersi appieno se non nel quadro di un sistema efficiente ed organico di protezione sociale.

Dalla esposizione che precede appare evidente che essa mirava soltanto a porre i termini essenziali di alcuni problemi, i quali meriterebbero uno studio ben più approfondito e adeguato alla loro vastità e complessità. È da augurarsi vivamente che tale studio, destinato ad illuminare aspetti così fondamentali per la conoscenza del fenomeno della disoccupazione, possa essere proseguito in avvenire, su un piano più ampio ed organico, e con mezzi più idonei.

## ALLEGATO

### QUESTIONARIO SULLE CONDIZIONI IGIENICO-SANITARIE DEI DISOCCUPATI E DELLE LORO FAMIGLIE

#### I. — STATO SANITARIO IN GENERALE DEL DISOCCUPATO E DELLA SUA FAMIGLIA

1) Ritiene Ella, in base alle sue osservazioni ed alla sua esperienza, che esista nei lavoratori disoccupati una morbilità uguale, maggiore o minore rispetto a quella riscontrata nei lavoratori occupati ?

2) Per quali dei seguenti gruppi nosologici Le risulta che vi sia stata una morbilità eguale, maggiore o minore tra i lavoratori disoccupati, rispetto ai lavoratori occupati:

1) tubercolosi; 2) altre malattie infettive e parassitarie; 3) cancro ed altri tumori; 4) malattie reumatiche; 5) malattie della nutrizione e avitaminosi; 6) malattie delle glandole endocrine ed altre malattie generali; 7) malattie del sangue e degli organi ematopoietici; 8) alcoolismo e tabagismo, intossicazioni; 9) altre intossicazioni; 10) malattie mentali; 11) malattie nervose; 12) malattie degli organi dei sensi; 13) malattie dell'apparato circolatorio; 14) malattie dell'apparato respiratorio; 15) malattie dell'apparato digerente; 16) gravidanza, parto e puerperio, fisiologici e patologici; 17) malattie dell'apparato urinario e dell'apparato genitale: a) non veneree; b) veneree; 18) malattie della pelle e del sottocutaneo; 19) malattie delle ossa e organi della locomozione; 20) senilità; 21) lesioni violente ed accidentali; 22) lesioni e malattie non determinate.

3) Ritenete che la morbilità presenti una particolare variazione fra i disoccupati provenienti da determinate categorie professionali ?

4) In caso affermativo, per quali forme morbose ?

5) Ritiene Ella, in base alla sua esperienza ed alle sue osservazioni, che tra i familiari dei lavoratori disoccupati si sia avuta, durante gli anni 1950-51-52 una morbilità diversa da quella riscontrata nei familiari dei lavoratori occupati?

6) Ha Ella rilevato, in particolare, che la variazione in più o in meno della morbilità interessa i bambini ? o gli adulti ? o i vecchi ? o tutti i familiari in genere ?

7) In caso affermativo per quali dei seguenti gruppi nosologici Le risulta che vi sia stata una maggiore frequenza di malattia per i detti familiari dei lavoratori disoccupati rispetto ai familiari dei lavoratori occupati:

1) tubercolosi; 2) altre malattie infettive e parassitarie; 3) cancro ed altri tumori; 4) malattie reumatiche; 5) malattie della nutrizione e avitaminosi; 6) malattie delle glandole endocrine ed altre malattie generali; 7) malattie del sangue e degli organi ematopoietici; 8) alcoolismo, tabagismo; 9) altre intossicazioni; 10) malattie mentali; 11) malattie nervose; 12) malattie degli organi dei sensi; 13) malattie dell'apparato circolatorio; 14) malattie dell'apparato respiratorio; 15) malattie dell'apparato digerente; 16) gravidanza, parto e puerperio, fisiologici e patologici; 17) malattie dell'apparato urinario e dell'apparato genitale: *a)* non veneree; *b)* veneree; 18) malattie della pelle e del sottocutaneo; 19) malattie delle ossa e organi della locomozione; 20) senilità; 21) lesioni violente ed accidentali; 22) vizi di conformazione congeniti; 23) malattie particolari della prima infanzia; 24) lesioni e malattie non determinate.

8) Le risulta un diverso comportamento della morbilità tra i familiari dei lavoratori disoccupati provenienti dalle diverse categorie ?

9) A quale causa specificatamente legata alla disoccupazione ritiene Ella che la eventuale maggiore o minore morbilità dei lavoratori disoccupati o dei loro familiari possa essere messa in relazione ?

10) Ritiene Ella che l'assistenza sanitaria ai disoccupati risponda alle esigenze che il loro stato e quello delle loro famiglie presentano ?

11) Quali suggerimenti ritiene Ella di poter formulare allo scopo di rendere sempre più rispondente ed efficiente la detta assistenza ?

## II. — CONDIZIONI DELLE ABITAZIONI

12) Ritiene Ella che lo stato di disoccupazione abbia influito sulle condizioni dell'abitazione ?

13) Quali possono essere le cause che hanno determinato un eventuale miglioramento ? (trasloco, mancanza di manutenzione, subaffitto, sovraffollamento, convivenza, ecc.)

14) In caso di insalubrità dell'abitazione, quali sono le cause di tale stato? (sovraffollamento, scarsità di illuminazione, cattiva orientazione, stato di sporcizia, mancanza di impianti igienici, umidità, cessazione del riscaldamento).

## III. — ALIMENTAZIONE

15) a) Ritiene Ella che lo stato di disoccupazione abbia provocato restrizioni nei consumi alimentari ?

b) quale è il suo giudizio di esperienza circa le condizioni di alimentazione delle famiglie dei disoccupati comparativamente alle famiglie degli occupati ?

c) L'insufficienza dei mezzi finanziari dei disoccupati incide maggiormente sui consumi alimentari e sulle altre spese di famiglia ?

d) Quali Le risulta che siano i consumi alimentari maggiormente ridotti presso le famiglie dei disoccupati ?

e) Ritiene Ella che si siano verificate modificazioni nelle abitudini del disoccupato rispetto al numero dei pasti, alle ore in cui essi sono consumati, ecc.?

16) a) In quale misura Ella ritiene che nelle famiglie di disoccupati insufficientemente alimentate, siano usati particolari riguardi ai bambini, agli adolescenti, alle donne gestanti e alle nutrici ?

b) È da ritenere che i bambini delle famiglie dei disoccupati presentino un accrescimento somatico ed uno stato di nutrizione peggiore di quello dei bambini dei lavoratori occupati ?

c) Ritiene Ella che le madri nutrici appartenenti a famiglie di disoccupati siano affette da ipo o agalattia in maggior misura delle madri di famiglia di lavoratori occupati ?

d) Tra le famiglie dei disoccupati i bambini al disotto dei due anni sono più frequentemente soggetti a disturbi gastro-intestinali ?

e) Per i bambini in età superiore ai due anni si notano più frequentemente segni di carenze alimentari ? (rachitismo, scorbuto e sindromi scorbutiche, avitaminosi e disvitaminosi in genere).

17) a) Ritiene Ella che sarebbe utile una propaganda alimentare per il consumo di alimenti ad elevato valore nutritivo ed a basso prezzo di mercato ?

b) Quali altre eventuali osservazioni sulle condizioni alimentari dei disoccupati e delle loro famiglie Ella proporrebbe, e quali proposte farebbe al riguardo ?

## IV. — PROBLEMI PARTICOLARI

## A. Domande concernenti il lavoro minorile, femminile e di minorati fisici.

18) a) Le risulta che nella zona ove Ella lavora esista una forte disoccupazione dei minori e delle donne ?

b) In caso affermativo Le consta che questa disoccupazione abbia avuto delle conseguenze sul fisico degli interessati ?

c) In caso affermativo, quali? (deperimenti organici, aumento della morbidità).

19) a) Ritieni Ella opportuno che l'obbligo scolastico venga portato a 14 anni?

b) Come Le risulta che vengano impiegati i fanciulli che per avere ultimata la V elementare attendono il 14° anno di età per essere assunti al lavoro?

20) a) Ritieni Ella opportuno ridurre l'orario dei minori di anni 18?

b) Ritieni opportuno che venga ridotto l'orario di lavoro delle donne e dei fanciulli?

c) Ritieni opportuno che la occupazione delle donne venga limitata e talvolta esclusa per taluni lavori, sulla base di considerazioni di ordine biologico?

d) In caso affermativo, da quali?

e) In caso affermativo, per quali ragioni?

f) Qual'è la sua opinione circa l'impiego obbligatorio nelle aziende di una certa aliquota di minorati fisici per varie cause (invalidi di guerra, invalidi del lavoro, ecc.) tenendo presenti le esigenze di ordine sociale, di efficienza produttiva e della sicurezza del lavoro, e avuto riguardo altresì all'attuale situazione della disoccupazione?

*B. Domande concernenti le attitudini al lavoro di disoccupati dimessi da sanatori.*

21) Sulla rioccupazione dei tubercolotici dimessi dal sanatorio per guarigione o stabilizzazione clinica:

a) quale percentuale fra i tubercolotici dimessi dal sanatorio per guarigione o stabilizzazione clinica, ritiene Ella secondo la sua esperienza che abbia riacquisito la capacità fisica di riprendere il lavoro proficuo?

b) quale percentuale di tubercolotici (come sopra) ritiene Ella, secondo la sua esperienza, che riprenda di fatto il lavoro proficuo?

22) Sulle cause della eventuale mancata rioccupazione dei tubercolotici dimessi dai sanatori per guarigione o stabilizzazione clinica:

a) se da condizioni inerenti alle persone: - incapacità o controindicazione al proprio mestiere? - preoccupazione di ricadere ammalati? - mancanza di volontà di lavoro?

b) oppure da condizioni inerenti al mercato di lavoro: - mancanza di lavoro in genere? - mancanza di lavoro nel mestiere abituale o in mestieri affini? - diffidenza verso gli ex malati di tubercolosi?

23) Sulle ricadute di malattia nei tubercolotici dimessi dai sanatori per guarigione o stabilizzazione clinica:

a) secondo la sua esperienza le ricadute di malattia nei tubercolotici dimessi come sopra sono frequenti? Su quale percentuale si aggirano?

b) Secondo la sua esperienza è maggiore la percentuale delle ricadute in coloro che, dimessi dal sanatorio per guarigione o stabilizzazione clinica, hanno ripreso il lavoro? Oppure in coloro che non hanno ripreso il lavoro? Con quale differenza: notevole? Sensibile? Scarsa?

24) Quali rimedi Ella ritiene che potrebbero rimuovere o attenuare la eventuale limitata rioccupazione dei tubercolotici?

a) inerenti all'assistenza antitubercolare in sanatorio: il diergocollaudò e l'allenamento al lavoro? (in ipotesi, ritiene Ella che il diergocollaudò e l'allenamento dovrebbero essere completati col miglioramento della cultura e delle cognizioni professionali, attraverso corsi di qualificazione e riqualificazione?)

b) dopo la degenza sanatoriale: l'assistenza post-sanatoriale? (ed in ipotesi, con quali criteri e modalità?) oppure, od anche, il collocamento obbligatorio o, comunque, protetto, analogamente agli invalidi di guerra e del lavoro? (estendendo le disposizioni vigenti per il collocamento degli ex-tbc. nei sanatori).

**GRUPPO DI LAVORO**  
**PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE**

## I N D I C E

### RELAZIONE GENERALE

	PAG.
CAP. I — Cenno storico e legislativo . . . . .	51
» II — Condizioni attuali della formazione culturale generica e della formazione professionale . . . . .	60
» III — Squilibri tra la presente formazione culturale e professionale e le abilità assorbite dal Paese . . . . .	68
» IV — Selezione scolastica ed orientamento professionale . . . . .	77
» V — Conclusione . . . . .	80

### ALLEGATI

n. 1 — TOMASO SALVEMINI — Introduzione statistica allo studio dei problemi della formazione professionale del lavoratore . . . . .	87
n. 2 — VINCENZO SINISTRERO — La formazione professionale in sede scolastica e il primo impiego . . . . .	113
n. 3 — MARIO TOMASSETTI — La formazione professionale e scolastica dei tecnici di grado medio in relazione al campo di applicazione . . . . .	133
n. 4 — GIOVANNI SEPE QUARTA — La formazione professionale extrascolastica e l'apprendistato . . . . .	145
n. 5 — GIOVANNI PANCHERI — L'orientamento professionale . . . . .	155
n. 6 — Relazione sui colloqui e sul referendum compiuti dal Gruppo di lavoro formazione professionale . . . . .	167
n. 7 — Indagine sul grado di istruzione dei dipendenti di una grande Azienda industriale (Società Necchi) . . . . .	175

## P R E M E S S A

Il Gruppo di lavoro per la formazione professionale venne costituito con il fine fondamentale di accertare quali influenze tale formazione abbia avuto o possa avere nei confronti sia della occupazione che della disoccupazione, e quindi di individuare e suggerire i più efficaci mezzi intesi a migliorare le possibilità formative ed a renderle utili per le necessità reali dei lavoratori e del Paese.

Il Gruppo si propose, di conseguenza, i seguenti compiti:

a) precisare lo sviluppo dinamico-storico della formazione professionale in Italia, sia dal punto di vista statistico che da quello legislativo;

b) precisare le condizioni attuali della formazione professionale nel nostro Paese sotto i suoi vari aspetti, sia nei confronti dei lavoratori occupati, sia nei confronti di quelli disoccupati, sia nei confronti delle nuove leve di lavoro;

c) ravvisare e precisare quali siano i pregi e i difetti del vigente sistema rispetto alle possibilità ed alle necessità degli sbocchi di lavoro;

d) condurre analoghi accertamenti ed esporre analoghe osservazioni per quanto concerne l'orientamento dei lavoratori e dei futuri lavoratori, nonché il collegamento tra la fase di formazione professionale e quella di successivo impiego;

e) formulare le proposte che apparissero più opportune per il perfezionamento del sistema attuale, e per il suo miglioramento nei confronti dei punti precedentemente esposti.

Il metodo di lavoro prescelto fu quello delle riunioni collegiali con compiti particolari affidati a ciascuno dei componenti del Gruppo. Ciascuno di essi curò una fase del lavoro, e precisamente il Presidente, ing. Gino Martinoli si riservò la ricerca delle influenze del grado di istruzione sul lavoratore già inserito nell'azienda; l'avv. Virginio Savoini, che ebbe altresì funzioni di presidenza, in assenza del Presidente temporaneamente chiamato dal proprio lavoro all'estero, curò la preparazione degli schemi degli studi da compiere ed il coordinamento sia dei lavori che delle proposte conclusive; il prof. Tommaso Salvemini la raccolta dei dati statistici; il rev. prof. Vincenzo Sinistrero la esposizione della attuale situazione scolastica e dei suoi effetti, anche con riguardo agli sviluppi che essa potrebbe avere in sede di riforma della scuola;



il prof. ing. Mario Tomassetti quanto si riferisce alla vera e propria formazione tecnica in sede scolastica; l'ing. Giovanni Sepe Quarta la corrispondente situazione della formazione tecnica in sede extrascolastica e dell'apprendistato; finalmente, il prof. Giovanni Pancheri quanto concerne l'orientamento professionale e scolastico.

Il rapporto finale riassuntivo che qui presentiamo venne, quindi, compilato dal segretario del Gruppo, prof. Piero Grosso - che personalmente aveva già seguito anche la ricerca legislativa e storica sull'argomento - col conforto sia del contenuto delle Relazioni dei componenti il Gruppo (1), sia di quelle citate in nota (ed altre) di altri Gruppi di lavoro o singoli collaboratori dell'inchiesta, sia anche di alcune indagini speciali espressamente compiute dal Gruppo, ed in particolare:

a) i colloqui svolti direttamente o collegialmente dagli appartenenti al Gruppo di lavoro con personalità italiane di alta competenza tecnica particolarmente versate od interessate nei problemi della formazione e dell'orientamento professionale (2);

b) il referendum con questionario per lettera, analogamente compiuto nei confronti di altre personalità italiane non meno competenti ma che per pratici motivi non convenne far spostare da luogo a luogo (3);

c) una complessa indagine sui partecipanti ai concorsi per impieghi statali dal 1945 al 1952, e sui titoli di studio in loro possesso (4);

d) una indagine circa i titoli di studio degli operai e degli impiegati di azienda industriale, cortesemente compiuta nei propri stabilimenti dalla Società Necchi (5).

---

(1) Vedi allegati n. 1, 2, 3, 4, 5.

(2) Vedi allegato n. 6.

(3) idem

(4) I risultati di tale indagine sono pubblicati nel volume I degli Atti dell'Inchiesta.

(5) Vedi allegato n. 7.

## CAPITOLO I.

### CENNO STORICO E LEGISLATIVO

1. La legge Casati del 1859. — 2. La riforma del 1912. — 3. La legge 2 gennaio 1936, n. 82. — 4. Il D. L. 21 giugno 1938, n. 1380. — 5. La situazione durante la seconda guerra mondiale. — 6. Condizioni del dopo guerra. — 7. L'addestramento dei reduci e disoccupati. — 8. Riforme della legge 29 aprile 1949 e seguenti - I Cantieri scuola e di rimboschimento e per la costruzione di opere pubbliche. — 9. Attuazioni e previsioni. — 10. La Scuola popolare.

1. — Il problema scolastico dell'addestramento professionale, soprattutto per gli specializzati ed i futuri capi d'arte, oltre che per categorie socialmente speciali di apprendisti (orfani, donne ecc.) venne sentito in Italia e nei casi salienti fronteggiato anche in epoche in cui il bisogno dell'addestramento scolastico era reso meno acuto, in grazia della grande facilità di divenire apprendisti sotto la provata guida di un esercente il mestiere di capacità provata, se non presso una scuola d'arte o mestiere.

È tuttavia con l'unità italiana che comincia la vera e regolare storia dello sviluppo della istruzione professionale in Italia.

La legge istitutiva del sistema educativo statale italiano (1) tenné conto di quei rami di essa che si impartivano nelle scuole di arti e mestieri a cura dei Comuni e di altri enti; alcune delle quali scuole avevano tradizioni che risalivano al '600, come le scuole di S. Michele a Roma, od al principio del secolo, come quelle delle serali torinesi di geometria e disegno per gli operai, o di alta finalità filantropica come quella dei Salesiani di Don Bosco e altre.

Ben presto la competenza sulla istruzione professionale passò (2) al Ministero per l'Agricoltura, Industria e Commercio, nell'ambito del quale, e dei Ministeri che poi lo sostituirono (3) doveva rimanere lungamente per intero fino oltre la prima guerra mondiale.

La ripartizione dell'istruzione impartita in corsi e scuole durante quel lungo periodo, venne assumendo quattro principali aspetti:

a) quello dell'istruzione tecnica, e non direttamente professionale che ben presto ritornò alla Pubblica Istruzione (4);

---

(1) Legge Casati n. 3725 del 13-11-1859.

(2) Decreto n. 4150 del 5 gennaio 1860 e Decreto 28 novembre 1861.

(3) Ministero Industria e Commercio, Ministero Agricoltura, Ministero Economia Nazionale.

(4) Legge 30 giugno 1878, n. 4498.

b) quello dell'istruzione agricola ai contadini, che venne impartita attraverso le cattedre ambulanti di agricoltura, le quali, ventilate già prima della metà del secolo (5) ed assai più tardi diffuse in tutta Italia, si rivelarono strumento di primo ordine a questo scopo;

c) quello dell'istruzione professionale da impartire ad elementi non ancora atti al lavoro, in scuole anzichè con l'apprendistato, mediante scuole industriali, commerciali, professionali femminili ed altre;

d) finalmente quello dell'istruzione professionale diretta a coloro che già erano al lavoro e che dovevano essere perfezionati.

Come si vede, gli aspetti di cui ai punti a) e c) erano propriamente quelli della normale istruzione da impartire ai fanciulli ed ai giovani per indirizzarli ad un lavoro o ad un mestiere piuttosto che ad un altro.

Gli aspetti di cui ai punti b) e d) erano invece più propri di quelle moderne forme di specializzazione e rieducazione professionale che tendono a rendere efficienti le forze di lavoro già immesse nella produzione.

Se, però, da un lato le cattedre di agricoltura funzionarono egregiamente, a lungo ed in modo organico in ogni regione d'Italia, non potè dirsi altrettanto dello sporadico ed irregolare polverio di corsi per lavoratori di altre categorie, organizzate da questo o da quell'ente e da questo o da quel Comune per corrispondere a necessità singolarmente sorte od a gesti filantropici di vecchio stampo.

In realtà in una società in cui ancora la stragrande maggioranza si orientava fin dai primi anni ad un mestiere frequentando la bottega o l'officina e non precise scuole, poco si pensava a questo aspetto del problema.

Dopo aver reso molti servigi, le stesse Cattedre ambulanti di agricoltura la cui influenza si era già affievolita nel primo dopoguerra, prima per il sorgere del Ministero dell'Economia Nazionale e poi per riforme non sempre felici, venivano nel 1935 addirittura abolite (6), mentre le loro funzioni erano demandate agli Ispettorati provinciali agrari, troppo oberati di altro lavoro per potere efficacemente svolgere anche l'attività di addestramento dei lavoratori. Nè poterono forse a ciò sufficientemente supplire i corsi per contadini (7).

2. — Intanto l'opinione ufficiale, spinta da pratiche necessità, era venuta orientandosi almeno in parte verso più moderni criteri di formazione professionale. La riforma avvenuta nel 1912 per il riordinamento della istruzione professionale generale nel senso della maggiore o minore specializzazione che sarebbe stata richiesta ai futuri lavoratori, la ripartì in scuole di primo, secondo

(5) Al Congresso degli Agricoltori tenuto a Pisa nel 1839.

(6) Decreto 13 giugno 1935, n. 1220, Ministero Agricoltura e Foreste.

(7) Disposti, in vari gradi, con legge 16 giugno 1932, n. 826.

e terzo grado, rispettivamente rivolte a fornire nell'ambito scolastico delle arti e mestieri una semplice istruzione di primo addestramento, una specializzazione per capi operai e finalmente la formazione di periti industriali o commerciali muniti di titolo.

Nel 1918 si istituivano non soltanto per i giovani apprendisti, ma anche per gli operai già adulti da specializzare rapidamente per corrispondere alle nuove esigenze dell'industria, i Laboratori - scuola temporanei (8). Dopo pochi anni si fece invero un passo indietro per quanto concerneva gli adulti riordinando i laboratori in corsi biennali di studi, e quindi tornando a riordinare tutta la istruzione professionale nei tre gradi normali alla popolazione giovanile; ossia scuole di avviamento operaio, scuole di tirocinio industriale, istituti industriali. Rimanevano fuori, come si intuisce, le esigenze delle maestranze già immesse al lavoro e da qualificare, per le quali si ritenne di provvedere con « corsi per maestranze » da finanziare a spese dello Stato se da questo attuati, oppure con il versamento di metà delle spese da parte dei fondi pubblici se attuati da altri.

Entro il 1928 tutte le scuole statali professionali venivano trasferite al Ministero dell'Educazione Nazionale, con sola eccezione dei corsi per agricoltori e delle Cattedre ambulanti; il dicastero in parola tornava a riordinarle, da prima (9) creando (in sostituzione delle precedenti scuole di primo grado) le scuole di avviamento al lavoro ed i corsi provinciali obbligatori per l'istruzione tecnica, che colmavano già alcune lacune, e poi (10) avviando tutta una serie di accorgimenti diretti ad inserire nell'istruzione tecnica dei corsi per maestranze, insegnamenti che accrescessero la pratica capacità professionale degli allievi; e quindi ancora (11) trasformando le scuole di avviamento al lavoro in scuole secondarie di avviamento e limitandole al 14° anno di età per futuri operai e piccoli impiegati d'ordine.

3. — Le esigenze dell'attività lavorativa del Paese, specialmente nel settore industriale, erano, però, frattanto venute avanzando di molto nei confronti di ciò che i ministeri di competenza potevano attuare.

Non soltanto gli Enti autarchici locali — Comuni, Provincie, Camere di Commercio e Consigli dell'Economia — e quelli di assistenza filantropica o religiosa, ma anche e soprattutto le aziende stesse e le associazioni professionali di categoria — sia padronali, sia di lavoratori — avevano dovuto interessarsi alla istruzione professionale ed alla qualificazione degli adulti e venivano organizzando e attuando, quanto più e meglio era loro possibile, corsi sempre più

---

(8) Decreto 8 dicembre 1918, n. 2001 - Ministero Industria e Commercio.

(9) Legge 7 gennaio 1929, n. 8.

(10) Legge 15 giugno 1931, n. 889.

(11) Legge 22 aprile 1932, n. 490.

numerosi per l'addestramento e la specializzazione dei lavoratori di ogni categoria e tipo.

Ebbe, quindi, anche fini di coordinamento, la legge 2 gennaio 1936, n. 82, con la quale venivano precisati i compiti dei Consorzi Provinciali dell'Istruzione Tecnica, cui legalmente, seppure non sempre praticamente, era devoluta la sorveglianza tecnica e organizzativa dell'addestramento da sì vari enti impartito, e con la quale veniva istituito anche un Comitato Centrale dei Consorzi medesimi, trasformato poi in sezione tecnica del Consiglio Nazionale dell'Educazione. In pratica questo Comitato ebbe funzioni limitate, sino a che fu addirittura soppressa la sezione che lo aveva sostituito.

Il procedere della situazione condusse al decreto legge 1938 (12), che rappresentava ancora la base dell'ordinamento tuttora funzionante in Italia per l'addestramento professionale extra-scolastico e la qualifica professionale non dei soli apprendisti, ma anche e soprattutto degli adulti.

Le accresciute esigenze dell'industria e la sempre crescente importanza data in quel giro di anni al sistema corporativo aveva infatti determinato da una parte uno sviluppo imponente dei corsi di addestramento e qualifica attuati direttamente nelle aziende, o comunque da estranei alla scuola di Stato, e dall'altra l'ingerenza delle associazioni di categoria, specie dei lavoratori, le quali reclamavano sempre più vivacemente di voler controllare ed in certo modo di voler dirigere l'organizzazione dei corsi medesimi.

A fronteggiare questa situazione, ed a soddisfare le esigenze del progresso tecnico delle forze di lavoro si intese provvedere con il citato Decreto Legge che, però, se dava un assetto pratico alla formazione professionale dei lavoratori e consentiva un suo sviluppo organizzato nella materia e nel tempo, recava in sé remore dovute alla esigenza di dover anche accontentare varie fonti di legittima ingerenza e principalmente quelle di ciascuno dei tre dicasteri della Educazione Nazionale, delle Corporazioni e dell'Agricoltura, delle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, e, finalmente, di molti datori di lavoro singoli, specie della grande industria, i cui criteri in questo campo non sempre collimavano con quelli degli organi che avrebbero dovuto consociarli.

Il risultato fu che la « 1380 », come venne presto chiamata la legge in parola, pure consentendo un vasto e abbastanza organico incremento della formazione professionale sia degli apprendisti, sia degli adulti, ne sottopose la attuazione ad un sistema di controlli estremamente intrecciato.

---

(12) D. L. 21 giugno 1938, n. 1380, convertito poi nella legge 16 gennaio 1934, n. 290.

4. — Se esaminiamo rapidamente quel provvedimento ed i suoi effetti notiamo subito i seguenti punti:

a) la legge attribuiva la capacità di pianificare annualmente e di attuare la formazione professionale ad Enti di categoria, paritetici nel senso che il loro consiglio di amministrazione doveva essere composto di rappresentanti dei datori e dei lavoratori in pari numero, nonchè di quelli dei due Ministeri interessati, ma praticamente organizzati e gestiti dalle associazioni di lavoro;

b) gli Enti da istituire dovevano corrispondere alle quattro grandi ramificazioni di categoria dell'agricoltura, dell'industria, del commercio, del credito ed assicurazione. Sorsero così lo INAPLI per l'industria e l'ENALC per il commercio che ebbero parte più notevole per mezzi a disposizione e per numero di addestrati; un Centro per la mano d'opera agricola specializzata la cui attività fu un poco limitata dal fatto che l'istruzione del ramo rimase affidata agli Ispettori Agrari, ed ha ripreso ad organizzarsi solo da poco tempo nell'attuale periodo. Per il credito e le assicurazioni un vero e proprio ente non fu mai istituito, benchè molti fossero i corsi attuati d'accordo tra aziende e lavoratori. Invece agli Enti suddetti venne aggiunto lo ENEM, Ente nazionale per l'educazione marinara e peschereccia;

c) tutti questi enti dovevano attuare corsi dei tre gradi di primo addestramento, di qualifica e specializzazione, e di perfezionamento. Soltanto nel settore agrario i gradi erano due (corsi temporanei degli Ispettorati Agrari e corsi per la formazione di specializzati e colonizzatori), mentre nel settore del commercio erano previsti corsi per piccoli esercenti, che sarebbero stati e furono, quando attuati, molto utili, ma poco seguiti;

d) anche al partito fascista ed ai suoi organismi periferici, alle Confederazioni dei datori e dei lavoratori, oltre che agli Enti appositi, veniva data facoltà di pianificare ed attuare corsi di formazione professionale.

5. — La seconda guerra mondiale distrasse l'attenzione dai problemi usuali della formazione professionale, polarizzandoli in sede di produzione bellica, e la già notevolmente avviata attività degli Enti di addestramento rallentò sensibilmente, specie nei settori non industriali, sino a che il disordine conseguente alle operazioni belliche sul suolo italiano la fece praticamente quasi cessare.

A differenza di quanto era avvenuto durante la prima guerra mondiale che, come abbiamo precedentemente detto, tra altre iniziative aveva veduto ideati ed attuati i Laboratori-scuola temporanei per la rapida specializzazione di adulti, nel periodo 1939-1943, probabilmente per inesperienza di chi avrebbe dovuto provvedervi, non fu presa alcuna analoga iniziativa.

Tuttavia, i corsi di normale addestramento, qualifica e specializzazione per i lavoratori adulti dell'industria, sia per il naturale sviluppo del programma degli Enti cui erano affidati, sia per le esigenze di produzione proprie della congiuntura, ebbero un improvviso e momentaneo incremento nell'anno scolastico 1942-1943. L'INAPLI, ad esempio, vide in tale anno salire il numero dei suoi allievi dai 56.000 in media dei tre precedenti esercizi (13) a quasi 100.000.

Ma questa bellica e perciò precaria euforia, ricevette una terribile doccia fredda già nell'anno seguente, quello della guerra guerreggiata in Italia; il numero dei corsi e degli allievi si ridusse alla metà e poi — nel 1945 — ad un quarto e ancor meno.

Gli Enti ripresero faticosamente ad organizzarsi immediatamente dopo quel periodo (fine del 1945) e, secondo il metodo di ciascuno, ad indicare e organizzare corsi e programmi. Nel 1949, con provvedimenti (14) ad iniziativa del Ministro del Lavoro ed a firma del Presidente della Repubblica, se ne confermò anzi previamente la giuridica esistenza, precisando le modifiche da apportare al loro statuto ed in parte, conseguentemente, alla loro compagine.

6. — Le necessità determinate dalla situazione delle forze di lavoro del dopoguerra, avevano intanto condotto il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ad istituire e diffondere da un lato i Corsi per gli ex-combattenti ed altre categorie assimilate, e dall'altro quelli per i disoccupati.

I corsi del genere cui si provvede (15) furono per primi quelli per i reduci, gli ex-partigiani, i profughi ed altre categorie prossime (16). La capacità tecnica dei lavoratori che erano stati a causa della guerra allontanati e distratti dalle loro precedenti attività era per vero assai minorata, ed in stato ancor peggiore si trovavano i giovani che per aver dovuto partecipare alle operazioni di guerra non avevano potuto neppure completare il loro addestramento professionale, sia tecnico che pratico; e perciò il provvedimento, oltre ad alleviarne

(13) Le cifre statistiche dei corsi INAPLI sino alla fine della guerra furono le seguenti:

	Allievi	Corsi
1939-40 . . . . .	55.280	1.427
1940-41 . . . . .	56.285	1.557
1941-42 . . . . .	58.800	1.733
1942-43 . . . . .	98.502	2.377
1943-44 . . . . .	47.782	1.347
1944-45 . . . . .	25.452	800

(14) V. per l'INAPLI Decreto Presidenziale 22 giugno 1949, n. 159 e per l'ENALC Decreto Presidenziale 13 giugno 1949, n. 387.

(15) Decreto Legge Luogotenenziale 26 aprile 1946, n. 240.

(16) Così, ad esempio, con recente interpretazione, sono stati compresi negli « assimilati » i figli e le vedove dei reduci e dei partigiani.

temporaneamente le pratiche condizioni di vita, giungeva utile a riparare almeno in parte le gravi lacune culturali e tecniche degli interessati.

La durata dei corsi e la relativa frequenza furono per lo più troppo brevi perchè potessero avere una efficacia veramente sensibile dal punto di vista addestrativo. Comunque, negli anni tra il 1946 ed il 1951 furono dai Corsi in parola addestrati ben 109.146 lavoratori, con una spesa complessiva di un miliardo e quattrocentosettantasei milioni, a carico dei bilanci del Ministero del Lavoro.

7. — A non molta distanza dal decreto legislativo per i reduci seguirono provvedimenti analoghi per i disoccupati (17) ispirati espressamente alla riconosciuta necessità di addestrare per un più utile e possibile avviamento al lavoro quanti di lavoro si trovassero privi, ma in realtà corrispondenti anche essi alla opportunità di sussidiare in qualche modo quei disoccupati che si trovassero in disagiate condizioni economiche.

Mentre infatti non era affatto nuovo nella legislazione il concetto (18) di addestrare i disoccupati per specializzarli nel proprio mestiere abituale od in altre attività, per modo da renderli meglio capaci di essere riassorbiti al lavoro, con questi ulteriori decreti in materia veniva sancito il principio, veramente nuovo nella concezione italiana della formazione professionale, che questa, lungi dall'essere onerosa per il lavoratore o futuro lavoratore, non dovesse essere neppure gratuita, ma addirittura per lui accompagnata da un compenso corrispondente all'utilità sociale di quanto egli si sobbarcava ad apprendere (19).

Concetto giusto nella tesi ma che nella pratica era ed è evidentemente collegato anche allo scopo di trovare pure in questo campo un modo di sussidiare i disoccupati; come è stato praticamente confermato dalla successiva legge (20) tuttora vigente e pur con lievi modifiche (21) disciplinatrice ultima del sistema.

8. — Gli enti legalmente e teoricamente preposti alla normale formazione professionale dei lavoratori adulti nelle sue fasi di addestramento, qualifica e specializzazione, che nell'intervallo di tempo tra il 1946 ed il 1949 avevano

---

(17) Decreto del Capo provvisorio dello Stato, 7 novembre 1947, n. 126 integrato dal D. L. 14 gennaio 1948, n. 2.

(18) Esso era già contenuto nell'art. 11 del D. L. 21 giugno 1938, n. 1380.

(19) Cfr. Relazione Altarelli al Convegno di Studi Statistici dell'I. S. E., pag. 28: «... si è giunti a riconoscere che per il lavoratore che aspira alla qualifica professionale ci troviamo di fronte non solo alla urgenza di un bisogno, ma al coincidere dell'interesse del singolo con l'interesse della collettività».

(20) Legge 29 aprile 1949, n. 264.

(21) Legge 4 maggio 1951, n. 456.

dovuto — anche per procurarsi i cespiti necessari per vivere — organizzare prima corsi per reduci e poi, rarefacendosi quelli, altri corsi per disoccupati, avevano atteso con ansia e con simpatia la nuova legislazione. Ma essa contenne per loro anche qualche delusione, poichè ammise all'organizzazione dei corsi, oltre di essi, le amministrazioni dello Stato e dei Comuni, nonchè « altri enti, istituti e associazioni » (22) non specificati.

In pratica il campo della formazione professionale, che (con il successivo art. 53) veniva contenuto in più ardui limiti per i corsi aziendali di qualificazione, veniva invece largamente aperto a tutti, se si trattava di corsi di disoccupati (23). Venivano, con la legge medesima, istituiti i cantieri scuola, di rimboschimento e per la costruzione di opere pubbliche.

9. — Le attuazioni pratiche in materia di istruzione professionale si sono spostate così enormemente, anche per legge, piuttosto verso il settore « patologico » che verso quello « fisiologico » che tale formazione deve avere, ma è tuttavia interessante, in sede di inchiesta sulla disoccupazione, considerare la portata degli effetti della legge nei confronti dei disoccupati facoltati a frequentare corsi di addestramento.

Dal 1947 al principio del corrente anno risultavano essere stati erogati dal Ministero del Lavoro, in base alla legge, fondi destinati ai corsi per disoccupati per quasi ventitrè miliardi e mezzo di lire (24). I corsi autorizzati od in via di autorizzazione erano 13.822, ed il numero totale dei 423.054 lavoratori disoccupati istruiti od assistiti mediante quei corsi, era stato distribuito nei vari esercizi in questa misura :

	Corsi	Disoccupati
1947-1949 . . . . .	2.070	75.666
1949-1950 . . . . .	3.354	104.339
1950-1951 . . . . .	3.676	110.149
1951-1952 . . . . .	4.722	142.000

A queste cifre andavano aggiunte quelle dei corsi di riqualificazione, non considerabili ai fini della disoccupazione anche perchè assai limitate, e quelle

(22) Art. 47 della citata Legge 29 aprile 1949, n. 264.

(23) La legge del 1951 ha attenuato questa parte della legge del 1949, prevedendo l'erogazione di contributi a enti e istituti « aventi per scopo l'addestramento professionale dei lavoratori » ma nella pratica l'interpretazione del disposto non è apparsa precisa ed ha piuttosto confermato gli Enti della Legge 1938 nella condizione di dover attendere erogazioni ministeriali occasionali anzichè poter contare su precisi cespiti o voci di bilancio. La recente disposizione ministeriale (con lettera 2 febbraio 1952, n. 3802/AG sono stati riammessi alla riscossione di fondi residui della Cassa di gestione degli assegni familiari), ha giovato alquanto all'INAPLI — autorizzato a riscuotere 25 milioni, ma non ha recato sensibile mutamento per l'ENALC, cui ne sono stati assegnati solo tre.

(24) Esattamente L. 23.367.386.599.

invece sintomaticamente alte dei disoccupati avviati ai cantieri di lavoro e di rimboschimento, che tra l'epoca di inizio ed il 1950 avevano assorbito ben 241.284 unità lavorative in 3.615 cantieri.

I programmi e le previsioni per il periodo in corso e quello immediatamente successivo comportano cifre molto più elevate di quelle sopra esposte, come vedremo oltre, nella esposizione della situazione attuale della formazione professionale in Italia.

10. — Nel settore di pertinenza della Pubblica Istruzione aveva nel dopoguerra una certa attinenza con le forze di lavoro, in quanto masse cui era rivolta, la istituzione della Scuola Popolare (25) per giovani e per adulti (26), diretta in particolar modo alla lotta contro l'analfabetismo e in nulla affatto collegata all'insegnamento professionale e tecnico, ma tuttavia non estranea alla formazione morale e di prima cultura delle classi lavoratrici.

Attinenza molto maggiore con la formazione professionale in senso stretto, anzi con il diretto esercizio di essa dovrebbero avere invece gli Istituti Professionali previsti nell'art. 11 del Disegno di legge per la riforma della scuola presentato alla Camera dal ministro Gonella nella seduta del 13 luglio 1951 e tuttora in esame. L'articolo in parola prevede il perfezionamento di una moltiplicazione dei tipi e dei gradi delle scuole oggi esistenti per questo genere di istruzione, e comporta un vasto ed articolato complesso di previsioni di cui il Gruppo di lavoro ha tenuto pieno conto, come può rilevarsi dagli atti di esso, e precisamente dalle relazioni parziali dei membri, Proff. Mario Tomassetti e Rev. D. Sinistrero (27).

---

(25) Legge 17 dicembre 1947, n. 1599.

(26) Attuabile, per quanto ci concerne, anche presso ambienti popolari, fabbriche, aziende, istituzioni per emigrati, e via dicendo.

(27) q. v.

## CAPITOLO II.

### CONDIZIONI ATTUALI DELLA FORMAZIONE CULTURALE GENERICA E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

11. Accertamento e studi. — 12. Fasi della formazione professionale. — 13. Rilievi statistici sulla affluenza ai corsi scolastici. — 14. Gestione e rilievo dei corsi extrascolastici. — 15. Realizzazioni nei confronti dei disoccupati.

11. — Ai fini dell'accertamento dello stato di fatto dell'attuale situazione italiana nei confronti della formazione dei lavoratori e dei futuri lavoratori agli effetti sia della loro prima occupazione, sia della loro rioccupazione — ove per un qualsiasi motivo si siano resi disoccupati — la Commissione di inchiesta e con essa il Gruppo di lavoro per la formazione professionale a questo scopo costituito (28), si è in primo luogo occupata e preoccupata di giungere alla determinazione delle condizioni in cui presentemente in Italia si svolge la formazione culturale e tecnica, sia generica, sia specifica, sia direttamente professionale della popolazione attiva italiana.

In tal senso è stato compiuto uno studio accurato del problema generale, e di quelli secondari ad essa attinenti circa la portata qualitativa, non meno che quantitativa, della formazione scolastica dei giovani e degli adulti.

La ricerca compiuta in questo senso ha dato risultati eminentemente chiari. Da essi è apparso evidente quale e quanta sia la zona della popolazione attiva adeguatamente preparata alle necessità della vita lavorativa ed a quelle di richiesta del mercato di lavoro, e quali e quante siano invece le deficienze di ordine accessorio, connesso con quella preparazione.

12. — Al riguardo, mentre dobbiamo fare riferimento per i dettagli ai susseguenti atti che contengono pubblicate per esteso le relazioni del Gruppo di lavoro, appare sin da ora opportuno presentare qui i dati sostanziali della situazione.

Da essi risulta che, se da un lato si considerano la qualità e la quantità dei « formati », sia in sede scolastica, sia in sede para-scolastica, sia in sede

---

(28) Per la composizione del Gruppo di lavoro, vedi la Premessa alla presente relazione.

extra-scolastica (cioè fuori di scuola e direttamente in sede di azienda, o di addestramento qualificativo presso enti o corsi a ciò destinati in sede di lavoro) e dall'altro parimenti si considerino la qualità e la quantità degli « assorbiti » e dei « richiesti » dal mercato di lavoro, si hanno i dati che seguono. Ed in primo luogo si rileva che la formazione professionale nel nostro Paese si ottiene attraverso tre fasi :

a) la fase scolastica attuata in forma più o meno generico-specifica, dagli organi dello Stato e più precisamente da quelli del ministero della pubblica istruzione nei confronti dei giovani che dai sei anni in poi vengono preparati nei vari gradi della scuola primaria, secondaria, e superiore.

In questa preparazione è, evidentemente, in ispecie dopo quanto si è potuto rilevare nel corso dell'inchiesta, più generico l'insegnamento derivante dalla scuola elementare e dalla scuola secondaria inferiore, altrimenti detta « media unica », mentre appare orientato con più vari indirizzi quello proprio della istruzione media superiore, e certamente specifico, ma tuttavia per lo più ancora con prevalenza della teoria sulla pratica, quello della istruzione superiore.

Mentre infatti sino ai 14 anni di età — cioè fino al termine della scuola media inferiore, — il giovane viene nelle scuole di Stato o pareggiate o parificate istruito in forma del tutto generica, per cui ogni effettiva capacità delle singole attività pratiche di lavoro non possono da lui essere esercitate se non grazie ad un particolare successivo diretto addestramento sul lavoro, nella sede media superiore gli indirizzi scientifici si differenziano da quelli classici per una maggiore specializzazione ; e pienamente specializzate, sino al limite della pratica possibilità di esercitare, con breve limitato tirocinio, una professione specifica, sono numerose scuole superiori professionali. In questo ultimo caso si trovano, e con alcuni altri, sono agli effetti della nostra Inchiesta particolarmente importanti, gli istituti tecnici industriali, nautici, agrari, commerciali e per geometri, le scuole di magistero e i licei artistici e, finalmente, le scuole per il magistero delle attività della donna.

b) Le due fasi para-scolastica (corsi vari non sul lavoro) ed extra-scolastica (addestramento sul lavoro).

L'addestramento di quei futuri lavoratori, e dei lavoratori disoccupati che debbano essere qualificati, o riqualificati per nuovo e diverso avviamento al lavoro, e che non abbiano seguito quei rami specializzati dell'istruzione tecnica che sopra abbiamo veduto, ma provengano dall'istruzione primaria, o comunque non specializzata, è devoluta, almeno in parte, per legge, come meglio può vedersi negli atti di relazione del Gruppo di Lavoro di competenza, cui abbiamo già fatto riferimento, o alla cura di corsi organizzati da enti con-

nessi con le fasi (29) attive del lavoro o al diretto apprendistato presso il datore di lavoro.

13. — Dal punto di vista quantitativo, mentre è apparso estremamente difficile ed anzi pressochè impossibile un accertamento sicuro e metodico del numero di coloro che oggi fanno parte od aspirano a far parte delle forze di lavoro, e che si trovano nella condizione ultima sopraesposta — ossia che vanno debitori ad un apprendistato diretto per la loro effettiva capacità ultima di lavoro — è stato relativamente semplice accertare in forma statistica rigorosa il numero sia delle masse formate in sede scolastica, specializzate o no, sia di quelle formate o qualificate mediante corsi ed esercitazioni attuati da enti ed organismi connessi con il lavoro.

Dalle rilevazioni ottenute sia dal Gruppo di Lavoro, sia dall'indagine sulle forze di lavoro eseguita dall'ISTAT per conto dell'Inchiesta, sono state assodate le cifre che riferiamo e illustriamo con gli allegati grafici n. 1, 2 e 3.

Da tali grafici si rileva che :

a) sulla base della situazione scolastica e di quella della popolazione del 1950, ed ammesso un flusso costante di iscrizioni, risulta che il 67,7% dei giovani in età di 11 anni si arrestarono ad una istruzione elementare o non ebbero alcuna istruzione ; che degli iscritti al 1° anno delle scuole secondarie inferiori oltre il 65 % non giunse alla scuola media superiore ; che dei giovani iscritti al 1° anno delle scuole medie superiori il 45 % non giunse a conseguire il diploma o la maturità del proprio indirizzo scolastico e meno del 37 % giunse ad iscriversi all'Università ; che, infine, rispetto agli iscritti al 1° anno delle Facoltà Universitarie il numero dei laureati fu, sempre nel 1950 di circa il 60 % ;

b) rifacendo lo stesso cammino in senso inverso, può quindi dirsi che, rispetto al 100 % dei giovani di una classe di età, e con riferimento alla situazione scolastica del 1950, la media percentuale dei laureati fu del 2,3 %, quella dei frequentanti l'Università che non si laurearono, fu dell'1,9 % ; quella dei diplomati e maturi di scuole medie superiori fu in totale del 6,9 % ; quella dei frequentanti tali scuole che cessarono gli studi prima della maturità o del diploma fu del 5,1 % ; quella dei rimasti con frequenza o licenza di scuola media inferiore fu del 22,3 % ; e quella dei giovani che ebbero soltanto una istruzione elementare o nessuna istruzione fu, come abbiamo sopra visto, del 65,7 %. Nel passato quest'ultimo gruppo era, peraltro, assai più numeroso :

---

(29) Cfr. la legislazione intercorsa dal D. L. 1380 del 21 giugno 1938 sino alla più recente regolamentazione, espressamente diretta ad alleviare le condizioni economiche dei disoccupati, oltre che a formarli professionalmente, delle due Leggi 29 aprile 1949, n. 264 e 4 maggio 1951, n. 456.

ad es., nel 1921 poteva essere valutato intorno all'88 %. È perciò che le altre percentuali risultarono molto più basse.

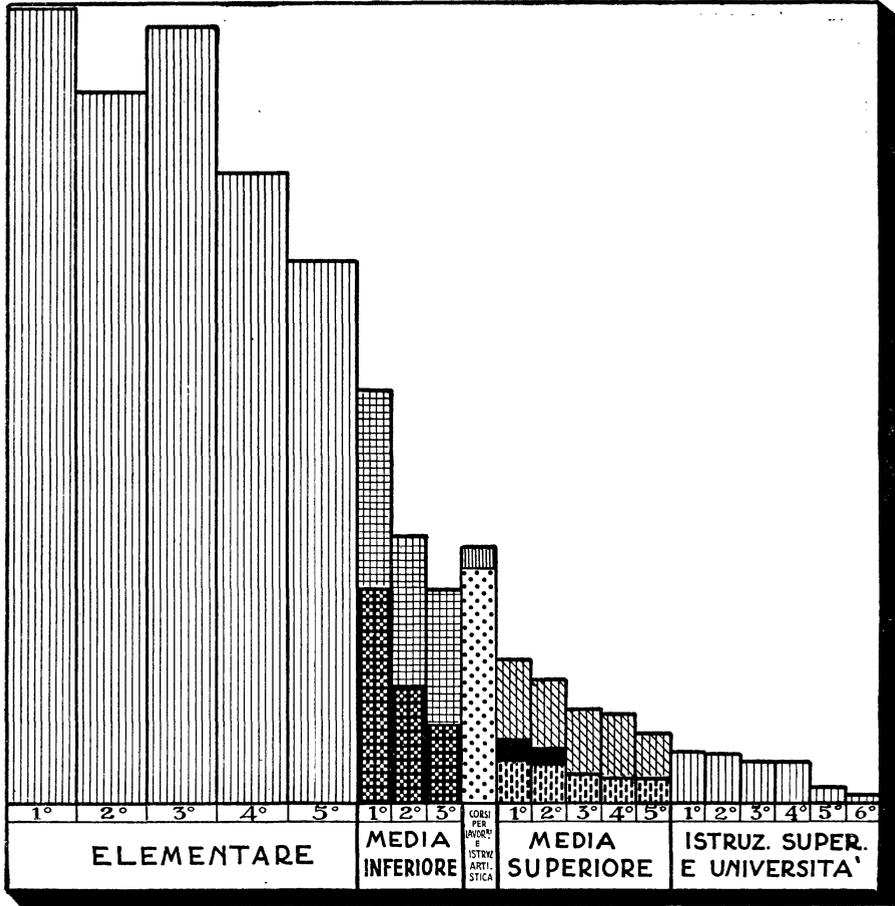
c) Ove, infine, si faccia riferimento ad analoghe percentuali prese con riguardo a tutta la popolazione scolastica frequentante in un determinato anno — nel caso specifico del nostro esempio quello scolastico 1950-1951 — ed astratto dalla massa degli analfabeti di corrispondente età, che può essere calcolata in un ulteriore 4 %, nonchè degli iscritti a Seminari, si hanno le seguenti cifre rispettivamente assolute e percentuali :

		% allievi
ISCRITTI ALLE SCUOLE ELEMENTARI	4.608.146	77.4 %
Scuola media . . . . .	373.395	
Scuola di avviamento . . . . .	344.162	
SCUOLA SECONDARIA INFERIORE IN TOTALE	717.557	12.1 %
Licei classici . . . . .	119.680	
Licei scientifici . . . . .	39.859	
Istituti magistrali . . . . .	71.405	
Istituti tecnici . . . . .	117.358	
Scuole tecniche . . . . .	28.823	
Istituto Magistero per la donna . . . . .	6.066	
SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE IN TOTALE	383.191	6.4 %
Istruzione artistica . . . . .	13.768	0.2 %
Frequentanti l'Università. . . . .	231.114	3.9 %
	<u>5.953.776</u>	

Se esaminiamo poi l'addestramento in sede non scolastica, ma lavorativa, quello, cioè, che — con il controllo di dicasteri diversi dalla Pubblica Istruzione o con la diretta collaborazione e direzione dei singoli datori di lavoro, aziende o persone — addestra a qualche attività di lavoro esecutivo individui che abbiano assolto gli obblighi scolastici costituzionali, ci troviamo in presenza di dati indicativi non meno importanti.

Cominciamo in primo luogo col vedere cosa accade per coloro che si avviano ad una prima occupazione. Se sfuggono, purtroppo, in questo campo, alla statistica precise cifre relative all'apprendistato puro e semplice in quanto fatto presso singoli datori di lavoro, non sfuggono però nè una valutazione razionale del valore dei fenomeni nè il rapporto della immissione globale dei giovani nelle forze di lavoro con la massa di coloro che terminano o abbandonano gli studi. A tal riguardo si è largamente detto che al compimento del quattordicesimo

GRAFICO I - ALUNNI ISCRITTI NELL'ANNO SCOLASTICO 1949-50  
PER RAMI DI INSEGNAMENTO E PER CLASSI



- 2.500 iscritti
  Scuola media unica
  Scuole e corsi di avviamento professionale.
- Scuole artistiche
  Corsi liberi d'istruzione tecnica per lavoratori.
- Insegnam. classico, scientifico e magistrale
  Scuole tecniche
  Istituti tecnici

anno di età — ossia al momento in cui la legge consente la suddetta immisione — su dieci individui uno solo prosegue per gli studi tecnici che lo dovranno condurre a funzioni almeno intermedie tra quelle esecutive manuali e quelle direttive intellettuali, un altro prosegue per gli studi liceali, che dovrebbero condurre a queste ultime, e ben otto iniziano invece senz'altro — od hanno già iniziato in fieri, abbandonando gli studi — la vita del lavoro nel campo strettamente esecutivo.

Dato che su una popolazione di 45 milioni di abitanti si può calcolare che il numero dei giovani di 14 anni si aggiri in Italia intorno ad 800.000, ciò indica si dice, che per l'addestramento o l'apprendistato possono presentarsi ogni anno circa 650.000 nuovi elementi. In realtà questo numero subisce notevoli riduzioni sia in quanto non tutti gli individui si avviano realmente al lavoro, sia in quanto altri sono già fuori degli studi, cosicchè, sebbene le riduzioni stesse siano in parte corrette da coloro che al lavoro si presentano con uno o più anni di ritardo, tuttavia può calcolarsi che tra i giovani in età di ammissione al lavoro entrino ogni anno a far parte delle forze di esso il 95 % dei maschi ed il 30 % delle ragazze con un totale di poco meno che 500.000 unità (30). Alla scuola media superiore accedono invece intorno a 120.000 quattordicenni ed ultraquattordicenni.

14. — Alla formazione tecnica di questa alta quota di giovani che si presentano con una preparazione scolastica meramente generica, poichè, in ogni caso, elementari o generici sono in Italia gli studi compiuti, o non compiuti, prima del 14° anno di età, debbono quindi immediatamente provvedere per circa la metà l'industria, l'artigianato ed i trasporti, e per l'altra metà l'agricoltura, il commercio, le arti ed altre attività varie.

La parte residua della quota complessiva che sopra abbiamo indicata e parte della quota minore già immessa al lavoro dovranno inoltre più tardi essere a loro volta qualificate o riquelificate, per assumere, migliorare, riprendere o variare le proprie condizioni di lavoro.

Come si deve provvedere a tutto ciò, fuori del normale apprendistato di azienda, che, come è ovvio, viene consentito per lo più soltanto ai più giovani? Evidentemente con mezzi che dovrebbero essere attuati con il controllo dello Stato, cioè sulla base di tutta quella legislazione che, in sede di Dicasteri del Lavoro e della Agricoltura, va dal D. L. 21 giugno, 1380 (e prima) alla legge 4 maggio 1951, n. 456, e successive modifiche.

---

(30) Cfr. Relazione generale del Presidente del Gruppo di lavoro per le prospettive demografiche ed economiche, Prof. Livi.

Dalle statistiche, in questo caso rigorose e specifiche, relative ai mezzi in parola, attuati da Enti speciali o da aziende, con il controllo ministeriale, risultano i dati seguenti :

a) per l'agricoltura i corsi di addestramento a contadini nel 1951-52 furono 2.769 con 92.231 partecipanti.

b) per gli altri settori si ebbero nello stesso anno ed in quelli immediatamente precedenti le seguenti realizzazioni: Corsi *normali* di addestramento professionale di cui alla legge 4 maggio 1952, n. 456 (Esercizio 1951-52) Corsi n.º. 1.813, Lavoratori n. 54540, Spesa L. 939.720.583 (31):

1) Corsi *aziendali di riqualificazione* :

Esercizio 1948-49 - Corsi n. 95 - Lavoratori n. 7.376 - Spesa L. 483.600.042.  
Esercizio 1949-50 - Corsi n. 68 - Lavoratori n. 2.970 - Spesa L. 160.926.827.

2) Corsi di *addestramento professionale per reduci, partigiani e assimilati* :

Esercizio 1948-49 - Corsi n. 1.436 - Lavoratori n. 49.172 - Spesa L. 353.000.000.  
Esercizio 1949-50 - Corsi n. 1.368 - Lavoratori n. 47.229 - Spesa L. 158.712.052.  
Esercizio 1950-51 - Corsi n. 267 - Lavoratori n. 7.369 - Spesa L. 119.409.000.  
Esercizio 1951-52 - Corsi n. 7 - Lavoratori n. 2.130 - Spesa L. 16.300.000.

15. — Dalle indicazioni dei suesposti due punti a) e b), più già rilevarsi come, anche numericamente, un sensibile apporto sia dato all'addestramento tecnico ed alla qualificazione di vaste categorie e masse lavoratrici occupati.

Le realizzazioni numericamente maggiori sono state tuttavia raggiunte nei confronti della mano d'opera disoccupata.

Ed infatti nel 1951-52, e negli esercizi immediatamente precedenti, si sono avuti :

a) Corsi di *addestramento professionale per lavoratori disoccupati* :

Esercizio 1948-49 - Corsi n. 1.975 - Lavoratori n. 63.290 - Spesa L. 2.381.924.183.  
Esercizio 1949-50 - Corsi n. 3.305 - Lavoratori n. 102.850 - Spesa L. 5.651.977.222.  
Esercizio 1950-51 - Corsi n. 3.676 - Lavoratori n. 110.149 - Spesa L. 6.799.265.595.  
Esercizio 1951-52 - Corsi n. 4.677 - Lavoratori n. 134.336 - Spesa L. 8.502.042.341.

b) *Cantieri ai lavoro e di rimboschimento* :

Esercizio 1949-50 - Cantieri n. 1.680 - Lavoratori n. 108.498 - Spesa L. 7.845.365.913.  
Esercizio 1950-51 - Cantieri n. 3.695 - Lavoratori n. 243.188 - Spesa L. 15.385.456.316.  
Esercizio 1951-52 - Cantieri n. 5.714 - Lavoratori n. 356.722 - Spesa L. 22.992.912.237.

(31) I predetti corsi sono stati gestiti da :

- I. N. A. P. L. I. (Industria): Corsi n. 960 - Lavoratori n. 29.000 - Spesa L. 289.475.000.
- E. N. A. L. C. (Commercio, albergo e turismo) - Corsi n. 415 - Lavoratori n. 12.450 - Spesa L. 391.080.000.
- E. N. E. M. (Marina) - Corsi n. 4 - Lavoratori n. 150 - Spesa L. 49.880.000.
- C. N. F. M. O. A. S. (vari) - Corsi n. 51 - Lavoratori n. 1.540 - Spesa L. 12.405.000.
- A. C. L. I. (vari) - Corsi n. 42 - Lavoratori n. 1.300 - Spesa L. 107.561.000.
- ENTI VARI - Corsi n. 333 - Lavoratori n. 10.100 - Spesa L. 79.313.000.

Nei confronti di tutte le ora citate forme di addestramento postscolastico ed extrascolastico è da rilevare come esse non siano tutte esclusivamente addestrative (parag. 7 e segg.) ma in parte anche dirette a sussidiare i disoccupati, piuttosto che a qualificarli o riqualificarli.

Tale è il caso, soprattutto, dei cantieri di lavoro, mentre anche per gli altri corsi per disoccupati e persino nei corsi cosiddetti «normali» è stato rilevato come di solito troppo limitato sia il periodo di durata dei corsi. Non soltanto è chiaro che corsi di durata da due a otto mesi costituiscono un periodo troppo breve per dare frutti veramente efficaci, ma si è delineata altrettanto chiaramente la necessità che la pianificazione ed, eventualmente, la approvazione dei corsi medesimi debba essere non sempre annuale, bensì biennale ed anche triennale, in modo da assicurare uno sviluppo quanto possibile completo della materia svolta nell'addestramento o qualifica del lavoratore interessato.

Sono stati rilevati, infine, anche gli svantaggi della attuale estrema pluralità degli Enti cui si è consentito di organizzare corsi del genere, attraendo in questo delicato campo tecnico organizzazioni ed organismi che spesso non erano nati per questi fini e se li sono arrogati solo di recente, pluralità che può condurre ad una polverizzazione del sistema con notevole abbassamento di tono nel metodo e nella dottrina.

### CAPITOLO III

#### SQUILIBRI TRA LA PRESENTE FORMAZIONE CULTURALE E PROFESSIONALE E LE ABILITÀ ASSORBITE DAL PAESE

16. L'inchiesta dell'I. S. T. A. T. — 17. Osservazioni. — 18. Deficienze della preparazione culturale in genere e della preparazione qualificativa specifica.

16. — Per valutare gli squilibri tra la formazione culturale generica e le abilità tecniche richieste dal Paese, non si può evidentemente tenere principalmente conto di quanto fatto per la qualificazione dei lavoratori occupati e disoccupati, per i quali in sostanza non si svolge che un atto riparatorio della mancata precedente preparazione scolastica, qualificazione che si riferisce a tutta la massa delle forze di lavoro, e non alle nuove leve di lavoro soltanto.

Occorre invece tenere nel conto più completo possibile quanto si fa — e più ancora quanto non si fa — in sede scolastica, anche per poter operare un raffronto fra la attuale preparazione a titoli specifici professionali ed il potere di assorbimento da parte del lavoro e nel nostro Paese, di quanti quei titoli abbiano conseguito.

Un raffronto di tal sorta deve essere fatto tenendo presente da un lato le già prima citate cifre assolute e percentuali della statistica scolastica, e dall'altro quelle delle forze di lavoro occupate e non occupate, ripartite secondo il grado di istruzione; cifre, queste ultime, che sono state rilevate per conto dell'Inchiesta nella recente grande indagine affidata all'I.S.T.A.T.

Dal confronto consegue la seguente interessante esposizione percentuale rispetto alla massa totale :

GRADO DI ISTRUZIONE	SCOLARI NELL' ANNO	LAVO- RATORI OCCU- PATI	FORZE DI LAVORO IN TOTALE	LAVORATORI DISOCCUPATI		
				In totale	Inoc- cupati (a)	già occupati
1) Con istruzione elementare o nessuna . . . . .	65,7	85,7	84,9	73,6	63,-	85,4
2) Con frequenza o licenza di scuola media inferiore . . . . .	22,3	7,6	8,1	14,-	18,2	9,3
3) Con frequenza di scuola media superiore . . . . .	5,1	1,1	1,2	2,1	3,1	1,-
4) Con licenza o diploma di scuola media superiore . . . . .	2,6	3,5	3,7	8,1	12,-	3,7
5) Frequenza . . . . .	1,9	0,3	0,3	0,3	0,5	0,1
6) Laureati . . . . .	2,4	1,8	1,8	1,9	3,2	0,5
	<b>100,-</b>	<b>100,-</b>	<b>100,-</b>	<b>100,-</b>	<b>100,-</b>	<b>100,-</b>

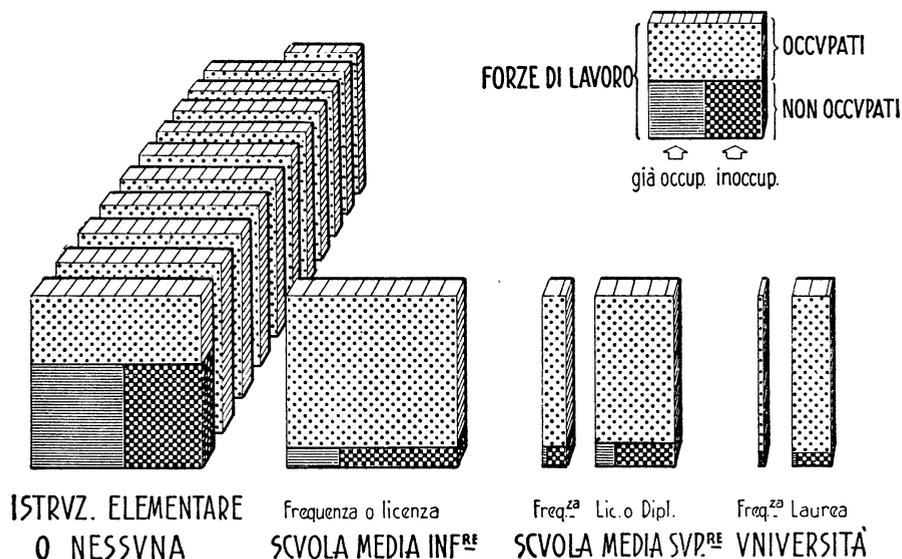
(a) Ossia in cerca di prima occupazione.

17. — Come prime ed immediate osservazioni dalla precedente tavola, in complesso, nella distribuzione *per grado di istruzione*, si rilevano due elementi sostanziali :

a) da un lato appare certo che il livello culturale generale medio tende ad elevarsi nelle scuole di oggi rispetto alle masse già immesse nelle forze di lavoro : al 14,3 % di queste che hanno istruzione superiore alla elementare si oppone infatti il cospicuo 34,3 % di coloro che, con pari istruzione secondo i dati 1950, frequentano scuole a quella superiore ;

b) per converso, sembra constatarsi tra i disoccupati un livello di cultura relativamente più elevato che fra gli occupati : mentre, infatti, di questi ultimi il 14,3 % ha una istruzione superiore a quella elementare, tra i disoccupati il 26,4 % trovasi in tale condizione. Ciò può stupire, quando si tenga conto che è proprio nei confronti dei disoccupati che viene lamentata una relativa carenza di preparazione culturale. Parte di questa però deve essere ritenuta un motivo di *slogan*.

GRAFICO N. 2 - GRADO DI ISTRUZIONE DELLE FORZE DI LAVORO, OCCUPATI E DISOCCUPATI.



In realtà, se poi le cifre assolute delle forze di lavoro vengono esaminate anche secondo la ripartizione per singole categorie di occupazione (occupati, inoccupati, ecc.) e facendo pari a 100 ciascuna categoria di istruzione, si consi-

derano le percentuali per gli occupati, i disoccupati e via dicendo, si ha invece la dimostrazione che relativamente pochi (il 5,8 % circa rispetto a quel 100) sono gli innocupati e disoccupati nelle forze di lavoro che hanno solo istruzione elementare o nessuna, mentre sensibilmente più alte sono le loro quote fra coloro che hanno gradi di istruzione più alta, circa l'11,7% di lavoratori forniti di frequenza o licenza delle scuole medie inferiori o di frequenza della scuola media superiore; il 14,2 % circa fra quelli forniti di licenza o diploma di questa scuola medesima; l'8,2 % circa fra quelli che hanno frequentato corsi universitari, e finalmente meno del 7 % fra coloro che posseggono una laurea.

Se poi osserviamo le percentuali dei disoccupati (già occupati) rispetto al totale delle forze di lavoro di ciascun grado di istruzione, troviamo le seguenti cifre: 3,2 % per i già occupati con istruzione elementare o nessuna, il 3,6 % per quelli con frequenza o licenza secondaria inferiore, il 2,5 % per quelli con frequenza scuola secondaria superiore, il 3,1 % per i diplomati di questa stessa scuola, l'1,8 % per gli iscritti all'università e, infine, lo 0,8 % per i laureati.

Le cifre più alte si trovano, quindi, proprio nel settore dei meno istruiti, mentre scarsissimo è il numero dei laureati che hanno perso l'occupazione.

Restano in tal modo confermati per la più parte — e dall'altra parte corretti — gli squilibri fra le varie colonne della tavola sopra esposta.

Essi si mostrano meno sensibili per il più basso ed i più alti gradi di questa, mentre si accentuano per i gradi medi. Ove però si consideri che in taluno di questi gradi medi, e precisamente in quelli dell'istruzione media superiore, oltre la metà degli studenti appartiene ad indirizzi classici o comunque non destinati a produrre degli specialisti o dei professionisti, ma degli elementi che debbono continuare negli studi per divenire tali — onde anche per quelli di essi che seguono indirizzi tecnici o scientifici le quote dei disoccupati rispetto agli occupati si debbono intendere assai sensibilmente ridotte — appare chiaro che il più forte e forse il solo squilibrio effettivo si ha per coloro che si sono limitati a quella cultura media inferiore che dovrebbe essere conseguita fra l'11° e il 14° anno di età.

Le cause di questo massimo squilibrio sono facilmente rintracciabili nel fatto indiscutibile che quella cultura è assolutamente generica e non specializzante, per cui il giovane che a 14 anni (o più tardi) si presenta con essa al lavoro non può essere compreso, nonchè nei quadri di collegamento tra le operazioni esecutive e quelle direttive che sono propri dei tecnici addestrati nelle scuole medie tecniche superiori, neppure in quelli dei lavoratori manuali qualificati, mentre, d'altra parte, non intende o non può retrocedere nella semplice manovalanza.

18. — È chiaro quindi che anche in questo caso gli squilibri si hanno non tanto per carenza numerica delle leve di lavoro, quanto per deficienza sia della preparazione culturale in genere, sia della preparazione qualificativa specifica dei giovani ad esse destinati.

Si è avuto, cioè, sino dalla fondazione dello Stato italiano, un fenomeno costante, seppure sempre più attenuato mano mano che si giunge ai nostri giorni, per il quale il marcato analfabetismo, il semi-analfabetismo, e le inadeguate od inadatte formazioni hanno contribuito tutti a sospingere le masse di lavoro verso un livello istruzionale più basso di quello che sarebbe auspicabile e necessario per un rapido progredire delle attività di lavoro. Ciò grava sensibilmente sul rallentamento della produttività nazionale che, con beneficio indubbio della occupazione, salirebbe di molto se la preparazione culturale e quella tecnica dei lavoratori fossero di media più elevata.

Da questo stato di cose e dai risultati delle altre indagini del Gruppo di Lavoro si giunge alle seguenti ulteriori e particolari osservazioni :

*A) Istruzione elementare e generica :*

1) l'84,6 % degli occupati non ha nessuna istruzione o la sola istruzione elementare : secondo una valutazione del prof. Salvemini, solo 1/8 di quell'84 % (cioè poco più del 10 % dei lavoratori occupati) è in possesso della licenza di 5<sup>a</sup> elementare. Il che significa, anche che oltre 7/8 dei lavoratori occupati hanno scarsissima istruzione o sono analfabeti. Si sarebbe potuto dedurre che la situazione culturale dei lavoratori disoccupati fosse ancora peggiore, mentre invece l'indagine ISTAT già citata ha rivelato esattamente il contrario, come è logico in relazione al progressivo miglioramento delle condizioni di cultura nelle nuove leve di lavoro.

2) Tuttora oltre un milione e centomila ragazzi fra i 6 e i 14 anni non adempiono interamente all'obbligo scolastico (32). Bisogna formarli o scolasticamente (mandandoli a scuola) o lavorativamente (con leggi speciali sull'apprendistato dei minori di 14 anni e simili altri mezzi obbligatori.)

3) Esiste pure tuttora una massa di 2 milioni circa di analfabeti in età lavorativa di cui la metà maschi (cioè il 10 % sono degli appartenenti alle forze di lavoro) da educare anche in questo campo per adeguarsi meglio ai bisogni del lavoro moderno.

4) Una indagine sul semi-analfabetismo ci dà le seguenti cifre :

- a) licenziati di 3<sup>a</sup> elementare nel 1950, l'89 % dei ragazzi di 9 anni;
- b) licenziati di 5<sup>a</sup> elementare nel 1950, il 69 % dei ragazzi di 11 anni.

---

(32) Cioè, non si sono mai iscritti, o si sono ritirati permanentemente dalla Scuola elementare, o si sono limitati a conseguire la licenza di 5<sup>a</sup> elementare (circa 300.000).

5) Più di 90.000 ragazzi di 9 anni all'anno non arrivano ad avere la 3<sup>a</sup> elementare, cioè un minimo indispensabile di cultura generica.

6) Da altre indagini compiute dal Gruppo appare probabile che soltanto 1 su 10 operai oltre 40 anni abbia la licenza elementare; per gli operai più giovani può giungersi a 3/10. Questo è certo uno degli ostacoli più gravi all'incremento della produttività.

7) Da parte delle scuole popolari, che operano ai fini del recupero, si è, nell'ultimo quinquennio (1947-52), provveduto ad una primaria istruzione di oltre 1 milione e settecentomila individui (33).

*B) Istruzione secondaria inferiore (nel campo professionale) con cui si giunge al limite dell'età di ammissione al lavoro 14 anni:*

1) Attualmente più di 200.000 licenziati dalle elementari (cioè più del 40 %) non proseguono gli studi.

2) Gli iscritti nei tre anni della Scuola media inferiore, nel 1949-50, furono circa 632.000, di cui nella scuola media unica il 53 %, nelle scuole e corsi di avviamento il 46,2 %) e nei primi 3 anni delle scuole ed istituti d'arte l' 0,8 %.

3) All'istruzione propriamente tecnica (scuole e corsi di avviamento d'arte) affluirono percentualmente assai più giovani nel settentrione (54 % circa) che nell'Italia centrale (43,2 %), meridionale (38,4 %) ed insulare (34,7 %) perchè nel mezzodi si tende maggiormente ad avviare i giovani a carriere ritenute di maggior decoro attraverso la istruzione classica.

4) Tuttavia, può apparire sproporzionata alle possibilità di assorbimento locale la percentuale degli iscritti all'istruzione professionale del Mezzogiorno e delle isole — il che spiega in parte anche la forte emigrazione di lavoratori dal Sud al Nord — e più ancora l'attuale e progressivo incremento numerico locale degli istituti scolastici del genere, le cui aule vedono una frequenza anche essa sensibilmente minore di allievi rispetto al settentrione, per cui, ad esempio, sovente un'aula dello stesso ramo di insegnamento ospita 20-25 alunni nel Sud e 30-35 ed oltre, nel Nord.

5) Fortissima è la quota di riduzione fra il 1<sup>o</sup> anno di iscrizione e quella delle licenze del 3<sup>o</sup> anno, che discende in blocco per scuole dei tipi sopra indicati dai 296.918 del 1<sup>o</sup> anno, a 131.073 licenziati del 3<sup>o</sup>.

---

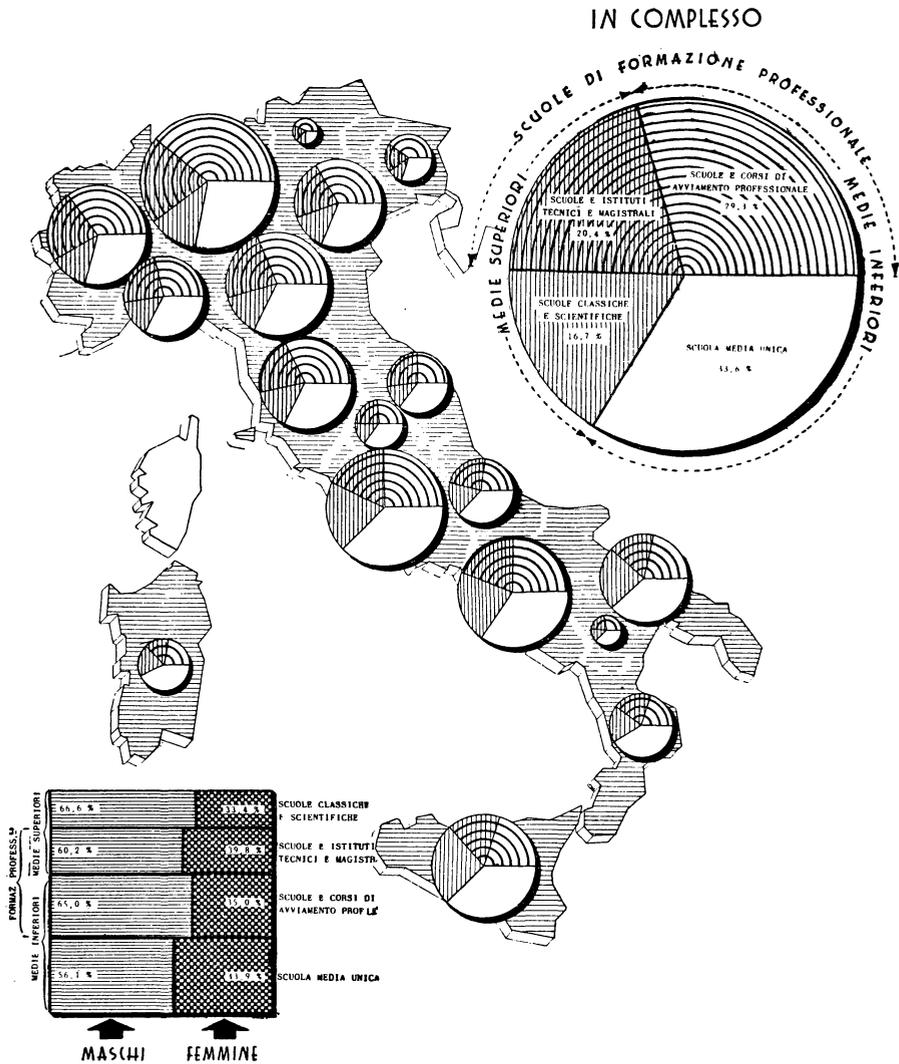
(33) Non tutti, peraltro, distinti, nonchè una parte di essi hanno frequentato per vari anni consecutivi i relativi corsi.

**C) Istruzione media superiore :**

1) I licei classici e scientifici che, avendo una naturale continuazione nelle università, preparano alle « professioni del pensiero », contano il (33,6 + 11,3) 45 % circa della popolazione scolastica dell'istruzione media superiore.

2) Gli istituti e le scuole di carattere tecnico che, invece, preparano direttamente alle professioni della tecnica, ne contano il (30,8 + 6,9) 38 % circa.

GRAFICO N. 3 - DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEGLI ALUNNI DELLE SCUOLE MEDIE



3) Sono da considerare di carattere ambivalente, in quanto possono preparare sia ad ulteriore sviluppo della cultura verso le professioni del pensiero sia all'immediato esercizio di una attività tecnica, gli istituti magistrali, i licei artistici e qualche altra scuola che nel complesso contano il (16,1 + 1,4) 18 % circa della popolazione scolastica.

4) Un vasto problema è quello della preparazione dei tecnici di grado medio (licenziati da istituti tecnici), che debbono costituire quadri attivi di esecuzione delle attività industriali, agrarie, commerciali, nautiche, e via dicendo.

Essi vengono praticamente a costituire, come capotecnici e istruttori pratici di quelle attività, la indispensabile zona intermedia ed intermediaria tra i dirigenti laureati e la manovalanza, ed hanno quindi l'importantissimo compito ed il dovere di essere addestrati e formati in modo da poter bene comprendere quanto dagli elementi di direzione viene studiato ed elaborato, di assimilarlo e poi trasmetterlo alla mano d'opera guidando e controllando l'opera di quest'ultima.

5) Perciò, su questi tecnici di grado medio e sulla attuale situazione che li concerne è stato portato con estrema attenzione l'esame del Gruppo grazie all'opera del prof. ing. Tomassetti, e del presidente del Gruppo ing. Martinoli.

6) L'indagine così condotta dal Gruppo ha portato in un primo momento alla considerazione che la produzione annuale attuale dei tecnici di grado medio superiore, ad esempio dei periti industriali, potesse apparire alquanto esuberante rispetto alle corrispondenti possibilità di assorbimento.

Ciò perchè l'alto incremento del numero di istituti statali e non statali ha condotto negli ultimi tempi alla formazione di circa quattromila periti industriali all'anno, mentre solo 2.100 unità circa sembravano venire annualmente assorbite per mansioni effettivamente corrispondenti a quelle prevedibilmente inerenti al diploma ricevuto, qualora si calcoli che venga richiesto un vero capotecnico e esecutore ma anche coadiuvatore del dirigente laureato, per ogni 50 operai.

La cifra di assorbimento sale però notevolmente qualora si tenga conto dei periti assorbiti con mansioni sia pure di capotecnico, ma più modeste in quanto propriamente esecutive, nel qual caso può considerarsi assoluto e necessario un capotecnico per ogni 20 lavoratori manuali.

Inoltre il perito industriale ha nell'industria moderna delle possibilità non solo come capotecnico, o come suo dipendente ma per funzioni tecniche di grado non inferiore al capo, e che di questo non sono meno importanti. Accanto all'organizzazione gerarchica, si profila sempre più distinta l'organizzazione funzionale: il controllo qualitativo, lo studio dei metodi e dei tempi

di lavoro, il controllo del processo produttivo, l'addestramento all'interno dell'azienda, ecc., assorbono, ogni anno di più, elementi non solo provenienti dalle Università e dai Politecnici, ma anche dalle Scuole ed Istituti Industriali. Ciò fa sì che le possibilità di assorbimento da parte dell'Industria di elementi opportunamente preparati alla tecnica ed all'organizzazione moderna, siano assai notevoli.

Si potrebbe dire che anche l'operaio comune, adibito alla semplice ripetizione di operazioni elementari, è destinato ad essere in parte spodestato dall'impiego di macchine più automatizzate. Queste, peraltro, richiedono un numero sempre maggiore di personale tecnicamente preparato, di notevole grado culturale, capace di affrontare con metodo e sistematicità problemi complessi, doti e conoscenze che solo una scuola acconcia può formare ad impartire.

Sulla base di queste considerazioni si viene non soltanto a constatare attualmente prossimo l'equilibrio tra diplomati e quote di assorbimento, ma anche a ritenere che sia possibile ed opportuno nei prossimi anni consentire un ulteriore aumento numerico della produzione di periti tecnici di grado medio, in corrispondenza del progressivo eventuale incremento delle attività industriali ed altre.

#### *D) Diplomatici e laureati :*

1) Esiste una indubbia sperequazione fra coloro che si avviano alle università e coloro che entrano nella vita professionale. Ciò è corretto in parte dal fatto che in questo dopoguerra più della metà degli iscritti al 1° anno di università non raggiungono la laurea.

2) È notevole ed abbastanza sintomatico che le più alte percentuali di fuori corso, rispetto agli iscritti ed ai laureati, si presentino nelle facoltà di magistero, economia e commercio, ingegneria, scienze fisiche e matematiche, cioè proprio in facoltà corrispondenti alle professioni nelle quali senza laurea poco o nulla si può fare. In totale i fuori corso di tutte le facoltà furono il 56 % degli iscritti (82.000 circa contro 146.500) nel biennio 1948-50. Rispetto ai laureati essi appaiono dunque quattro volte più numerosi (82.000 circa contro 20.665 nello stesso biennio).

#### *E) Osservazioni generali sulla relazione intercorrente tra il grado di istruzione e la occupazione dei lavoratori:*

1) La situazione istruzioneale ed il suo basso livello sono certo connessi con la povertà del Paese. Essi non si verificano in altri paesi. Nei paesi con reddito *pro-capite* più elevato, sia pure con scarse materie prime, come ad

esempio Svizzera, Danimarca, Norvegia, la massa della popolazione e degli occupati in particolare, risulta generalmente avere compiuti almeno otto anni di studi inferiori. Negli Stati Uniti il 98 % dei ragazzi tra gli 11 ed i 14 anni va a scuola.

2) Un più elevato grado di istruzione consente non solo maggiori probabilità di occupazione per l'individuo, ma presuppone anche un maggiore sviluppo delle forme di attività del lavoro, e quindi una più vasta occupazione collettiva.

Nei Paesi più progrediti si è constatato, infatti, un più intenso sviluppo delle attività terziarie, le quali richiedono appunto una migliore preparazione professionale e culturale, ossia una più lunga frequenza scolastica (34).

3) Un effetto molto importante ai fini della stabile riduzione della pressione occupazionale e quindi della disoccupazione, sta anche nel fatto, più volte accennato, che a un più elevato grado medio nazionale di istruzione si accompagna costantemente una riduzione della natalità; per cui, potenziando la preparazione tecnica e culturale del Paese, si ridurrebbero anche numericamente le future leve di lavoro.

4) Una più lunga frequenza scolastica può avere, inoltre, anche un considerevole effetto indiretto sulla riduzione del numero dei disoccupati (in quanto riduce direttamente quello della massa aggiunta alle forze di lavoro occupate o da occupare). Un aumento del periodo medio di istruzione, di soli due anni, corrisponderebbe in Italia ad una immediata riduzione dell'incremento delle forze di lavoro di almeno un milione di unità.

5) La possibilità di elevare l'età in cui si lasciano gli studi per iniziare il lavoro, trova ostacolo nel fatto che il carico per le famiglie non abbienti e molto numerose, può aumentare in misura non sostenibile. L'età di prima occupazione, e quindi ogni più lunga frequenza scolastica, appare legato alle dimensioni della famiglia, e più in generale al rapporto esistente tra popolazione lavorativa e popolazione consumatrice.

---

(34) Cfr. anche la *Monografia sulle «leve di lavoro»* compilata per conto dell'Inchiesta dal dott. ANTONINO OCCHIUTO. (Vedi Atti, vol. IV).

## CAPITOLO IV.

### SELEZIONE SCOLASTICA ED ORIENTAMENTO PROFESSIONALE

19. Che cosa si è fatto, si fa e si potrebbe fare. — 20. L'attività dell'ENPI. — 21. L'orientamento nelle Scuole della Pubblica Istruzione. — 22. Proposte di legge.

19. — Uno dei correttivi più importanti che potrebbero darsi per un migliore indirizzo dei giovani verso le capacità effettivamente richieste dalle attività del mercato di lavoro, potrebbe senza dubbio essere l'oculato e precoce orientamento professionale. Anche, infatti ove si escluda nel nostro Paese un orientamento drastico, come ad esempio quello di taluni Paesi che, come la Polonia, oltre la cortina di ferro, costringono o presumono di costringere i giovani a scegliere un indirizzo di lavoro piuttosto che un altro, un sistema di saggio consiglio potrebbe orientare i futuri lavoratori in maniera più confacente alla loro piena occupazione.

Perciò l'Inchiesta ha voluto conoscere direttamente anche cosa si è fatto, si fa e si potrebbe fare al riguardo in Italia. Il Gruppo di Lavoro per la formazione professionale ha compreso tra i suoi componenti uno degli esponenti più responsabili delle realizzazioni italiane nella persona del prof. Pancheri, alla cui direzione fanno capo in sede nazionale, i centri dell'E.N.P.I. cui il ministero del Lavoro ha devoluto i compiti orientativi nei confronti dei lavoratori, ed ha tenuto ad acquisire, mediante interrogatori diretti, od almeno per referendum, il parere di tutti i più noti cultori italiani di questo ramo tra cui anche del Prof. P. Agostino Gemelli.

Vedremo in sede di proposte e conclusioni quelle che potrebbero essere le attuazioni future al riguardo, nonchè le ipotesi desumibili dalla graduale indagine psicotecnica condotta per l'inchiesta sui disoccupati appunto dall'E.N.P.I.; ma diamo qui, intanto, i risultati accertati circa quanto in Italia per l'orientamento è già in atto.

20. — È spiacevole dover riconoscere che l'Italia è uno dei pochi paesi nel quale l'orientamento professionale e scolastico non è ancora stato affrontato su larga scala, nè regolato con precise disposizioni di legge.

Esistono bensì vari Centri, per lo più comunali o universitari, che si interessano all'argomento, ma tutti a carattere facoltativo e che non lavorano con metodologia uniforme. Con questo non si vuole misconoscere l'importanza di

quei Centri, nè sottovalutare il contributo da essi dato alla scienza. Va solo sottolineata la loro insufficienza in rapporto alle esigenze del Paese, e la mancanza di un piano organico a carattere nazionale che ne governi la metodologia e la distribuzione. Esistono anche, come vedremo, vari progetti di legge contemplanti, più o meno esplicitamente, l'orientamento scolastico o professionale.

Di concreto e realizzato nel campo dell'orientamento professionale, esiste, peraltro, il fatto che, in seguito ad accordi intervenuti tra il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e l'Ente Nazionale di Propaganda per la prevenzione degli infortuni (E.N.P.I.), fin dall'esercizio 1951-52 è stato iniziato, su scala nazionale, e con criteri sistematici, un vasto esperimento di selezione e di orientamento professionale degli elementi da avviare ai corsi di addestramento professionale autorizzati e finanziati dal Dicastero suddetto.

L'E.N.P.I., avvalendosi della collaborazione diretta o della consulenza dei titolari di cattedre universitarie di psicologia e di medicina del lavoro, ha istituito a tutt'oggi 10 Centri di psicologia del lavoro, precisamente a Torino, Milano, Trento, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Cagliari, ove vengono avviati, a cura dei competenti Uffici del Lavoro, gli aspiranti alla frequenza dei Corsi di addestramento professionale, per essere sottoposti a visita medica ed alle prove di psicotecnica atte ad accertare il grado di idoneità alla frequenza di un determinato corso di mestiere, ovvero idonee a fornire un quadro delle attitudini, nelle diverse intensità, per un gruppo di mestieri affini o per una gamma di mestieri eterogenei.

L'attività dell'E.N.P.I., che si svolge per tale materia sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (Ispettorato generale per l'impiego della mano d'opera disoccupata), ha già dato sensibili risultati e una larga messe di osservazioni e di dati che, una volta elaborati, consentiranno suggerimenti precisi per dare all'orientamento professionale in Italia un assetto più rigoroso e più rispondente alle caratteristiche della popolazione ed alle esigenze del mercato di lavoro.

Le visite di selezione e di orientamento professionale hanno tuttavia dato risultati modicamente soddisfacenti quando i soggetti sono stati dei lavoratori disoccupati, e ciò in conseguenza della grande disparità di requisiti riscontrati negli appartenenti a ciascun gruppo di esaminandi; le visite dei giovani elementi avviati ai corsi di addestramento «normali», hanno dato, invece, risultati molto efficaci, sia dal punto di vista scientifico che sul piano pratico.

21. — Per quanto concerne le Scuole anche il Ministero della Pubblica Istruzione ha cercato di attuare, con tentativi in parte sporadici, in parte sistematici, esperimenti di orientamento intelligentemente prudenti. Ma qui, più che altro, le difficoltà di realizzazione su vasta scala derivano dalla scarsità di

orientatori già preparati all'opera che dovrebbero svolgere la loro attività in un campo numericamente estesissimo.

Per l'organizzazione di un servizio efficiente e diffuso di orientamento su scala nazionale, un primo passo dovrebbe infatti consistere nella creazione di scuole di preparazione di orientatori professionali. Nozioni di orientamento dovrebbero essere impartite anche agli educatori nel corso dei loro studi e successivamente in occasione di corsi di perfezionamento e di aggiornamento. Anche i medici orientatori abbisognano di preparazione adeguata, che essi possono acquisire soltanto in corsi post-universitari, e più precisamente, ad es., durante il corso di specializzazione in medicina del lavoro.

22. — Tutta una serie di proposte per provvedimenti legislativi, contenenti norme volte a regolare l'orientamento professionale, è stata, come abbiamo accennato, presentata in questi ultimi anni alle due Camere da on. senatori e deputati. In ordine di tempo rispetto alla loro presentazione esse sono:

— Disciplina dell'apprendistato, norme per la istruzione professionale e la creazione dell'Istituto Nazionale per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori (I.N.A.P.L.I.) (proposta di legge di iniziativa dei deputati SABATINI, BERTI G., PRETI ed altri - 5 dicembre 1950).

— Disciplina dell'orientamento professionale e dell'apprendistato (proposta di legge di iniziativa dei deputati CARCATERRA, DE CARO, MORO - 6 dicembre 1950).

— Disposizioni per l'orientamento scolastico e professionale (proposta di legge di iniziativa dei senatori SACCO, BOGGIANO-PICO ed altri - 1<sup>o</sup> febbraio 1951).

— Regolamentazione dell'occupazione, dell'addestramento e del perfezionamento professionale dei giovani lavoratori (proposta di legge di iniziativa dei deputati PASTORE, MORELLI ed altri - 13 febbraio 1951).

Tutte le predette proposte di legge sono state riunite e sottoposte all'esame della XI Commissione Permanente (Lavoro) della Camera dei Deputati - relatore l'on. RAPELLI (35).

---

(35) Cfr. in allegato (allegato n. 5) l'esame delle sopraelencate proposte. Durante il periodo di stampa del presente volume il progetto di essa compilato dalla suddetta Commissione è stato accolto ed approvato dalla Camera dei Deputati.

## CAPITOLO V.

### CONCLUSIONE

23. Risultato delle indagini e formulazione dei criteri generali. — 24. Proposte circa la formazione professionale in sede di istruzione scolastica. — 25. Proposte circa l'orientamento scolastico e professionale. — 26. Formazione parascolastica e professionale sul lavoro. 27. — Rieducazione e riqualificazione dei lavoratori disoccupati.

23. — Abbiamo veduto nei precedenti capitoli di questa relazione quali siano gli accertamenti di fatto che il Gruppo di Lavoro ha potuto conseguire nei confronti della situazione attuale della formazione professionale in Italia, dei suoi difetti e delle sue lacune.

Mentre, come già detto, per maggiori dettagli rinviamo il lettore alle singole relazioni parziali dei componenti il Gruppo, occorre ora passare alle conclusioni sull'argomento.

È opinione unanime del Gruppo di Lavoro che alla luce e con il conforto di tutte le notizie suesposte e derivanti dalle fonti citate, si possono formulare proposte atte a migliorare largamente la situazione della occupazione italiana, valendosi di realizzazioni e modifiche da attuare in sede di formazione professionale.

Le proposte in questione vertono sui punti fondamentali della formazione stessa, e precisamente:

a) la formazione in sede di istruzione scolastica; b) l'orientamento professionale; c) l'età di ammissione al lavoro; d) la formazione professionale in sede extra-scolastica e sul lavoro; e) la rieducazione e la riqualificazione del lavoratore disoccupato.

Formuliamo di seguito le proposte medesime, argomento per argomento, quali sono risultate dall'esame finale di esse, compiuto in seno al Gruppo di Lavoro.

24. — Le proposte circa la formazione professionale dei giovani in sede di istruzione scolastica sono le seguenti.

Rientra nel dovere politico e sociale della Nazione di dare a tutti i cittadini, ai fini di rendere l'uomo capace di affrontare la vita e acquistare abilità professionali:

a) una istruzione di base che trascenda il criterio del minimo indispensabile;

b) la possibilità, in ragione delle doti intellettuali, di ascendere alle professioni del pensiero e della tecnica oltre che a quelle tra le più elevate del lavoro.

Diviene quindi essenziale e pregiudiziale la necessità di eliminare l'analfabetismo ed il semianalfabetismo, dovendo considerare che ancora un certo numero di ragazzi fra i 6 e i 12 anni non frequentano alcuna scuola; che il 60% degli alunni di 1ª classe elementare non consegue la licenza elementare; che l'analfabetismo sul totale della popolazione registra ancora una percentuale dell'11%. Allo scopo sembrano indispensabili i seguenti provvedimenti:

a) una norma legislativa che accentui la responsabilità dei genitori e aggravi le sanzioni per inadempienza agli obblighi scolastici nei riguardi dei figli legittimi, naturali, adottivi e degli affidati;

b) una legge costitutiva di scuole e classi differenziali per tardivi, minorati, (36) ecc.;

c) un ordinamento didattico delle scuole elementari secondo formule aderenti alla vita nel suo ordine naturale;

d) la formazione di una apposita Consulta comunale o frazionale o regionale (cui potrebbero essere assegnate altre funzioni sociali) che abbia ad esercitare attivamente il compito di vigilanza e di controllo per l'adempimento totale degli obblighi scolastici e disponga di efficienti poteri sia agli effetti disciplinari che preventivi;

e) misure e mezzi più adeguati per assicurare l'assistenza in collegi e convitti per gli orfani o per altre categorie di minori ogni qualvolta occorra sostituire la famiglia per cause morali o sociali.

Per diminuire la pressione sul mercato di lavoro occorre esigere una maggiore osservanza dell'obbligo scolastico ed attuare al più presto la riforma scolastica almeno per ciò che interessa la formazione generale, estendendo, come afferma la Costituzione, (art. 34) l'obbligo scolastico fino ai 14 anni compiuti, nel precipuo intento di aumentare il grado medio di cultura del lavoratore e di iniziare un primo grado di formazione verso la professione.

Si richiedono perciò:

a) un più rigoroso controllo, da parte delle autorità scolastiche, anche per evitare che gli iscritti alle elementari abbandonino anzi tempo gli studi.

b) la leva scolastica a 6 anni (cfr. progetto Gonella per la riforma della scuola).

c) la attuazione di efficienti mezzi atti a stimolare una maggiore frequenza di iscrizione alle scuole secondarie inferiori da parte dei licenziati di 5ª

(36) Per quanto riguarda i minori, cfr. in genere anche il Rapporto generale del Gruppo di lavoro degli aspetti medico sociali della disoccupazione (lavoro dei minori, ecc.).

elementare (37). Va considerato che quasi sette decimi della popolazione scolastica non si indirizza oggi ad alcuna scuola secondaria inferiore nè classica, nè tecnica, nè professionale.

A questi fini occorre risolvere i problemi dell'edilizia scolastica e delle attrezzature nella estensione richiesta dalla maggiore popolazione scolastica che nell'età dai 6 ai 14 anni comprenderebbe 6 milioni e mezzo di alunni (valutazione al 1950), nonchè dai maggiori e particolari compiti dell'istruzione di indirizzo professionale.

25. — Per l'orientamento scolastico professionale si postula l'introduzione su vasta scala della indagine medico-psicologica e pedagogica per consigliare le scelte senza mai costringere.

Occorrono al riguardo:

a) la creazione di alcune scuole per orientatori presso i più importanti Centri regionali di orientamento.

b) un metodo di indagine che faccia perno su l'educatore e la famiglia e trovi in una cartella personale dell'alunno le premesse necessarie;

c) una legge che promuova centri attrezzati di orientamento professionale almeno nei capoluoghi di regione o di provincia con orientatori dislocabili in periferia.

Nei confronti della età di ammissione al lavoro, per la quale vige ora il divieto di occupazione, eccezion fatta per l'agricoltura, fino ai 14 anni compiuti, mentre si dovrebbe tendere a ritardare l'ammissione, date le eccedenze esistenti di mano d'opera e data la opportunità di non allontanare troppo presto gli anziani in possesso di maggiore esperienza e tecnica, occorrerebbe altresì non forzare troppo le cose neppure in tal senso.

A scopi preventivi contro la disoccupazione e contro i rischi del lavoro, si potrebbe in ogni caso elevare, in via di massima, il limite di età per la ammissione al lavoro fino ai 15 anni, contemplando però:

a) la eccezione fino all'età di 14 anni (limite dell'obbligo scolastico) per l'agricoltura e per i casi in cui trattasi di figlio unico di nucleo familiare non avente un minimo di reddito vitale;

---

(37) È da rilevare che, in analogia alle proposte di cui al n. 4 anche il Consiglio Nazionale del Sindacato Naz.le Scuola Media della C. I. S. L., nella sua tornata del 30-31 ottobre 1952 ebbe a proporre con una mozione conclusiva:

a) l'attuazione con legge stralcio di quella parte della Riforma delle scuole che dovrebbe garantire la frequenza della scuola fino al 14° anno;

b) l'aumento delle aule, in sede di edilizia scolastica, per ottenere una maggior frequenza di alunni;

c) l'assistenza agli alunni bisognosi per favorire l'afflusso alla scuola.

b) ordinamenti e mezzi per assicurare fra i 14 anni (fine dell'obbligo scolastico) ed i 15 anni (fine del divieto di occupazione) o la frequenza di scuole professionali di secondo grado o l'apprendistato nei reparti aziendali, nelle botteghe e nei laboratori scuola.

26. — Per la formazione professionale e scolastica sul lavoro, che riguarda in senso stretto sia la tecnica per la parte applicata, sia il lavoro come attività esecutiva, distinzione che è fondamentale, va considerata la necessità:

a) di una vera scuola professionale e di un vero addestramento professionale susseguenti alla scuola inferiore obbligatoria (dopo i 14 anni) con istituzioni adeguate (nella didattica, nel metodo e nella durata dell'insegnamento e del tirocinio) alle esigenze della produzione e della produttività;

b) di istituzioni professionali che per numero e specificazione debbono rispondere alla richiesta dei vari rami produttivi ed essere sempre intimamente legate con gli sbocchi e con la funzione del collocamento per dare all'allievo l'occupazione cui tende;

c) di improntare la formazione su profili professionali che riproducano una precisa qualificazione professionale per gradi partendo da quella specifica di base, in rispondenza ai quadri aziendali, alla loro evoluzione secondo i nuovi processi produttivi e alla frequenza della richiesta;

d) di realizzare l'addestramento pratico con laboratori congiunti alla scuola riproducenti la tecnica organizzativa e produttiva del lavoro, oppure con l'apprendistato o tirocinio presso reparti aziendali o botteghe scuola che trovi complemento scolastico in adatti corsi professionali rigorosamente programmati;

e) di far intervenire il più possibile gli specializzati e i tecnici dei rami produttivi nel processo formativo scolastico ed avere così nell'istruttore scienza ed esperienza aggiornata;

f) di dare alla istruzione un ordinamento e mezzi confacenti alle formazioni qualitative e che consentano una plasticità aderente alla realtà produttivistica;

g) di costituire un'ampia rete informativa sulla possibilità degli sbocchi locali e nazionali e degli sbocchi emigratori, utile per gli indirizzi formativi, mediante anche un valido apporto degli Uffici del lavoro per tutta la parte informativa su la richiesta e l'offerta di lavoro e l'organizzazione del lavoro.

È da auspicare quindi:

a) una sollecita e radicale riforma (di cui sono già stati avanzati progetti) per l'apprendistato e per un nuovo ordinamento scolastico professionale che

consenta una più adeguata formazione professionale per concrete qualificazioni di mestiere attraverso scuola e tirocinio;

b) un profondo appianamento e potenziamento degli istituti tecnici e professionali industriali, agricoli e commerciali, che curino la formazione dei quadri tecnici aziendali e che conferiscano l'abilitazione dopo il conseguimento di una reale capacità attraverso un periodo di pratica;

c) un ordinamento istituzionale che accordi alle scuole sufficiente libertà e controllate autonomie, richieste dalla multiformità professionale ed in cui trovino modo di esprimersi le rappresentanze qualificate delle forze produttive ai fini di una benefica e costante influenza sui programmi didattici di lavoro e di sana emulazione fra istituti;

d) la attuazione di concrete realizzazioni di coordinamento ed unificazione degli enti chiamati espressamente a impartire la formazione professionale tecnica agli adulti, anche in relazione alle proposte di legge al riguardo più volte avanzate presso le due Camere (38).

e) un organo centrale e periferico di collegamento e di coordinamento che unisca l'azione dei dicasteri interessati e dei settori produttivistici.

Particolarmente urgente ed importante appare il problema della formazione degli istruttori sia per quanto concerne il lavoro nell'interno delle aziende, sia per quanto concerne le scuole, i corsi, i laboratori e via dicendo.

Per fronteggiarlo occorre:

a) scegliere gli elementi da addestrare quali istruttori tra lavoratori specializzati di alto livello ed esperienza;

b) formarli esaurientemente al metodo didattico.

27. — Nei confronti della rieducazione e riqualificazione dei lavoratori disoccupati, per ridurre le cause di disoccupazione appare ancora essenziale:

1) la successiva qualificazione di maestranze che non abbiano avuto sufficiente formazione nell'età giovanile, per far loro conseguire una più specifica abilità di mestiere attraverso istituzioni controllate e finanziate che diano le più serie garanzie sotto tutti gli aspetti tecnici, strumentali e funzionali;

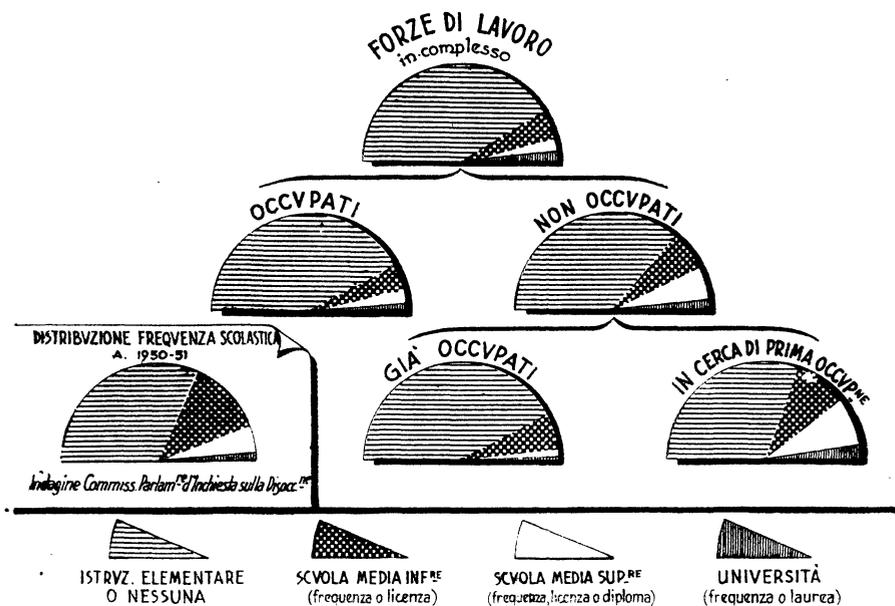
2) la riqualificazione professionale attraverso una organizzazione strumentale, adeguata e non improvvisata, dei lavoratori che non possono più trovare occupazione nella professione precedentemente esercitata perchè sono venute meno le possibilità di assorbimento in seguito a conversioni o profonde modifiche dei processi produttivi;

---

(38) Cfr. particolarmente, la proposta Pastore, Morelli etc., alla Camera dei Deputati (vedi allegato n. 5) e le altre ivi pure all'esame della Commissione del Lavoro.

- 3) il recupero mediante le scuole popolari opportunamente estese e potenziate per eliminare ogni residuo di analfabetismo e semianalfabetismo;
- 4) un corpo organico di norme con cui disciplinare in modo concreto il recupero fisico e funzionale, per quanto possibile, di minorati congeniti per stato di inabilità dipendente da cause professionali o non professionali;
- 5) la rieducazione sistematica dei lavoratori minorati in senso anche professionale per riabilitarli a mestieri confacenti con il loro stato fisico.

GRAFICO N. 4 - CONFRONTO FRA LA DISTRIBUZIONE DELLE FORZE DI LAVORO SECONDO IL GRADO DI ISTRUZIONE E LE FREQUENZE SCOLASTICHE DEL 1950-51



PAGINA BIANCA

*Allegato N. 1*

TOMASO SALVEMINI

**Introduzione statistica allo studio dei problemi della formazione professionale  
del lavoratore**

## INDICE

	PAG.
Cap. I — L'istruzione di base . . . . .	39
» II — Formazione professionale scolastica . . . . .	101

## CAPITOLO I.

### L'ISTRUZIONE DI BASE

1. La popolazione scolastica rispetto alla popolazione avente età scolastica. — 2. Analfabetismo e semianalfabetismo. — 3. La scuola primaria rispetto all'urbanesimo e la ruralità. — 4. Azione di ricupero da parte della scuola popolare.

1. — L'istruzione di base impartita nelle scuole elementari è a fondamento di quella cultura generale e di quella formazione umana e sociale che, oggi, è più che mai necessaria al cittadino e al lavoratore per meglio assolvere i compiti che la società e la tecnica moderna impongono.

La tarda unificazione politica dell'Italia, difficoltà economiche varie dello Stato e delle famiglie, mentalità arretrata degli abitanti di alcune zone, hanno reso lento lo sviluppo di detta istruzione di base, così come può vedersi dalla tav. 1.

Da meno di 2 milioni nel 1881-82 si è saliti ad oltre 5 milioni nel 1936-37 mentre la successiva riduzione del 1945-46 trova spiegazione nella situazione anormale dell'Italia subito dopo la seconda guerra mondiale, così come il man-

Tav. I. — Alunni iscritti nelle scuole elementari in rapporto alla popolazione in età da 6 a 12 anni  
(in migliaia)

ANNI	ISCRITTI	POPOLAZIONE DA 6 A 12 ANNI	ISCRITTI SU 100 RAGAZZI IN ETA' 6-12
1881-1882 . . . . .	1.976	3.440	58
1901-1902 . . . . .	2.733	4.215	64
1911-1912 . . . . .	3.494 (a)	4.471	78
1924-1925 . . . . .	3.891 (a)	5.220 (a)	75
1931-1932 . . . . .	4.762	5.231	91
1936-1937 . . . . .	5.187	5.224	99
1945-1946 . . . . .	4.360	4.985 (b)	87
1950-1951 . . . . .	4.608	4.844 (b)	95

(a) Dato ottenuto mediante interpolazione.

(b) Calcolo eseguito in base al movimento della popolazione.

cato raggiungimento della quota anteguerra nel 1950-51 è dovuto, in massima parte, alla minore natalità del periodo 1942-45 e in parte al minore numero di ripetenti nelle scuole elementari (783.484 nel 1950-51 contro 1.604.890 del 1936-37), ciò che consente una minore permanenza di alunni in tale ramo di scuola.

Più significative sono le cifre che rapportano gli iscritti ai viventi in età 6-12 (1). Da quota 58 % nel 1881-82 si è giunti a quota 95 % del 1950-51.

L'esame delle variazioni di detta percentuale, se da un lato è dimostrativo dell'incremento degli alunni rispetto alla popolazione in età 6-12, non è, d'altra parte, indicativo dell'adempimento dell'obbligo scolastico tra i ragazzi in età 6-14. È noto infatti, che nelle scuole elementari ci sono molti iscritti in ritardo e ci sono molti ripetenti, per cui non si può dire quanti siano i ragazzi in età superiore ai 12 anni che permangono ancora nella scuola elementare, così come non si sa quanti ragazzi di 11 anni hanno lasciato la scuola per aver terminato tale corso di studi.

Non conoscendosi la distribuzione degli alunni secondo l'età, per avere una indicazione approssimata dell'osservanza dell'obbligo scolastico nel 1950 e 1951 riportiamo i seguenti dati :

Popolazione calcolata in età 6-14 al 1/1/1950 = 6.435.000	
Iscritti scuola elementare (1950-51)	4.608.146
» » media unica	373.395
» » corsi di avviamento professionale	344.162
» primi tre anni di scuole d'arte nel 1949-50.	5.124
» nelle scuole del grado elementare e medio per anormali nel 1949-50	11.140
» nei primi tre anni dei seminari vescovili e degli ordini religiosi (valutazione)	12.000
	<hr/>
TOTALE.	5.353.967
	<hr/> <hr/>

La differenza tra il numero dei ragazzi in età 6-14 e gli iscritti nelle scuole per tali ragazzi è di circa 1.100.000, pari al 17 % degli obbligati.

Non si conosce la distribuzione secondo l'età di questo forte contingente di ragazzi; essi sono distinguibili in tre categorie: 1) mai iscritti; 2) con istruzione limitata a pochi anni di scuola elementare; 3) ragazzi che avendo già conseguita la licenza di quinta elementare, non hanno possibilità o voglia di continuare gli studi secondari inferiori.

Qualche indicazione sulla distribuzione per età di tali inadempienti si ha guardando la successiva riduzione di alunni negli otto anni di scuola elemen-

(1) Abbiamo rapportato gli iscritti della scuola elementare alla popolazione delle 6 classi di età comprese tra 6 e 12 anni perchè l'obbligo scolastico cessava a 12 anni fino al 1925.

tare e media inferiore, escludendo gli alunni delle scuole per anormali e quelli dei seminari, per i quali non si ha la ripartizione per anni di corso e facendo astrazione dalla mortalità che riduce annualmente il gruppo di una cifra che può valutarsi intorno all'1,5 ‰, e quindi a circa 18.000 unità, negli otto anni di corso elementare e medio, per il gruppo iniziale degli iscritti alla 1ª elementare. Dalla tav. II (nella quale si è cercato, fino a quanto era possibile, di scrivere dati di anni scolastici successivi) si vede chiaramente che su 1.495.050 iscritti in prima elementare, soltanto 593.520, pari al 40 ‰, hanno conseguito la licenza di scuola elementare; quella di scuola secondaria superiore è stata conseguita soltanto da 131.073 ragazzi, pari al 9 ‰ degli iscritti in prima elementare.

Se sommiamo le cifre delle successive perdite di alunni verificatesi tra anni consecutivi (facendo astrazione delle cifre che si riferiscono alle licenze) troviamo un totale di 1.352.503 che è superiore a quella di 1.100.000 trovata precedentemente. La differenza si spiega facilmente tenendo presente che nella prima classe del 1945-46 si iscrissero molti ritardatari che non avevano

Tav. II. — La riduzione di alunni in classi successive.

ANNO DI RIFERIMENTO E CLASSE	N. DI ALUNNI ISCRITTI E LICENZIATI	DIFFERENZE TRA ISCRITTI DI ANNI CONSECUTIVI	NUMERI INDICI
1945-46, 1ª elem. . . . .	1.495.050		100
1946-47, 2ª » . . . . .	1.174.716	320.334	78
1947-48, 3ª » . . . . .	1.075.329	99.387	72
1948-49, 4ª » . . . . .	870.535	204.794	58
1949-50, 5ª » . . . . .	693.469	177.066	46
» » Licenza di 5ª elementare	593.520	99.949	40
1949-50; 1ª second. . . . .	296.918	296.602	20
1949-50, 2ª » . . . . .	192.507	104.411	13
1949-50, 3ª » . . . . .	142.547	49.960	10
1949-50, Licenza di scuola media e di avviamento . . . . .	131.073		9
		<b>1.352.503</b>	

potuto frequentare negli anni precedenti a causa degli sfollamenti e dei bombardamenti per cui, in questo periodo di immediato dopo-guerra, non esiste piena rispondenza tra anno di corso ed età dei frequentanti.

Questa prima classe, dunque, assorbe molti ripetenti per modo che sarebbe erroneo dire che i 320.334 non iscritti tra la prima e la seconda classe siano rinunciatari della scuola, tanto è vero che nella prima classe del 1946-47 troviamo ancora 430.499 ripetenti.

Nel 1945-46, inoltre, si ebbero fino a un milione di ripetenti di cui, come abbiamo detto, 430.000 nella sola prima classe.

Riferendoci quindi alla cifra di 1.100.000 precedentemente trovata, e tenendo presente quanto si è prospettato sui ritardi di iscrizione e sulle ripetenze di classe, possiamo grosso modo dire che, di questi ragazzi, all'incirca otto o novecentomila hanno più di dieci anni. Poco più della metà sono maschi e molti di essi hanno già qualche occupazione più o meno saltuaria, nell'agricoltura o come apprendisti presso artigiani o come garzoni di negozio, e contribuiscono, quindi, ad aumentare la pressione sul mercato del lavoro.

Dalla rilevazione delle forze di lavoro all'8 settembre 1952, risulta che i ragazzi di 10-14 anni occupati a quella data sono 151.000 e le ragazze 52.000, ma è difficile valutare l'influenza che su tali numeri può avere esercitato l'epoca estiva della rilevazione.

Indipendentemente da queste cifre sugli occupati e da quelle complementari sui ragazzi di questa stessa età che non sono occupati, nè vanno a scuola, uno dei compiti essenziali che si rileva dalla presente inchiesta, è di agire perchè questo milione e cento mila ragazzi al di sotto di 14 anni trovi nella scuola il modo di perfezionare la sua preparazione culturale, umana e soprattutto tecnica e professionale, per essere inserito poi, più adeguatamente, nel ciclo produttivo e nella vita di cittadino.

2. — La sensibile differenza fra alunni iscritti e popolazione in età 6-12 che si riscontra specialmente nel passato (cfr. tav. I), così come la sensibile riduzione di alunni nei successivi anni di corso, (quale si riscontra nella tavola II), anche questa assai più elevata nel passato, danno luogo al fenomeno dell'analfabetismo e del semianalfabetismo.

La tav. III dà indicazioni sull'entità dell'analfabetismo nelle regioni italiane.

Un grande progresso si è realizzato, e il punto preciso della situazione attuale verrà fatto con i risultati dell'ultimo censimento. Intanto è certo che esiste ancora una larga massa di popolazione (forse 2.000.000 all'incirca, calcolando la metà degli analfabeti in età 15-65 del 1931) in età lavorativa, di cui 1.000.000 maschi, che non sa leggere e scrivere e quindi in posizione di

Tav. III. — Analfabetismo nella popolazione presente di oltre 6 anni nei censimenti dal 1871 al 1931, e valutazione nel 1948.

*Analfabeti di entrambi i sessi su 100 abitanti di oltre 6 anni*

REGIONI	SECONDO I CENSIMENTI						VALUTA- ZIONE
	1871	1881	1901	1911	1921	1931	1948
Piemonte . . . . .	42	32	18	11	7	4	2
Liguria . . . . .	56	44	27	17	10	7	3
Lombardia . . . . .	45	37	22	13	9	5	2
Venezia Trid. . . . .	—	—	—	—	2	2	2
Veneto . . . . .	65	54	35	25	15	11	6
Venezia Giulia . . . . .	—	—	—	—	15	12	—
Emilia . . . . .	72	64	46	33	21	15	7
Toscana . . . . .	68	62	48	37	28	18	7
Marche . . . . .	79	74	63	51	35	26	12
Umbria . . . . .	80	74	60	49	37	26	12
Lazio . . . . .	68	58	44	33	26	19	10
Abruzzi e Mol. . . . .	85	81	70	58	45	34	18
Campania . . . . .	80	75	65	54	41	35	20
Puglie . . . . .	84	80	70	59	49	39	22
Lucania . . . . .	88	85	75	65	52	46	30
Calabria . . . . .	87	85	79	70	53	48	32
Sicilia . . . . .	85	81	71	58	49	40	26
Sardegna . . . . .	86	80	68	58	49	36	22
ITALIA . . . . .	69	62	48	38	27	21	11

notevolissima inferiorità per adeguarsi ai bisogni del lavoro richiesto dalla tecnica moderna.

L'analfabetismo è particolarmente sensibile nelle regioni meridionali ed insulari, ed è chiaro che una delle condizioni preliminari per elevare tale area depressa è quella di istruire questa massa di braccianti, di pastori e di pescatori. Vedremo nel paragrafo successivo l'azione di recupero attualmente in atto.

Circa il fenomeno del semianalfabetismo, dove con tale termine intendiamo una cultura inferiore o uguale a quella della terza classe elementare, la tav. IV riporta per alcuni anni, il numero di licenziati di terza e di quinta e il loro rapporto sui coetanei di 9 anni e di 11 anni rispettivamente (2).

Tav. IV. — Licenziati di terza e di quinta nelle scuole elementari

A N N I	LICENZIATI DI 3 <sup>a</sup>		LICENZIATI DI 5 <sup>a</sup>	
	N.	su 100 ragazzi di 9 anni	N.	su 100 ragazzi di 11 anni
1891-92 . . . . .	172.323	28	—	—
1901-02 . . . . .	222.236	33	31.072	5
1906-07 . . . . .	310.846	43	52.751	7
1926-27 . . . . .	422.295	47	191.327	23
1931-32 . . . . .	649.403	71	256.509	34
1936-37 . . . . .	679.433	78	365.301	42
1945-46 . . . . .	541.248	69	356.665	44
1948-49 . . . . .	783.092	89	490.346	61
1949-50 . . . . .	769.835	89	593.520	69

Nel 1891-92 i licenziati di terza erano appena 28 su 100 ragazzi di 9 anni. Gli altri 72 possono essere classificati analfabeti o semianalfabeti a seconda che non si siano mai iscritti o che abbiano frequentato solo qualche anno di scuola elementare.

La situazione è andata migliorando sensibilmente da allora ad oggi, ma dobbiamo constatare che non si è ancora raggiunto il 100 per 100 (o pressapoco) come è da pretendere in una nazione dove vige una legge sull'obbligo scolastico.

La differenza tra gli 861.200 viventi di 9 anni al 1° gennaio 1950, secondo i calcoli del movimento della popolazione e i 769.835 licenziati di 3<sup>a</sup>, indica, sia pure grosso modo, non essendo rigorosamente confrontabili i due termini, che vi sono ancora più di 90.000 ragazzi in ciascun anno che non arrivano a possedere quel minimo assolutamente indispensabile di cultura generica per un qualunque operaio moderno e per il cittadino di uno Stato democratico.

(2) Abbiamo scelto tali età perchè si presume che in media i ragazzi finiscano la terza elementare a 9 anni, e finiscano la quinta a 11 anni.

Percentuali molto più basse delle precedenti troviamo guardando i licenziati di 5<sup>a</sup> elementare.

Se pensiamo che gli operai di oggi hanno frequentato la scuola elementare una trentina di anni fa in media, quando i licenziati di 5<sup>a</sup> erano all'incirca il 20%, e di questo 20% solo una metà proseguiva gli studi medi — per quanto una forte percentuale non giungeva a conseguire un titolo superiore — ne viene di conseguenza che, molto probabilmente, solo uno su dieci degli operai di 40 e più anni ha una licenza di 5<sup>a</sup> elementare. Tale cifra sale a 3 su 10 per gli operai più giovani ma è sempre una cifra enormemente bassa. Con gli operai aventi cultura così bassa non c'è da meravigliarsi se esistono difficoltà ad un incremento della produttività del lavoro in quasi tutti i rami.

3. — Nel quadro di un'azione tendente alla normalizzazione della frequenza nelle scuole d'obbligo è opportuno dare uno sguardo, sia pure sommario, alle scuole dei piccoli centri, in confronto a quelle dei grandi centri. I dati disponibili si riferiscono al 1945-46.

I dati della tav. V mettono in risalto la distribuzione delle scuole, degli alunni e degli insegnanti nei Comuni classificati secondo l'ampiezza demografica.

Tav. V. — Scuole (statali, parificate, private) e loro alunni nei Comuni ripartiti per classi di ampiezza.

(anno scolastico 1945-46)

CLASSI DI COMUNI	COMUNI	SCUOLE	ALUNNI	INSEGNANTI
Fino a 1.000 abitanti . .	822	1.176	62.134	2.464
da 1.001 a 2.000 ab. . .	1.694	3.717	287.459	9.462
» 2.001 a 5.000 » . .	2.872	10.353	1.046.604	31.066
» 5.001 a 10.000 » . .	1.225	7.562	912.390	25.801
» 10.001 a 20.000 » . .	461	4.313	632.070	18.073
con oltre 20.000 ab. . .	241	6.709	1.389.984	44.924
TOTALE . . .	7.315	33.830	4.330.641	131.790

Circa la metà delle scuole è nei Comuni con meno di 5 mila abitanti, ma esse contengono soltanto 1.400.000 alunni pari a circa 1/3 del totale. Quasi altrettanti sono gli alunni dei 241 Comuni con oltre 20.000 abitanti.

La mancanza di dati sulla popolazione in età scolastica non permette di stabilire il grado di adempimento all'obbligo scolastico in ciascuna classe di Comune. Certo è che secondo i dati del censimento 1931, nei capoluoghi di provincia l'analfabetismo era del 13%, mentre negli altri Comuni era del 24%. Su questa sensibile differenza influisce la tendenza all'urbanesimo degli elementi più istruiti, per cui allo stato attuale non si può dire con certezza se e di quanto sia maggiore la evasione all'obbligo scolastico nei piccoli Comuni.

Una maggiore conoscenza dal punto di vista didattico del rendimento delle scuole dei piccoli centri in confronto a quelle dei grandi centri, si ha guardando i risultati di fine anno scolastico riportati nella tav. VI.

**Tav. VI. — Risultato di scrutinio e di esame degli alunni interni nel complesso delle scuole.**

(anno scolastico 1945-46)

CLASSI DI COMUNI	SCRUTINATI O ESAMINATI	PROMOSSI	PROMOSSI SU 100 SCRUTINATI O ESAMINATI
Fino a 1.000 abitanti . . . .	57.269	43.124	75,3
da 1.001 a 2.000 abitanti .	262.115	197.705	75,4
» 2.001 a 5.000 » .	947.622	714.831	75,4
» 5.001 a 10.000 » .	826.789	630.723	76,3
» 10.001 a 20.000 » .	557.557	431.405	77,4
con oltre 20.000 » .	1.216.554	989.492	81,3
TOTALE . . . .	<b>3.867.906</b>	<b>3.007.280</b>	<b>77,7</b>

Nelle località fino a 5.000 abitanti, la percentuale dei promossi è quasi costante, sul 75,4%. Successivamente tale percentuale cresce gradatamente con l'aumentare dell'ampiezza demografica del comune, fino a raggiungere la quota dell'81,3% nei comuni con oltre 20.000 abitanti.

Una delle ragioni di questo andamento crescente può essere quella della corrispondente percentuale crescente di famiglie di impiegati e di professionisti nei comuni più grandi, ed è noto che, in fatto di scuola, queste famiglie curano maggiormente i loro figlioli.

Altre ragioni di carattere didattico e pedagogico, per le località minori, possono esserci, alcune delle quali possono essere rimosse da una azione più ap-

propriata degli organi dirigenti di queste piccole scuole che spesso vivono di espedienti (3).

4. — Il precedente esame sul numero degli analfabeti e semianalfabeti mette in rilievo che l'azione svolta nel passato, pur meritevole, dalle istituzioni allora esistenti con compito di istruire gli analfabeti, era del tutto insufficiente a debellare l'analfabetismo in Italia.

La necessità di un impulso più efficace è stato sentito dal governo in questo dopo-guerra e su proposta del Ministro Gonella fu approvata la legge del 17 dicembre 1947 che istituiva « La scuola popolare per combattere l'analfabetismo, per completare l'istruzione elementare, per orientare alla istruzione media e professionale » (art. 1, com. I).

Per questi scopi molteplici sono stati distinti tre tipi di corsi:

1) *Corsi di tipo A*: per impartire l'istruzione del corso elementare a coloro che, avendo superato l'età di 12 anni, non l'abbiano ricevuta nelle scuole elementari ordinarie;

2) *Corsi di tipo B*: per impartire l'istruzione del corso elementare superiore a coloro che abbiano conseguito il certificato di compimento degli studi inferiori o dimostrino di avere un grado di istruzione equivalente.

3) *Corsi di tipo C*: per aggiornare e approfondire l'istruzione primaria per coloro che siano già provvisti del certificato degli studi elementari superiori, al fine anche di orientare alle attività artigiane, e per coloro che rivelino particolari attitudini al proseguimento degli studi.

Il numero degli alunni che hanno frequentato tali corsi nelle quattro ripartizioni geografiche italiane e il numero dei promossi è indicato nella tav. VII per tutti gli anni del quinquennio 1947-52.

È significativo rilevare che contro i 34.000 frequentanti dei corsi di tipo *A* dell'Italia settentrionale ci sono nel quinquennio considerato, i 365.000 della Italia meridionale e i 177.000 dell'Italia insulare, segno evidente di una maggiore e più intensa azione svolta nel Mezzogiorno dove più elevato è l'analfabetismo.

Il contrario avviene guardando le cifre dei frequentanti i corsi di tipo *C*; essi prevalgono nettamente nell'Italia settentrionale dove esiste evidentemente una massa di persone con istruzione elementare desiderosa di aggiornarsi e approfondire i precedenti studi.

I corsi di tipo *B* registrano il numero più alto di alunni tanto nell'Italia settentrionale e centrale che nel complesso del territorio nazionale. Nelle regioni

---

(3) Nelle scuole rurali isolate c'è meno vigilanza delle autorità scolastiche, scarso interessamento delle autorità comunali, locali spesso disadatti, insegnanti poco pratiche all'inizio della carriera.

Tav. VII. — Alunni frequentanti e promossi nei corsi di scuole popolari al 1951-52.

ANNI	ALUNNI FREQUENTANTI NEI CORSI TIPO				ALUNNI PROMOSSI NEI CORSI TIPO			
	A	B	C	TOTALE	A	B	C	TOTALE
<b>ITALIA SETTENTRIONALE</b>								
1947-48 . .	5.991	32.670	16.113	54.774	4.065	27.521	12.568	44.154
1948-49 . .	6.922	37.217	19.796	63.935	4.916	28.651	15.079	48.646
1949-50 . .	6.541	47.439	23.684	77.664	4.694	39.103	18.777	62.574
1950-51 . .	7.375	45.045	36.066	88.486	5.619	36.669	30.252	72.540
1951-52 . .	7.442	41.402	45.878	94.722	6.117	33.918	38.483	78.518
<b>TOTALE . .</b>	<b>34.271</b>	<b>203.773</b>	<b>141.537</b>	<b>379.581</b>	<b>25.411</b>	<b>165.862</b>	<b>115.159</b>	<b>306.432</b>
<b>ITALIA CENTRALE</b>								
1947-48 . .	4.756	19.818	3.969	28.543	3.107	15.260	3.001	21.368
1948-49 . .	6.218	26.768	3.239	36.225	4.421	20.431	2.386	27.238
1949-50 . .	8.050	40.242	6.848	55.140	5.520	31.203	5.307	42.030
1950-51 . .	8.252	39.421	12.122	59.795	5.488	30.793	8.932	45.213
1951-52 . .	8.444	38.125	11.339	64.908	5.367	29.417	14.062	48.900
<b>TOTALE . .</b>	<b>47.303</b>	<b>186.780</b>	<b>47.215</b>	<b>281.298</b>	<b>31.819</b>	<b>143.769</b>	<b>35.466</b>	<b>211.054</b>
<b>ITALIA MERIDIONALE</b>								
1947-48 . .	50.282	28.991	4.673	83.946	34.654	21.776	3.308	59.738
1948-49 . .	58.153	43.323	8.961	110.437	41.528	31.667	6.503	79.698
1949-50 . .	94.458	71.297	8.442	174.197	68.138	53.370	5.917	127.425
1950-51 . .	87.377	84.230	12.078	183.685	61.738	61.071	8.534	131.343
1951-52 . .	87.037	91.389	13.269	191.695	59.885	65.231	9.126	134.242
<b>TOTALE . .</b>	<b>365.724</b>	<b>296.824</b>	<b>44.725</b>	<b>707.273</b>	<b>258.027</b>	<b>216.504</b>	<b>31.610</b>	<b>506.141</b>
<b>ITALIA INSULARE</b>								
1947-48 . .	19.131	12.235	1.923	33.289	13.912	9.510	1.493	24.915
1948-49 . .	38.137	25.060	4.218	67.415	26.423	18.931	3.228	48.582
1949-50 . .	43.917	35.877	7.041	86.835	31.193	26.640	5.153	62.986
1950-51 . .	39.164	33.611	7.016	79.791	27.968	25.540	4.816	58.324
1951-52 . .	37.109	38.768	9.134	85.011	25.872	27.468	6.169	59.509
<b>TOTALE . .</b>	<b>365.724</b>	<b>296.824</b>	<b>44.725</b>	<b>707.273</b>	<b>258.027</b>	<b>216.504</b>	<b>31.610</b>	<b>506.141</b>
<b>ITALIA</b>								
1947-48 . .	80.160	93.714	26.678	200.552	55.738	74.067	20.370	150.175
1948-49 . .	109.430	132.368	36.214	278.012	77.288	99.680	27.196	204.164
1949-50 . .	152.966	194.855	46.015	393.836	109.545	150.316	35.154	295.015
1950-51 . .	142.168	202.307	67.282	411.757	100.813	154.073	52.534	307.420
1951-52 . .	140.032	209.684	86.620	436.336	97.241	156.088	67.840	321.169
<b>TOTALE . .</b>	<b>624.756</b>	<b>832.928</b>	<b>262.809</b>	<b>1.720.493</b>	<b>440.625</b>	<b>634.224</b>	<b>203.094</b>	<b>1.277.943</b>

meridionali essi occupano il secondo posto con numero di alunni di poco inferiore dei corsi di tipo *A*.

È interessante rilevare che nel complesso del territorio italiano, il periodo di massima iscrizione nei corsi di tipo *A* fu il 1949-50.

Dopo si è avuta una diminuzione che fa pensare a una reale diminuzione di analfabeti, almeno nell'età nelle quali è possibile un ricupero.

In aumento sono invece i corsi *B* e più ancora i corsi *C*.

Questi ultimi, che finora sono relativamente meno diffusi e richiesti, sono, invece, destinati a svilupparsi in avvenire man mano che si riduce il numero degli analfabeti e dei semi-analfabeti che attualmente si iscrivono nei corsi di tipo *A* e *B*; secondo un normale andamento della dinamica della scuola popolare, essi dovranno superare quantitativamente gli altri due tipi di scuola popolare.

Accanto ai frequentanti si è indicato, sempre nella Tav. VII, il numero dei promossi i quali indicano quanti sono quelli che hanno superato un esame.

I promossi di tipo *A* sono stati 440.000 nel periodo considerato e quelli dei corsi tipo *B* sono più di 630.000.

Tali cifre attestano che un buon colpo s'è dato per ridurre il numero di persone che sottoscrivono gli atti pubblici con la croce (o con una firma fatta a guisa di disegno senza rendersi conto delle lettere).

Il censimento del 1951 dirà quanti sono ancora gli analfabeti in età adatta per essere invogliati ad istruirsi.

La distinzione degli alunni frequentanti secondo il sesso è la seguente:

	<i>M.</i>	<i>F.</i>
nel 1947-48 . . . . .	140.406	60.146
» 1948-49 . . . . .	204.767	73.245
» 1949-50 . . . . .	289.068	104.768
» 1950-51 . . . . .	306.709	105.048
» 1951-52 . . . . .	317.348	118.988

I maschi sono sempre più delle donne forse perchè più sentito in loro il bisogno di uscire dallo stato di inferiorità in cui si trovano rispetto agli altri operai.

Per le donne, invece, ci sono ostacoli di carattere psicologico e sociale che le trattengono dal frequentare la scuola in età extrascolastica. Tali, ad esempio, i pregiudizi delle regioni meridionali dove l'analfabetismo è più diffuso, la occupazione per lavori domestici, lo stato di sposa e di madre, il minor stimolo al bisogno di istruirsi. D'altra parte, non è prevedibile di poter rimuovere tutte queste cause, alcune delle quali hanno un valore reale niente affatto trascurabile.

Accanto a tale azione di recupero, però, occorre potenziare l'azione della scuola elementare affinché non si formi, nei ragazzi dai 6 ai 14 anni, nè l'analfabeta, nè il semianalfabeta.

A completamento della istituzione di corsi è da ricordare che stanno prendendo consistenza altre iniziative del Comitato della Scuola Popolare, quali: a) i corsi speciali di educazione sociale e di economia domestica; b) i corsi di educazione familiare; c) i corsi per operai a carattere culturale, tecnico e artistico; d) i corsi per emigranti e famiglie, allo scopo di fornire ai lavoratori ingaggiati per l'estero e ai familiari in attesa di espatrio, un corredo di cognizioni culturali e pratiche relative al paese di emigrazione; e) i corsi per domestiche con programma di igiene e di morale professionale; f) i corsi di *borgata* sui problemi del lavoro ecc.

Di particolare importanza sono poi i *centri di lettura*, con a capo un insegnante che abbia — come dice la circolare istitutiva — capacità, attitudini e doti morali di animatore per dare all'adulto che rinuncia al riposo, dopo il lavoro, l'amore per leggere al fine di apprendere nozioni utili alla sua vita e al suo lavoro.



partisce nelle scuole elementari, si passa a tre grandi rami di scuole secondarie inferiori (avviamento professionale, medio, artistico) ciascuno dei quali si articola successivamente, man mano che si passa a insegnamenti più specializzati.

La ripartizione degli alunni in questi tre rami, nel 1949-50, con distinzione delle ripartizioni geografiche italiane, è indicata nella tav. VIII.

Tav. VIII. — Alunni delle scuole secondarie inferiori.

(anno scolastico 1949-50)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	SCUOLA MEDIA (unica)	SCUOLE E CORSI DI AVVIAMENTO	PRIMI TRE ANNI DI SCUO- LE E ISTITUTI D'ARTE	TOTALE
DATI ASSOLUTI				
Italia settentrionale . . .	132.733	157.203	1.660	291.596
» centrale . . . . .	78.062	60.596	1.681	140.339
» meridionale . . . . .	82.367	52.090	1.199	135.656
» insulare . . . . .	41.477	22.320	584	64.381
TOTALE . . . . .	<b>334.639</b>	<b>292.209</b>	<b>5.124</b>	<b>631.972</b>
DATI PERCENTUALI				
Italia settentrionale . . .	45,5	53,9	0,6	100
» centrale . . . . .	55,6	43,2	1,2	100
» meridionale . . . . .	60,8	38,4	0,8	100
» insulare . . . . .	64,4	34,7	0,9	100
TOTALE . . . . .	<b>53,0</b>	<b>46,2</b>	<b>0,8</b>	<b>100</b>

Dalle cifre percentuali in essa contenute risultano chiaramente le forti differenze esistenti tra le quattro ripartizioni geografiche per ciò che riguarda i primi due tipi di scuole. Infatti, nell'Italia settentrionale il 53,9% degli iscritti è nelle scuole e corsi di avviamento, mentre nella scuola media troviamo solo il 45,5% del totale. Il primo tipo di scuola è dunque preferito al secondo. Tale situazione si inverte passando all'Italia centrale ed è importante rilevare

che man mano che si scende verso l'Italia insulare si ha un aumento più sensibile della percentuale di iscritti nelle scuole medie (fino al 64,4%) e una corrispondente diminuzione della percentuale di iscritti nella scuola e nei corsi di avviamento (fino al 34,7%).

Tale differente situazione dipende da molteplici fattori. Prima di tutto lo sviluppo industriale ed economico del Nord, il quale rende possibile un più alto assorbimento di licenziati delle scuole di avviamento.

Nell'Italia settentrionale, inoltre, è più sentito l'obbligo scolastico e più facile il suo adempimento (come risulta dalla scarsa percentuale di analfabeti e dalla maggiore frequenza dei corsi popolari di tipo *B* e *C*) per cui le famiglie che non intendono far proseguire ai figli studi superiori, preferiscono mandarli nelle scuole di avviamento, dove si iniziano a prendere contatto col lavoro esecutivo.

Nell'Italia meridionale, invece, c'è una tendenza verso due polarizzazioni opposte: da una parte la scarsa (o nessuna) importanza che le famiglie attribuiscono all'istruzione per i ragazzi che dovranno essere avviati al lavoro esecutivo, dall'altra, il desiderio di dare una istruzione molto elevata ai ragazzi che esse vogliono preservare da tale lavoro esecutivo, tenuto in scarsa considerazione. Nel meridione, cioè, è poco sviluppata la categoria dei capi tecnici o degli artigiani con istruzione adeguata a mansioni di livello superiore a quelle del comune operaio.

Questa distribuzione non può lasciare certo soddisfatti quanti si preoccupano del potenziamento della preparazione professionale e specifica dei lavoratori. Tanto più che l'esame dei dati contenuti nella seguente tav. IX mostra che i 292.209 iscritti nelle scuole e corsi di avviamento sono per oltre la metà nel 1° anno e che fortissima è la riduzione negli anni successivi, tanto che i licenziati di questo tipo di scuole sono stati di appena 50 mila nel 1949-50.

Molto più alto, 80.921, il numero dei licenziati di scuola media i quali si avviano, normalmente, per gli studi superiori (del ramo classico e del ramo tecnico).

La possibilità di potenziamento delle scuole che avviano al lavoro appare chiaro se si tiene presente che nel 1948-49 i licenziati di 5ª elementare (cfr. tav. IV) furono 490.346 per cui l'ammontare di coloro che, potendo iscriversi al corso successivo a quello elementare, non lo hanno fatto (a parte gli anormali e gli iscritti nei seminari) sono  $490.346 - 296.918 = 193.428$ , cifra che dà un'idea approssimata dell'aumento che sarebbe realizzabile oggi nel solo primo anno di scuola per il lavoratore.

Il confronto con i viventi di 11, 12 e 13 anni, di cui alla stessa tav. IX, è solo indicativo. Abbiamo già detto, infatti, che nella scuola elementare ci sono

molti ragazzi con svariate ripetenze, doppie e triple, per modo che non si potrebbe certo dire che la differenza a 100 delle cifre percentuali dell'ultima colonna dia la consistenza dell'evasione all'obbligo scolastico in quelle età. Certo è che un maggior rigore nel richiedere l'osservanza della frequenza della scuola elementare da parte degli obbligati e una rimozione degli ostacoli che non consentono il proseguimento degli studi secondari inferiori dovrebbero far sì che la scuola secondaria inferiore dia una percentuale ben più elevata di quel 16,8% di licenziati di questo grado su una classe di coetanei.

Tav. IX. — Alunni delle scuole secondarie inferiori per anni di corso e in confronto con i viventi di 11, 12 e 13 anni.

(anno scolastico 1949-50)

ANNI DI CORSO	SCUOLA MEDIA	SCUOLE E CORSI DI AVVIAMENTO	SCUOLE E ISTITUTI DI ARTE	TOTALE (1 + 2)	POPOLAZIONE DI ANNI 11, 12, 13, (1-1-1950)	PERCENTUALE DI ISCRITTI SUI COETANEI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1° corso . . . . .	141.629	152.616	2.673	296.918	855.600	34,7
2° » . . . . .	106.299	84.803	1.405	192.507	810.800	23,7
3° » . . . . .	86.711	54.790	1.046	142.547	780.500	18,3
LICENZIATI . . .	<b>80.921</b>	<b>50.152</b>	—	<b>131.073</b>	<b>780.500</b>	<b>16,8</b>

6. — Esaminiamo ora la ripartizione delle scuole e corsi di avviamento secondo il tipo nelle quattro ripartizioni (Tav. X).

Nell'Italia settentrionale predominano il tipo commerciale (46,4%) e quello industriale e artigiano (41,0%); poco sviluppato (12,3%) quello agrario e quasi nullo il marinaro.

Quasi identica alla precedente è la distribuzione percentuale che si incontra nell'Italia centrale.

Nell'Italia meridionale, invece, prevale nettamente il tipo industriale artigiano (50,9%) (con evidente specializzazione artigiana, in considerazione dello sviluppo che ha tale attività nel meridione) mentre il tipo commerciale e agrario assorbono la stessa quota del 24% degli alunni.

Una più spiccata preferenza verso il tipo agrario si riscontra nell'Italia insulare (39%), dove vi è pure la maggiore percentuale di iscritti nelle scuole marine, come era da aspettarsi, trattandosi di isole (4).

Tav. X. — Alunni iscritti nelle scuole e nei corsi di avviamento professionale.

(Anno scolastico 1949-50)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	TIPO AGRARIO	TIPO COMMERC.	TIPO IND. E ART.	TIPO MARIN.	TOTALE
DATI ASSOLUTI					
Italia settentrionale . . . . .	19.331	72.914	64.419	539	157.203
» centrale . . . . .	6.897	25.332	28.141	226	60.596
» meridionale . . . . .	12.534	12.918	26.499	139	52.090
» insulare . . . . .	8.696	6.601	6.331	692	22.320
ITALIA . . .	<b>47.458</b>	<b>117.765</b>	<b>125.390</b>	<b>1.596</b>	<b>292.209</b>
DATI PERCENTUALI					
Italia settentrionale . . . . .	12,3	46,4	41,0	0,3	100
» centrale . . . . .	11,4	41,8	46,4	0,4	100
» meridionale . . . . .	24,0	24,8	50,9	0,3	100
» insulare . . . . .	39,0	29,6	28,3	3,1	100
ITALIA . . .	<b>16,3</b>	<b>40,3</b>	<b>42,9</b>	<b>0,5</b>	<b>100</b>

7. — La ripartizione tra scuole che preparano alle professioni del pensiero e scuole che preparano alle professioni della tecnica ha un valore semplicemente formale. Secondo l'ordinamento attuale possiamo dire, in senso molto lato, che licei classici e scientifici, avendo una naturale continuazione nella Università, preparano alle professioni del pensiero, mentre gli istituti tecnici e le scuole tecniche preparano alle professioni della tecnica.

In una categoria a parte entrano gli istituti magistrali che preparano in parte alle professioni del pensiero (per mezzo della Facoltà di magistero) e in parte danno accesso all'insegnamento elementare con caratteristiche sue proprie.

(4) Per un confronto tra le percentuali degli iscritti nei vari tipi detti e le percentuali di popolazione addetta ai vari rami di attività economica, vedesi T. SALVEMINI, *La popolazione scolastica e il suo incremento in rapporto allo sviluppo demografico ed economico del Paese*, in questi stessi Atti Vol. IV.

Tav. XI. — Alunni scuole secondarie superiori

(Anno scolastico 1949 - 50)

SCUOLE	ITALIA SETTEN.	ITALIA CENTR.	ITALIA MERID.	ITALIA INS.	TOTALE
DATI ASSOLUTI					
Licei classici . . . . .	35.517	25.739	39.990	22.968	124.214
» scientifici . . . . .	20.765	10.625	6.838	3.441	41.669
Ist. magistrali . . . . .	22.128	13.862	16.581	6.990	59.561
» tecnici . . . . .	62.606	22.170	20.206	8.826	113.808
a) agrari . . . . .	2.058	1.737	1.146	826	5.767
b) commerciali . . . . .	30.033	10.433	8.742	4.022	53.230
c) geometri . . . . .	13.034	5.685	5.399	2.082	26.200
d) industriali . . . . .	15.753	3.704	3.892	1.128	24.477
e) nautico . . . . .	1.728	611	1.072	768	4.134
Scuole tecniche . . . . .	12.182	6.720	5.195	1.339	25.436
a) agrarie . . . . .	463	637	184	52	1.336
b) commerciali . . . . .	6.812	3.456	2.000	794	13.062
c) industriali . . . . .	4.907	2.627	3.011	493	11.038
Scuole professionali e di magist.	1.705	1.623	1.177	381	4.886
<b>TOTALE . . . . .</b>	<b>154.903</b>	<b>80.739</b>	<b>89.987</b>	<b>43.945</b>	<b>369.574</b>
DATI PERCENTUALI					
Licei classici . . . . .	22,9	31,8	44,4	52,3	33,6
» scientifici . . . . .	13,4	13,2	7,6	7,8	11,3
Ist. magistrali . . . . .	14,3	17,2	18,4	15,9	16,1
» tecnici . . . . .	40,4	27,5	22,5	20,1	30,8
a) agrari . . . . .	1,3	2,2	1,3	1,9	1,6
b) commerciali . . . . .	19,4	12,9	9,7	9,2	14,4
c) geometri . . . . .	8,4	7,0	6,0	4,7	7,1
d) industriali . . . . .	10,2	4,6	4,3	2,6	6,6
e) nautico . . . . .	1,1	0,8	1,2	1,7	1,1
Scuole tecniche . . . . .	7,9	8,3	5,8	3,0	6,9
a) agrarie . . . . .	0,3	0,8	0,2	0,1	0,4
b) commerciali . . . . .	4,4	4,3	2,2	1,8	3,5
c) industriali . . . . .	3,2	3,2	3,4	1,1	3,0
Scuole professionali e di magist.	1,1	2,0	1,3	0,9	1,3
<b>TOTALE . . . . .</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Un quadro della consistenza che hanno le scuole secondarie superiori nelle quattro ripartizioni geografiche è dato dalla tav. XI.

Accanto alle cifre assolute sono indicate quelle percentuali che eliminano l'influenza del differente numero totale degli alunni di ciascuna ripartizione geografica. In tal modo si può vedere meglio la diversa importanza che ciascuna di queste ripartizioni attribuisce ai vari rami di scuole. Più significativo sarebbe stato rapportare gli alunni alla popolazione in età 14-18 per avere una misura del grado di diffusione delle singole scuole nelle ripartizioni, ma la mancanza di tale dato ci ha costretto a rinunciare del tutto a tale confronto. Del resto, anche il riferirsi alla popolazione generale non garantiva deduzioni rigorose a causa della diversa composizione per età della popolazione, specialmente in questo dopoguerra, per le varie cause che possono aver alterato le normali proporzioni tra i vari gruppi.

Ciò premesso, osserviamo via via i diversi tipi di scuola.

Il liceo classico, nell'Italia settentrionale, è frequentato dal 22,9% della popolazione scolastica frequentante le scuole secondarie superiori. Questa percentuale va aumentando nelle altre ripartizioni geografiche fino a raggiungere il 52,3% nelle isole, dove cioè, oltre la metà di tutti gli iscritti va al liceo classico. Non va però dimenticato che anche il maggior sviluppo delle industrie e dei commerci nell'Italia settentrionale sprona i giovani a scegliere quelle scuole che li rendono adatti a tali rami, precisamente gli istituti tecnici e le scuole tecniche. Nell'Italia settentrionale gli istituti tecnici sono frequentati dal 40,4% degli alunni, nell'Italia centrale dal 27,5%, nell'Italia meridionale dal 22,5% e soltanto dal 20,1% nell'Italia insulare. E sono proprio i due rami commerciale e industriale quelli che nell'Italia settentrionale sono maggiormente frequentati.

Anche i licei scientifici sono più frequentati nell'Italia settentrionale che nell'Italia meridionale e insulare. Per quanto riguarda gli istituti magistrali notiamo una percentuale leggermente superiore nell'Italia meridionale e nella Italia centrale.

8. — Indicazioni più precise sul numero effettivo dei giovani che escono dalle scuole secondarie superiori, sia dopo un corso regolare di studi, sia in seguito a preparazione privata, si hanno guardando il numero dei diplomati indicati nella tav. XII.

Fermiamoci a considerare il numero totale dei diplomati.

Dalle statistiche dell'istruzione superiore del 1949-50 si rileva che gli iscritti al 1° anno di Università sono stati 36.766. Supposto che essi provengano interamente dai diplomati dell'anno precedente (trascurando quindi i ritardi di

Tav. XII. — Diplomati della scuola secondaria superiore

(Anno scolastico 1948-1949)

TIPO DI DIPLOMA	ITALIA SETTENTR.	ITALIA CENTR.	ITALIA MERID.	ITALIA INSULARE	TOTALE
DATI ASSOLUTI					
Maturità classica . . . . .	6.000	3.802	5.858	3.535	19.195
Maturità scientifica . . . . .	3.574	1.461	1.189	584	6.808
Abilitazione magistrale . . . . .	5.286	3.185	4.268	2.171	14.910
Abilitazione tecnica . . . . .	9.616	3.275	2.681	1.245	16.817
a) agraria . . . . .	425	267	129	85	906
b) commerciale . . . . .	3.618	1.230	998	544	6.390
c) geometri . . . . .	3.232	1.086	885	359	5.565
d) industriale . . . . .	2.110	593	501	177	3.381
e) nautico . . . . .	231	99	168	80	578
Abilitazione magistero donna.	408	178	153	47	786
<b>TOTALE . . . . .</b>	<b>24.884</b>	<b>11.901</b>	<b>14.149</b>	<b>7.582</b>	<b>58.516</b>
DATI PERCENTUALI					
Maturità classica . . . . .	24,1	31,9	41,4	46,6	32,8
Maturità scientifica . . . . .	14,4	12,3	8,4	7,7	11,6
Abilitazione magistrale . . . . .	21,3	26,8	30,2	28,7	25,5
Abilitazione tecnica . . . . .	38,6	27,5	18,9	16,4	28,7
a) agraria . . . . .	1,7	2,3	0,9	1,1	1,5
b) commerciale . . . . .	14,5	10,3	7,1	7,2	10,9
c) geometri . . . . .	13,0	9,1	6,2	4,7	9,5
d) industriali . . . . .	8,5	5,0	3,5	2,3	5,8
e) nautico . . . . .	0,9	0,8	1,2	1,1	1,0
Abilitazione magistero donna.	1,6	1,5	1,1	0,6	1,4
<b>TOTALE . . . . .</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

iscrizione per i quali ammettiamo che ci sia compenso tra anni successivi) si avrebbe la seguente ripartizione dei 58.516 diplomati:

a) iscritti al 1° anno di Università . . . . .	36.766
b) avviati verso le professioni tecniche o per l'insegnamento elementare o diplomati ritirati in famiglia dopo l'istruzione secondaria . . . . .	21.750

Per una più minuta analisi dell'ultima cifra riportata, osserviamo che nel 1949-50 gli iscritti al 1° anno delle Facoltà di magistero e dell'Istituto orientale (i quali provengono quasi interamente dagli Istituti magistrali) sono stati 3.474 e che gli iscritti al 1° anno di economia e commercio (i quali provengono quasi interamente dagli istituti tecnici) sono stati 6.802; ne viene di conseguenza che, grosso modo, i diplomati della categoria b) sopra indicata si ripartiscono in questo modo:

$b_1$ ) diplomati di istituti tecnici avviati alle professioni tecniche (16.817 — 6.802) = 10.015

$b_2$ ) diplomati degli istituti magistrali avviati verso l'insegnamento elementare o ritirati in famiglia (14.910 — 3.474) = 11.436 (5).

La sperequazione tra il numero di quelli che vanno all'università e di coloro che entrano nel mondo del lavoro è molto eloquente: in Italia questi ultimi sono meno dei primi.

A dire il vero c'è l'Università che pensa ad equilibrare in parte la situazione, perchè più del 50% degli iscritti al 1° anno non raggiunge la laurea (6). Se ciò diminuisce la parte superiore della piramide della popolazione secondo il grado di istruzione, a vantaggio di un più regolare allargamento della parte centrale dei possessori di un diploma secondario superiore, è d'altra parte noto che questi falliti dell'Università (eccezion fatta per le donne che rinunciano ad una professione) sono elementi generalmente scontenti e turbolenti per il mercato del lavoro. Questa sperequazione si accentua passando dal Nord al Sud dell'Italia. Basta infatti guardare la corrispondente crescente percentuale di diplomati dei licei classici, non compensata dalla diminuzione che

(5) Il numero degli iscritti al 1° anno delle Facoltà diverse da quelle sopra considerate è stato nel 1949-50 di 26.490 che supera di 487 unità la cifra dei maturi dei licei classici e scientifici. Questo risultato, a prescindere dalle iscrizioni ripetute al 1° anno di giovani che cambiano facoltà, induce a ritenere che la cifra degli studenti degli istituti tecnici che si iscrivono alle altre Facoltà (alle quali possono accedere) supera quella degli studenti con diploma di maturità classica e scientifica che si iscrivono ad economia e commercio. La cifra di 10.015 sarebbe quindi approssimata per eccesso e non per difetto.

(6) Tale percentuale, che era del 42% nell'anteguerra, è salita al 57% per gli iscritti al 1° anno nel 1942-43, ed è aumentata ancora al 61% per gli immatricolati nel 1945-46. Cf. T. SALVEMINI, *La popolazione scolastica ecc.*, cit. in questi stessi Atti, vol. IV.

si rileva nella percentuale dei diplomati dei licei scientifici e alla minore proporzione di diplomati negli istituti tecnici. Quest'ultima dal 38,8% nell'Italia settentrionale scende al 16,4% nell'Italia insulare.

Sarebbe desiderabile che nelle regioni meridionali e insulari siano rimossi da una parte gli ostacoli di carattere economico, per mezzo di un potenziamento dei mezzi di produzione, il che consentirebbe un maggior assorbimento di diplomati degli istituti tecnici di tali regioni, e dall'altra parte fossero rimossi quei pregiudizi di carattere sociale che tendono ad avviare la percentuale più alta di giovani con istruzione superiore verso l'Università.

9. — La diversa durata dei corsi di studio universitario e la differente selezione che si opera in ciascuna Facoltà fa sì che non esista perfetta proporzionalità tra iscritti e laureati, i cui dati sono riportati nella tav. XIII.

Per i nostri scopi è soprattutto interessante soffermarci a fare alcune considerazioni sul numero dei fuori corso e dei laureati.

Circa i primi, è noto che molteplici cause determinano il prolungarsi dei corsi di studio oltre gli anni normali previsti dagli ordinamenti. Tra esse, sensibile peso ha la difficoltà degli studi, questione che esula dal nostro esame. Altra causa importante è che molti studenti universitari sono impiegati e dedicano un tempo marginale ai corrispondenti studi. Questa causa è particolarmente sensibile nel gruppo dei diplomati degli istituti tecnici e degli istituti magistrali i quali hanno maggiore possibilità degli altri di trovare una occupazione.

Le Facoltà di economia e commercio, di magistero e l'Istituto orientale, dove prevalentemente si iscrivono i detti diplomati, hanno il 31% dei fuori corso.

A parte il fatto che non tutte queste cause si possono eliminare, dobbiamo pur rilevare che 81.836 fuori corso, pari al 56% degli iscritti è un numero troppo elevato e porta certamente degli inconvenienti tanto nel campo sociale quanto in quello del mercato del lavoro.

È chiaro, infatti, che i fuori corso non impiegati sono in parte destinati a formare la categoria dei falliti dell'Università, di cui si è già fatto cenno nel paragrafo precedente, e in parte raggiungeranno la laurea in un numero maggiore di anni, con maggior dispendio di denaro, e, soprattutto, in una età più elevata, per cui pressante diventa per loro il desiderio e la necessità di una occupazione.

Riteniamo quindi molto importante una azione tendente a ridurre il numero dei fuori corso; tra esse citiamo quella di un potenziamento del corpo insegnante universitario, attualmente del tutto insufficiente, affinché gli studenti possano essere meglio seguiti e consigliati nel corso dei loro studi, molto più di quanto lo siano oggi, per lo scarso tempo disponibile tanto dal ristretto

Tav. XIII. — Iscritti, fuori corso e laureati per facoltà

(Anno accademico 1949-50)

FACOLTA'	ISCRITTI		FUORI CORSO		MEDIA DEI LAUREATI NEL BIENNIO 1948-50	
	N.	%	N.	%	N.	%
Giurisprudenza . . . . .	24.304	16,6	9.571	11,7	3.265	15,8
Economia e commercio . . .	21.291	14,5	11.635	14,2	1.417	6,9
Scienze politiche . . . . .	822	0,6	222	0,3	54	0,3
Scienze stat. dem. e attuar. .	173	0,1	42	0,0	13	0,1
Istituto navale . . . . .	638	0,4	306	0,4	45	0,2
Lettere e filosofia . . . . .	13.142	9,0	8.259	10,1	2.959	14,3
Magistero . . . . .	10.185	7,0	12.478	15,2	1.801	8,7
Istituto Orientale . . . . .	1.892	1,3	1.303	1,6	232	1,1
Medicina e Chirurgia . . . .	27.733	18,9	8.171	10,0	3.952	19,1
Medicina veterinaria . . . .	1.675	1,1	1.796	2,2	557	2,7
Ingegneria . . . . .	9.420	6,4	10.937	13,4	2.079	10,1
Architettura . . . . .	1.990	1,4	1.268	1,5	176	0,8
Scienze mat. fis. e nat. . . .	20.974	14,3	10.581	12,9	1.922	9,3
Farmacia . . . . .	9.618	6,6	2.915	3,6	1.709	8,3
Agraria . . . . .	2.307	1,6	2.197	2,7	446	2,1
Chimica industriale . . . . .	321	0,2	155	0,2	38	0,2
<b>TOTALE . . .</b>	<b>146.485</b>	<b>100</b>	<b>81.836</b>	<b>100</b>	<b>20.665</b>	<b>100</b>

numero di professori di ruolo, quanto dai professori incaricati, generalmente presi da altre occupazioni professionali.

Per quanto riguarda i laureati possiamo osservare che la percentuale più alta (19,1%) si ha in medicina e chirurgia. Se però sommiamo i laureati in lettere e filosofia con quelli del magistero, i quali hanno un medesimo sbocco, troviamo la percentuale del 23% per il ramo dell'insegnamento di materie letterarie, storiche e filosofiche. Aggiungendo a tale percentuale quella (9,3%) dei laureati in scienze matematiche, fisiche e naturali e quella dei laureati dell'Istituto orientale, otteniamo che verso lo sbocco dell'insegnamento sono orientati, almeno prevalentemente, oltre il 33%, cioè più di 1/3 della massa complessiva dei laureati.

Elevato è anche il numero dei laureati in giurisprudenza (15,7%) per i quali sono aperti molti sbocchi, quello dei laureati in ingegneria e architettura (11%), in economia e commercio (7%) e in farmacia (8,4%). Di poca entità i laureati nelle altre Facoltà.

Le scarse conoscenze sulle possibilità di assorbimento di ciascun ramo di attività economica non ci permette di scendere ad una analisi più dettagliata sulla esuberanza o meno del numero di tali laureati, in confronto ai bisogni. Ciò potrà essere analizzato da chi si occuperà della disoccupazione intellettuale.

VINCENZO SINISTRERO

**La formazione professionale in sede scolastica e il pieno impiego**

## I N D I C E

	PAG.
Cap. I — Le esigenze della formazione professionale . . . . .	115
» II — La formazione professionale nell'ordinamento scolastico attuale	117
» III — La formazione professionale nell'ordinamento previsto con la riforma della scuola . . . . .	121
» IV — La formazione professionale e l'addestramento al lavoro . . . . .	126

## CAPITOLO I.

### LE ESIGENZE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

I. Scopo dell'indagine. — 2. Il concetto di lavoratore. — 3. L'educazione-base necessaria per tutti i lavoratori. — 4. La « formazione integrale ». — 5. Personalizzare il lavoro nell'azienda. — 6. Le frequenze scolastiche.

1. — In questa indagine ci si propone di esaminare l'ordinamento scolastico ed il suo funzionamento in rapporto alla formazione professionale in vista della *possibilità d'impiego* del futuro lavoratore e della sua maggiore *produttività*.

Dall'esame delle esigenze in materia e del rendimento dell'ordinamento scolastico attuale si è proceduto alla ricerca dei miglioramenti da adottare, sia in riferimento al disegno di legge n. 2100 del 13.7.51 per la riforma della scuola, sia al fine di conseguire un più adeguato addestramento al lavoro.

2. — In via del tutto pratica e solo per precisare alcuni termini di uso corrente, la gamma delle professioni può essere suddivisa in tre gruppi:

a) le professioni *del pensiero*, dell'arte, del diritto e della scienza, alle quali danno accesso le lauree universitarie;

b) le professioni *della tecnica*, intesa come quella applicazione immediata della scienza, ch'è intermedia tra la scienza pura ed il lavoro, anche manuale, esecutivo del prodotto; a queste professioni danno accesso, tipicamente, i diplomi tecnici rilasciati dagli Istituti tecnici.

c) le professioni *del lavoro* esecutivo, anche manuale, che si esercitano: negli impieghi d'ordine esecutivo; nelle aziende agricole, industriali, commerciali, artigiane, grandi o medie o piccole. A tali professioni danno accesso i brevetti, le patenti, i diplomi professionali. Col termine di *lavoratori e lavoratrici* s'intendono qui le persone che esercitano le professioni del lavoro esecutivo.

3. — Il concetto di educazione-base può riferirsi a quello che è ormai mondialmente acquisito (V. gli studi e le iniziative dell'UNESCO in merito alla educazione-base).

Si può intendere per educazione-base quell'educazione che è rivolta a promuovere *per tutti* la maturazione di conoscenze (formazione intellettuale), abitudini volitive (formazione morale) e abilità (formazione professionale),

mediante le quali ogni uomo diviene atto a svolgere le funzioni inerenti alla sua vita, individuale e sociale.

Viene pertanto respinto il concetto tradizionale di dare a tutti soltanto un « minimo » di istruzione generale, per asserire il dovere sociale e politico di dare a tutti quel « massimo » di formazione, che è necessario per vivere e per agire da uomo integralmente sviluppato, nonchè socialmente e professionalmente qualificato.

Ai fini di una formazione professionale del lavoratore che ne sviluppi al massimo le capacità d'adattamento al mercato e di produttività, occorre perciò provvedere ad una formazione che sia integrale e sociale e che miri alla rivalorizzazione ed alla personalizzazione del lavoro.

4. — Noi pensiamo dunque che debba essere abbandonato il concetto di « istruzione professionale » inteso soltanto in senso economicistico, istruzione rivolta unicamente ad aumentare la capacità produttiva del lavoratore, e debba essere assunto, in sua sostituzione, il concetto di « formazione integrale » del lavoratore, intendendo con ciò la totale istruzione ed educazione dell'intero uomo-lavoratore, mirante al suo completo perfezionamento come uomo e come cittadino.

La formazione del lavoratore deve perciò estendersi alla sua preparazione sia professionale, ciò che lo porterà all'abilità esecutiva; sia sociale, ciò che lo immerterà coscientemente nella vita di tutti.

La formazione sociale deve, quindi, portare il lavoratore ad inserirsi largamente nel mondo:

a) del lavoro (v. l'azienda intesa come comunità di lavoro); b) della categoria e dello Stato (v. le associazioni di categoria e sindacali e le attività politiche del cittadino); c) della famiglia (v. l'organizzazione e l'espansione della famiglia operaia); d) dello svago (v. le attività ricreative, sportive, ecc.)

Il lavoratore va guidato dunque a considerare in concreto ed effettivamente il lavoro come un'attività che rende partecipe di tutta la gamma dei valori della intera civiltà, e cioè dei valori intellettuali, religiosi, morali, culturali, artistici e sociali.

5. — Nella grande azienda l'organizzazione del lavoro deve superare la tecnocrazia, quel taylorismo che rende l'uomo una macchina, e favorire il lavoro sempre meno muscolare e più qualificato, interessando maggiormente il lavoratore alla produzione, anche ponendolo al corrente della tecnica e delle ragioni dell'organizzazione aziendale del lavoro.

Nella media e piccola azienda, la comprensione tecnica e scientifica d'ogni lavorazione, dei suoi fini e dei possibili miglioramenti, eleverà il lavoratore

al di sopra dell'esecuzione puramente empirica e meccanica dell'artigianato; e farà una maestranza più aperta culturalmente e più esperta professionalmente, la quale tenderà a fare del lavoro non solo un mezzo di sussistenza economica ma di gioia ed elevazione spirituale.

6. — I viventi negli anni dell'età evolutiva (dalla nascita sin verso i 18-20 anni) sono oltre 800.000 per ogni annata.

Considerando l'età scolastica dagli 11 ai 19 anni si hanno le cifre seguenti:

a) *dagli 11 ai 14 anni*: vi sono oltre 2.500.000 di viventi in tale triennio, dei quali oggi circa 350.000 frequentano la scuola media unica (che avvia verso i Licei, l'Istituto magistrale e gli Istituti tecnici) mentre soltanto circa 300.000 frequentano le scuole d'avviamento al lavoro.

Rimane, perciò, da provvedere alla formazione dei futuri lavoratori *per circa 2 milioni d'alunni*, dei quali oggi un 30-40% rimane nella scuola elementare.

b) *Dai 14 ai 19 anni*: dei 4 milioni circa di viventi in tale quinquennio oggi soltanto 400.000 frequentano le scuole medie superiori; tra essi solo 30.000 frequentano le scuole tecniche biennali o le scuole professionali femminili. Se si tien conto dell'esigenza che la scuola debba contribuire alla formazione del lavoratore negli anni 14-19, si deve concludere che per i giovani in tale età la scuola dovrà provvedere in qualche maniera adatta e secondo formule molteplici alla formazione di oltre 3 milioni e mezzo di persone chiamate a praticare nella vita il lavoro esecutivo.

## CAPITOLO II.

### LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NELL'ORDINAMENTO SCOLASTICO ATTUALE

7. L'ordinamento scolastico attuale per la formazione professionale. — 8. Carenze dell'ordinamento. — 9. Deficienze quantitative. — 10. Deficienze qualitative. — 11. Cause delle deficienze. — 12. Conseguenze delle deficienze.

7. — Per la formazione professionale del lavoratore l'ordinamento scolastico attuale predispone le scuole seguenti:

a) scuole e corsi d'avviamento professionale: pel triennio che segue la licenza elementare, con circa 300.000 alunni;

b) scuole tecniche: pel biennio che segue alle scuole precedenti, con circa 26.000 alunni;

c) scuole professionali femminili: pel biennio che segue alle scuole di avviamento professionale;

d) scuole di Magistero professionale della donna: pel triennio che segue alle scuole professionali femminili, con circa 5.000 alunne.

8. — È da porre in risalto il gravissimo fatto che l'ordinamento scolastico, mentre provvede alle professioni universitarie e della tecnica, lascia purtroppo un'enorme area scoperta per le professioni del lavoro esecutivo, mentre almeno l'85% della popolazione in età scolastica va necessariamente preparato per tali professioni.

Si constata cioè che in Italia, mentre l'istruzione classica ed alcuni tipi dell'istruzione tecnica, hanno raggiunto un ordinamento scolastico consolidato, anche se costantemente soggetto a revisione critica, per l'istruzione professionale, invece, i tempi urgentemente richiedono una soluzione che sia applicabile su scala nazionale con certezza del massimo rendimento. Soluzione la cui sollecita attuazione è imposta, non solo dalla necessità fondamentale di maestranze qualificate per tutta la produzione nazionale, ma anche dal fatto che sono a milioni gli italiani, ai quali occorre dare nell'età scolastica quella preparazione per le professioni del lavoro manuale, che è di necessità vitale per un popolo il quale dispone, come prima ricchezza, d'una massa di lavoratori il cui numero ogni anno, col naturale accrescimento della popolazione, aumenta di centinaia di migliaia d'unità.

Riguardo alle scuole di preparazione per futuri lavoratori si rilevano deficienze quantitative e deficienze qualitative.

9. — Le deficienze quantitative risultano dalle tavole statistiche relative al rapporto tra scuole, popolazione scolastica e produzione nazionale (anno 1949-50) contenute nel precedente allegato :

1) (Tav. VIII). Mentre nell'Italia settentrionale il 53,9% degli alunni è iscritto a scuole e corsi d'avviamento contro il 45,5% d'iscritti alla scuola media, nell'Italia meridionale ai primi è iscritto solo il 38,4% contro il 64,4% d'iscritti alla seconda.

2) (Tav. IX). La popolazione delle scuole e corsi d'avviamento si riduce dai 152.616 del primo corso, agli 84.803 del secondo, ai 54.790 del terzo, sino ai 50.152 licenziati.

Il numero dei licenziati dalla scuola media e dalle scuole di avviamento rappresenta solo il 16,8 dei viventi coetanei.

3) (Tav. X). Mentre nelle scuole e corsi d'avviamento il 42,9% frequenta il tipo industriale ed artigiano ed il 40,3% il tipo commerciale, soltanto il 16,3% è iscritto al tipo agrario.

4) (Tav. XI). Degli alunni che frequentano le scuole medie superiori oltre il 14° anno d'età, mentre il 44,9% è iscritto ai licei ed il 30,8% agli Istituti Tecnici, soltanto il 6,9% si trova nelle scuole tecniche.

5) (Tav. XII). Tra i diplomati delle scuole secondarie superiori, mentre per l'Italia settentrionale il 24,1% consegue la maturità classica contro il 38,6% che hanno l'abilitazione tecnica, nell'Italia meridionale all'opposto sono il 41,4% i maturi, contro il 18,9% gli abilitati.

6) (Tav. XIII). Mentre i laureati in discipline che portano all'esercizio dell'insegnamento letterario sono il 24%, i laureati in ingegneria sono il 10%.

Una delle ragioni per cui la popolazione scolastica accede in così scarsa misura alle scuole di istruzione professionale, è dovuta al fatto che esse costituiscono un « vicolo cieco » principalmente nella carriera scolastica, per cui mentre a chi entra nella scuola media unica sono aperte tutte le vie della scuola (Licei e Istituti tecnici), a coloro, invece, che a tali scuole fanno ricorso è reso pressochè impossibile il passaggio alla scuola media.

10. — Tra le deficienze qualitative si possono elencare le seguenti che paiono più rilevanti e si riferiscono in modo più accentuato alle scuole di avviamento professionale.

a) Impostazione errata e contraddittoria. Da tali scuole si è preteso troppo, sorvolando sull'età degli alunni e sulle loro reali possibilità, quasi fosse possibile condensare insieme in quegli anni e una cultura generale troppo vasta ed un sicuro addestramento professionale, mentre occorre limitarsi ad una cultura essenziale e ad un avviamento soltanto pre-professionale.

Si è quindi costretta la scuola a dibattersi tra lo sviluppo di programmi culturali sproporzionati e l'attuazione di esercitazioni pratiche che avrebbero dovuto « avviare al lavoro ».

Dall'antinomia congenita in tale impostazione deriva il fatto che oltre i 2/3 di coloro che entrano nelle scuole di avviamento non giungono a terminare il triennio e che gli alunni di tali scuole si avviano *prevalentemente agli impieghi anzichè al lavoro*, e ciò persino per gli alunni delle scuole di tipo agrario.

Così queste scuole, invece di avviare al lavoro, praticamente ne distolgono gli alunni.

b) Staticità. I programmi e tutto l'andamento delle scuole, male si adeguano al rapido evolversi della tecnica e delle esigenze del lavoro moderno. Basti notare in proposito che i programmi attuali datano dal 1931.

c) Metodi didattici controproducenti. Mentre in tali scuole è necessario il metodo intuitivo-espositivo che accentui l'essenziale e ad esso si limiti, sono in uso metodi di insegnamento, ispirati all'erudizione, che i docenti hanno ap-

presi nelle scuole classiche: onde le varie discipline diventano astruse e faticosamente accessibili a questo tipo di alunni.

*d)* Docenti di lavoro inadatti ed in scarso numero. D'altra parte gli istruttori pratici sono o dotati di cultura tecnologica, ma privi dell'abilità esecutiva dell'operaio, ovvero in possesso della seconda, ma destituiti della prima.

In ogni caso manca loro una preparazione pedagogico-didattica almeno analoga a quella ch'è data pei maestri delle scuole elementari. Mentre ogni istruttore non dovrebbe avere da guidare squadre superiori ai 10-15 alunni, succede che tal numero è superato anche di molto.

*e)* Locali e attrezzature inadeguati. Sovente locali e attrezzature sono in condizioni tali da render la scuola, e soprattutto le esercitazioni pratiche, funzionanti in modo poco più che simbolico.

*f)* Limitazione al triennio. Dove le scuole di avviamento non sono accompagnate dal successivo biennio delle scuole tecniche, s'avvera che tutto il complesso scolastico, e segnatamente l'organizzazione delle esercitazioni di lavoro, risentono d'una primitività e di una inadeguatezza, le quali trattengono l'alunno in un ambiente che è troppo lontano e dissona da un autentico ambiente di lavoro, sia pure scolastico.

11. — Tra le cause delle deficienze si possono porre in luce le seguenti.

*a)* Unificazione e burocratizzazione eccessive. Contro l'esigenza dell'adattamento alle condizioni locali, tali scuole sono state eccessivamente e rigidamente irreggimentate in schemi unici su base nazionale, con programmi troppo uniformi, mentre entro certi principî generali comuni ogni scuola dovrebbe costituire un tutto omogeneo teorico-pratico, peculiare e caratteristico. Da ciò un appiattimento delle scuole ed un'attenuazione di quella iniziativa che costituisce una risorsa essenziale per la riuscita di scuole pel lavoratore.

*b)* Isolamento dal mondo della produzione. Le scuole si trovano poi rinchiusse nell'ambito «scolastico», nel senso angusto della parola. Manca quindi, il contatto vivo col mondo economico al quale debbono avviare, sia pure remotamente, gli alunni, col progresso della tecnica, coi più attuali processi del lavoro esecutivo, cogli interessi validi degli imprenditori, ecc.

Così sono avviati nel mondo economico, che potrebbe rinnovare con la sua collaborazione costantemente l'efficienza della scuola, elementi inesperti ed ignari.

*c)* Mancanza di coordinamento amministrativo. Si nota che mentre tutti i Ministeri economici, anche coi loro organi periferici, sono interessati, ciascuno a modo proprio, a tali scuole, la competenza unica ed esclusiva è del solo Ministero dell'Istruzione Pubblica. Ciò comporta una limitatezza non solo nelle direttive, ma anche nelle risorse.

12. — Le deficienze sopra notate incidono negativamente in vari sensi.

Anzitutto le aziende non trovano interesse ad assumere tali alunni, non riconoscendo ad essi, in genere, una preparazione, sia pure soltanto pre-professionale o di pre-apprendistato, che li renda chiaramente preferibili agli altri aspiranti.

Le abitudini, poi, pressochè esclusivamente « scolastiche », nelle quali son cresciuti gli alunni, in un triennio (11-14 anni) incidono notevolmente sulle loro disposizioni, e ciò li porta naturalmente e generalmente a rifuggire dal lavoro manuale esecutivo, al quale la scuola li doveva avviare: caso che si verifica con un'evidenza che tanto più colpisce per es. per gli alunni delle scuole di tipo agrario, i quali in genere cercano tutt'altra occupazione che il lavoro agricolo.

Una preparazione siffatta non alimenta perciò una leva annua di apprendisti orientati ed iniziati al lavoro esecutivo, tali da diventare in seguito quei lavoratori qualificati e specializzati che in Patria o all'estero assai difficilmente rimarrebbero disoccupati.

Concludendo, è per altro doveroso aggiungere che, nel quadro generale, vi sono pure elementi positivi notevoli; e certe scuole, particolarmente dotate, funzionano egregiamente. In particolare la preparazione pre-professionale è assai meno inadeguata nel tipo commerciale per ciò che riguarda mansioni di ufficio.

### CAPITOLO III.

#### LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NELL'ORDINAMENTO PREVISTO CON LA RIFORMA DELLA SCUOLA

13. I gradi e le scuole. — 14. L'ordinamento e le professioni. — 15. Rilievi sulla scuola secondaria in rapporto alla formazione del lavoratore. — 16. Rilievi sugli istituti professionali. — 17. Gli istituti professionali già costituiti. — 18. Il problema della scelta della professione.

13. — Il disegno di legge n. 2100 del 13 luglio 1951 su le « Norme generali sull'istruzione » presenta un ordinamento scolastico indirizzato in modo del tutto particolare a dar vita alla scuola per i futuri lavoratori.

Il piano merita attento esame, sia per coglierne gli elementi positivi, sia per correggerne i negativi.

L'ordinamento prevede i seguenti tipi di scuole (art. 1 e 4):

1) grado preparatorio (art. 3) dai 3 ai 6 anni — scuola materna — triennale;

2) grado inferiore primario (art. 5) dai 6 agli 11 anni - scuola elementare - quinquennale;

3) grado inferiore secondario (art. 6) dagli 11 ai 14 anni - scuola secondaria triennale; unica, articolata in vari rami: classico, tecnico, normale; ai quali si aggiunge il ramo artistico;

4) grado superiore (art. 8) dai 14 ai 19 anni: tre Licei quinquennali: classico tecnico magistrale; sei Istituti tecnici quinquennali: agrario, per geometri, industriale, commerciale, nautico, femminile; Istituti professionali: di numero e di durata che variano secondo le esigenze della preparazione del lavoratore, correlative alle numerose e disparate professioni;

5) grado universitario (art. 26): le attuali Facoltà, salva l'introduzione di altre.

A tali scuole vanno aggiunte quelle dell'istruzione artistica che si estendono pel 3°, 4°, 5° grado sopra indicati (art. 13).

14. — Per le professioni alle quali danno accesso i titoli universitari e quelle delle scuole medie superiori (Istituti magistrali ed Istituti tecnici) è provvisto entro gli schemi dell'ordinamento tradizionale.

Per le professioni del lavoro esecutivo è largamente riconosciuta la necessità ed affermata la volontà di provvedere coll'ampiezza e coll'adeguatezza che le esigenze della popolazione e della produzione richiedono (1).

Anche a tale scopo è predisposta la scuola secondaria, mentre proprio per la formazione dei lavoratori sono aggiunti, a fianco dei Licei e degli Istituti tecnici, gli Istituti professionali, i quali « hanno il fine di promuovere la formazione umana e sociale e l'elevazione professionale dei giovani che si avviano al lavoro e dei lavoratori » e « debbono essere dotati di officine, laboratori, impianti aziendali, adeguatamente attrezzati, e possono avvalersi di analoghi mezzi messi a disposizione da istituti tecnici o da enti aziende o privati » (2).

Per le professioni femminili sono predisposte apposite scuole e corsi così presentati nella Relazione (II, n. 11, p. 23b)

« L'istruzione femminile deve mirare a promuovere in tutte le alunne, qualsiasi scuola esse frequentino, la peculiare formazione della donna in vista della sua funzione primaria di educatrice e di madre; come deve, inoltre, provvedere a preparare la donna alle particolari attività professionali femminili.

« Le istituzioni scolastiche dovranno perciò fornire alle alunne fondamentali nozioni relative alla puericoltura, all'economia domestica, ai lavori femminili, insieme con una educazione fisica totalmente aderente alle particolari esigenze fisio-psichiche della donna.

(1) V. la Relazione a tale disegno di Legge, parte II, n. 6 p. 18; n. 7 p. 19b; n. 10 p. 21-22; n. 11, p. 23; n. 20 p. 43. Parte III, pp. 47-52.

(2) V. Allegato I. Il testo dell'art. 6 su « La scuola secondaria » e la sua illustrazione nella Relazione al testo n. 2100 e allegato II. Il testo dell'art. 11 sugli « Istituti professionali » e la sua illustrazione nella Relazione al testo n. 2100.

« Per le future educatrici, l'ordinamento scolastico predispone scuole appropriate al fine di coltivare la vocazione delle alunne e renderle capaci di svolgere il proprio compito, così rilevante nella vita della nazione, con scienza e arte adeguate: onde il magistero per le educatrici dell'infanzia e il liceo magistrale per le educatrici dalla fanciullezza e adolescenza, nel quale le future maestre dovranno esser guidate alla conoscenza scientifica e sperimentale dei problemi educativi concernenti anche le fanciulle.

« Per le future lavoratrici, l'ordinamento scolastico predispone scuole adatte alla formazione culturale della donna ed esercitazioni necessarie a rendere le lavoratrici di domani idonee all'esercizio della professione; a ciò provvederanno, per l'artigianato femminile in genere, sia la scuola secondaria nei suoi rami tecnico, normale e artistico, sia gli istituti professionali che ne saranno la continuazione; mentre per certe professioni che esigono una cultura ed un'abilità tecnica più specifiche (come l'abbigliamento, l'economia domestica, ecc.) è previsto l'istituto tecnico femminile (articolo 10)».

15. — L'impostazione della scuola secondaria (art. 6) per la quale solo tre rami sono previsti, il classico, il tecnico ed il normale, sacrifica le attuali scuole di avviamento professionale in quanto ad esse non corrisponde un preciso ramo.

Del ramo tecnico è detto che dà accesso sia agli Istituti tecnici, sia agli Istituti professionali, mentre evidentemente è assai diversa l'impostazione degli Istituti tecnici da quella degli Istituti professionali, e perciò altrettanto diverso dev'essere il ramo della secondaria che ad essi dà il naturale accesso.

Stando, perciò, nel quadro della scuola secondaria, occorrerebbe disporre rami nel modo seguente:

a) ramo classico che dà accesso ai Licei; b) ramo tecnico che dà accesso agli Istituti tecnici; c) ramo professionale che dà accesso agli Istituti professionali.

In tal modo il futuro lavoratore troverebbe a sua disposizione una scuola la quale lo avvierebbe espressamente al lavoro; e non sarebbe, come oggi la scuola di avviamento, un vicolo chiuso, ma consentirebbe tempestiva possibilità di passaggi a tutte le altre scuole come per chi frequenta i rami classico e tecnico.

Riguardo al ramo normale vi sono pareri diversi, poichè mentre taluni escludono di affidare gli adolescenti di 11-14 anni ai maestri che son adatti pei fanciulli dai 6 ai 10 anni, altri ritengono che maestri scelti opportunamente e convenientemente preparati possano sostenere tale scuola.

16. — Sugli istituti professionali previsti dall'art. 11, sembra ci siano da far valere due rilievi fondamentali.

Occorre anzitutto, in via pregiudiziale, che siano nettamente determinate e potenziate le caratteristiche di tali Istituti professionali, e ciò specie nei confronti degli analoghi Istituti tecnici, soprattutto pel tipo industriale.

In vista di tale distinzione si può osservare che se gli Istituti tecnici mirano a formare il «perito», l'esperto, gli Istituti professionali debbono avere di

mira di preparare l'esecutore manuale, abile nella lavorazione e cosciente delle ragioni che la determinano.

A questo fine la Relazione al testo 2100 osserva quanto segue.

« Per realizzare su vasta scala questo complesso di iniziative scolastiche bisogna che allo sforzo dello Stato e delle istituzioni educative private si affianchi uno sforzo diretto dei settori economici. Un'azienda può essere in grado di istituire corsi professionali meglio di quanto possa fare lo Stato o gli altri enti pubblici. Sono le stesse aziende economiche che devono, su larga base, investire mezzi economici perchè il lavoratore, che è il soggetto primo della produzione, sia reso più efficiente, più capace di meglio produrre, senza trasformarsi in macchina, conservando cioè la sua dignità di uomo. Lo Stato deve quindi chiedere un largo concorso dei privati, un largo concorso dell'agricoltura, dell'industria, del commercio e delle imprese economiche in genere, per la formazione professionale di coloro che lavorano per esse.

« Dato il notevole complesso degli enti ed organismi interessati alla produzione e al lavoro, acquistano rilevanza i soggetti e gli organi che possono agevolare, promuovere e coordinare l'azione ed il finanziamento degli istituti professionali, quali la Regione, il Consorzio provinciale obbligatorio per l'istruzione professionale e il Comitato interministeriale per l'istruzione professionale (articolo 11, commi 13° e 14°).

Proprio per gli Istituti professionali potrebbe esser perciò feconda una integrazione organica fra la scuola che dia l'istruzione generale e la specifica istruzione professionale da una parte, e il laboratorio-scuola, l'azienda-scuola, la bottega scuola, organizzati nelle aziende, dall'altra, per realizzare delle esercitazioni di lavoro che siano compiute entro il reale processo produttivo e raggiungano un'altra efficacia formativa per l'abilità d'esecuzione.

17. — In vista degli Istituti professionali contemplati dal disegno di Legge n. 2100 già il Ministero dell'Istruzione Pubblica ha istituite alcune decine di tali Istituti ispirandosi ai criteri che seguono.

a) I profili professionali. Come nei Licei e per gli Istituti tecnici è stato raggiunto un « profilo » al quale debbono essere adeguati i maturandi e gli « abilitandi », così si stabilisce il « profilo professionale », al quale deve essere adeguato colui che terminerà l'Istituto professionale.

Stabilito il profilo professionale, in base al quale il candidato potrà conseguire la qualificazione, ciascun Istituto professionale predispone programmi ed orari secondo la sua particolare fisionomia e le condizioni, anche locali, in cui si svolge la sua azione. Così si assicurano insieme sia il traguardo finale che interesserà tanto l'alunno quanto gli imprenditori, sia la necessaria elasticità di organizzazione e di funzionamento di questo tipo di scuole.

b) La preparazione polivalente. Ciascun Istituto professionale è costituito da un complesso di scuole diverse per le varie lavorazioni (ferro, legno, muratura, orologeria, ottica, ecc.). Inoltre ciascuna scuola non mira tanto alla specializzazione, quanto invece a dare al futuro operaio qualificato la base della lavorazione per la famiglia di mestieri corrispondente alla scuola (al legno o al ferro o alla muratura, ecc.)

c) Gli alunni e la durata dei corsi. Sono assunti alunni che abbiano compiuto il 14° anno. Per coloro che non posseggano una licenza di scuole medie si fanno corsi preparatori, sicchè l'Istituto professionale si rivolge a veri apprendisti che vengono istruiti sino ad essere operai qualificati. La durata dei corsi varia, da due a tre od a più anni, secondo le esigenze della qualificazione da raggiungere.

d) Le attrezzature ed il tirocinio di lavoro. Gli Istituti professionali sono collegati cogli enti locali interessati alla preparazione delle maestranze, anche mediante Consigli di amministrazione. Da ciò una migliore possibilità di provvedere alle attrezzature, o in collegamento con reparti di grandi aziende, o costituendo un laboratorio-scuola interaziendale.

e) Collegamento colle scuole di avviamento professionale. Se agli Istituti professionali si possono collegare delle scuole di avviamento si avrà modo di ovviare a vari degli inconvenienti notati: ciò in modo particolare pei docenti e per le attrezzature riguardanti le esercitazioni di lavoro. Onde appare utile il prevedere un « Corso inferiore » triennale degli Istituti professionali per alunni che siano in possesso della licenza elementare, corso che mentre provvede alla istruzione d'obbligo, predispone la preparazione pre-professionale del futuro apprendista.

18. — Sono note l'incidenza fondamentale e l'efficacia dell'orientamento professionale, procurato anche in sede scolastica, ai fini del successivo impiego degli addetti al lavoro esecutivo.

Riguardo a questo problema, così multilaterale e generatore di conseguenze notevoli per l'intera vita del singolo e pel suo rendimento sociale, si richiamano qui soltanto alcune precisazioni.

Un efficace orientamento professionale deve non solo sapere indicare la via appropriata, ma anche predisporre tutti quei tipi di scuole e quei passaggi agevolmente accessibili che siano richiesti allo scopo di favorire una reale possibilità di scelta; e, inoltre, rendere l'allievo effettivamente capace di percorrere la via che sceglierà.

Abbiamo più sopra indicato i tre gruppi fondamentali di professioni: quelle universitarie, quelle della tecnica e quelle del lavoro.

La scuola secondaria articolata, coi rami classico tecnico e professionale, darebbe accesso, rispettivamente, ai tre gruppi di professioni, e renderebbe possibile il passaggio da un ramo all'altro, al termine di ciascuno dei tre anni della sua durata, permettendo così una prima scelta fondamentale. Una seconda scelta si svolgerà poi entro le professioni alle quali dà accesso ciascuno dei tre gruppi precedentemente indicati: cioè, tra le varie lauree, o tra i vari diplomi tecnici o tra i vari brevetti o patenti professionali.

Per le professioni del lavoro si può o consentire all'alunno senz'altro la scelta tempestiva del mestiere da esso preferito (rispettivamente verso gli 11 od i 14 anni), salva sempre una pure tempestiva e reale possibilità di passaggi ad altra scelta; o far ritardare la scelta sino a dopo che l'allievo avrà sperimentato con tirocinio *vari tipi* di lavoro .

Per queste scelte nell'ambito delle professioni del lavoro la norma varierà poi secondo le più o meno spiccate attitudini e preferenze manifestate dal soggetto; le varie fasi dell'età evolutiva in cui si trovi chi deve scegliere; le particolari esigenze del tirocinio di lavoro inerenti a ciascuno dei vari tipi di produzione; le diversità ambientali, regionali, nazionali, internazionali: diversità relative anche alle fasi mondiali di sviluppo dell'economia e della tecnica; i diversi gruppi di professioni e di organizzazioni del lavoro: artigianato, industria o commercio, industrie meccaniche o d'altro tipo, volume delle aziende, secondo che esse siano grandi o medie o piccole, ecc.; e infine le precise contro-indicazioni d'ordine psico-fisico che sconsiglino per un certo soggetto certe professioni e tipi di lavoro.

#### CAPITOLO IV.

### LA FORMAZIONE PROFESSIONALE E L'ADDESTRAMENTO AL LAVORO

19. Principi di ordine pedagogico e didattico. — 20. L'organizzazione delle esercitazioni di lavoro. — 21. Il problema dell'apprendistato. — 22. Le esercitazioni per alunni dagli 11 ai 14 anni. — 23. Necessità di un coordinamento delle iniziative.

19. — Per superare certe impostazioni che portano a menomare l'efficienza scolastica di vere esercitazioni di lavoro, è utile richiamare i principi acquisiti in materia, tanto dalla scienza pedagogica quanto dalla sperimentazione didattica.

Il lavoro esecutivo è un coefficiente necessario per l'educazione integrale di ogni uomo, e perciò deve accompagnare tutto il processo dell'educazione.

Sotto l'aspetto pedagogico didattico ogni età ha il « suo » lavoro, commisurato alle precise esigenze psico-fisiche inerenti ad essa.

Quindi la scuola deve dare il lavoro *a tutti*, ma a ciascuno secondo la sua età psico-fisica.

Per un efficace tirocinio di lavoro le esercitazioni debbono svilupparsi secondo sequenze didattiche predisposte in base alla scienza e all'esperienza;

mediante l'esecuzione di graduali frazioni d'un lavoro che sia collegato con un ciclo produttivo e che sia un preciso lavoro individuato ma sia inoltre polivalente e sia pure affiancato da una tempestiva e conseguibile possibilità di passaggi ad altra lavorazione.

L'organizzazione delle esercitazioni di lavoro volte al conseguimento dell'abilitazione esecutiva del lavoratore deve poter adottare formule tanto molteplici ed elastiche, quanto sono variabili le situazioni ambientali, le disposizioni dei soggetti, gli sviluppi della scienza e delle tecniche, le possibilità economiche, ecc.

Si ritiene, in via di massima, che la formazione del lavoratore debba giungere a porlo in grado di esercitare, almeno con la prima abilità dell'operaio semplice, la sua professione entro il minimo tempo consentito dalle esigenze della sua età psico-fisica e dalla natura della professione da lui scelta, sicchè l'esercizio della professione possa renderlo atto a provvedere, almeno in forma iniziale, alla propria sussistenza.

20. — Le numerose formule in base alle quali si possono organizzare le esercitazioni di lavoro, considerate in relazione alla scuola, possono esser ricondotte a tre soluzioni tipiche :

- a) la scuola-laboratorio, cui provvede la scuola stessa ;
- b) l'azienda-scuola o la bottega-scuola cui provvedono le aziende ;
- c) un abbinamento tra la scuola da una parte e l'azienda o la bottega dall'altra.

A) La « scuola-laboratorio ». Si attua quando la scuola professionale, oltre a tutto ciò che occorre per l'insegnamento delle materie culturali, ha pure un suo laboratorio fornito delle attrezzature e di tutti gli elementi necessari per un tirocinio di lavoro che possa svolgersi secondo i processi di lavorazione più aggiornati in uso nelle più progredite aziende. Questa soluzione rappresenta un « optimum », ma appare realizzabile solo eccezionalmente, come esperienza-pilota e per la preparazione specifica di certe speciali maestranze e di istruttori di lavoro o di maestri d'arte.

Su questa via procedono gli Istituti professionali già funzionanti.

In linea complementare questa soluzione può esser completata assai utilmente con periodi di tirocinio di lavoro compiuto direttamente in azienda, o durante le ferie scolastiche, o al termine dell'intero corso della scuola. In questo secondo caso, si può eventualmente prevedere che il titolo ultimo per l'accesso al lavoro sia rilasciato dalla scuola, soltanto dopo compiuto anche il tirocinio in azienda.

B) L'azienda-scuola o la bottega-scuola presenta certi inconvenienti: pel suo costo, per cui le aziende medie e piccole, come le botteghe, sono sempre meno inclini ad essa; per le deficienze d'un vero insegnamento correlativo all'esecuzione del lavoro; per mancanza della predisposizione di sequenze di lavori didatticamente studiate; per gli oneri assistenziali che gravano sugli imprenditori e infine pel limitato rendimento produttivo degli apprendisti.

Malgrado tali difficoltà, anche questa soluzione sembra da perseguire, e da disciplinare, non solo in vista dei suoi evidenti vantaggi, ma anche perchè, dovendo su scala nazionale provvedere alla formazione professionale di milioni di lavoratori, tutti i mezzi attuabili appaiono da promuovere.

C) L'abbinamento della scuola all'azienda. Può consentire di trarre il massimo rendimento sia dagli insegnamenti teorici, ai quali provvede la scuola, sia dalla pratica del lavoro che avviene nell'azienda.

La scuola laboratorio curerà anzitutto la formazione culturale, sia generale che tecnologica, ed anche l'illustrazione scientifica e tecnica dei processi di lavorazione, nonchè la comprensione razionale del lavoro esecutivo e la direzione dell'addestramento.

Per assicurare la frequenza a simili corsi, il meglio è che essi si svolgano durante l'orario di lavoro retribuito. Possono essere a orario diurno o serale, permanenti o stagionali, con la frequenza d'una mezza giornata o d'una giornata settimanale, ecc.

L'esempio straniero ha molto insegnato riguardo a forme assai pratiche, e talora riuscitissime, di questa integrazione della scuola coll'azienda anche per l'educazione popolare e per l'educazione degli adulti.

Questi corsi d'istruzione professionale possono venir organizzati sia dalle scuole professionali propriamente dette, sia dalle categorie della produzione interessate.

Pel primo caso, si citano gli Istituti professionali di Stato di recente istituzione i quali, a lato delle scuole a completo orario diurno, organizzano scuole complementari, per apprendisti già collocati presso aziende; scuole di specializzazione, per lavoratori qualificati; corsi di perfezionamento, per lavoratori qualificati e specializzati; corsi e scuole per maestri artigiani e per istruttori di lavoro; e corsi per la conversione di qualifiche, specie per lavoratori disoccupati.

Pel secondo caso, si rilevano i risultati molto apprezzabili di scuole e corsi, specie serali, organizzati dalle categorie della produzione col concorso dei migliori competenti tanto per la teoria professionale quanto per l'abilità esecutiva.

Nell'abbinamento in esame tra scuola e azienda, l'azienda-scuola o la bottega-scuola organizza, come si è detto, le esercitazioni di lavoro, entro il processo produttivo od a fianco di esso.

Le forme di questa organizzazione variano secondo i seguenti tipi fondamentali.

a) *Reparti-scuola dipendenti dalla scuola professionale*

Gli apprendisti son collocati in reparti-scuola organizzati espressamente in vista dell'insegnamento. La direzione didattica è assunta dalla scuola professionale che guida gli istruttori pratici in collaborazione coi tecnici dell'azienda. Questa forma, purtroppo rara, è attuata solo da grandi aziende o per iniziative interaziendali, data la diffidenza dei ceti produttivi verso la scuola e dato il suo costo, pur essendo dimostrato che tale costo è poi largamente remunerato dalla maggior produttività delle maestranze e dalla maggiore perfezione del prodotto.

b) *Reparti-scuola aziendali autonomi.*

Mentre la scuola ed i corsi provvedono alla cultura generale ed alla teoria della professione, l'azienda procura l'addestramento degli apprendisti in particolari reparti diretti dai suoi tecnici. Può accadere che ciò comporti un abbassamento del rendimento didattico, in quanto può facilmente mancare la direttiva didattica scientifica, che la scuola dovrebbe più naturalmente esser in grado di procurare. Occorre in questo caso curare al sommo il collegamento tra scuola e reparto aziendale.

c) *Addestramento, entro il ciclo normale produttivo dell'azienda.*

L'apprendista è posto a compiere il suo addestramento insieme cogli altri lavoratori entro il ciclo comune dell'azienda. Questa forma, meno costosa, ha l'inconveniente che l'apprendimento di solito è meno rapido, il possesso dell'abilità meno perfetto e sicuro, perchè manca l'illustrazione scientifica e tecnica del processo produttivo. In questo caso occorre che la scuola ed i corsi compiano più adeguatamente la preparazione del lavoratore anche per quella parte in cui l'azienda è particolarmente carente.

Può accadere che l'apprendista sia immesso senz'altro nell'azienda o nella bottega, ove deve apprendere la professione «rubandola cogli occhi», senza avere aiuto alcuno, nè dalla scuola o da corsi, nè dall'azienda. Le conseguenze negative di questo procedimento sono incalcolabili, e si riflettono nelle deficienze delle maestranze e nell'abbassamento del livello dell'occupabilità in Patria e all'estero.

Si aggiunge, per analogia, il giudizio comune dei competenti sui cantieri-scuola e sulle altre forme di addestramento promosse in sede di misure assistenziali per la disoccupazione, secondo il quale tali «cantieri» e «corsi» si rivelano troppo sovente di poco superiori alla forma empirica ora citata.

21. — Nel quadro delle formule indicate ora per le esercitazioni di lavoro, si può ricercare anche la soluzione di problemi inerenti all'apprendistato: problemi che negli ultimi anni si sono andati sempre più aggravando.

Rimane per altro il problema costituito dal costo degli apprendisti: costo che incide profondamente sia sulla scuola, sia sulle aziende, sia sugli apprendisti stessi, almeno nel senso della scarsa remunerazione che possono percepire durante l'apprendistato.

A questo riguardo è parere unanime che debba essere letteralmente invertita la politica economica sinora seguita. Invece, cioè, di gravare le aziende con oneri sempre maggiori, si pone in rilievo la necessità di provvedere a sollevare il carico che l'apprendista rappresenta, anzitutto per le scuole ed anche, in diversa e varia misura, per le aziende; e di alleviare l'onere delle provvidenze assistenziali e previdenziali.

Soltanto così si potranno promuovere efficacemente quelle misure che serviranno a rendere l'apprendistato più redditizio nel senso che possa maturare dei qualificati migliori in tempo più breve; e si potrà pure, in seguito e colla dovuta tempestività, giungere ad imporre equilibrati e graduati obblighi alle aziende, riguardo all'assunzione d'una certa aliquota di apprendisti ed alla loro istruzione professionale.

22. — Un problema che avrà conseguenze radicali sul gettito della leva di lavoro e sulla maturazione dei futuri lavoratori, consiste nell'impostazione della scuola per gli alunni dagli 11 ai 14 anni e per coloro che tendono verso le professioni del lavoro.

In generale è troppo trascurato in Italia lo studio di questo problema: la trascuratezza è dovuta soprattutto alla difficoltà di organizzare una « scuola professionale » che sia del tutto adatta a questa età, com'è dimostrato dalle deficienze sopraricordate delle scuole di avviamento professionale.

Il ritardare per principio sino ad oltre il 14° anno di d'età l'iniziazione al lavoro significa, tra l'altro, infliggere al futuro lavoratore una carenza notevolissima privandolo d'una preparazione acquisita negli anni in cui egli è particolarmente plasmabile.

Per la soluzione di questo problema occorre esaminare quale sia la scuola appropriata per questo allievo; e come si debba configurare, didatticamente, il tirocinio di lavoro. La scuola più appropriata per questo adolescente appare la scuola secondaria, prevista dall'art. 6 del disegno di legge n. 2100 per la riforma della scuola, colle modificazioni sopra notate. Tale scuola va concepita come unitaria e articolata in vari rami: classico, tecnico, professionale, artistico, ecc. Essa ha un programma culturale generale per tutti i rami ed un programma differenziale proprio di ciascun ramo; onde il passaggio dall'uno all'altro ramo

può avvenire mediante esame sulla sola materia differenziale di ciascuno di essi. Per l'allievo lavoratore viene predisposto il ramo professionale.

I vantaggi d'un tale tipo di scuola risultano dalla Relazione al testo 2100, pagine 15-18.

Tra gli altri qui si rilevano i seguenti. Siccome è scuola d'orientamento, chi ne frequenta il ramo professionale non è rinchiuso in esso definitivamente a 11 anni, ma può passare ai rami classico e tecnico dando le prove sulla sola materia ch'è differente per ciascun ramo. E, viceversa, dai rami tecnico e classico potranno passare a quello professionale coloro che abbiano attitudine più per le professioni del lavoro che per gli studi.

Il programma culturale comune è il più adatto all'età mentale dell'alunno e non ha quel sovraccarico di materie teoriche, che rende ora inaccessibile alla massa la scuola di « avviamento » professionale, e dà una così alta percentuale di allontanamento dagli studi (33 %) durante il triennio. Consente inoltre una maggior applicazione alle esercitazioni di lavoro, le quali, se predisposte secondo una sicura e saggia progressione didattica, favoriscono il risveglio psichico ed un più rapido sviluppo formativo dell'alunno.

Essa appare perciò la scuola più intonata alle esigenze psico-fisiche di quest'età e quella che meglio può rispondere alle istanze, in vista delle quali furono istituite negli scorsi decenni le scuole complementari, i corsi integrativi (6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> classe elementare), le scuole di avviamento al lavoro, ecc.

In base a quanto sopra notato, è da sollecitare la trasformazione delle attuali scuole di avviamento sul tipo della scuola secondaria, ramo professionale, e ciò perchè risulta urgente rendere le scuole di « avviamento » e la successiva scuola tecnica, effettivamente idonee al compito che è stato loro assegnato dalla legge.

Vi è da tener presente che in Italia il normale sviluppo psico-fisico del fanciullo porta al fatto che a 10-12 anni già sono affioranti ed operanti inclinazioni, attitudini e tendenze precisate ; ciò con maggior anticipo per la fanciulla. L'allievo, e con esso la famiglia, hanno interesse, e quindi impegno, solo per un lavoro che chiaramente prepari per una determinata professione.

Soltanto, quindi, se essi scorgono nel tirocinio di lavoro una sicura pre-professionalità si orientano fattivamente verso di esso.

La « vocazione » al lavoro, come complesso di attitudini e di tendenze coltivate e affermantisi, o s'inizia a questa fase della prima adolescenza, o viene gravemente menomata e perfino atrofizzata. Ogni tipo di lavoro è perfettamente eseguibile a quest'età, se condotto secondo le leggi d'una saggia didattica e in particolare le lavorazioni inerenti all'agricoltura, agli impieghi, all'artigianato, alle varie forme del lavoro femminile, ecc.

Ogni tipo di lavorazione (ferro, legno, libro, abbigliamento, ecc.) ha sempre una portata polivalente, e perciò un'apertura su varie successive profes-

sioni dello stesso gruppo e di altri; quindi si può dare per ciascuno di tali tipi un tirocinio come per una professione-base che costituisca una capacità la quale renda l'allievo atto a passare, eventualmente, ad altra professione.

23. — Ai fini dell'efficienza dell'addestramento, e perciò dell'occupabilità maggiore su scala nazionale, è da rilevare infine la necessità e l'urgenza d'un coordinamento delle iniziative allo scopo di utilizzare metodicamente le esperienze accumulate da quanto fu fatto negli scorsi decenni; e assicurare più concretamente la rispondenza tra le scuole ed i corsi e le possibilità effettive di sbocchi nella nazione ed all'estero. È perciò necessario dare un'equa distribuzione dei fondi disponibili in merito, avendo riguardo alla serietà delle iniziative ed alle garanzie della loro reale efficienza didattica; e aumentare in tal modo il rendimento, sia umano che economico, delle ingentissime somme che lo Stato destina a questi scopi.

Tale coordinamento non può essere adottato che attraverso una piena collaborazione fra ministeri, enti ed associazioni di categoria: su piano nazionale (v. il Comitato interministeriale per l'istruzione professionale previsto dal disegno di legge n. 2100 art. 11); su piani regionali e piani provinciali.

A questo riguardo c'è chi ritiene che i Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica e professionale potrebbero meglio funzionare come elementi coordinatori in base all'intento secondo il quale furono istituiti, mentre ora sono di fatto ridotti ad essere organi d'un Ministero soltanto.

*Allegato n. 3*

**MARIO TOMASSETTI**

**La formazione professionale scolastica dei tecnici di grado medio  
in relazione al campo di occupazione**

## I N D I C E

	PAG.
PREMESSA	135
Cap. I — La formazione professionale scolastica secondo l'ordinamento attuale	137
» II — L'ordinamento previsto dal progetto di riforma della scuola: critica e proposte . . . . .	141

## PREMESSA

1. Le esigenze nel campo di occupazione. — 2. Possibilità varie di occupazione.

1. — La figura caratteristica del tecnico di grado medio è quella che si trova inquadrata nel personale delle aziende; quindi ad essa particolarmente farà riferimento la trattazione, con l'intesa di prescindere dai tecnici formati esclusivamente attraverso il tirocinio di fabbrica, e di considerare più da vicino il caso dei diplomati dagli Istituti tecnici industriali (1).

Questo tecnico assicura il collegamento tra i progettisti (tecnici laureati) e gli esecutori (maestranze): col dare ai progettisti stessi, negli uffici tecnici per lo studio dettagliato dei prodotti e dei piani di fabbricazione, il contributo delle sue conoscenze sull'organizzazione e sullo svolgimento dell'esecuzione; col dare alle maestranze, nei reparti di produzione, il contributo della sua cultura scientifica e tecnica, necessaria per l'applicazione razionale dei piani suddetti e per il controllo dell'andamento delle lavorazioni. Inoltre, attende alla installazione, condotta e manutenzione degli impianti ed è incaricato del collaudo delle materie, dei semilavorati e dei prodotti finiti.

Questo tecnico, in sostanza, non è proprio nè un dirigente, almeno nelle aziende, nè un impiegato e non fa parte delle maestranze, ma a ciascuna di tali categorie dà un apporto notevole e da ciascuna di esse attinge le nozioni e l'esperienza necessaria per assolvere i compiti a lui affidati (2).

Il processo della formazione professionale corrispondente, soprattutto nel ramo industriale e in quello agrario, non può limitarsi quindi a impartire nozioni tecniche, siano pure esse consolidate da una adeguata preparazione culturale. Infatti esso deve comprendere una sistematica e relativamente lenta educazione di certe facoltà, come ad es.: l'abitudine al lavoro e all'ambiente di questo, l'abitudine all'osservazione, alla misura, al graficismo, al metodo nell'esecuzione, all'economia di tutti i fattori della produzione; l'eser-

---

(1) A tali diplomati attualmente viene conferito il titolo di « perito industriale capotecnico » (art. 65 della legge 15-6-1931, n. 889), titolo che abbina poco felicemente la figura del « capotecnico », propria, come è detto sopra, dei quadri delle industrie, con quella del « perito », corrispondente alla professione libera, alla quale si dedicano assai di rado i diplomati in questione e più di frequente i diplomati dagli Istituti tecnici commerciali e da quelli per geometri.

(2) Naturalmente, un siffatto quadro di incombenze si riferisce alle condizioni « ideali » d'impiego dei diplomati nei complessi aziendali di una certa importanza. Se si passa a considerare aziende di media e di piccola entità, il quadro stesso si semplifica poichè molte delle mansioni sopra accennate non hanno più ragione per sussistere e altre si concentrano nella stessa persona.

cizio dello spirito d'iniziativa; messa in valore della persona, inserita nella comunità aziendale; ecc.

In sostanza, appare evidente la necessità di adottare un processo di formazione «individuale» anziché «collettiva» soprattutto se si tengono presenti le possibilità di occupazione al termine del processo medesimo.

Appare evidente, quindi, la difficoltà di tratteggiare il «profilo» corrispondente, che potrebbe piuttosto essere sostituito in tal caso da una «area di competenza», l'uno o l'altra risultando però inefficaci se non si tiene presente che il soggetto cui si riferiscono è inserito profondamente nella «vita dell'azienda», dalla quale vengono regolati in definitiva l'orientamento e i risultati dell'attività svolta dal soggetto medesimo.

E appare anche evidente che la formazione professionale e umana di un tale soggetto richiederà una somma notevole di energie e di mezzi nonché un periodo di tempo di durata adeguata e opportunamente ripartito tra la scuola e l'ambiente produttivo; essa sarà stabilmente assicurata se nell'azione della scuola verranno tenute sempre presenti le esigenze della vita aziendale e se nell'azienda sarà possibile utilizzare al massimo la preparazione conseguita nella scuola stessa.

Di modo che un eventuale scostamento tra le capacità reali del soggetto e l'area di competenza riservata al medesimo nel campo di occupazione, provocherebbe in tal caso un danno notevole per il soggetto e per la società, dato che la preparazione in causa non serve per ulteriori corsi di studi ma per funzioni immediate di carattere produttivo.

2. — Dal punto di vista quantitativo, le possibilità odierne di occupazione dei diplomati dagli Istituti industriali si possono, con una certa approssimazione desumere dai dati statistici, i soli attualmente disponibili sul personale occupato nelle industrie, rilevati dal censimento del 1939 (3).

Ammettendo che possa esservi un capotecnico per ogni gruppo di 50 operai il cui numero complessivo ammonta a L. 3.300.000 unità (maschi e femmine) si hanno 65.000 capotecnici occupati, il che corrisponde, in rotazione trentennale, a una richiesta annua di circa 2.100 unità. In particolare, nell'industria metalmeccanica e metallurgica, che è quella cui tende la maggior parte dei diplomati, nel 1949 si trovavano occupati circa 30.000 capotecnici, con una richiesta annua, valutata secondo il criterio sopra indicato, di 1000 unità.

---

(3) Tali dati si possono, con una certa larghezza, ritenere validi anche oggi per lo scopo cui servono, tenendo conto del fatto che pure il numero attuale delle unità occupate nelle industrie supera quello risultante dal censimento sopra indicato, ciò è dovuto in parte all'imponibile della mano d'opera, tuttora vigente.

Ai quantitativi così desunti, si può aggiungere una certa aliquota, pari al 15-20 % del totale delle unità occupate, corrispondente ai diplomati assorbiti dai servizi tecnici, statali e parastatali.

Occorre, però, osservare che tali cifre, anche se non del tutto prossime al vero ma calcolate con un certo ottimismo, si riferiscono evidentemente a unità che sono in possesso di una preparazione sufficiente per l'occupazione di cui trattasi.

## CAPITOLO I.

### LA FORMAZIONE PROFESSIONE SCOLASTICA SECONDO L'ORDINAMENTO ATTUALE

3. Cenni storici sullo sviluppo degli istituti di istruzione tecnica. — 4. L'ordinamento scolastico attuale: critica di esso nei riguardi della occupazione.

3. — L'istruzione tecnica, legata indissolubilmente allo sviluppo dell'attività economica e soprattutto di quella produttiva industriale (poichè quella agraria, che è l'altra attività strettamente produttiva, ha un decorso più lento nel tempo e dipende in parte dal progresso delle industrie), ha una storia abbastanza recente, nella quale si osserva, a differenza delle altre forme d'istruzione e di cultura derivanti dallo svolgimento del pensiero, che le prime e concrete sue manifestazioni sono apparse nella pratica della vita in conseguenza delle esigenze della vita stessa (4).

Infatti, le prime scuole professionali, molte delle quali sono divenute importanti istituti, sono sorte verso la seconda metà del secolo XIX, per iniziativa e a spese di lungimiranti e accorti imprenditori; in esse i giovani venivano formati a contatto delle aziende, nelle quali la loro preparazione era poi completata attraverso un adeguato tirocinio.

Quando, in un secondo tempo, con l'aumento della richiesta di personale idoneo da parte delle aziende stesse, si è delineata la necessità di regolamentare una istruzione che aveva assunto importanza nazionale, le iniziative suddette sono state coordinate fin dal 1860 in base ad appositi provvedimenti legislativi dal Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, alle cui dipendenze nel

---

(4) Tale constatazione, che non si pretende davvero assuma il valore di un giudizio apodittico, anche perchè si ammette che pure il pensiero è vita e si svolge secondo le leggi della vita, è di primaria importanza per impostare e orientare lo studio di un razionale ordinamento della forma di istruzione considerata.

1907 vennero definitivamente poste tutte le scuole e tutti gli istituti d'istruzione tecnica e professionale (agraria, commerciale, industriale), (5) tra i quali avevano assunto sviluppo e rinomanza quelli del ramo industriale che hanno dato alle industrie italiane tecnici ottimamente preparati, destinati, come di fatto è avvenuto, ad essere gli artefici del progresso delle industrie medesime. Un tale complesso scolastico era ordinato « verticalmente », in modo che, per ciascuno dei tre rami della tecnica che esso comprendeva, erano riunite, alle dipendenze della corrispondente e competente direzione generale del Ministero suddetto, tutte le scuole di ogni grado (dalle scuole pre-professionali ai laboratori-scuola, alle scuole di tirocinio per maestranze e agli istituti) che venivano regolate da disposizioni di legge separate e aderenti alle peculiari caratteristiche dei rami stessi.

Un Consiglio superiore dell'insegnamento professionale, suddiviso in tre sezioni distinte, delle quali facevano parte anche esponenti della tecnica e dell'economia, contribuiva a rendere operante la suddivisione delle competenze proprie degli organi amministrativi centrali, nonchè la snellezza funzionale, l'autonomia e la specializzazione attribuite alle singole scuole e ad accostare meglio la vita delle scuole stesse a quella aziendale, a considerare cioè queste scuole quasi come enti destinati a produrre soggetti preparati e formati per il mondo del lavoro piuttosto che studenti forniti di un diploma (6).

4. — L'ordinamento scolastico oggi in vigore è quello determinato da due provvedimenti legislativi, l'uno conseguenza dell'altro.

Con il primo (legge 20 dicembre 1928, n. 3230) tutte le scuole e gli istituti d'istruzione professionale e tecnica (ivi compresi gli istituti nautici che allora dipendevano dal Ministero della Marina) venivano assorbite in blocco dal Ministero della Pubblica Istruzione e posti alle dipendenze di una apposita Direzione generale.

Con il secondo (legge 15 giugno 1931, n. 889) destinato nel titolo a riordinare tutta l'istruzione tecnica, è palese l'intento di mettere in evidenza, col fare riferimento alla legge del 1925, gli aspetti scolastici ritenuti comuni a tutte le scuole secondarie di ogni ordine e grado, nell'ambito dell'ordine considerato, e

---

(5) Le scuole, e soprattutto gli istituti, del ramo commerciale, avevano principalmente indirizzo mercantile, con notevole sviluppo degli insegnamenti di merceologia e di tecnica aziendale. Così ad es., l'istituto di Biella aveva ordinamento appropriato per la preparazione dei tecnici destinati alle industrie tessili.

(6) Allora l'autonomia non era una vaga espressione, ma si estendeva dai programmi di insegnamento al calendario e all'orario settimanale (che per le scuole e gli istituti industriali era quello stesso degli stabilimenti), alla scelta, alla utilizzazione e al trattamento del personale che in gran parte proveniva dall'ambiente produttivo, al reclutamento degli allievi, al valore degli attestati di studio e professionali, ecc.

gli aspetti ritenuti comuni a tutte le scuole della istruzione tecnica. Così è avvenuto che gli istituti industriali, gli agrari, i commerciali, i nautici, che a quell'epoca avevano strutture e funzioni a sè stanti e ben definite, come risulta da quanto sopra si è accennato, sono stati associati insieme e trasformati in «sezioni di istituto tecnico». Dall'ordinamento «verticale» preesistente si è così passati a un ordinamento «orizzontale» delle scuole e istituti anzidetti, ordinamento che si è accentuato dal 1931 ad oggi anche negli organi ministeriali centrali e attraverso quelli provinciali (Provveditorati agli studi e Consorzi per l'istruzione tecnica).

Le conseguenze dell'applicazione di un tale ordinamento che possono dar luogo a critiche di qualche rilievo soprattutto per gli istituti industriali e per quelli agrari sono le seguenti :

a) l'aggregazione degli istituti e delle scuole in base ai gradi e non in base ai settori economici ai quali debbono aderire e l'inserzione del loro complesso, reso così apparentemente omogeneo ed invece sostanzialmente eterogeneo, nel quadro generale delle scuole secondarie, ha trasportato gli istituti e le scuole in esame sul piano dell'istruzione anzichè mantenerli in quello della formazione professionale, provocando un indebolimento della formazione stessa e un distacco profondo e sempre più sentito dall'ambiente produttivo ;

b) soppresso il Consiglio superiore dell'insegnamento professionale, oggi il Consiglio superiore della Pubblica Istruzione, nella seconda sezione destinata a trattare tutte le questioni della scuola secondaria in genere, accoglie alcuni rappresentanti dell'istruzione tecnica i quali però, per le modalità di designazione, possono anche non appartenere a tutti i settori della istruzione medesima ; mancano poi, dal Consiglio stesso, gli esponenti della tecnica e della economia dei quali è stata posta in rilievo la funzione a proposito dei precedenti ordinamenti ;

c) gli insegnanti di materie professionali e i tecnici vengono reclutati, con una procedura che è unica per tutto il personale di tutte le scuole secondarie, senza alcuna preoccupazione per il possesso, da parte dei medesimi, di una formazione dell'ambiente delle aziende ; in particolare, i tecnici degli istituti industriali, di recente inquadrati come «insegnanti tecnici pratici», hanno perduto una gran parte delle loro originarie funzioni, proprie del personale delle aziende (assistenti addetti agli uffici tecnici e ai laboratori sperimentali, capi officina e sottocapofficina) ; così, oltre a una minore efficacia formativa degli insegnamenti impartiti da queste due categorie di personale, ne deriva, negli Istituti considerati, una deviazione, nell'organizzazione e nel funzionamento, dallo schema del vero e proprio ambiente aziendale ;

d) l'ammissione indiscriminata, o quasi, dei giovani agli istituti predetti, l'adeguamento progressivo del calendario e dell'orario scolastico a quello delle scuole di istruzione in genere (con riduzione notevole dell'orario destinato alle esercitazioni), la unificazione dei programmi su base nazionale, hanno provocato un sensibile appiattimento delle caratteristiche dei singoli istituti, gravati dal crescente peso della burocrazia, e una sensibile trasformazione del processo formativo dei giovani da « individuale » a « collettivo » ;

e) attualmente gli allievi del corso di studi negli istituti considerati, sostengono senz'altro un esame di « abilitazione tecnica » il cui reale valore professionale sembra alquanto sproporzionato alle effettive capacità e al grado di maturità dei diplomati ; viene a mancare, cioè, la necessaria differenziazione tra un titolo di studio e un diploma per il riconoscimento della formazione professionale ;

f) le conseguenze sopra accennate hanno prodotto l'altra, non meno criticabile, della deviazione di molti degli allievi da una precisa visione dell'ambiente aziendale, per il quale dovrebbero essere formati, e del nascere in essi della mentalità di « studenti », con tendenza ad andare ad affollare ancora di più le facoltà universitarie mediante o addirittura senza esami.

g) gli istituti in esame, che nel passato venivano istituiti in stretta rispondenza alle necessità del mondo economico, sono stati poi moltiplicati oltre misura, e spesso in località nelle quali sono meno sentite le necessità medesime ; ad es., l'incremento quantitativo degli istituti industriali e della corrispondente popolazione scolastica dal 1922-23 al 1949-50 risulta dal prospetto seguente :

	NUMERO ISTITUTI			NUMERO ALLIEVI		
	1922-23	1928-29	1949-50	1922-23	1928-29	1949-50
Istituti industriali statali . . . . .	13	21	62	4.700	4.892	19.926
Istituti industriali non statali . . . .	4	4	23	800	885	4.551
TOTALI . . . . .	17	25	85	5.500	5.777	24.477

gli aumenti sopra indicati sono certamente eccessivi, anche avuto riguardo allo sviluppo assunto dalle industrie, rispetto alla capacità di assorbimento dei diplomati da parte delle medesime ; infatti, nell'anno 1949 si è avuto un gettito di circa 4,300 periti industriali, di fronte a una richiesta presumibile, desunta

nella prima parte di questa relazione, di circa 2100-2400 unità al massimo, nell'ipotesi, poi, che si tratti di elementi sufficientemente preparati.

Per effetto delle conseguenze sopra enumerate, dell'ordinamento attuale degli istituti tecnici, oggi la posizione dei diplomati, il cui numero tende sempre ad aumentare, nell'ambiente produttivo risponde di rado a quella spettante ai diplomati stessi.

Dalle risposte ai questionari e dagli interrogatori resi dinanzi al Gruppo di lavoro risulterebbe più confortante la posizione dei periti industriali, ma le risposte di riferiscono a soggetti selezionati, provenienti dai migliori istituti che per tradizione, per il valore del personale e per l'appoggio degli industriali, hanno potuto attenuare l'effetto delle conseguenze sopra dette.

Per quanto riguarda i periti industriali, sta di fatto che lo spostamento di posizione, desunto da quanto riferiscono gli stessi diplomati, provoca una svalutazione del titolo e della somma di energie e di mezzi impiegati per conseguirlo, un orientamento dei diplomati stessi verso attività più modeste o verso gli studi universitari.

Assai meno confortanti sembrano le risposte relative ai diplomati degli istituti commerciali e per geometri e degli istituti agrari, i quali secondo l'opinione delle personalità interpellate, tenderebbero piuttosto alle carriere impiegate o alle Università.

## CAPITOLO II.

### L'ORDINAMENTO PREVISTO DAL PROGETTO DI RIFORMA DELLA SCUOLA: CRITICA E PROPOSTE

5. Lineamenti del progetto di riforma. — 6. Proposte per un ordinamento scolastico che tenga presenti le possibilità di occupazione.

5. — Nel progetto di riforma della scuola (disegno di legge del 13-7-1951, n° 2100), vengono accentuati i caratteri dell'ordinamento attuale, come si può rilevare dalle osservazioni seguenti :

a) le scuole e gli istituti d'istruzione professionale e tecnica vengono suddivisi in due gruppi in base al grado e non in base ai settori economici ; gli istituti tecnici, tanto diversi tra loro, vengono mantenuti riuniti in un complesso che sarà di per sè sempre eterogeneo, e vengono sensibilmente condotti verso la

forma degli istituti d'istruzione, con tendenza a unificare gli insegnamenti di cultura generale, tra i quali quelli scientifici che per alcuni istituti come gli industriali, debbono avere orientamenti e sviluppi del tutto speciali; l'ordinamento di tipo « orizzontale » viene spinto fino a creare gli « istituti professionali », destinati, secondo il disegno di legge, a formare le maestranze, e a separare gli istituti professionali stessi da quelli tecnici; a parte il fatto che sorgeranno inevitabili contrasti per aver dato la stessa denominazione a due tipi di scuole che dovranno formare personale di grado diverso, verrà ad essere aggravato l'inconveniente della separazione di scuole attinenti a uno stesso settore economico (7);

b) il Consiglio superiore della Pubblica Istruzione conserva a un dipresso la sua composizione attuale con assenza di una speciale sezione per l'istruzione tecnica e di un qualsiasi rappresentante del mondo produttivo; tali rappresentanti sono perfino esclusi, del resto, dal Comitato interministeriale per l'istruzione professionale (art. 11) previsto per gli Istituti professionali;

c) per il reclutamento degli insegnanti di materie professionali e dei tecnici, non si fa cenno della necessità sostenuta dagli industriali negli interrogatori dinanzi al Gruppo di lavoro, che il personale suddetto possenga la formazione e l'esperienza proprie dell'ambiente aziendale;

d) è palese l'unificazione del calendario e dell'orario per tutti gli Istituti di ogni ordine e grado ed è stabilita la riduzione dell'orario a un massimo di 36 ore settimanali complessiva per lezioni (compresa la religione e la educazione civica) ed esercitazioni (compresa l'educazione fisica); negli istituti tecnici è prevista la suddivisione del corso in un biennio propedeutico con prevalenza di insegnamenti culturali in un successivo triennio con prevalenza di insegnamenti professionali (i quali, invece, debbono avere sotto certi aspetti evidenti per gli istituti industriali e agrari, notevole sviluppo in tutto il corso); vengono così accresciute le difficoltà, oggi esistenti, di raggiungere una formazione professionale adeguata;

e) viene confermato l'esame di « abilitazione tecnica » al termine di un corso di studi che sarà meno efficace di quello attuale;

f) viene stabilito per legge l'accesso dei diplomati alle università; ciò provocherà, tra l'altro, turbamento nelle aspirazioni dei giovani e delle loro famiglie e tendenza, in qualche istituto, a orientare alcuni insegnamenti verso ambedue le vie, tanto diverse fra loro, che si apriranno dinanzi ai giovani stessi.

6. — Partendo dall'esame critico dell'ordinamento attuale e, più che di questo, dell'ordinamento esistente in precedenza. scaturito dallo stesso ambiente

---

(7) Dagli interrogatori resi al Gruppo dagli industriali, risulta invece confermata la necessità di mantenere in uno stesso ambiente scolastico giovani indirizzati a essere impiegati nelle industrie.

che offre possibilità di occupazione, e dall'esame critico delle disposizioni previste nel progetto di legge per la riforma della scuola, tenendo presenti soprattutto le caratteristiche richieste dallo stesso ambiente produttivo ai diplomati dagli istituti tecnici, è possibile tracciare per grandi linee alcune proposte rivolte a rendere la formazione professionale dei diplomati medesimi meglio aderenti alle esigenze del campo di occupazione corrispondente.

Le proposte qui appresso indicate riguardano il particolare settore dell'istruzione industriale, con l'intesa che esse possano, con opportune modificazioni, essere riferite anche agli altri settori dell'istruzione tecnica :

1) il complesso delle scuole e istituti di ogni grado riguardanti uno stesso settore produttivo, come quello industriale, considerati soprattutto come ambienti di formazione professionale del personale delle industrie, dagli operai ai capotecnici e periti, dovrebbe essere affidato a un unico ente, autonomo rispetto agli organi centrali che governano le altre istituzioni scolastiche, e regolato da apposite disposizioni di legge;

2) nella legge e nel regolamento emanati a tale scopo, dovrebbero essere stabiliti i principi e le norme volte ad assicurare una appropriata autonomia didattica e amministrativa alle scuole e istituti dipendenti, nonchè le condizioni atte ad assicurare la loro proficua collaborazione con le aziende di produzione e con le categorie che partecipano alla vita delle aziende medesime;

3) un apposito Consiglio centrale, nel quale dovrebbero essere rappresentati il Ministero della Pubblica Istruzione e le categorie produttive, dovrebbe essere sempre consultato per l'istituzione, l'ordinamento, il finanziamento, ecc., delle scuole e istituti predetti, nei limiti della autonomia sopra accennata e delle esigenze dell'economia locale;

4) negli organismi scolastici così ordinati, il personale per gli insegnamenti tecnici, professionali e pratici dovrebbe essere reclutato col dare notevole importanza alla esperienza aziendale del personale stesso, che dovrebbe essere sempre mantenuto a stretto contatto con le industrie specifiche corrispondenti. Si dovrebbero istituire « ruoli tecnici » per il personale stesso, in analogia con altri servizi tecnici dello Stato;

5) il reclutamento degli allievi, il loro orientamento, i criteri per la loro formazione professionale, di natura piuttosto « individuale » che « collettiva », dovrebbero essere concepiti ed attuati in modo da conferire agli allievi una cultura generale adeguata e una preparazione tecnica di base o « potenziale », senza eccedere nella specializzazione: in modo, inoltre, da far sorgere e maturare negli allievi stessi una mentalità appropriata all'ambiente al quale sono indirizzati, e nel quale possano svolgere poi una attività produttiva indipendente dal dal corso di studi eseguito ;

6) il diploma di abilitazione professionale o tecnica dovrebbe costituire l'accertamento di una capacità « reale », al termine di un ulteriore periodo, impiegato dai giovani in istituti particolarmente attrezzati per la sperimentazione e per l'organizzazione della produzione, nonchè presso aziende industriali;

7) ai giovani così formati e dopo il conseguimento del diploma, alle cui commissioni di esame dovrebbero partecipare esponenti della tecnica e delle industrie, dovrebbero essere assegnate, nei quadri delle aziende, posizioni riconosciute e funzioni ben determinate nelle quali essi possano affermare la loro personalità e mettere in valore gli studi compiuti.

*Allegato n. 4*

**GIOVANNI SEPE QUARTA**

**La formazione professionale extra-scolastica e l'apprendistato**

## I N D I C E

	PAG.
Cap. I — La situazione attuale della formazione extra-scolastica . . . .	147
» II — La formazione professionale extra-scolastica, l'apprendistato e la disoccupazione . . . . .	150

## CAPITOLO I.

### LA SITUAZIONE ATTUALE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE EXTRA-SCOLASTICA

1. Significato della dizione « formazione professionale ». — 2. Le disposizioni legislative attuali che regolano la formazione professionale. — 3. Iniziative promosse in applicazione delle norme legislative.

1. — È bene precisare anzitutto che con la dizione « formazione professionale » intendiamo riferirci alla preparazione specifica degli individui all'esercizio di una qualsivoglia attività di lavoro esecutivo nei più diversi settori (agricoltura, industria, commercio, artigianato, ecc.) e che abbiano assolto l'obbligo scolastico a norma della vigente Costituzione.

Ciò significa, ed è stato esplicitamente affermato da autorevoli uomini della scuola, che non si può parlare di formazione professionale prima del compimento del 14° anno di età.

Convieni poi tener presente, per una valutazione esatta dell'importanza del problema, sia pure in via largamente approssimativa, la massa degli individui che si vengono a trovare nella necessità di iniziare la vita del lavoro e che quindi debbono formarsi una capacità specifica nel settore prescelto.

Un dato di notevole importanza che deve essere alla base di ogni considerazione è che, al compimento del 14° anno di età, su dieci individui, uno prosegue per gli studi liceali, uno per gli studi tecnici, mentre gli altri *otto* iniziano la vita di lavoro. Allo stato attuale quindi, secondo i più recenti dati statistici sulla popolazione del nostro Paese, molte sono le unità che costituiscono la massa alla quale necessita dare una preparazione professionale specifica.

2. — Le disposizioni legislative attuali che regolano la formazione professionale dei lavoratori, riguardano sia la preparazione professionale vera e propria (corsi professionali) sia la disciplina dell'apprendistato.

Più precisamente :

1) la Legge 21 giugno 1938, n. 1380, che ha istituito i corsi per la formazione professionale dei lavoratori ;

2) la Legge 19 settembre 1938, n. 1906, che disciplina l'apprendistato e che si richiama alla prima per quanto si riferisce alla cultura complementare degli apprendisti ;

3) la Legge 29 aprile 1949, n. 264, modificata con la Legge 9 maggio 1951, n. 456, che occupandosi della disciplina del collocamento e delle provvidenze a favore dei lavoratori disoccupati, ha istituito cantieri di lavoro e corsi professionali per i lavoratori involontariamente disoccupati, creando un apposito fondo da destinare alla formazione professionale, fondo sul quale possono essere attinti finanziamenti anche per i corsi professionali « normali » (vale a dire per lavoratori occupati o per apprendisti), in base appunto alle modifiche apportate con la citata Legge 9 maggio 1951, n. 456.

3. — Appare perciò sommamente utile esaminare quali iniziative siano state promosse in applicazione delle norme legislative di cui sopra.

Sin dal 1939 furono istituiti, per accordi sindacali, sia nel settore industriale, sia in quello del commercio, due enti a carattere nazionale : l'« I.N.A.P.L.I. » (Istituto Nazionale per l'Addestramento e il Perfezionamento dei Lavori dell'Industria) e l'« E.N.A.L.C. » (Ente Nazionale per l'Addestramento dei Lavoratori del Commercio), mentre altri già esistenti a quell'epoca, a carattere regionale continuarono a svolgere le propria attività, inquadrando la loro struttura ed azione secondo le nuove disposizioni (tra questi l'Umanitaria di Milano, l'Istituto Veneto per il Lavoro di Venezia, l'Ente Pugliese di Cultura). Altri Enti infine, a carattere nazionale e già esistenti all'atto dell'entrata in vigore della Legge del 1938, continuarono e continuano ad occuparsi della formazione professionale in taluni specifici settori (così l'« E.N.E.M. » (Ente Nazionale per l'Educazione Marinara) e l'« E.N.A.P.I. », (Ente Nazionale per l'Artigianato e le Piccole Industrie).

La guerra ha portato, come è agevole comprendere, una notevole limitazione all'attività dei vari enti, ad eccezione di alcuni, come l'I.N.A.P.L.I. e l'Istituto Veneto per il Lavoro, ai quali venne affidata la preparazione di maestranze per le lavorazioni belliche ; per tutti però si presentò nel dopoguerra il problema della riorganizzazione e soprattutto quello del finanziamento.

La Legge 29 aprile 1949, n. 264, nota anche sotto il nome di Legge Fanfani, mirante sostanzialmente a dare una concreta assistenza alle numerose schiere di lavoratori disoccupati, curandone per quanto possibile la più rapida qualificazione o riqualificazione, ha dato luogo ad uno sviluppo notevole dell'attività addestrativa da parte di numerosi enti ed istituzioni, molti dei quali sorti recentemente con lo scopo di inquadrarsi nel numero di enti « gestori dei corsi

professionali per disoccupati e normali» per conto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (1).

È necessario mettere subito in evidenza la funzione prevalentemente assistenziale delle varie iniziative promosse in applicazione della Legge Fanfani, alle quali il competente dicastero ha potuto destinare somme notevoli (per l'esercizio 1952-53 sono stati stanziati infatti 46 miliardi di lire, di cui 36 miliardi ai cantieri di lavoro e di bonifica, di rimboschimento e di attività vivaistica, 8,5 miliardi ai corsi professionali per lavoratori disoccupati e soltanto 1,5 miliardi ai corsi professionali «normali»). Riportiamo in nota i dati relativi all'attività svolta in questo settore per l'anno 1951-52 (2).

A completare il quadro generale dei mezzi posti in essere in questo settore, occorre tener presente la creazione di istituti professionali statali posti alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione — direzione generale per l'istruzione tecnica — oggi funzionanti in via sperimentale in numerose zone del nostro Paese, il cui numero assomma ormai ad una cinquantina, tra istituti e sezioni distaccate.

Questi istituti, la cui struttura e il cui funzionamento vengono definiti nel progetto di legge della riforma della scuola, verrebbero gradualmente a sostituirsi alle scuole tecniche (prevalentemente industriali), allo scopo di meglio rispondere alle esigenze delle categorie produttrici, cioè curando la formazione professionale dei giovani nei vari mestieri.

(1) Si badi che la Legge 29 aprile 1949, n. 264, ha fatto seguito ad una prima legge istitutiva dei corsi per lavoratori disoccupati, presentata dal Ministero del Lavoro nel novembre 1947.

(2) Ecco i dati, relativi all'esercizio 1951-52

Cantieri di lavoro e di rimboschimento e tipo di corsi	NUMERO	LAVORATORI	FINANZIAMENTO (milioni di lire)
Cantieri rimboschimento . . .	1.843 (a)	112.648 (b)	7.223
Cantieri lavoro . . . . .	3.921 (a)	244.080 (b)	15.770
<b>TOTALE . . .</b>	<b>5.764</b>	<b>356.728</b>	<b>22.993</b>
Corsi professionali per disoccupati .	4,677	134.336 (b)	8.507
Corsi professionali normali . . . .	1.813	54.540	941

(a) Numero cantieri.

(b) Lavoratori disoccupati.

Non essendovi alcuna specifica norma legislativa al riguardo, gli istituti professionali di Stato si sono dati finora una propria regolamentazione, a seconda delle necessità locali e delle finalità addestrative che essi si propongono di raggiungere. Non è stato ancora precisato il « titolo » che si dovrebbe conseguire al termine dei relativi corsi e che praticamente dovrebbe essere un titolo di qualificazione, di specializzazione o di patente.

## CAPITOLO II.

### LA FORMAZIONE PROFESSIONALE EXTRA-SCOLASTICA L'APPRENDISTATO E LA DISOCCUPAZIONE

4. Mancanza di un sistema organico di preparazione. — 5. Aspetti del problema della formazione professionale dei lavoratori. — 6. Apprendistato e formazione professionale degli apprendisti. — 7. Formazione professionale dei lavoratori disoccupati e occupati.

4. — Se si considerano nel loro complesso le molteplici iniziative volte alla formazione professionale dei lavoratori in rapporto al numero degli individui che debbono raggiungere una specifica capacità professionale per poter legittimamente aspirare a trovare una normale occupazione retribuita, si deve riconoscere che, malgrado il moltiplicarsi di tali iniziative, non tutte per altro utili, si è ancora ben lontani dall'adozione di un sistema che assicuri un flusso regolare di immissioni di individui ben preparati nelle diverse branche della attività produttiva.

Quali sono le cause di questa insufficienza e quali potrebbero essere i rimedi da adottare per assicurare a tutti coloro che, al compimento del 14° anno di età, assolto l'obbligo scolastico, entrano nella vita del lavoro e debbono nel giro di tre, quattro, massimo cinque anni portarsi ad una qualificazione ?

In altra parte della presente relazione si è parlato della preparazione *di base*, sia per la parte relativa alla cultura generale, sia per quanto riflette l'avviamento al lavoro. Rimangano le attuali scuole secondarie di avviamento professionale nella loro forma originaria (con i miglioramenti e adattamenti che molte di esse esigono), oppure vengano modificate secondo il progetto di riforma della scuola (scuole normali articolate), è indubbio che tale tipo di scuola, riferendosi mediamente ai giovanetti dall'undicesimo al quattordicesimo anno di età, debbano servire sostanzialmente a formare il giovane, predisponendolo alla futura attività, cogliendone principalmente in quella fase le caratteristiche salienti

delle sue capacità e attitudini allo scopo di orientarlo opportunamente verso questo o quel settore di attività.

La funzione della scuola professionale deve concretarsi quindi essenzialmente in quella di « *complemento* » tecnico e didattico *a latere* dell'addestramento pratico che il giovane intraprende presso l'azienda qualunque essa sia (industriale, agraria, commerciale o artigiana) e questo tipo di scuola non può ovviamente seguire degli schemi rigidi con programmi fissi; deve bensì adeguarsi continuamente alle mutevoli esigenze dei vari settori di attività e si richiede perciò per essa una autonomia e una libertà di azione che normalmente manca alla « scuola » nel senso classico della parola.

Uomini dell'industria e studiosi si sono trovati concordi nell'affermare questa necessità e nell'auspicare che, attraverso un coordinamento generale delle attività in questo importante e delicato settore, venga a rendersi efficace ed operante la collaborazione tra scuola ed azienda quale « *conditio sine qua non* » per riuscire nell'intento di preparare maestranze qualificate e di dar loro sollecitamente lavoro.

È evidente che tali obiettivi non possono conseguirsi qualora venga a mancare quel coordinamento generale di tutto il settore della formazione professionale, che disciplini le varie iniziative evitando interferenze e sovrapposizioni a tutto danno dell'economia generale.

5. — Partendo dagli stessi dati che sono stati acquisiti dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione e resi noti dalla stampa, si può porre il problema della formazione professionale dei lavoratori sotto due diversi aspetti, e precisamente :

a) formazione professionale dei giovani in cerca di prima occupazione (le statistiche danno attualmente 677.500 unità di individui in tale condizione);

b) formazione professionale dei lavoratori adulti disoccupati, per i quali si rende necessaria una qualificazione, una riqualificazione, o una specializzazione (il numero di questi, secondo l'indagine eseguita dall'Istat, è inferiore al precedente, superando di poco le 600.000 unità).

È evidente che per i primi si pone il problema dell'apprendistato e della cultura generale professionale specifica ad esse complementare; per i secondi si tratta di facilitare il riassorbimento di questi lavoratori, portandoli il più rapidamente possibile ad acquistare una capacità professionale in quei settori nei quali vi è richiesta di mano d'opera.

Da questa impostazione può trarsi logicamente un preciso orientamento per la più efficace utilizzazione dei mezzi attualmente a disposizione per la formazione professionale.

6. — È nota la situazione attuale dell'apprendistato, che va aggravandosi sempre maggiormente per la difficoltà dei giovani di trovare possibilità di collocamento presso le aziende le quali a causa degli eccessivi oneri inerenti alla tenuta degli apprendisti, preferiscono, salvo rari casi, di assumere dipendenti già adulti e qualificati. Fenomeno questo che si riscontra maggiormente nelle medie e piccole aziende e particolarmente nell'artigianato.

A questo stato di cose dovrebbe porre fine la nuova legge sulla disciplina dell'apprendistato.

Sull'argomento oltre una diecina di progetti sono stati presentati al Parlamento per la discussione. La Commissione parlamentare per il lavoro della Camera dei Deputati ha provveduto in questi giorni alla compilazione di un testo coordinato che dovrebbe essere quindi discusso davanti all'Assemblea parlamentare. Non si ritiene, in questa sede, fare un esame critico dei vari progetti e di quello che dovrebbe essere il « coacervo » delle varie proposte. Ma ai fini della indagine che la Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione va conducendo, sembra opportuno mettere in evidenza alcuni concetti fondamentali che dovrebbero presiedere nella regolamentazione dell'istituto dell'apprendistato, se si vuole contribuire efficacemente allo sviluppo di questa forma di preparazione professionale, facilitando così, per questa via, l'assorbimento dei giovani nei vari rami della produzione.

In primo luogo occorre rilevare come la legge sulla disciplina dell'apprendistato debba limitarsi a fissare soltanto alcune norme generali di questo istituto, comuni a tutti i vari settori, lasciando poi all'accordo collettivo tra le categorie interessate la definizione degli altri elementi di dettaglio (durata, retribuzione, valutazione dei titoli scolastici, ecc.).

Va notato poi come, specialmente in questo momento, non si può parlare di *imponibile* di apprendisti nell'azienda, anche se limitato nelle disposizioni legislative proposte, a casi particolari per determinati settori e località. Oltretutto tale norma contrasterebbe troppo apertamente col concetto informativo prevalente di tutto il progetto, che si propone di consentire la tenuta di apprendisti soltanto a quei datori di lavoro che per capacità tecnica e per dirittura morale diano pieno affidamento di sapere convenientemente preparare dei buoni lavoratori; non solo, ma subordina il mantenimento degli apprendisti al fatto che l'azienda disponga di attrezzature e di mezzi tali da assicurare l'addestramento pratico degli apprendisti, dei quali appunto viene determinato il numero massimo in base alle possibilità ricettive della azienda stessa.

Infine, e questo è l'elemento di maggiore importanza ai fini di una ripresa dell'apprendistato, è necessario considerare realisticamente l'apporto che l'apprendista può recare con la sua immissione nel ciclo produttivo dell'azienda. Tale apporto, inizialmente del tutto negativo, va gradualmente crescendo sino

a divenire pari a quello dell'operaio qualificato allorché l'apprendista sia giunto al termine del tirocinio.

Su questa valutazione dovrà essere stabilita perciò la retribuzione, e conseguentemente fissati in proporzione gli oneri contributivi e sociali, mentre occorrerà tenere conto dell'ulteriore carico gravante sul datore di lavoro per l'adempimento delle disposizioni che regoleranno la frequenza dell'apprendista ai corsi professionali complementari.

Come abbiamo sopra accennato è in questa funzione di « scuola complementare per gli apprendisti » che noi vediamo proficuamente operare il nuovo istituto professionale, reso duttile ed elastico per potersi adattare alle mutevoli esigenze delle diverse attività produttive.

7. — Numerosi sono gli enti ed istituti che come abbiamo più sopra accennato svolgono attività in questo campo ed è qui che maggiormente si impone un coordinamento ed una disciplina.

Tenute presenti le diverse caratteristiche delle professioni, sia dal punto di vista tecnico, sia sotto l'aspetto addestrativo, è chiaro che in questo campo non si può parlare di « scuola » e di programmi fissi, mentre si rende necessario fissare una norma comune atta a guidare l'azione dei vari organismi che svolgono attività addestrativa ed a rendere possibile in un determinato momento l'accertamento della raggiunta capacità professionale.

Si tratta perciò di stabilire « i profili professionali » per i vari mestieri e conseguentemente le serie didattiche per le esercitazioni di lavoro nonchè i temi di esame. Il programma degli insegnamenti complementari dovrà comprendere le nozioni di cultura generale e di tecnologia, necessarie all'esercizio delle rispettive professioni. È in questa prima fase che può e deve maggiormente farsi sentire la disciplina e il coordinamento delle varie iniziative.

Questa azione, evidentemente, va svolta in stretta collaborazione tra i ministeri competenti (Lavoro, Pubblica Istruzione, Industria e Commercio, Agricoltura), con l'intervento delle categorie interessate, in modo che sia possibile mantenere la più esatta rispondenza tra la preparazione professionale dei lavoratori e le reali possibilità di assorbimento.

Per quanto si riferisce alla materiale esecuzione dell'attività addestrativa, si rileva la necessità di snellire la procedura per la gestione dei corsi professionali « normali » allo scopo di non appesantire eccessivamente il lavoro burocratico degli istituti che svolgono tale attività.

Nel progetto di legge cui abbiamo accennato sulla disciplina dell'apprendistato, si tende a unificare in un unico istituto le attività che a carattere nazionale svolgono istituti creati distintamente per i settori dell'industria e del commercio.

Riteniamo che tale struttura non sarebbe giovevole e porterebbe ad un aggravio di carattere finanziario specialmente in considerazione che la proposta cui si fa cenno prevede la istituzione di uffici periferici provinciali, là dove fino ad oggi l'organizzazione periferica è affidata a semplici ispettorati regionali e interregionali.

Quello che occorre stabilire in maniera definita è il finanziamento degli istituti riconosciuti idonei a svolgere l'attività addestrativa, argomento questo che è stato oggetto di interventi da parte delle categorie interessate presso il ministero competente.

Non può non accennarsi in questa esposizione alla tendenza manifestatasi in questi ultimi tempi nelle direttive del Ministero del lavoro, relativamente ai corsi professionali, con la quale si vorrebbe dedicare parte delle esercitazioni pratiche a lavori di carattere produttivo.

Al riguardo è bene osservare che, mentre può costituire motivo di interessamento per l'allievo svolgere esercitazioni che conducano alla costruzione di oggetti utilizzabili, sarebbe pericoloso tendere a immettere i ragazzi della scuola nel ciclo produttivo. Ciò specialmente qualora si tratti di giovani che ancora non abbiano compiuto il 14° anno di età.

Sull'argomento va richiamata l'attenzione dei dirigenti degli istituti che proponendosi finalità di carattere preminentemente assistenziale o di beneficenza, tendono a dare una educazione professionale ai giovani e possono perciò aspirare a una maggiore libertà di azione al di fuori degli schemi rigidamente scolastici.

*Allegato n. 5*

**GIOVANNI PANCHERI**

**L'orientamento professionale**

## I N D I C E

	PAG.
CAPITOLO UNICO . . . . .	157
APPENDICE — Proposte di leggi per l'orientamento scolastico e professionale — Disciplina dell'apprendistato — Regolazione dell'occupazione, ecc. contenenti norme riflettenti l'orientamento professionale . . .	164

## CAPITOLO UNICO.

1. Mancanza attuale di un piano organico. — 2. Scopo e compiti dell'orientamento professionale. — 3. Quale potrebbe essere un primo passo verso l'organizzazione di un servizio di orientamento su scala nazionale. — 4. Proposte concrete. — 5. L'organizzazione francese per l'orientamento.

1. — L'Italia è uno dei pochi Paesi nel quale l'orientamento professionale non è stato ancora affrontato su scala nazionale e con precise disposizioni di legge. Esistono bensì vari centri, per lo più comunali e universitari, che si interessano all'argomento, ma tutti a carattere facoltativo e non lavoranti con metodologia uniforme. Con questo non si vuole misconoscere l'importanza di quei centri o sottovalutarne il contributo dato alla scienza. Va solo sottolineata la loro insufficienza in rapporto alle esigenze del Paese e la mancanza di un piano organico a carattere nazionale che ne governi la metodologia e la distribuzione. Esistono anche vari progetti di legge contemplanti, più o meno esplicitamente, l'orientamento scolastico o professionale. Essi sono elencati in una nota che si allega (vedi in calce) e che ne riassume le caratteristiche principali.

2. — Scopo dell'orientamento professionale è quello di aiutare il giovane a scegliere la professione più rispondente all'ideale che egli vuole raggiungere, tenendo conto della sua personalità, delle sue attitudini psico-fisiche, delle condizioni del mercato di lavoro, delle condizioni economiche della famiglia e in genere delle condizioni sociali.

L'orientamento professionale va fatto nella scuola dall'educatore con l'aiuto del medico e dello psicologo. Primo compito dell'educatore è quello di valutare l'intelligenza e la personalità dell'allievo e di ricercarne la vocazione. Per l'accertamento dell'intelligenza saranno di fondamentale aiuto le prove scolastiche. Lo studio della personalità sarà basato, oltre che sulle prove predette, anche sul contegno dell'allievo in aula e fuori aula, e sul comportamento con i compagni, superiori, familiari ecc. Di notevole importanza saranno anche le notizie fornite dalla famiglia. Per la vocazione serviranno colloqui diretti con l'allievo. Accertati questi elementi, secondo compito dell'educatore è quello di indirizzare l'allievo verso la professione più confacente alla sua intelligenza, alle sue attitudini e alla sua personalità, rispettando sempre, entro certi limiti, la sua vocazione e tenendo conto del mercato di lavoro e delle possibilità economiche della famiglia. L'educatore, per potere attuare simile compito, deve cono-

scere le basi sulle quali si fonda l'orientamento ; egli deve conoscere inoltre il lavoro, le condizioni del mercato di lavoro, soprattutto quelle locali, ma possibilmente anche quelle nazionali e internazionali, con particolare riguardo alle possibilità di emigrazione. Le possibilità offerte dal mercato del lavoro locale saranno di facile acquisizione ; per quelle nazionali e internazionali l'educatore dovrà essere fornito dei dati statistici da parte dei competenti organi dello Stato e in particolare da parte degli Uffici del lavoro e della massima occupazione. Le deficienti condizioni economiche delle famiglie non devono essere un impedimento per la prosecuzione dell'istruzione professionale e degli studi dei meglio dotati. Pertanto l'educatore, valutate attraverso le informazioni disponibili le condizioni delle famiglie, terrà conto anche delle possibilità offerte dallo Stato, dagli Enti locali o altri, attraverso sussidi, borse di studio o aiuti vari.

L'opera dell'educatore va integrata con quella del medico e dello psicologo. Compito del medico è quello di accertare le attitudini fisiche dei soggetti, siano esse negative (contro-indicazioni) o positive. Il medico orientatore non va confuso con il medico scolastico. Spetta al primo l'esame fisico e sensoriale dei giovani in rapporto al lavoro ; al secondo il controllo sanitario dello scolaro e dell'ambiente scolastico, ai fini della prevenzione ed eventualmente della cura delle malattie dello scolaro. Il medico orientatore deve conoscere da vicino le varie forme di lavoro e l'ambiente di lavoro. Particolarmente qualificati a fare i medici orientatori sono i medici specializzati in medicina del lavoro che ricevono, durante il corso dei loro studi di specializzazione, una apposita preparazione.

Compito dello psicologo orientatore è quello della ricerca delle attitudini del giovane e dello studio psicologico della sua personalità in rapporto al lavoro. Detta ricerca richiede una tecnica specifica che può essere acquisita soltanto mediante una opportuna specializzazione. Essa richiede inoltre una profonda conoscenza del lavoro quale difficilmente può essere posseduta dall'insegnante. È questa la ragione per cui l'orientatore non va confuso con l'educatore, nè può essere da questi sostituito.

Il compito del medico e dello psicologo è molto arduo perchè l'orientamento deve essere fatto di norma in una età in cui la personalità del soggetto non si è ancora completamente delineata, in cui incerta è ancora la vocazione e non sempre sufficientemente manifeste o sviluppate sono le attitudini. L'organismo e la psiche del ragazzo o dell'adolescente vanno soggette, proprio nel periodo in cui si dovrebbe praticare l'orientamento, alle straordinarie trasformazioni che accompagnano l'evoluzione, lo sviluppo sessuale e il passaggio dalla fanciullezza all'adolescenza e alla virilità. Medico e psicologo si trovano quindi di fronte a gravi incognite che rendono il loro compito, in molti casi, fallace. Questo suggerirebbe di spostare l'orientamento profes-

sionale verso l'età maggiore, ad esempio verso i 17-18 anni, il che è inattuabile dato che l'avviamento al lavoro deve essere fatto, di norma, in età assai più precoce. Ne consegue che le conclusioni del medico o dell'orientatore psicologo non potranno essere formulate che con riserva e che difficilmente una unica osservazione sarà sufficiente per emettere un giudizio.

Dati medici e psicotecnici vanno messi a disposizione dell'educatore il quale prende atto dell'esito della visita clinica e in particolare delle contro-indicazioni, esamina l'esito delle prove psicologiche e, aggiungendo questi elementi a quelli acquisiti durante le prove scolastiche e a quelli acquisiti mediante l'osservazione diretta o indiretta dell'allunno, si forma un giudizio. Egli indagherà e terrà conto anche della vocazione dell'allievo, non dimenticando però che questa raramente è già ben manifesta alla mente del ragazzo che è su questo punto per lo più incerto e volubile. Il risultato di tutti questi elementi porterà ad un giudizio che sarà dato sempre sotto forma di consiglio e mai di imposizione. E questo non solo per le difficoltà ancora insite alle nostre possibilità indagatrici, ma anche per il dovuto rispetto della persona umana. Solo nel caso di evidenti contro-indicazioni specifiche che richiedano una imposizione nell'interesse del ragazzo o per la difesa della collettività, è lecita una presa di posizione più energica.

Prima di passare al consiglio pratico e di cercare di influire con la sua autorità sull'allievo, l'educatore deve esaminare, come già detto, anche le condizioni del mercato del lavoro e le condizioni economiche del soggetto e della sua famiglia. Sente anche quali sono le intenzioni e le aspirazioni della famiglia, cercando di intervenire attivamente anche presso la stessa, sia per dare gli opportuni consigli e per raddrizzare eventuali storture, sia per ottenere la partecipazione attiva dei familiari per influire sull'anima del ragazzo.

Fra educatore, medico orientatore e psicologo ci deve essere una continua, intima collaborazione. Ragioni pratiche ed economiche impongono di limitare il numero degli esami medici e psicotecnici. Tuttavia visite mediche ed esami psicotecnici dovranno essere attuati per lo meno in occasione dell'ammissione ai singoli corsi e in occasione del passaggio da un corso all'altro, e più ancora in occasione di passaggio da una scuola all'altra. Il giudizio medico e quello psicologico non devono affatto concordare in tutti i casi e men che meno coincidere con quello scolastico. Medico, psicologo ed educatore sono chiamati a mettere in evidenza, ciascuno per proprio conto, elementi differenti che possono concordare oppure anche no, e che debbono essere valutati singolarmente in un giudizio riassuntivo. Questo giudizio va formulato in ultima analisi dall'educatore, ma esso dovrebbe essere elaborato collegialmente con l'intervento di tutti e tre gli elementi interessati e sentito il parere della famiglia.

3. — In quanto all'organizzazione di un servizio di orientamento professionale su scala nazionale, un primo passo dovrebbe consistere nella creazione di scuole di preparazione di orientatori professionali. Nozioni di orientamento dovrebbero essere impartite anche agli educatori nel corso dei loro studi e successivamente in occasione di corsi di perfezionamento o di aggiornamento. Anche i medici orientatori abbisognano di preparazione adeguata che essi possono acquisire nei corsi post-universitari e più precisamente durante il corso di specializzazione in medicina del lavoro.

Preparati medici e psicologi orientatori, si può passare alla creazione di Centri, prima regionali e poi provinciali, di orientamento professionale. Questi Centri potrebbero affiancare da una parte le istituzioni scolastiche professionali (siano esse scuole di avviamento professionale, scuole professionali vere e proprie, istituti tecnici e simili), e dall'altra gli Uffici provinciali di collocamento. Essi dovrebbero lavorare cioè in due settori: quello dell'orientamento e quello della selezione professionale. L'agganciamento dei Centri di orientamento con gli Uffici provinciali del lavoro, o meglio con gli Uffici di collocamento, assicurerebbe uno stretto collegamento fra scuola e lavoro, tramite gli Uffici destinati, quando essi potranno svolgere in pieno la loro funzione sociale, a collocare tutti i lavoratori al posto giusto.

Di grande utilità per il lavoro dei Centri sarà la elaborazione dei Profili professionali, sulla scorta di monografie professionali che analizzino le singole professioni. Anche in questo campo il nostro Paese è stato già largamente preceduto dall'estero. Da qualche tempo però anche in Italia si lavora attivamente per la raccolta di monografie professionali, tramite una apposita divisione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Le monografie serviranno da base per la elaborazione dei Profili professionali. A questo scopo è stata creata presso l'Ente Nazionale per la Prevenzione degli Infortuni, sempre sotto l'egida del Ministero del lavoro, una Commissione per lo studio e la elaborazione dei Profili. La Commissione procede nel seguente modo: analisi della professione, precisazione delle fondamentali attitudini richieste per la sua esecuzione e indicazione della metodologia psicotecnica atta a metterle in evidenza.

4. — Concludendo, una organizzazione razionale per l'orientamento professionale su scala nazionale dovrebbe tener presente i seguenti punti:

- 1) creazione di un congruo numero di medici e di psicologi orientatori e insegnamento di nozioni di orientamento agli educatori;
- 2) compilazione di monografie di mestiere e compilazione dei profili professionali;

3) creazione di Centri regionali, indi provinciali di orientamento e, infine, comunali, per lo meno per i centri di maggiore importanza ;

4) stretta collaborazione dei Centri, oltre che con la scuola, con gli Uffici di collocamento.

I Centri di orientamento dovrebbero essere coordinati da un Ufficio centrale il quale, raccolta l'esperienza della periferia, la elabori e la ridistribuisca ai Centri. I Centri dovrebbero lavorare con una metodologia entro certi limiti uniforme, evitando così i facili sbandamenti in una scienza ancora tanto difficile e tanto complessa. Questo non deve significare però limitazione di iniziative e di studi per il continuo progresso della materia. Ogni Centro periferico potrà cioè integrare la metodologia imposta dall'Ufficio centrale di coordinamento con tutte quelle osservazioni e con tutte quelle indagini che riterrà possibili e opportune. L'Ufficio centrale di coordinamento dovrebbe essere anche elemento propulsore per la preparazione degli orientatori. Esso dovrebbe inoltre fungere da elemento di collegamento con l'estero, raccogliendo l'esperienza straniera e diffondendola tra i Centri periferici.

5. — A titolo di esempio si riassume qui di seguito l'organizzazione francese per l'orientamento, e cioè di uno Stato che per numero e carattere degli abitanti, per le condizioni economiche e sociali, è affine all'Italia.

Le prime disposizioni francesi risalgono al decreto 26 settembre 1922 che riconosceva ufficialmente l'orientamento professionale e lo collocava sotto l'egida del Sottosegretariato di Stato all'Insegnamento tecnico del Ministero dell'Istruzione Pubblica.

Nel 1924 venne istituito un Ispettorato dell'orientamento professionale e nel 1928, a Parigi, l'Istituto nazionale per l'orientamento professionale che tanta parte doveva avere in seguito nella formazione dei consiglieri dell'orientamento professionale e in genere per la messa a punto dei metodi da applicarsi per l'orientamento.

Il decreto legge 24 marzo 1938 e il relativo regolamento del 21 febbraio 1939 danno infine all'orientamento professionale francese una organizzazione e un impulso a carattere nazionale.

I due decreti citati istituiscono un Segretariato dell'orientamento professionale per dipartimenti o per gruppi di dipartimento. I Segretariati hanno per compito il coordinamento del lavoro di tutti i centri di orientamento professionale, siano essi obbligatori o facoltativi, di controllarne il funzionamento e di assicurarne, con la collaborazione dell'Ispettorato dell'Insegnamento tecnico, il collegamento con le scuole e gli uffici di collocamento. Il decreto del 28 febbraio 1939, modificato dal decreto del 5 luglio 1939, deter-

mina le condizioni per l'apertura e il funzionamento dei centri facoltativi dell'orientamento professionale. Il decreto 6 aprile 1939 contiene le disposizioni relative al personale dei centri di orientamento professionale obbligatori.

In base alle leggi citate, per essere direttore di un centro di orientamento professionale obbligatorio o facoltativo o consigliere di orientamento professionale in Francia, occorre aver la cittadinanza francese, aver compiuto il 25° anno di età e avere o il diploma dell'Istituto Nazionale di studi del lavoro e dell'orientamento professionale o titoli nazionali o stranieri riconosciuti equivalenti dal Ministero dell'Educazione Nazionale, o la laurea in medicina e chirurgia, integrata dal certificato di un tirocinio completo presso i corsi complementari dell'Istituto nazionale di studi del lavoro e dell'orientamento professionale.

Ogni lavoratore di età inferiore ai 17 anni non può essere assunto in una impresa industriale o commerciale se non è munito di un certificato gratuito rilasciato dal Segretariato per l'orientamento professionale su documentazione di un centro pubblico o privato di orientamento professionale.

Un decreto del 27 gennaio 1944 ha portato alla creazione di un diploma di Stato di consigliere di orientamento professionale e l'ordinanza del 16 febbraio 1944, modificata dall'ordinanza del 6 febbraio 1949, determina le condizioni per ottenere il diploma.

Nel 1949 i centri di orientamento professionale erano già 174. Ogni centro comprende un direttore, uno o più consiglieri, uno o più segretari e talora un'assistente sociale. Completano i quadri uno o più medici per lo più a orario parziale. Il direttore di ogni centro si dedica principalmente all'organizzazione del centro stesso e alle relazioni esterne, in particolare con la scuola. I consiglieri di orientamento professionale possono entrare in tutte le scuole pubbliche primarie. Frequenti sono anche i collegamenti con le scuole medie e superiori, anche se questi collegamenti non siano stati ancora organizzati su scala nazionale. Anche le relazioni fra i centri di orientamento professionale e gli uffici di collocamento del Ministero del lavoro non hanno ottenuto ancora una soluzione radicale. Ciononostante frequenti sono i contatti diretti fra le due istituzioni. Ogni centro è libero di organizzare le sue relazioni con l'industria privata tenendo conto delle necessità locali. Il centro tuttavia non si occupa della selezione degli adulti, nè dei numerosi problemi del lavoro, che i metodi psicotecnici contribuiscono a risolvere. Questo compito incombe agli psicotecnici privati. Varie industrie dispongono in merito di una propria organizzazione. Inoltre il Ministero del lavoro possiede dei propri servizi psicotecnici annessi agli uffici di collocamento.

Particolare fisionomia e importanza assume nell'organizzazione francese il già citato Istituto nazionale di studio del lavoro e di orientamento profes-

sionale. L'Istituto che lavora nell'orbita del Segretariato di Stato per l'Insegnamento tecnico è da un lato il principale centro di formazione dei consiglieri di orientamento professionale, e dall'altro un centro di studi e di documentazioni di tutte le questioni concernenti l'orientamento e la selezione professionale. Esso tende ad essere l'organo che centralizza la documentazione raccolta regionalmente o localmente, che la vaglia, la elabora e la ridistribuisce alla periferia, che coordina le ricerche condotte su di un piano regionale dai segretariati di orientamento professionale, e su di un piano locale dai centri di orientamento professionale. Il numero medio degli allievi « consiglieri dell'orientamento » dell'Istituto è di 200 distribuiti su 2 corsi.

Terminiamo con un quadro riassuntivo dello sviluppo dei centri di orientamento professionale in Francia dal 1944 al 1948, sia obbligatori che facoltativi, e del numero degli elementi « orientati » dal 1944 al 1947.

Centri di orientamento professionale in Francia

A N N I	NUMERO DEI CENTRI		NUMERO DEI RAGAZZI CONSIGLIATI
	Obbligatori	Facoltativi	
1943. . . . .	23 + 4 annessi	—	—
1944. . . . .	38 + 10 »	—	59.901
1945. . . . .	49 + 25 »	—	81.354
1946. . . . .	68 + 65 »	—	142.319
1947. . . . .	80 + 65 »	29	185.534
1948. . . . .	83 + 65 »	26	—

Attualmente i centri di orientamento professionale possono calcolarsi in oltre 200. In ognuno di essi vengono consigliati in media circa 100 ragazzi all'anno. Sono dunque circa 200.000 i ragazzi che beneficiano annualmente in Francia dell'orientamento professionale.

## APPENDICE

PROPOSTE DI LEGGI PER L'ORIENTAMENTO SCOLASTICO E PROFESSIONALE -  
 DISCIPLINA DELL'APPRENDISTATO - REGOLAZIONE DELL'OCCUPAZIONE, ECC.  
 CONTENENTI NORME RIFLETTENTI L'ORIENTAMENTO PROFESSIONALE.

In questi ultimi tempi, per iniziativa di on. Senatori e Deputati, sono state presentate alle due Camere varie proposte di legge concernenti direttamente o indirettamente l'orientamento professionale. Tra di esse ricordiamo:

— disciplina dell'apprendistato, norme per la istruzione professionale e creazione dell'Istituto Nazionale per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori (I. N. A. P. L. I.) (proposta di legge d'iniziativa dei Deputati SABATINI, BERTI G., PRETI ed altri - 5 dicembre 1950).

— disciplina dell'orientamento professionale e dell'apprendistato (proposta di legge d'iniziativa dei Deputati CARCATERRA, DE CARO G., MORO GEROLAMO LINO - 6 dicembre 1950);

— disposizioni per l'orientamento scolastico e professionale (proposta di legge d'iniziativa dei Senatori SACCO, BOGGIANO-PICO ed altri - 1 febbraio 1951);

— regolamentazione dell'occupazione, dell'addestramento e del perfezionamento professionale dei giovani lavoratori (proposta di legge d'iniziativa dei Deputati PASTORE, MORELLI ed altri - 13 febbraio 1951).

Tutte le predette proposte di legge sono state riunite e sottoposte all'esame della XI Commissione Permanente (Lavoro) della Camera dei Deputati - Relatore RAPELLI.

Da un esame delle sopraelencate proposte di legge, si rileva:

a) nella prima proposta (Sabatini, Berti, ecc. - Disciplina dell'apprendistato, norme per la istruzione professionale, ecc.) i proponenti, nel presentare come indispensabile il sorgere di un Istituto nazionale per l'addestramento professionale dei lavoratori, sostengono che questo ente dovrebbe assorbire e coordinare l'attività di tutti quelli similari ereditati dal fascismo.

All'art. 5 è detto che: « a titolo orientativo gli apprendisti possono essere sottoposti ad un esame psicotecnico atto a fornire maggiori elementi di giudizio ai fini della scelta professionale »;

b) nella seconda proposta (Carcattera, ecc. - Disciplina dell'orientamento professionale e dell'apprendistato), i proponenti si sono preoccupati di far presente che il « punto fondamentale di questa legge è la visione umanistica e

cristiana del lavoro, concepito nè come fine a sè stesso, nè materialisticamente, come coefficiente economico della vita sociale, sebbene come uno dei modi di inserzione della persona umana nell'organizzazione sociale, per fini propri, trascendenti, e di questa e di quella».

L'art. 1 stabilisce che : « a datare dal 1° gennaio 1953, nessuno potrà essere ingaggiato da privati, dallo Stato, da enti pubblici e privati, come lavoratore o come apprendista, se non munito di un certificato di orientamento professionale » ;

c) nella terza proposta (Sacco, Boggiano-Pico ed altri - Disposizioni per l'orientamento scolastico e professionale), è prevista la costituzione (art. 1°) di un comitato nazionale che dovrebbe promuovere e coordinare le attività scientifiche e pratiche aventi per oggetto l'orientamento scolastico e professionale ; in particolare di soprintendere ai centri ed ai corsi di studi istituiti allo stesso fine presso le Università, gli Istituti superiori e gli Enti locali, ecc. I componenti il comitato verrebbero nominati dal Ministro della Pubblica Istruzione. Sono previsti comitati « locali » per l'orientamento scolastico e professionale con sedi presso gli Enti promotori, che possono essere le Università, le Regioni, le Provincie, i Comuni ; di questi comitati dovranno far parte « cinque persone scelte fra studiosi ed esperti di scienze ed attività concorrenti ai fini della legge, fra cui almeno un docente universitario » ;

d) nella quarta proposta (Pastore, Morelli ed altri - Regolamentazione dell'occupazione professionale dei giovani lavoratori) i proponenti affermano innanzi tutto la loro intenzione di voler risolvere integralmente il problema dell'occupazione e dell'addestramento dei giovani lavoratori, per assicurare loro la possibilità di occuparsi in un lavoro proficuo, che consenta loro, oltre che di far fronte alle minime esigenze di vita, di formarsi moralmente, materialmente e tecnicamente, per il lavoro.

La proposta prevede la costituzione di un Istituto Nazionale per l'Addestramento dei Lavoratori (I.N.A.L.), con il compito di promuovere la formazione, il perfezionamento e l'elevazione delle capacità tecnico-professionali dei giovani lavoratori, il perfezionamento dei lavoratori adulti, la educazione e la rieducazione professionale dei minorati di guerra e del lavoro e dei minorati in genere. A tali fini l'Istituto promuove e coordina in senso unitario le iniziative di enti e privati dirette a tali scopi, provvedendo direttamente quando risulti necessario. L'attività di cui sopra è funzione pubblica ed è esercitata dall'I. N. A. L. secondo particolari norme.

Fra i compiti principali dell'I. N. A. L. vi è quello di « promuovere le iniziative per lo studio dell'orientamento professionale e per la costituzione di Centri di consultazione facoltativa in materia, per i lavoratori ».

PAGINA BIANCA

*Allegato n. 6*

**Relazione sui colloqui e sul “ Referendum ,,  
compiuti dal Gruppo di lavoro**

## I N D I C E

	PAG.
Testo dei questionari per la formazione professionale . . . . .	169
Persone udite in sede di colloquio . . . . .	171
Persone che hanno risposto al questionario relativo alla formazione professionale inviato loro per il « referendum » . . . . .	172

RELAZIONE SUI COLLOQUI E SUL « REFERENDUM »  
COMPIUTI DAL GRUPPO DI LAVORO

Il Gruppo di lavoro ha tenuto a completare le proprie indagini con diretti colloqui e con il parere per « *referendum* » di personalità di alta competenza nei confronti dei problemi connessi con la formazione professionale e con la disoccupazione. Tali personalità sono state prescelte tra dirigenti di scuole di Stato, di Enti parascolastici e di addestramento extra scolastico, di Confederazioni e Federazioni, sia di lavoratori, sia di datori di lavoro, di Istituti speciali di grandi, medie e piccole aziende, nonché tra esponenti tecnici di vari Ministeri (in particolare della Pubblica Istruzione, del Lavoro, dell'Agricoltura), e finalmente tra studiosi ed esperti sia della formazione, sia dell'orientamento professionale. Quasi tutti gli interpellati hanno corrisposto con cortese ed esauriente collaborazione all'invito loro rivolto.

Si riproducono qui di seguito :

- a) il testo del questionario che ha servito di base sia per i colloqui che per le risposte scritte ;
- b) gli elenchi di coloro che vennero interrogati direttamente nonché di quanti vennero interpellati per *referendum*.

TESTO DEL QUESTIONARIO PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE

1) Quali rilievi vi suggerisce ciò che l'ordinamento scolastico italiano dispone per la preparazione del lavoratore ?

2) Come vi appaiono le seguenti attuali scuole professionali, in ordine alla formazione del lavoratore quale la esige l'economia moderna :

a) le scuole di avviamento professionale di vari tipi : agrario, industriale e commerciale ?

b) le scuole tecniche (per il triennio) che seguono alle predette scuole di avviamento ?

c) le scuole professionali femminili ?

d) la scuola di magistero per la donna ?

3) Quali rilievi avete da formulare circa l'ordinamento attuale nei vari Istituti tecnici, in ordine all'efficienza della formazione professionale :

a) negli Istituti agrari ?

- b) negli Istituti commerciali e per geometri ?
  - c) negli Istituti industriali ?
  - d) negli Istituti nautici ?
- 4) Ritenete che tali istituti, e soprattutto quelli riguardanti le professioni più tipicamente produttive, e cioè gli agrari e gl'industriali, debbano avere una fisionomia propria ed una adeguata autonomia ?
- 5) Quali criteri suggerireste per una formazione professionale adeguata alle attuali esigenze della produzione ed ai fini del conseguimento di sicure capacità lavorative ?
- 6) Quali metodi ritenete siano da suggerire per le esercitazioni pratiche nel 1° triennio delle scuole professionali e per gli addestramenti nelle successive fasi della formazione ?
- 7) Quali osservazioni e proposte ritenete fare circa la differenziazione delle formazioni professionali di carattere specializzato ?
- 8) Quali conseguenze si potranno avere nei confronti della formazione professionale del futuro lavoratore dalla scuola secondaria come è prevista dall'art. 6 del disegno di Legge n. 2100 del 13/7/1951 per la riforma della scuola ?
- 9) E quale influsso potranno avere gli istituti professionali previsti dall'art. 11 dello stesso disegno di legge ?
- 10) Quali osservazioni e proposte fareste circa la differenziazione delle istituzioni che sono necessarie per la formazione di categorie speciali di alunni (minorati, orfani, soggetti difficili, ecc.) ?
- 11) Per la formazione professionale attraverso l'apprendistato quali suggerimenti darestes allo scopo di perfezionare e completare gli attuali sistemi ?
- 12) Quali osservazioni e proposte ritenete di fare circa la possibilità di garantire la migliore efficienza della formazione professionale di addestramento, qualifica, specializzazione e perfezionamento dei lavoratori, occupati adulti ?
- 13) Con quali criteri e con quale impostazione si dovrebbe giungere alla conversione di qualifiche o alla riqualificazione di categorie generiche o per avviare ad altra professione maestranze disoccupate o che non possono trovare sbocco nel ramo professato ?
- 14) Quali collegamenti ritenete utili per assicurare una piena rispondenza della formazione professionale ai vari settori di attività in relazione alle effettive possibilità di assorbimento ?
- 15) Quali proposte ritenete di avanzare circa l'organizzazione di servizi per l'orientamento professionale ?

16) Nel quadro delle istituzioni sin qui considerate quali direttive ritenete dovrebbero essere impostate per la formazione e l'educazione sociale del lavoratore ?

PERSONE UDITE IN SEDE DI COLLOQUIO

*Rappresentanti di Ministeri :*

Comm. dr. VINCENZO SABATINI - Ispettore Generale Ministero Agricoltura - Roma.

Prof. GIORGI - Capo Divisione Scuole Professionali - Ministero Pubblica Istruzione - Roma.

Prof. ing. MARIO PANTALEO - Direttore Generale Istruzione Tecnica - Ministero Pubblica Istruzione - Roma.

Prof. comm. ANGELO ALTARELLI - Ispettore Generale Ministero del Lavoro - Roma.

*Dirigenti di Scuole di Stato :*

Ing. GIACINTO DELLA CANANEA - Istituto Nazionale dell'Orologeria - Roma.

Ing. FILIPPO ISNARDI - Istituto Professionale per l'Ottica - Milano.

Prof.ssa IDA SACCHI CHIAPPO - Istituto di Magistero Professionale per la donna - Roma.

Prof. PAOLO BONAVOGLIA - Preside Istituto Agrario « Garibaldi » - Via Ardeatina - Roma.

Prof. MICHELOZZI - Direttore dell'Istituto Tecnico « Duca degli Abruzzi » - Roma.

*Dirigenti di Enti qualificati per l'addestramento al lavoro :*

Dott. LEONE FILIPPI - Direttore Generale dell'ENALC - Roma.

Prof. LEONE CLERICI - Direttore Generale dell'INAPLI - Roma.

Prof. MARIO CASALINI - Direttore del Centro Nazionale Istruzione Agricola, Ministero Agricoltura - Roma.

Comm. GIULIO BONAMICO - Direttore Generale dell'ENEM - Roma.

*Dirigenti di Aziende :*

Ing. F. MARIA SALVI - Presidente Associazione Nazionale Costruttori Edili - Roma.

Cav. del Lavoro ATTILIO BENIGNI - Roma.  
 Comm. MONTELEONE - Dirett. Amm. del C. I. M. - Roma.  
 Cav. BRUNO PANNI - « Fonderia Artistica » - Roma.  
 Ing. MARCO SEGRÈ - V. Pres. Confindustria - Roma.

*Dirigenti sindacali :*

Dott. BONAMICO - C. I. S. L. - Roma.  
 Dott. GATTAMORTA - U. I. L. - Roma.  
 Avv. ROSARIO TOSCANI - Vice Segretario Generale Confindustria - Roma.  
 Ing. ANTONIO BANTI - Direttore Generale Associazione Imprese Elettriche - Roma.

*Dirigenti istituti speciali e privati :*

Prof. RICCARDO BAUER - Società « Umanitaria » - Milano.  
 Prof. GIUSEPPE DELL'ORO - Direttore Istituto Veneto del Lavoro - Venezia.  
 Fratel SIGISMONDO (Prof. FRANCESCO BARBANO) dei F.lli delle Scuole Cristiane - Roma.

N. B. — Per varie cause d'impossibilità (malattia, assenza all'estero, ecc.) non intervennero agli interrogatori cui erano stati invitati, ma ad essi corrisposero altrimenti per iscritto :

Dott. LUIGI ANCHISI - Segretario Gen. Conf. Naz. Coltivatori Diretti - Roma.  
 Conte GAETANO MARZOTTO - Valdagno.  
 Dott. ENRICO MELEDANDRI - Conf. Gen. Commercianti - Roma.  
 Dott. RAIMONDO MICHETTI - Confederazione Artigiani d'Italia - Roma.  
 Prof. PONZO, dell'Università di Roma.  
 Prof. ARMANDO ROVERI - C. G. I. L. - Roma.

**PERSONE CHE HANNO RISPOSTO AL QUESTIONARIO RELATIVO ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE INVIATO LORO PER IL REFERENDUM.**

On. Sen. GIORGIO BERGMANN - Senato della Repubblica - Roma.  
 Prof. Dott. SILVIO BELLINI - Provveditore agli Studi - Siena.  
 On. Sen. Avv. G. B. BOSCO LUCARELLI - Senato della Repubblica - Roma.

On. Prof. GIUSEPPE BROTZU - Assessore per la Pubblica Istruzione -  
- Giunta Regionale Sarda - Cagliari.

Dott. GIULIO BUCCAFURRI - Capo Divisione Istruzione Professionale -  
Ministero del Lavoro - Roma.

Dott. Ing. MANFREDO CASSINIS - Provveditore Regionale per le opere  
pubbliche della Liguria - Genova.

Sac. Prof. PIETRO CAVALLINI - Ufficio tecnico scuole professionali Sale-  
siani - Torino.

Prof. SILVIO COLANGELO - Provveditore agli Studi - Pesaro.

Prof. AMEDEO CONSOLINI - Direttore dell'Ispettorato Agrario Compar-  
timentale della Lombardia - Milano.

Rev. Prof. P. AGOSTINO GEMELLI - Rettore Magnifico dell'Università Cat-  
tolica di Milano.

Prof. EMILIO GIACCONE - Presidente dell'ENAOLI (1).

Prof. Dr. NORBERTO GIORGI - Capo Divisione per le Scuole Profession-  
nali - Ministero Pubblica Istruzione - Roma.

Comm. Dr. CARLO LEONI - Capo Divisione Istruzione Artistica - Mini-  
stero Pubblica Istruzione - Roma.

Prof. CARLO LONA - Trieste.

Prof. Dott. FRANCESCO MASTROPASQUA - Provveditore agli Studi - Bari.  
Direzione dell'Ufficio Personale della Soc. MONTECATINI - Milano.

Prof. Dr. GIUSEPPE MUELLER - Direttore della Stazione Sperimentale  
Operaia Trieste.

Prof. IGINO NEMBROT - Provveditore agli Studi - Padova.

Dott. OTELLO OTTOMANO - Ufficio Regionale del Lavoro - Bari.

Prof. LUIGI PALMA - ENPI - Via Boncompagni - Roma.

On. GIULIO PASTORE - Camera dei Deputati - Poma.

Prof. A. PERONI - Direttore della Scuola Aziendale della S. A. Fiat -  
Torino.

Ing. GIOVANNI POGGIALI - Istituto « Leonardo da Vinci » - Firenze.

Prof. Dr. VITTORIO RUBINI - Sovrintendente Scolastico - Trieste.

Ing. MARCO SANNINO - Direttore Scuola Tecnica Industriale - Giugliano  
in Campania.

Ing. MARIO STELLA - Presidente dell'Istituto Industriale « Feltrinelli » -  
Milano.

Prof. VALLETTA - Presidente della FIAT - Torino.

---

(1) Hanno inoltre risposto collettivamente al questionario i dirigenti di Istituti e Collegi professionali convenuti a Montecatini ad iniziativa dell'ENAOLI.

PAGINA BIANCA

*Allegato n. 7*

**Indagine sul grado d'istruzione dei dipendenti  
da una grande azienda industriale**

PAGINA BIANCA

## INDAGINE SUL GRADO D'ISTRUZIONE DEI DIPENDENTI DA UNA GRANDE AZIENDA INDUSTRIALE

Il Presidente del Gruppo di lavoro ha fatto eseguire dall'Ufficio Personale della Società Necchi un'indagine in merito al grado d'istruzione dei dipendenti lavoratori industriali.

I risultati di questa indagine sono illustrati nel prospetto che segue. Al riguardo è opportuno chiarire che i criteri con cui è stata condotta l'indagine furono i seguenti.

1) L'indagine è stata limitata agli operai maschi che costituiscono il 72 % della forza operaia complessiva degli stabilimenti.

2) Dagli schedari in possesso dell'azienda nonché da alcuni controlli che sono stati fatti sugli operai stessi in alcuni casi dubbi o non noti, sono stati rilevati i seguenti dati statistici :

- a)* numero degli operai che non hanno frequentato alcuna scuola ;
- b)* numero degli operai che hanno un grado d'istruzione inferiore alla 5<sup>a</sup> elementare ;
- c)* numero degli operai che hanno ottenuto la licenza elementare ;
- d)* numero degli operai che hanno ottenuto la licenza di scuola di avviamento di qualsiasi genere ;
- e)* numero degli operai che hanno un grado d'istruzione superiore a quello elementare, ma diverso da quello di cui in *d*).

3) Per ciascuno dei suddetti dati sono state raccolte le seguenti specificazioni : *a)* date di nascita degli operai, raggruppate di cinque in cinque anni ; *b)* date di assunzione, raggruppate nello stesso modo ; *c)* qualifiche sindacali attuali ; *d)* residenze raggruppate in : residenti nel Comune di Pavia ; residenti fuori del Comune di Pavia.

## Riepilogo dei

GRADO ISTRUZIONE OPERAI — QUINQUENNIO NASCITA	N. OPERAI	QUALIFICA				
		O. S.	O. Q.	M. S.	M. C.	APP.
<b>A) OPERAI CHE NON HANNO FREQUENTATO ALCUNA SCUOLA</b>						
N. 3 - di cui:						
nati nel quinquennio 1918-1922 . .	1	—	—	1	—	—
» » » 1893-1897 . .	2	—	—	1	1	—
	3	—	—	2	1	—
<b>B) OPERAI CHE HANNO UN GRADO DI ISTRUZIONE INFERIORE ALLA 5<sup>a</sup> ELEMENTARE</b>						
N. 761 - di cui:						
nati nel quinquennio 1933-1937 . .	6	—	—	6	—	—
» » » 1928-1932 . .	22	2	—	19	1	—
» » » 1923-1927 . .	68	4	15	46	3	—
» » » 1918-1922 . .	54	4	10	38	2	—
» » » 1913-1917 . .	114	12	27	69	6	—
» » » 1908-1912 . .	152	16	52	80	4	—
» » » 1903-1907 . .	174	14	41	116	3	—
» » » 1898-1902 . .	94	8	26	59	1	—
» » » 1893-1897 . .	71	12	20	36	3	—
» » » 1888-1892 . .	6	—	3	2	1	—
	761	72	194	471	24	—
<b>C) OPERAI CHE HANNO OTTENUTO LA LICENZA ELEMENTARE</b>						
N. 920 - di cui:						
nati nel quinquennio 1938-1942 . .	2	—	—	2	—	—
» » » 1933-1937 . .	26	—	—	18	—	8
» » » 1928-1932 . .	114	1	39	72	1	1
» » » 1923-1927 . .	220	21	78	119	2	—
» » » 1918-1922 . .	196	25	67	101	3	—
» » » 1913-1917 . .	158	25	43	88	2	—
» » » 1908-1912 . .	98	22	34	41	1	—
» » » 1903-1907 . .	54	5	27	21	1	—
» » » 1898-1902 . .	34	9	12	12	1	—
» » » 1893-1897 . .	15	3	6	6	—	—
» » » 1888-1892 . .	3	1	—	2	—	—
	920	112	306	482	11	9

tre stabilimenti

RESIDENZA NEL COMUNE		OPERAI ASSUNTI NEL QUINQUENNIO						
DI PAVIA	FUORI PAVIA	1918-22	1923-27	1928-32	1933-37	1938-42	1943-47	1948-52
1	—	—	—	—	—	—	—	1
2	—	—	—	—	1	1	—	—
3	—	—	—	—	1	1	—	1
4	2	—	—	—	—	—	—	6
17	5	—	—	—	—	—	6	16
43	25	—	—	—	—	4	23	41
32	22	—	—	1	1	1	27	24
67	47	—	—	5	21	22	24	42
98	54	—	1	8	44	40	19	40
120	54	—	6	25	33	38	33	39
69	25	—	4	16	20	26	15	13
51	20	1	5	20	9	21	12	3
4	2	—	—	2	1	1	2	—
505	256	1	16	77	129	153	161	224
2	—	—	—	—	—	—	—	2
16	10	—	—	—	—	—	2	24
79	35	—	—	—	—	2	42	70
137	83	—	—	—	—	13	58	149
115	81	—	—	—	3	4	86	103
95	63	—	—	2	12	34	43	67
66	32	—	—	5	28	14	12	39
38	16	—	—	5	16	10	7	16
21	13	1	1	7	5	3	7	10
12	3	—	1	—	4	6	2	2
3	—	—	—	—	—	3	—	—
584	336	1	2	19	68	89	259	482

Segue: Riepilogo dei

GRADO ISTRUZIONE OPERAI — QUINQUENNIO NASCITA	N. OPERAI	QUALIFICA				
		O. S.	O. Q.	M. S.	M. C.	APP.
<b>D) OPERAI CHE HANNO OTTENUTO LA LICENZA DI SCUOLA AVVIAMENTO QUALSIASI</b>						
N. 375 - di cui:						
nati nel quinquennio 1933-1937 . .	92	13	12	—	—	67
» » » 1928-1932 . .	78	8	53	13	—	4
» » » 1923-1927 . .	106	59	31	16	—	—
» » » 1918-1922 . .	46	20	18	8	—	—
» » » 1913-1917 . .	26	10	6	10	—	—
» » » 1908-1912 . .	15	7	6	2	—	—
» » » 1903-1907 . .	6	3	3	—	—	—
» » » 1898-1902 . .	3	2	1	—	—	—
» » » 1893-1897 . .	3	2	1	—	—	—
	<b>375</b>	<b>124</b>	<b>131</b>	<b>49</b>	<b>—</b>	<b>71</b>
<b>E) OPERAI CON UN GRADO DI ISTRUZIONE SUPERIORE A QUELLO ELEMENTARE E DIVERSO DA QUELLO DI CUI ALLA LETTERA « D »</b>						
N. 417 - di cui:						
nati nel quinquennio 1933-1937 . .	18	—	—	9	—	9
» » » 1928-1932 . .	46	2	21	23	—	—
» » » 1923-1927 . .	59	12	29	18	—	—
» » » 1918-1922 . .	43	11	15	16	1	—
» » » 1913-1917 . .	84	20	33	29	2	—
» » » 1908-1912 . .	86	38	30	18	—	—
» » » 1903-1907 . .	45	19	13	12	1	—
» » » 1898-1902 . .	28	8	14	6	—	—
» » » 1893-1897 . .	8	5	—	2	1	—
	<b>417</b>	<b>115</b>	<b>155</b>	<b>133</b>	<b>5</b>	<b>9</b>
<b>N. 2.476 totale uomini in forza al 2 novembre 1952 . . . . .</b>	<b>2.476</b>	<b>423</b>	<b>786</b>	<b>1.137</b>	<b>41</b>	<b>89</b>

tre stabilimenti

RESIDENZA NEL COMUNE		OPERAI ASSUNTI NEL QUINQUENNIO						
DI PAVIA	FUORI PAVIA	1918-22	1923-27	1928-32	1933-37	1938-42	1943-47	1948-52
54	38	—	—	—	—	2	—	90
46	32	—	—	—	—	1	38	39
76	30	—	—	—	—	4	47	55
28	18	—	—	—	—	2	26	18
14	12	—	—	—	3	3	9	11
13	2	—	—	—	4	1	2	8
5	1	—	—	—	2	1	—	3
3	—	—	—	—	1	1	1	—
3	—	—	—	—	1	1	1	—
242	133	—	—	—	11	16	124	224
13	5	—	—	—	—	—	—	18
33	13	—	—	—	—	1	11	34
37	22	—	—	—	1	4	13	41
30	13	—	—	—	1	1	15	26
60	24	—	—	2	16	11	25	30
59	27	—	1	6	18	14	15	32
32	13	—	2	6	11	5	7	14
22	6	1	2	5	4	4	4	8
6	2	1	—	2	1	1	3	—
292	125	2	5	21	52	41	93	203
<b>1.626</b>	<b>850</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>117</b>	<b>261</b>	<b>300</b>	<b>637</b>	<b>1.134</b>

PAGINA BIANCA

**GRUPPO DI LAVORO PER IL SERVIZIO  
DI AVVIAMENTO AL LAVORO**

## I N D I C E

### RELAZIONE GENERALE

	PAG.
PREMESSA . . . . .	185
Cap. I — Assunzione libera e assunzione controllata . . . . .	187
» II — Le forme di assunzione controllata . . . . .	192
» III — Condizioni per l'avviamento al lavoro . . . . .	201
» IV — Accertamento delle condizioni prescritte per l'avviamento su richiesta numerica . . . . .	206
» V — Mobilità professionale dei lavoratori in rapporto alle richieste dei datori di lavoro . . . . .	217
» VI — Mezzi repressivi delle inadempienze: vigilanza e sanzioni . . . . .	222
» VII — Organizzazione del servizio di avviamento . . . . .	228
» VIII — Conclusioni . . . . .	236

### ALLEGATI

n. 1 — Questionario per il servizio di collocamento diramato agli Uffici del Lavoro . . . . .	245
n. 2 — Questionario per il servizio di collocamento diramato alle Organizzazioni sindacali . . . . .	2
n. 3 — Quesiti allegati al questionario precedente . . . . .	259
n. 4 — Risposte dei direttori degli Uffici del lavoro al questionario sul servizio di collocamento . . . . .	263
n. 5 — Osservazioni generali sulla funzione giuridica degli Uffici di collocamento, anche con riguardo alla legislazione straniera (U. PROSPERETTI)	299
n. 6 — Disegno e delineamento di un ufficio di collocamento-pilota (F. CIONNI)	313
n. 7 — La tutela della integrità psicofisica dei lavoratori disoccupati in occasione dell'avviamento al lavoro (C. LEGA) . . . . .	321

## RELAZIONE GENERALE (\*)

### PREMESSA

La materia relativa al servizio dell'avviamento al lavoro, il cui studio è stato deferito a questo Gruppo, si sostanzia nell'esame delle norme, delle direttive e dei metodi attuati dagli organi preposti a detto Servizio per la distribuzione delle disponibilità di lavoro. Eccede perciò dal suomandato il problema della redistribuzione e dei mezzi idonei ad attuarla.

Tuttavia questo Gruppo, in dipendenza dell'indagine, ha potuto raccogliere materiale in ordine agli orientamenti delle categorie produttrici, degli Uffici del lavoro e delle Camere d'Industria e Commercio circa l'utilità e l'attuabilità di alcuni provvedimenti (quali i turni di lavoro, l'imponibile di mano d'opera, le limitazioni sull'orario di lavoro, la soppressione del lavoro straordinario, le limitazioni giuridiche di occupabilità del lavoratore), provvedimenti che possono esser considerati influenti nel campo della redistribuzione. Di detto materiale potrà essere tenuto conto da altri Gruppi di lavoro per approfondire i problemi di loro competenza.

In ordine all'indagine sugli stati di fatto ed ai voti concernenti il servizio dell'avviamento, questo Gruppo si è avvalso del metodo dei colloqui, delle risposte scritte e dell'acquisizione di memoriali. Il primo metodo è stato adottato nei confronti delle organizzazioni sindacali e di enti assistenziali, ai quali sono stati preventivamente inviati due questionari da considerarsi, per la natura delle domande formulate, l'uno fondamentale, l'altro complementare e facoltativo.

Le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro interpellate sono state le seguenti:

a) *Confederazione Generale dell'Industria Italiana*; b) *Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana*; c) *Confederazione Generale Italiana del Commercio*; d) *Confederazione Italiana dell'Artigianato*.

---

(\*) La relazione è stata stesa dal dott. Amleto Angelelli, presidente del Gruppo di lavoro, del quale hanno fatto parte i seguenti componenti: Dr. Fernando Cionni, Dr. Alberto Drei, Dr. Annino Moffa, Dr. Giuseppe Piccione, esperti del collocamento; Prof. F. P. Angeletti, esperto di questioni economiche; Prof. Ubaldo Prosperetti, giurista.

Le organizzazioni sindacali dei lavoratori interpellate sono state le seguenti:

a) *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*; b) *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*; c) *Unione Italiana del Lavoro*; d) *Confederazione Italiana dei Sindacati Nazionali Lavoratori*.

Inoltre è stato domandato l'avviso anche dell'*Associazione Cattolica dei Lavoratori Italiani (A.C.L.I.)* e dell'*Istituto Nazionale Confederale di Assistenza (I.N.C.A.)*.

Agli *Organi di collocamento* (Uffici provinciali del lavoro, taluni Uffici sezionali e taluni collocatori) sono state invece richieste risposte scritte su un questionario all'uopo predisposto e riguardante domande dettagliate circa la organizzazione e il funzionamento pratico del servizio. Vari Uffici, ad integrazione, hanno aggiunto anche memoriali.

Infine questo Gruppo ha potuto sceverare anche dalle memorie di carattere generale rimesse dalle *Camere di industria e commercio*, (1) anche alcuni elementi di fatto, considerazioni e voti concernenti specificamente la materia del servizio dell'avviamento.

Tutto questo complesso di contributi è esposto nella presente relazione in modo sintetico e sistematico e con alcune valutazioni critiche.

Fanno parte come appendice di essa alcuni studi redatti dai singoli componenti di questo Gruppo sui seguenti argomenti :

a) Osservazioni generali sulla funzione giuridica degli Uffici di collocamento, anche con riguardo alla legislazione straniera (relatore prof. Pro-speretti) ;

b) Disegno e delineamento di un Ufficio di collocamento-pilota (relatore dott. Cionni);

c) Sintesi delle risposte al questionario inviato dalla Commissione ai direttori degli Uffici provinciali del lavoro ed ai dirigenti delle Sezioni staccate.

Viene altresì, allegato uno studio del prof. Lega dal titolo : « La tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori disoccupati in occasione dell'avviamento al lavoro ».

Per completare il quadro sono riprodotti i seguenti documenti :

1° questionario inviato ai direttori degli Uffici del lavoro e delle sezioni staccate ;

2° questionario inviato alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori ;

3° quesiti allegati al questionario n. 2 per il servizio del collocamento.

---

(1) Le Camere d'industria e commercio hanno redatto per conto della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione monografie provinciali sullo stato dell'occupazione e disoccupazione. Questo Gruppo ha attinto da esse utili elementi di studio.

## CAPITOLO I

### ASSUNZIONE LIBERA ED ASSUNZIONE CONTROLLATA

1. Finalità del Servizio di avviamento. — 2. La redistribuzione del lavoro. Orientamenti e provvedimenti. — 3. Mezzi amministrativi per promuovere l'occupazione. Iniziative e proposte. — 4. Regime libero e regime controllato per le assunzioni. Loro influenza sull'occupabilità. — 5. Il problema dell'estensione dell'avviamento controllato.

1. — Concorde è l'avviso delle organizzazioni sindacali e di altri enti nel considerare l'avviamento al lavoro come funzione di Stato, in quanto si ritiene che non possa essere esplicato nè da privati, per l'imponente attrezzatura che il servizio richiede, nè dalle organizzazioni sindacali, per le intuibili difficoltà cui l'esercizio della relativa attività darebbe luogo stante la pluralità delle associazioni.

Controversa invece è la destinazione del servizio di avviamento, e cioè se deve unicamente tendere alla distribuzione delle disponibilità di lavoro esistenti, oppure attuare il problema più radicale della redistribuzione delle occupazioni, con conseguenza in tal caso d'incidere coattivamente, mediante provvedimenti obbligatori, sia sulla libertà di organizzazione e di funzionamento delle aziende, sia sul diritto al lavoro del prestatore d'opera con divieti o limitazioni di occupabilità.

2. — Gli orientamenti di tutte le organizzazioni dei datori di lavoro, ed anche della Confederazione Generale Italiana del Lavoro, sono per la semplice distribuzione delle disponibilità di lavoro come oggetto del servizio di avviamento, non per la redistribuzione.

Per le organizzazioni dei datori di lavoro la ragione deve ricercarsi, non solo nelle difficoltà di carattere tecnico inerenti a quest'ultima funzione, ma anche nell'effetto negativo che le relative limitazioni avrebbero sull'andamento della produzione e quindi sull'incremento dell'occupabilità. Lo Stato perciò deve esercitare con l'avviamento al lavoro, — secondo le Organizzazioni predette — un compito meramente mediatore, senza imporre limitazioni. Si è conseguentemente contrari ad ogni ingerenza statale sulla libera facoltà di apprezzamento del datore di lavoro circa le capacità e le attitudini del lavoratore da assumere; si è contrari all'imponibile della mano d'opera salvo che in agricoltura e limitatamente all'imponibile tecnico-economico non ad un superimponibile determinato da criteri sociali. Infine si è contrari ai turni di lavoro

oltre i casi previsti dalla vigente legislazione, in quanto questi appesantiscono l'economia aziendale, aumentano i costi di produzione, scontentano i lavoratori e di conseguenza rallentano la produzione. Tuttavia la Confederazione del Commercio ammette i turni per alcune categorie di aziende, come gli alberghi, gli stabilimenti balneari, gli esercizi pubblici, in dipendenza dei loro modi di funzionamento.

Da parte delle Organizzazioni dei lavoratori e dell'A.C.L.I., nonchè degli Uffici del lavoro, le opinioni sono diverse.

L'U.I.L. propugna un vero e proprio sistema di imponibile di mano d'opera; la C.G.I.L., pur pronunciandosi in senso contrario alla redistribuzione, è fautrice di un provvedimento limitativo degli orari di lavoro e dello straordinario e per l'adozione di turni di lavoro, ove occorra ovviare a particolari situazioni; parimenti la C.I.S.L. è favorevole ai turni solo nel caso che le commissioni comunali ne ravvisino l'opportunità, mentre la C.I.S.N.A.L. è per l'adozione obbligatoria e permanente di essi in quelle lavorazioni industriali — quali le opere pubbliche — che non esigono maestranze con specifica preparazione tecnica.

Fra gli Uffici del lavoro, mentre la maggioranza è contraria all'estensione del sistema dei turni, altri sono dell'avviso che siano da adottare laddove la disoccupazione è particolarmente grave, ed altri, infine, sebbene in piccola minoranza, ritengono che tale adozione debba essere permanente e generale.

Dal punto di vista della procedura si propone poi dagli Uffici del lavoro che, a modifica dell'art. 16 della legge vigente (2) i collocatori possano disporre i turni senza il preventivo parere delle commissioni comunali, poichè non se ne ritiene opportuna la costituzione in ogni Comune.

3. — Non hanno a che vedere con il problema della redistribuzione obbligatoria, ma riguardano piuttosto quello della migliore distribuzione delle disponibilità di lavoro, i diversi accorgimenti adottati dagli Uffici per facilitare indirettamente un incremento nelle richieste di assunzione. A parte la facoltà, consentita talora agli imprenditori, di presentare domande nominative in seno alla richiesta numerica, e ciò a condizione di aumentare tale richiesta, è diffuso il sistema degli Uffici stessi di promuovere le assunzioni in servizio, segnalando ai datori di lavoro i disoccupati in stato di particolare bisogno, od invitando gli imprenditori ad assistere alle esercitazioni pratiche dei corsi professionali per scegliere gli operai più idonei, ovvero esercitando pressioni presso le autorità e le stazioni appaltanti affinchè siano attuati i lavori pubblici previsti per l'alleggerimento della disoccupazione. In merito anzi viene da detti Uffici indi-

---

(\*) L. 29 aprile 1949, n. 264. Quando nel testo della relazione si parla di « legge » sul collocamento senz'altra indicazione s'intende riferirsi alla legge in questione.

cata la opportunità — degna di considerazione — che le stazioni appaltanti riducano i termini di consegna delle opere appaltate, perchè non è infrequente il caso di lavori di notevole entità svolti col minor numero possibile di unità lavorative, avendo le imprese assunto appalti sproporzionati alle rispettive potenzialità economiche.

Fra i mezzi da adottare per promuovere indirettamente richieste di mano d'opera, è da segnalare altresì la proposta della Camera d'industria e commercio di Bologna per l'istituzione presso ogni Ufficio del lavoro di un « Servizio della massima occupazione » che dovrebbe raccogliere, non soltanto tutti i dati ed elementi interessanti la vita economica della provincia, ma svolgere anche continui contatti con gli organi periferici delle amministrazioni dello Stato e con gli enti locali, al fine di ricercare possibilità di occupazione. Accanto a tale Servizio dovrebbe essere istituito presso gli Uffici del lavoro — secondo la predetta Camera d'industria e commercio — anche un organo collegiale che, allo scopo di conseguire la massima occupazione, riunisca i rappresentanti della Prefettura, dell'Ufficio del lavoro, dell'Ispettorato del lavoro e di altre amministrazioni dello Stato, della Camera di commercio, dell'I.N.A.-CASA, degli Enti e Consorzi di bonifica, degli Enti gestori di corsi e cantieri scuola, delle associazioni sindacali dei datori di lavoro, e, se possibile, degli istituti bancari. Nelle riunioni di questo Centro — che dovrebbero essere periodiche — i vari rappresentanti darebbero notizia delle iniziative prese e da prendere, per esaminarle ed eventualmente modificarle alla luce degli elementi portati dagli altri componenti e ciò al fine di aumentare le possibilità di occupazione.

Se tali Centri potessero funzionare regolarmente soltanto in 20 provincie, la suindicata Camera proponente ritiene che l'utilità della istituzione sarebbe dimostrata.

Infine sono da segnalare le proposte degli Uffici del lavoro, secondo le quali:

a) nella predisposizione dei programmi di opere pubbliche finanziate con il concorso dello Stato debba essere sentito dalle amministrazioni competenti il parere degli Uffici del lavoro, al fine di scegliere quelle opere che alla massima utilità pubblica congiungano il massimo impiego della mano d'opera;

b) rappresentanti degli Uffici del lavoro dovrebbero far parte di tutti i comitati e le commissioni che abbiano competenza su materie comunque attinenti al lavoro, al fine di poter esperire ogni utile intervento.

Delle quali proposte, mentre la prima è senz'altro accoglibile, l'altra sembra che razionalmente dovrebbe essere limitata per quelle commissioni che trattino argomenti le cui soluzioni possano essere influenti sul mercato del lavoro.

4. — Il sistema vigente per le assunzioni in servizio può considerarsi di carattere misto: libero per alcune categorie, controllato per altre. Alla sua volta il regime libero presenta diverse graduazioni, perchè mentre per alcune attività è data al datore di lavoro assoluta libertà di scelta nelle assunzioni, per altre tale libertà è condizionata o all'inesistenza di provvedimenti limitativi dei quali la legge prevede l'emanazione (come per i servizi familiari), od all'obbligo della denuncia all'Ufficio di collocamento (nei casi di cui all'art. 11, comma 7 della legge) od a particolari forme di assunzione (concorso pubblico).

Conseguentemente ristretto è il numero delle ipotesi e delle categorie professionali per le quali la legge consente un'effettiva libertà assoluta di assunzioni.

In quanto la funzione dell'avviamento è la distribuzione delle disponibilità esistenti — non la redistribuzione — si ritiene generalmente che il regime controllato non abbia influenza nel determinare le possibilità di occupazione e promuoverne l'incremento. Però un siffatto giudizio sembra troppo assoluto, poichè non tiene conto delle influenze indirette sull'occupabilità che un idoneo collocamento può determinare, come non tiene conto dell'azione che gli Uffici del lavoro, come si è detto, esercitano sotto varie forme — e talora con successo — per incrementare le richieste di mano d'opera.

Del resto anche la Confederazione dell'industria, pur osservando in linea di principio che il servizio di collocamento non può essere per sè fonte di aumento di occupazioni, rileva che se ai relativi organi sarà data la possibilità di avviare i lavoratori più capaci, si avrà un prezioso contributo ad un favorevole andamento delle aziende e quindi all'assorbimento di un maggior numero di maestranze.

5. — Come conseguenza dei vari punti di vista circa l'influenza o meno del servizio di avviamento controllato sull'incremento dell'occupabilità, sono state prospettate dalle Confederazioni e dagli Uffici interpellati soluzioni positive o negative circa l'estensione del suindicato regime a categorie di lavoratori e di aziende finora escluse.

La Confederazione del commercio, quella dell'Agricoltura e la C.I.Š.N.A.L., sono contrarie a qualsiasi estensione, sia sotto forma di richiesta numerica che nominativa. La Confederazione dell'artigianato auspica anzi l'assoluta incontrollata libertà di assunzione di tutti gli impiegati e del personale delle aziende con non più di cinque dipendenti, a modifica dell'art. 11, n. 6 della legge. Viceversa la C.G.I.L. propone di estendere l'avviamento controllato indistintamente a tutte le categorie di lavoratori, con esclusione soltanto dei dirigenti di azienda. Particolare proposta poi è quella dell'A.C.L.I. che prospetta la neces-

sità di adottare senza indugio i provvedimenti previsti dalla legge vigente, per sottoporre a detto regime il collocamento del personale domestico.

Devesi tuttavia notare che sembrano troppo assolute le tesi contrarie a qualsiasi estensione del regime controllato alle categorie finora escluse, ai sensi dell'art. 11 della vigente legge. Tali tesi non tengono conto che, quanto meno, la forma di avviamento a mezzo di richiesta nominativa consegue duplice effetto: quello di assicurare al datore di lavoro la piena libertà di scelta nelle assunzioni con le garanzie di idoneità inerenti e nello stesso tempo quello di attuare i benefici derivanti dall'ingerenza degli Uffici del lavoro sia all'effetto di esercitare un intervento propulsivo nell'ampliamento dell'occupabilità, sia per evitare, per quanto possibile, l'avviamento al lavoro di persone già occupate a preferenza di disoccupati in stato di grave bisogno, sia per evitare abusi nell'erogazione di prestazioni assistenziali.

Sembra quindi che potrebbe estendersi senza inconvenienti il regime della richiesta nominativa alle categorie di attività di cui all'art. 11 della legge, meno che ai parenti del datore di lavoro (i cui rapporti, di natura complessa, non sono sempre chiaramente inquadrabili nella figura giuridica del rapporto di lavoro subordinato), ai mezzadri ed ai coloni parziari — i cui rapporti sono di natura associativa — ed infine al personale degli enti pubblici, impiegatizio e salariato, ed in genere al personale di concetto, assunto mediante concorso (art. 11 n. 3 e comma 5, legge); mezzo questo di selezione ed assunzione che può considerarsi equipollente alla richiesta nominativa.

In tutti i suindicati casi potrebbe istituirsi invece l'obbligo della denuncia all'organo di collocamento, analogamente a quanto prescrive per altre ipotesi il comma 7 del citato art. 11.

## CAPITOLO II

### LE FORME DI ASSUNZIONE CONTROLLATA

6. Denunce, richiesta nominativa, richiesta numerica. Stato di diritto e stato di fatto. — 7. Mezzi giuridici e pratici attuati per eludere il precetto della richiesta numerica. — 8. Effetti delle richieste nominative illegittime. — 9. Determinazioni degli Uffici in ordine alle richieste nominative illegittime. — 10. Opinioni circa l'influenza della richiesta nominativa e di quella numerica sull'entità delle assunzioni. Proposte. — 11. Conclusioni.

6. — L'ingerenza degli Uffici di collocamento per le assunzioni in servizio di personale dipendente si esplica utilizzando tre istituti di portata ed efficacia diverse: la denuncia dell'assunzione, la richiesta nominativa, la richiesta numerica.

La prima forma — quella della denuncia — vige per le assunzioni dei lavoratori esclusivamente a compartecipazione, mezzadri e coloni parziari compresi, per gli addetti ai servizi familiari e per i lavoratori destinati ad aziende con meno di tre dipendenti o ad aziende rurali con non più di sei dipendenti. Ma la disposizione, per essere priva di sanzione penale, non ha efficacia pratica, talchè qualche Ufficio ha formulato il voto per stabilire penalità a garanzia del precetto. Inoltre, come si è posto in rilievo al paragrafo 5, la denuncia delle assunzioni potrebbe essere estesa ad altre categorie di personale attualmente escluse dalla legge.

A parte il provvedimento di munire di penalità l'obbligo della denuncia, sembra tuttavia che misura molto più efficace potrebbe essere, come già si è detto, quella di sottoporre al regime della richiesta nominativa vari dei casi per i quali la legge prevede la libertà di assunzione con obbligo di denuncia.

Devesi tuttavia riconoscere che la forma di ingerenza più penetrante degli Uffici del lavoro nella funzione di distribuzione delle disponibilità è quella data dagli avviamenti su richiesta numerica.

Secondo la legge, questa è la forma normale di avviamento, mentre la richiesta nominativa è l'eccezione, limitata a casi tassativamente determinati.

Senonchè in pratica il rapporto tra le suindicate due forme di avviamento è invertito: la richiesta numerica è l'eccezione, mentre quella nominativa costituisce la regola. Questa situazione di fatto viene espressamente confermata od è deducibile dalle varie risposte al questionario di molti Uffici del lavoro e trova anche conferma nella dichiarazione dell'A.C.L.I., la quale precisa che la richiesta numerica si applica sostanzialmente solo per la manovalanza generica.

Ad indice dell'ampia diffusione di tale stato di fatto possono essere assunti i dati forniti dall'Ufficio del lavoro di Siena, presso il quale nel 1951 si sono avute 4.094 richieste nominative in confronto a 1.779 numeriche e nel 1952, fino al 30 settembre, 3.956 richieste nominative e 1.436 numeriche.

Si comprende perciò che 52 Uffici del lavoro, sui 90 interpellati, abbiano dato risposta negativa alla domanda del questionario intesa ad accertare se la richiesta numerica abbia un'influenza sull'entità delle assunzioni, in quanto, come si è detto, dal coordinamento delle loro risposte si deve dedurre che trattasi di una forma di avviamento in buona parte inoperante.

7. — La suindicata inversione pratica del sistema legislativo è dovuta, non solo ad alcune norme che consentono larghe evasioni, ma anche ai metodi pratici di attuazione dei precetti legislativi.

Fra dette norme è da annoverare in primo luogo quella dell'art. 11, comma 7, della legge, che consente il passaggio del lavoratore direttamente ed immediatamente dall'azienda nella quale è occupato ad un'altra; passaggio che, secondo le segnalazioni della maggioranza degli Uffici del lavoro, si verifica frequentemente non solo per le categorie per le quali è prescritta la richiesta nominativa, ma anche per quelle soggette a richiesta numerica.

Detta norma poi, applicata dalle cooperative in connessione alla loro libertà delle iscrizioni a socio, ha consentito la costituzione di dissimulate agenzie di collocamento esercitanti un'azione mediatrice su larga scala ed ha consentito altresì agli imprenditori la possibilità, mediante costituzione di cooperative simulate, di sottrarsi ad ogni ingerenza degli Uffici per l'assunzione dei lavoratori occorrenti.

Nel campo dell'agricoltura poi l'art. 14 della legge (la quale ammette la richiesta nominativa per tutti i lavori destinati ad aziende aventi stabilmente non più di cinque dipendenti) consente che nelle provincie a preminente carattere agricolo ed a vasta disoccupazione bracciantile — nelle quali la forte maggioranza delle aziende risponde al requisito numerico sopra indicato — le richieste di assunzione siano tutte nominative e convergano quasi sempre sugli stessi lavoratori, componenti la stessa famiglia. In tal modo si pongono gli organi del collocamento nell'impossibilità di procedere ad un'equa distribuzione delle disponibilità di occupazione fra i numerosi braccianti disoccupati.

Altro mezzo giuridico di elusione all'obbligo dell'assunzione per richiesta numerica è quello di presentare domanda per una categoria professionale per la quale la legge consente la richiesta nominativa, salvo a procedere alla declassazione, consensuale o meno, del lavoratore all'atto dell'assunzione o successivamente. Il che, secondo la giurisprudenza, (Corte Cassazione, sentenza 23 febbraio 1951, n. 574) non costituisce violazione della legge sul collocamento,

ma soltanto violazione dell'art. 2103 C.C. — e quindi di natura civilistica — nell'esclusivo caso che non ricorrano le condizioni previste da detto articolo per legittimare la modifica unilaterale delle mansioni del lavoratore.

Ma soprattutto sono i metodi pratici di avviamento al lavoro, basati sulla richiesta nominativa laddove la legge prescrive quella numerica, che, applicati o tollerati su larga scala, hanno determinato l'accennata inversione del sistema.

È, ad esempio, largamente diffusa presso le stazioni appaltanti la prassi di inserire nei capitolati la clausola con cui queste si riservano il gradimento o la designazione dei lavoratori da assumere dall'appaltatore; clausola che non sarebbe giuridicamente consentibile, essendo la facoltà di gradimento, prevista dall'art. 17 della legge, applicabile agli enti pubblici solo per le loro dirette assunzioni, non per quelle relative ai dipendenti dai loro appaltatori.

Inoltre, con lata applicazione dell'art. 14 lett. c) della legge, si procede su richiesta nominativa ad assunzioni di manovalanza per prestazioni che si asseveriscono fiduciarie e che comunque non riguardano la vigilanza e la custodia dei beni, alle quali tale richiesta è per legge limitata. Alcuni Uffici del lavoro prospettano perciò l'opportunità di una maggiore precisazione del suindicato articolo 14; però tale precisazione non sembra necessaria in quanto il difetto sta, non nella formula della legge, ma nella sua applicazione.

Per quanto poi riguarda la prassi, adottata dai datori di lavoro, di presentare richieste nominative nei casi in cui la legge prescrive la richiesta numerica, si seguono da essi vari modi di attuazione.

Quasi sempre la presentazione della richiesta è fatta eseguire a mezzo dei singoli lavoratori interessati, il che determina la reazione di costoro in caso di rifiuto di avviamento e talora la necessità per l'Ufficio di addivenire a soluzioni transattive. Si propone quindi dagli uffici che nella riforma della legge si faccia assoluto divieto, garantito da sanzioni penali, di una simile forma di presentazione delle richieste.

Tal'altra invece i datori di lavoro usano rivolgere direttamente all'Ufficio domande nominative, e ciò generalmente in proporzione tanto più elevata quanto minore è il numero dei lavoratori richiesti. Tuttavia per le assunzioni numerose non è nemmeno infrequente il caso che l'entità delle segnalazioni nominative raggiunga anche il 50% del complesso della richiesta.

8. — Effetto pratico dei suindicati sistemi è il rendere possibile nelle assunzioni una preferenza per i giovani rispetto agli adulti, non solo perchè si attribuisce ai primi un maggior rendimento, ma anche a causa del minor onere per salari e contributi vari. Ciò viene dichiarato da 60 Uffici del lavoro sui 90 interpellati.

Anche le donne vengono spesso preferite agli uomini laddove è possibile, e le giovani dai 16 ai 18 anni alle donne adulte, per sfuggire agli oneri dipendenti dai carichi familiari e per essere le prime ritenute più disciplinate e di maggior rendimento.

9. — Di fronte ai sistemi sopra accennati diverso è il comportamento degli Uffici del lavoro. Alcuni respingono senz'altro la richiesta nominativa, ma la maggioranza adotta temperamenti intesi a conciliare l'interesse del datore di lavoro e dei lavoratori designati con le finalità sociali della legge, cercando di ottenere un aumento nelle assunzioni. Detti temperamenti comunque variano caso per caso a seconda del tipo dell'azienda, del tipo e della durata del lavoro, del numero dei lavoratori designati rispetto al totale della richiesta, delle condizioni di bisogno dei designati, delle disponibilità locali della mano d'opera appartenente alla qualifica richiesta. Così qualche volta, ad esempio, si accetta senz'altro la designazione anche se il lavoratore non si trovi in uno stato di bisogno tale da aver diritto alla precedenza nell'avviamento, purchè il datore di lavoro si impegni ad assumere in soprannumero altri lavoratori avviati dall'Ufficio.

10. — Indipendentemente dalle deduzioni che possono trarsi dai suindicati stati di fatto nell'esame del problema da un punto di vista generale, divergenti sono le opinioni delle organizzazioni sindacali per quanto riguarda l'influenza, positiva o negativa, delle richieste numeriche e di quelle nominative sulla entità delle assunzioni e circa la conseguente opportunità di ampliare o restringere i casi di applicazione dell'una o dell'altra forma.

Le organizzazioni dei datori di lavoro sono in genere contrarie alla richiesta numerica perchè, come è attualmente regolata, rende possibile l'avviamento di operai non idonei, con l'effetto di influire sfavorevolmente sul costo e sul rendimento della produzione e conseguentemente sulle possibilità di un maggior collocamento dei lavoratori.

Invece le organizzazioni dei lavoratori ed anche molti Uffici del lavoro ritengono che la richiesta numerica non abbia alcuna influenza, nè positiva nè negativa, sul volume dei collocamenti.

L'A.C.L.I. rileva, con opinione intermedia, che l'effetto lievemente depressivo sull'occupabilità, determinato dalla richiesta numerica, è equilibrato da altri fenomeni.

Correlativamente a detti apprezzamenti si hanno proposte amplificatrici o restrittive dei casi in cui dovrebbe essere ammessa la richiesta nominativa.

La Confederazione dell'industria ritiene tale forma di richiesta estensibile a tutte le categorie impiegate nonchè a tutti gli altri lavoratori che, ai sensi

dei contratti di lavoro, siano da considerarsi specializzati o qualificati; la Confederazione del commercio specifica che la richiesta nominativa debba riguardare gli impiegati, il personale subalterno, nonché altre categorie che, pur non essendo impiegate, svolgono mansioni di vendita implicanti rapporto fiduciario, quali gli aiuti commessi dell'alimentazione, i banconieri di macelleria; la Confederazione dell'agricoltura propone l'ampliamento delle categorie per le quali attualmente sia consentita la richiesta nominativa, considerando che il rapporto di lavoro in agricoltura si basa sulla fiducia ed opera su animali e piante dei quali si può pregiudicare, non solo il rendimento, ma anche l'esistenza con inidonee prestazioni o con omissioni. Parimenti la Confederazione dell'artigianato ritiene che la richiesta numerica dovrebbe riguardare solo i lavoratori generici.

Di fronte a queste tendenze espansive prospettate dalle organizzazioni dei datori di lavoro in tema di richiesta nominativa, stanno quelle restrittive — e talora decisamente restrittive — delle organizzazioni dei lavoratori.

Difatti la Confederazione del lavoro propone che detta forma di richiesta sia limitata alle sole qualifiche le quali importano « abilitazione particolare »; la C.I.S.L., l'U.I.L. e la C.I.S.N.A.L. che essa debba essere ridotta al « minimo indispensabile », restringendosi le specializzazioni e le qualificazioni per le quali finora è consentita, così da dare prevalenza alla richiesta numerica.

Intermedia è l'opinione dell'A.C.L.I., la quale, pur convenendo che per alcuna categoria di specializzati possa essere stabilita la richiesta numerica (la quale — secondo la proponente — avrebbe il vantaggio di sottrarre il prestatore d'opera a condizioni di lavoro depressive, derogatorie ai contratti collettivi di lavoro), pone in rilievo che l'attuabilità di detta estensione è però condizionata al fatto che gli Uffici di collocamento assumano un'idonea organizzazione, in modo da garantire che l'operaio avviato corrisponda alla qualifica domandata. Verificandosi questa esigenza, la richiesta nominativa potrebbe essere limitata in agricoltura ai potatori, ai vivaisti ed agli addetti alla mondata.

Dagli Uffici del lavoro si prospettano diverse soluzioni in ordine al problema. Prevalente è la tendenza restrittiva in materia di richiesta nominativa, in quanto si ritiene che essa dovrebbe essere limitata a poche e ben definite categorie professionali, fortemente specializzate o qualificate. Si fa presente che attualmente la richiesta nominativa è prevista per ben 1.523 qualifiche professionali, alcune delle quali non più aderenti nemmeno ai progressi della tecnica.

V'è una seconda tendenza accolta da un buon numero di uffici, sebbene minoritaria, che propone il mantenimento dell'attuale sistema legislativo, non di quello abusivo, salvo l'aggiornamento — unicamente in funzione dell'evolversi della tecnica e non con criteri di ordine sociale — degli antichi provvedimenti

risalenti al 1940, i quali elencano le categorie professionali qualificate e specializzate ammesse alla richiesta nominativa.

Infine una terza tendenza, fortemente minoritaria, propone un ampliamento dei casi in cui è ammessa detta richiesta, statuendosi fra l'altro che il datore di lavoro possa fare designazioni nominative anche quando sia prescritta la richiesta numerica e ciò fino al 50 % dell'entità complessiva di essa.

11. — Qualunque soluzione voglia darsi al problema, s'impone anzitutto la necessità di eliminare o modificare quelle disposizioni che si prestano all'elusione e quindi all'implicita violazione dei precetti, essendo esigenza di ogni legge, qualunque ne sia la portata, di garantire l'integrale rispetto delle sue norme.

Sembra quindi che dovrebbe essere abrogata la disposizione di cui all'art. 11, comma 6° della legge, che consente il passaggio diretto del lavoratore da un'impresa ad un'altra (non da un'azienda all'altra della stessa impresa). Per lo stesso motivo dovrebbero essere repressi, con adeguate sanzioni penali a carico dei responsabili, le operazioni fraudolenti di avviamento o di assunzione al lavoro attuate a mezzo di cooperative simulate, oltre all'applicazione dei provvedimenti amministrativi di scioglimento. Inoltre nei casi di urgente necessità di forza maggiore, di cui all'art. 19 della legge, potrebbe esaminarsi se, al fine di facilitare il controllo e come remora agli abusi, convenga stabilire l'obbligo della denuncia anche per le assunzioni inferiori a tre giorni, salvo che per le aziende agricole, — quanto meno per quelle di piccole dimensioni — a causa delle difficoltà dell'osservanza del precetto.

Da un punto di vista generale poi, sembra che dovrebbe essere resa più precisa la formulazione dell'art. 19, per quanto riguarda i casi di sua applicabilità. È noto infatti che ad essa, per la sua attuale formulazione troppo sintetica in rapporto a quella delle leggi precedenti, si tende a dare anche dalla giurisprudenza un'interpretazione logica estensiva. Così ad esempio, mentre la legge limita la sua applicabilità all'esigenza di evitare danni « agli impianti ed alle persone », si comprendono in tale formula — come è giusto — anche i danni alle materie prime ed ai prodotti.

Fra le altre possibili modifiche legislative, è da esaminarsi quella di stabilire la richiesta nominativa per alcune categorie per le quali la vigente legge (art. 11) prevede l'esclusione di ogni ingerenza degli uffici del lavoro (§ 5) e particolarmente per le assunzioni presso aziende con non più di 3 dipendenti, mentre che attualmente vige per esse la piena libertà di assunzioni (art. 11 n. 6 legge). Con detta richiesta, la libera elezione da parte del datore di lavoro sarebbe egualmente garantita.

Viceversa alla richiesta nominativa, prevista dall'art. 14, lettera a), per le aziende che impiegano stabilmente non più di 5 dipendenti, potrebbe essere sostituita, quanto meno per la manovalanza, e per le categorie meno qualificate, l'obbligo della domanda numerica in quelle zone e per quelle attività, come l'agricola, in cui la diffusione di piccole aziende determina un concentramento di assunzioni fra una ristretta cerchia di determinati lavoratori. Devesi però rilevare che a quest'ultima soluzione non sarebbe probabilmente favorevole la Confederazione dell'agricoltura, come può dedursi dal parere sopra riportato (paragrafo 10), e dal fatto che essa lamenta l'interpretazione data dal Ministero del Lavoro all'art. 14, lett. a) della legge, secondo cui per le aziende con non più di cinque dipendenti non è consentibile un esercizio illimitato della richiesta nominativa.

Grave è invece il problema se possa essere penalmente vietato al datore di lavoro di procedere a declassazione, sia pure consensuale, del lavoratore assunto con richiesta nominativa ed addetto a lavori per i quali invece la legge prescrive la richiesta numerica. Tale divieto potrebbe essere proposto quando sia dimostrata la frode alla legge, frode che può essere presunta se la variazione sia immediatamente successiva o prossima all'assunzione.

Più complesso è invece il problema se debbasi modificare il vigente sistema legislativo, secondo cui la richiesta nominativa ha carattere eccezionale mentre quella numerica carattere di normalità.

Certamente la prima, preferita dai datori di lavoro, è tale da dare da un punto di vista tecnico e fiduciario le maggiori garanzie per un'idonea selezione. Ma tale forma di richiesta, se generalizzata, annullerebbe in gran parte la ragione e la funzione sociale del servizio dell'avviamento obbligatorio, funzione che è quella di provvedere ad una equa distribuzione delle disponibilità di lavoro in relazione allo stato di bisogno del lavoratore.

Devesi tuttavia riconoscere che per un avviamento rispondente all'esigenza della migliore selezione occorre, specie per le prestazioni qualificate e fiduciarie, non solo la esatta preventiva determinazione della categoria e della qualifica professionale del lavoratore, ma anche la determinazione della sua abilità, del suo rendimento e di quel complesso di altre doti che fanno di lui un elemento specificamente adatto al posto cui dovrà essere addetto. Esigenze queste per la cui idonea attuazione la richiesta numerica presenta gravi difficoltà.

Ma poichè dandosi, per converso, un eccessivo sviluppo alla richiesta nominativa si avrebbe la conseguenza di condannare alla disoccupazione i lavoratori che non corrispondono rigorosamente a tutte le suindicate condizioni, — annullandosi la funzione sociale dell'avviamento controllato — equità ed interesse pubblico esigono che i due criteri che presiedono all'avviamento, quello tecnico fiduciario e quello sociale, vengano contemperati in giusto equili-

brio, secondo il criterio direttivo di ricercare nel lavoratore un' idoneità media, quanto meno per le categorie meno qualificate. Criterio che è diversamente graduabile, non solo secondo l'intensità di qualificazione ed il tipo di organizzazione e di lavorazione dell'azienda, ma anche in funzione dell'entità della disoccupazione e della capacità dell'assorbimento di essa da parte dell'economia produttiva.

Certamente alle categorie di particolare specializzazione o qualificazione ovvero esplicanti mansioni di particolare fiducia non si può provvedere che mediante la richiesta nominativa e ad esse, secondo qualche Ufficio del lavoro, questa dovrebbe essere limitata. Ma fra le cennate categorie specifiche e la manovalanza generica intercede tutta una gamma di qualificazioni, per le quali la risoluzione del problema può essere diversa, non solo a seconda dell'intensità della disoccupazione e delle suindicate capacità di assorbimento dell'economia produttiva, ma anche in dipendenza delle capacità degli Uffici di corrispondere alle esigenze di una effettiva determinazione qualitativa del lavoratore e di una conseguente selezione.

Comunque, allo stato attuale di organizzazione e di funzionamento degli Uffici del lavoro in ordine alla constatazione ed alla valutazione dei requisiti del lavoratore da avviare (stato per cui financo la determinazione della qualifica professionale — che è il presupposto minimo necessario per l'avviamento è talora quanto mai incerto) vano è pensare ad una contrazione della sfera giuridica della richiesta nominativa in modo da limitarla, come si propone da qualche organizzazione e da qualche Ufficio del lavoro, solo a prestazioni di alta specializzazione.

Il problema (a parte quello di ampliare invece — secondo alcune proposte — la sfera della richiesta nominativa, così da aderire allo stato di fatto), è, se mai, quello di rendere applicabile, per quanto è possibile, il precetto della richiesta numerica nei limiti in cui ora è legislativamente determinato, purchè si proceda ad una adeguata organizzazione degli Uffici di collocamento, al rafforzamento del sistema repressivo delle violazioni (problemi dei quali si tratta nei capitoli seguenti) nonchè all'aggiornamento, in rapporto alle attuali condizioni della tecnica, dei provvedimenti amministrativi elencanti le categorie professionali delle quali è ammissibile la richiesta nominativa. Provvedimenti che dovrebbero essere soggetti a revisioni periodiche, potendosi con tale mezzo ampliare o restringere la sfera della richiesta nominativa secondo le modificazioni nello stato del mercato del lavoro in ordine alla disoccupazione ed alle capacità di assorbimento dell'economia produttiva.

Infine, opportunamente utilizzando l'istituto della richiesta nominativa, si potrebbe cercare di promuovere maggiori richieste numeriche, secondo quanto

del resto già fanno, sebbene con criteri non conformi, alcuni Uffici del lavoro. A tal fine, sviluppando il principio cui si ispira l'art. 14 — lettera a) della legge, si potrebbe consentire che il datore di lavoro, nei casi in cui è prescritta la richiesta numerica, abbia facoltà di presentare domande nominative per una quota *progressivamente crescente* rispetto all'entità complessiva della sua domanda. Attualmente invece, com'è noto, detta possibilità è ammessa soltanto per un decimo, qualora la richiesta sia fatta per un numero di unità superiore a nove.

### CAPITOLO III.

#### CONDIZIONI PER L'AVVIAMENTO AL LAVORO

12. Richiesta del datore di lavoro. — 13. Requisiti del lavoratore agli effetti dell'avviamento. — 14. Proposte circa i requisiti essenziali per l'avviamento al lavoro. — 15. Rifiuto, da parte del datore di lavoro, del lavoratore avviato.

12. — Per l'assunzione in servizio del lavoratore la legge esige, nei casi di avviamento controllato, che il datore di lavoro ne faccia richiesta all'organo di collocamento competente, indicando la categoria professionale e, se la richiesta è nominativa, anche il nome del lavoratore domandato. Inoltre per qualunque forma di richiesta egli deve indicare la retribuzione offerta e le altre condizioni di lavoro, come deducesi dall'art. 14, ultimo comma, della legge.

Senonchè non infrequente è il caso che dette indicazioni vengano omesse, financo per quanto riguarda la retribuzione. Il fatto viene segnalato, da 40 Uffici del lavoro sui 90 interpellati, mentre che da altri 43 si rileva che usualmente si formulano nelle richieste indicazioni generiche, in quanto si fa un semplice riferimento alle tariffe ed ai contratti collettivi di lavoro, senza nemmeno alcuna individuazione di questi.

Nel caso in cui tale riferimento manca, da vari Uffici si respinge senz'altro la richiesta, mentre da altri si usa inserire nel modulo di avviamento la clausola facente obbligo al datore di lavoro, come condizione dell'assunzione, di attuare « le tariffe ed i contratti collettivi ». Devesi però rilevare che tale formula è indeterminata, in quanto non individua il contratto da applicare, specie per i non aderenti alle associazioni stipulanti. Non costituisce quindi una sufficiente garanzia, cosicchè la C.G.I.L. propone che nella richiesta del datore di lavoro debbano essere sempre indicati in modo preciso, non solo la categoria e la qualifica per la quale il lavoratore dovrebbe essere assunto, ma specificamente anche il contratto collettivo applicabile, purchè stipulato da organizzazioni sindacali rappresentative.

Dette precisazioni hanno tuttavia un mero valore indicativo, più che giuridico, per il lavoratore avviando. Sono utili cioè per fargli conoscere le condizioni alle quali sarà probabilmente assunto, e quindi per dargli gli elementi di giudizio sulla convenienza dell'offerta, ma non escludono che il datore di lavoro possa rifiutare il lavoratore avviato e quindi praticamente condizionare

l'assunzione al suo consenso ad accettare clausole diverse da quelle indicate nella richiesta.

Comunque sarebbe opportuno, come propone anche la C.G.I.L., che si modificasse la formula dell'art. 14, comma ultimo, della legge in modo da renderla più precisa, nel senso di costituire per il datore di lavoro un obbligo *diretto* (e non già implicito, come è ora) inteso a specificare l'ammontare della retribuzione e tutte le altre condizioni di trattamento economico e giuridico ovvero ad indicare con precisione il contratto collettivo di lavoro che in materia dovrà essere applicato. In tal modo verrebbe data alla richiesta del datore di lavoro la portata pratica, se non anche giuridica, di una proposta per conclusione di contratto.

Infine in ordine al problema se convenga prescrivere che i datori di lavoro indichino nella richiesta anche la data presumibile dell'occupazione offerta, la Confederazione del commercio ritiene tale precisazione inutile, in quanto i contratti di lavoro sono generalmente a tempo indeterminato, meno che per i lavori stagionali. Ma il problema si riferisce appunto al predetto tipo di contratto. Perciò più corrispondente è la risposta della Confederazione dell'artigianato, la quale ritiene impossibile una precisazione in materia, sia pure indicativa e non impegnativa, poichè la presumibile durata dell'occupazione dipende da una serie di fattori imponderabili al momento della richiesta.

Viceversa la C.I.S.N.A.L. e l'A.C.L.I. considerano utile detta indicazione, anche per evitare che i collocatori operino favoritismi. Tesi che comunque diventerebbe irrilevante ove si attuasse la proposta, di cui si parlerà più avanti, di attuare nella determinazione della graduatoria del bisogno il metodo del « punteggiaggio » in sostituzione dell'attuale prassi che riserva all'apprezzamento discrezionale dell'ufficio la determinazione delle precedenza agli effetti dell'avviamento.

13. — Presentata la richiesta del datore di lavoro, la vigente legislazione esige per l'avviamento del prestatore d'opera su richiesta nominativa la sua iscrizione nelle liste degli organi di collocamento, e, per quanto riguarda la richiesta numerica, anche :

a) lo stato di disoccupazione, o di inoccupazione, o di occupazione inadeguata ;

b) l'appartenenza alla categoria professionale richiesta.

Per ambedue le forme di richiesta, la legge esige altresì, con formula eccessivamente generica, che l'avviando abbia la residenza « nella località in cui si esegue il lavoro », con possibilità però di deroga se in questa non si trovi mano d'opera della categoria professionale occorrente, ovvero se la Commis-

sione comunale competente autorizzi, per condizioni particolari e con criteri di proporzionalità, l'avviamento di lavoratori residenti in località viciniori.

Ricorrendo poi le suaccennate condizioni, la legge prescrive per la richiesta numerica tre successivi ordini di precedenza assoluta: quello concernente la riassunzione entro l'anno dei lavoratori licenziati per riduzione di personale (art. 15, comma ultimo, legge); quello a favore di talune categorie di lavoratori (minorati di guerra e del lavoro, orfani di guerra, ex tubercolotici, ecc.) ed entro i limiti della quota prescritta, nonchè quello concernente coloro che abbiano conseguita una qualificazione dai corsi per i disoccupati o dai corsi aziendali per riqualificazione.

Rispettate dette precedenze, la preferenza per l'avviamento è determinata dallo stato di maggior bisogno, risultante dalla valutazione comparativa di un complesso di elementi (anzianità dell'iscrizione nelle liste dei disoccupati, situazione economica della famiglia in rapporto allo stato di occupazione dei suoi componenti, stato sanitario).

Questi i principi. Ma in pratica talora avviene che nei casi di particolare disagio economico del lavoratore gli Uffici del lavoro prescindano dal dare prevalenza al requisito della effettiva qualità professionale dell'avviando. Parimenti avviene che nei casi in cui per difetto di richieste specifiche non sia possibile procurare l'avviamento a lavoratori aventi determinata qualifica professionale, l'avviamento di essi venga effettuato per qualifiche affini o come operai generici.

14. — Sui requisiti che debbono presiedere nella scelta degli avviandi al lavoro sono state presentate proposte di modifica alla vigente legislazione.

La Confederazione dell'industria ritiene che si debba tener conto, non soltanto dell'appartenenza alla categoria professionale richiesta, ma anche dei precedenti lavorativi del disoccupato, formula che però appare non ben determinata, poichè non si comprende se essa intenda riferirsi ad un giudizio preferenziale determinato dal tipo della precedente occupazione, o dall'abilità del lavoratore o da particolari sue note di demerito.

La C.I.S.N.A.L. e l'A.C.L.I. propongono che venga elevata l'età minima per l'avviamento al lavoro e l'A.C.L.I. che venga ridotta anche l'età massima di occupazione. Problemi questi che vanno connessi ad altri, attinenti alla formazione professionale dei giovani e al trattamento assistenziale e previdenziale di coloro cui verrebbe inibito il lavoro. Ciò a prescindere anche, per quanto riguarda il proposto divieto di occupazione degli anziani, dall'esame se convenga all'economia produttiva privarsi di persone che per la esperienza derivante dal lungo servizio, hanno potuto perfezionare la conoscenza del loro mestiere e quindi le qualità di rendimento.

Infine vari Uffici del lavoro prospettano la convenienza che, mediante visite mediche periodiche tendenti ad accertare se gli iscritti nelle liste dei disoccupati siano in condizioni fisiche di lavorare, venga costituita la possibilità di escludere dall'avviamento gli inabili. Il che, secondo la previsione di detti Uffici, avrebbe l'effetto di ridurre il fenomeno quantitativo della disoccupazione e far convergere l'assistenza su categorie ben definite di lavoratori.

Devesi però notare che anche quest'ultima proposta incide nella risoluzione di altri problemi. Anzitutto l'inabilità solo in determinati casi è assoluta, perchè vi sono occupazioni alle quali possono essere utilmente addetti, e non sempre con necessità di preventiva riqualificazione anche coloro la cui efficienza lavorativa è profondamente minorata. In secondo luogo presuppone risolto il problema della formazione professionale e dell'assistenza agli inoccupabili.

Utile viceversa potrebbe essere la visita medica degli iscritti nelle liste di collocamento, non al fine di radiarne gli invalidi, ma per avviarli verso altre occupazioni adatte in caso di impossibilità di impiego per il loro mestiere. In correlazione vari Uffici del lavoro propongono che le visite preventive e periodiche ai lavoratori siano perciò effettuate, non da medici condotti o generici, ma dai sanitari specializzati dell'E.N.P.I., dell'I.N.A.I.L. e di altri enti analoghi (3).

15. — Grave, per i riflessi giuridici e pratici, è il problema se il datore di lavoro possa rifiutare l'assunzione del lavoratore avviatogli su richiesta numerica dall'organo di collocamento, quando la categoria professionale sia corrispondente a quella domandata.

Dalla formula dell'art. 15, capov. 4°, della legge potrebbe dedursi, per via di esclusione, la tesi negativa. Ed effettivamente con la presentazione, all'imprenditore richiedente, del lavoratore avviato in base alla richiesta e alle condizioni in essa indicate, si potrebbe riscontrare, sebbene con tesi controvertibile, quella coincidenza fra proposta ed accettazione determinante la conclusione del contratto.

---

(3) Sostanzialmente agli stessi intenti si ispira lo studio del prof. LEGA dal titolo: *La tutela dell'integrità psicofisica dei lavoratori disoccupati in occasione dell'avviamento al lavoro*. Egli osserva che l'esame medico psicofisico del lavoratore risponde all'esigenza di inserire «l'uomo più adatto nel posto adatto» e ciò per considerazioni, non solo medico-sociali dirette alla tutela della salute del lavoratore e di conseguenza dell'intera popolazione, ma anche nell'interesse della economia del lavoro e della produzione.

In base ai risultati di detto esame, da eseguirsi prima che il lavoratore si trovi in stato di disoccupazione e da annotarsi sul libretto di lavoro, si potranno avere gli elementi affinché il collocatore possa giudicare in sede di avviamento dell'adattabilità degli individui al lavoro richiesto, sia dal punto di vista delle condizioni di salute, sia da quello della capacità lavorativa tecnica, in relazione allo specifico lavoro richiesto ed alle condizioni dell'ambiente lavorativo.

Può tuttavia rilevarsi in contrario che il suindicato art. 15 fa divieto all'imprenditore di rifiutare il lavoratore per un caso specifico e quindi potrebbe dedursi che tale rifiuto sia ammissibile negli altri casi, come ad esempio quando ricorrano ragioni di forza maggiore o quando la richiesta, per indeterminatezza di alcune sue condizioni di assunzione, debba considerarsi più un invito a fare l'offerta, che un'offerta di assunzione, ovvero quando il rifiuto sia attuato sotto la forma di licenziamento in periodo di prova, immediatamente successivo all'assunzione (4) od anche semplicemente, secondo una tesi dottrinale, quando il datore di lavoro intenda a suo insindacabile giudizio rinunciare all'assunzione.

D'altronde la facoltà per il datore di lavoro di rifiutare *ad nutum* il lavoratore avviatogli è indiscutibilmente ammessa dalla prassi, come è confermato dal fatto che la C.I.S.N.A.L., per ovviare alle conseguenze dannose derivanti al lavoratore dall'esercizio di detta facoltà, propone che si stabilisca a carico del datore di lavoro una pena pari a sei giornate di paga per ogni lavoratore respinto ed il cui ammontare dovrebbe essere devoluto a costui, salvo che si tratti di un licenziato per giusta causa, ai sensi dell'art. 15, comma 5, della legge.

Certamente da un punto di vista giuridico detta facoltà dovrebbe essere vietata perchè violativa, non solo dell'interesse pubblico che è a base del collocamento obbligatorio, ma anche della legittima aspettativa del lavoratore, derivantegli dall'affidamento insito nel fatto del suo avviamento alle condizioni richieste dal datore di lavoro, anche se a tale richiesta non vogliasi dare valore di proposta contrattuale.

Conseguentemente il rifiuto del datore di lavoro dovrebbe essere giustificato, soggetto a controllo e, se ingiusto, suscettibile di penalità.

Ma nell'attuale sistema pratico di avviamenti fondato sull'accertamento non sempre sicuro dell'idoneità del lavoratore, il cennato divieto potrebbe essere causa di gravi inconvenienti.

Questa complessità del problema, derivante dal contrasto fra esigenze giuridiche ed esigenze pratiche e dalla difficoltà di una adeguata soluzione, è dimostrata dal fatto che tutte le organizzazioni sindacali *comprese quelle dei lavoratori* — meno la C.I.S.N.A.L. — si sono astenute dall'espore il loro avviso sul quesito ad esse proposto, se siano da adottare provvedimenti per evitare che i datori di lavoro si rifiutino di assumere lavoratori avviati su richiesta numerica.

---

(4) Cfr. PROSPERETTI, *Osservazioni generali sulla funzione degli Uffici di collocamento anche con riguardo alla legislazione straniera*, negli allegati alla presente Relazione.

## CAPITOLO IV

### ACCERTAMENTO DELLE CONDIZIONI PRESCRITTE PER L'AVVIAMENTO SU RICHIESTA NUMERICA

16. Accertamento dello stato di disoccupazione. — 17. Accertamento della categoria e qualifica professionale. Il libretto di lavoro. — 18. Dizionario nomenclativo e descrittivo professionale. — 19. Prova pratica di mestiere. — 20. Esame psicotecnico. — 21. L'anagrafe del lavoro. — 22. Interrogatorio dei disoccupati. — 23. Stato di bisogno del lavoratore. Criteri di valutazione — 24. Mezzi di constatazione dello stato di bisogno del lavoratore. Assistenti sociali e altri organi. — 25. Valutazione comparativa dello stato di bisogno e graduatoria.

16. — Lo stato di disoccupazione o di inoccupazione risulta da dichiarazione dell'interessato, resa all'organo di collocamento e generalmente confermato dalla consegna del libretto di lavoro del quale egli, stante il suo stato, vede essere in possesso. Infatti, date le norme di legge, tale possesso dimostra, o meglio dovrebbe dimostrare, l'inesistenza di un rapporto di servizio in atto.

Però, secondo segnalazione degli Uffici, spesso avviene che il lavoratore, pur essendo occupato, è detentore di un duplicato del libretto mentre l'originale si trova nelle mani del suo assuntore, come pure non è infrequente il caso di lavoratori che esercitano un'attività autonoma e che si iscrivono nelle liste dei disoccupati per usufruire delle prestazioni assistenziali o per trovare un'occupazione subordinata più conveniente.

Inoltre talora, specie in agricoltura, il libretto non viene rilasciato dai Comuni o perchè non è stato istituito per i lavoratori agricoli un apposito modulo, o perchè il modello vigente si ritiene non idoneo. Ciò a prescindere dai casi in cui detto documento non è esibito dall'interessato per dichiarato smarrimento o per mancata restituzione da parte del datore di lavoro all'atto della cessazione del rapporto.

Se il lavoratore, aspirante all'iscrizione nelle liste dei disoccupati, non consegna il suo libretto di lavoro, la maggioranza degli Uffici rifiuta l'iscrizione fino a che egli non se ne sia munito, mentre altri (28 sui 90 interpellati) procedono ad una iscrizione provvisoria con diverse modalità; e cioè, o facendosi rilasciare dichiarazione scritta di disoccupazione dal lavoratore, od in base alla denuncia di licenziamento del datore di lavoro, se pervenuta, ovvero in base a certificazione dell'Ispettorato del lavoro.

Di fronte a queste e ad altre situazioni, metodo più sicuro per accertare l'inesistenza dello stato di disoccupazione è senza dubbio quello del controllo diretto. Il che viene effettuato saltuariamente dagli organi di collocamento.

Per poter poi essere avviato al lavoro occorre, non soltanto lo stato iniziale di disoccupazione, ma anche la persistenza di esso, da stabilirsi — secondo la legge — mediante presentazione *mensile* del lavoratore all'Ufficio di collocamento.

Devesi però osservare che l'osservanza di tale precetto, non solo può essere gravosa per il lavoratore in caso di malattia o di notevole distanza della sua dimora dall'Ufficio di collocamento, specie se manchino mezzi economici di trasporto, ma è anche eccessivamente gravosa per gli Uffici, la cui attività resta in gran parte assorbita dal suindicato controllo, con pregiudizio degli altri compiti di istituto. Pertanto si propone da essi che detto controllo, anzichè mensile, divenga quadrimestrale.

Comunque è evidentemente di scarso valore probatorio, essendo la presentazione mensile del lavoratore all'Ufficio del collocamento facilmente attuabile, anche se sussista un rapporto di lavoro.

Qualora poi detto accertamento dovesse divenire quadrimestrale, si avrebbe una formalità completamente inutile. (5)

Però altre norme hanno reso più efficace il precetto, poichè, quanto meno relativamente ai disoccupati che debbono percepire il sussidio di disoccupazione, vige l'obbligo, agli effetti della conservazione del diritto al sussidio, di presentarsi *giornalmente* alla sede dell'I. N. P. S., nei capoluoghi di provincia, od all'organo di collocamento negli altri Comuni. Fra i vari Uffici intercederebbe poi, secondo informazioni assunte, un opportuno collegamento informativo. Inoltre un controllo, per quanto parziale, può essere dato anche dall'esame delle denunce di licenziamento, che generalmente sono inviate dal datore di lavoro, come prescrive la legge.

Devesi tuttavia riconoscere che tutti i suindicati mezzi indiretti di accertamento hanno un valore relativo. Mezzi molto più efficaci, come già si è notato, sono invece quelli della constatazione diretta, sia pure saltuaria, a mezzo di appositi organi adeguatamente organizzati ed alle dirette dipen-

---

(5) Per alcune semplificazioni amministrative circa il controllo mensile del disoccupato, CIONNI, *Disegno e delineamento di un Ufficio di collocamento pilota*. Egli propone che tale controllo potrebbe essere eseguito dallo sportello con il semplice visto e timbro da apporre sul tesserino, riservando le operazioni interne dopo la chiusura degli sportelli in base ad un elenco redatto allo sportello con nome, cognome e numero. L'operazione in tal modo diverrebbe più spedita e si eviterebbero soste agli sportelli sempre dannose, sia per il funzionamento dell'Ufficio, sia per la psicologia del disoccupato che è portato a considerare il controllo come un'inutile perdita di tempo.

denze degli Uffici di collocamento, od a questo strettamente collegati nonchè dell'applicazione di sanzioni penali contro i colpevoli di false dichiarazioni.

17. — Per quanto riguarda la determinazione della qualifica professionale del disoccupato, generalmente gli organi di collocamento utilizzano le annotazioni inserite sul libretto di lavoro o sull'attestato sostitutivo, nonchè le certificazioni delle imprese presso cui egli ha prestato la sua attività.

Però tali fonti non sempre sono adeguate per la determinazione della qualifica professionale effettiva e specialmente della capacità del lavoratore, poichè di solito le rispettive annotazioni sono generiche. (Ad esempio: operaio specializzato; operaio qualificato: operaio addetto alle macchine). Quindi il collocatore, che non conosce l'organizzazione e talora nemmeno il genere di attività dell'azienda di provenienza del lavoratore, non può classificare costui nella sua effettiva categoria professionale, non essendo evidentemente attendibili le dichiarazioni verbali del lavoratore interessato. Ciò spiega l'apprezzamento di qualche Ufficio circa la scarsa fiducia dei lavoratori verso gli organi di collocamento, cosicchè — come essi notano — l'iscrizione nelle liste è solitamente effettuata dai disoccupati per percepire le indennità di disoccupazione o quando abbiano immediate prospettive di ottenere a breve scadenza una richiesta nominativa. E ciò spiega altresì, secondo detti Uffici, la diffidenza dei datori di lavoro nel rivolgersi ad essi per assumere lavoratori, specie qualificati.

Perciò, al fine di agevolare la identificazione della categoria professionale ed in genere del merito del lavoratore, dagli Uffici del lavoro si fa la proposta che sul libretto sia indicato il reparto nel quale egli ha prestato la sua opera, le attrezzature ivi installate e le mansioni praticamente svolte, la distinzione dei vari periodi lavorativi con qualifiche via via corrispondenti al graduale miglioramento della sua preparazione professionale, nonchè il suo grado di capacità e di rendimento, da esprimersi con un giudizio sintetico del datore di lavoro, ed i motivi del licenziamento (6).

A prescindere dalla complessità di tutte le suindicate annotazioni, è da farsi però una particolare riserva sull'opportunità di rendere obbligatorie le ultime note d'ordine qualitativo, sia per la loro delicatezza, sia perchè incidono decisamente sull'occupabilità del lavoratore. Comunque non sembra che possano essere riservate al definitivo apprezzamento del datore di lavoro.

---

(6) Il Prof. LEGA, (*Monografia citata*) propone che nel libretto di lavoro si inseriscano, previe visite mediche psico-fisiche, dati atti a giudicare dell'adattamento del prestatore d'opera al lavoro, sia dal punto di vista delle condizioni di salute, sia da quello della capacità lavorativa tecnica in relazione allo specifico lavoro ed alle condizioni dell'ambiente lavorativo.

ma debbono essere suscettibili di ricorso e di revisione. Problema questo complesso per le difficoltà dell'accertamento e del giudizio di riforma.

Sempre nell'intento di facilitare agli Uffici di collocamento la esatta individuazione della qualifica professionale del lavoratore, è stato proposto altresì che sui libretti di lavoro venga annotata, oltre la classificazione corrispondente a quella del contratto collettivo, anche la qualifica tecnologica stabilita dai decreti ministeriali che prevedono la richiesta nominativa. Ed in genere l'orientamento delle organizzazioni sindacali è favorevole, o quanto meno non sfavorevole, salvo il rilievo della Confederazione dell'artigianato la quale ritiene inutile detta annotazione complementare, e salvo il rilievo della C. G. I. L. sulle possibili difficoltà per le piccole aziende di inserire annotazioni del genere sul libretto di lavoro, non avendo esse a disposizione un esperto che possa seguire le varie classificazioni.

Ad ogni modo, ed a conclusione dei voti formulati per rendere più efficiente il libretto di lavoro, è necessario che vengano portati sollecitamente a termine gli studi della Commissione, istituita presso il Ministero del lavoro, per la riforma della relativa legislazione (7).

In quella sede potranno essere esaminati anche alcuni voti, prospettati dagli Uffici del lavoro — e che sembrano in parte eccessivi — intesi a munire del libretto anche le categorie di lavoratori attualmente escluse dall'obbligo dell'iscrizione presso gli Uffici di collocamento (quali i parenti del datore di lavoro, gli impiegati di ruolo delle pubbliche amministrazioni, i direttori di azienda e simili), nonchè il voto di estendere l'obbligo del libretto di lavoro anche ai lavoratori autonomi e di vietarne il rilascio ai coltivatori diretti, ai mezzadri che traggano sufficiente reddito dalla terra loro coltivata.

Potrà altresì essere esaminato il voto, unanimemente formulato dagli uffici del lavoro, di dare ad essi la competenza del rilascio del suddetto libretto.

18. — Per l'individuazione della qualifica professionale è stato altresì proposto che venga compilato un dizionario nomenclativo e descrittivo delle qualifiche professionali, al fine di eliminare gli inconvenienti derivanti dalle diverse denominazioni usate, per una stessa professione, nelle varie provincie e regioni e di mettere conseguentemente i collocatori in grado di soddisfare le domande con l'avviamento di lavoratori in possesso della qualifica che si è inteso richiedere.

---

(7) Per alcune proposte circa i dati, da inserire sul libretto di lavoro, sulla capacità lavorativa, sulle caratteristiche anatomiche-funzionali in rapporto a detta specifica capacità (tecnica e psicofisica), sulle condizioni relative all'amnesi personale e familiare del lavoratore, vedasi LEGA (*Monografia citata*).

Nel merito, mentre le organizzazioni dei datori di lavoro non si sono pronunciate (salvo la Confederazione del commercio che si è dichiarata favorevole), favorevole è invece l'avviso delle organizzazioni dei lavoratori e dell'A. C. L. I. Tale dizionario, secondo la proposta della C.I.S.L., dovrebbe però essere compilato con la collaborazione di tecnici designati dalle categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori, stante la necessità di bene individuare le denominazioni agli effetti della graduatoria, che si riscontra nelle specializzazioni e nelle qualificazioni (es. : muratori di I e di II categoria).

19. — Altro metodo per accertare la qualifica del lavoratore, ed anche il suo grado di capacità indipendentemente dalle annotazioni del libretto di lavoro, è la prova pratica di mestiere, che già viene praticata da alcuni Uffici del lavoro quando le annotazioni del libretto o dei documenti sostitutivi appaiano insufficienti.

Sull'opportunità di tale prova, non v'è dissenso fra le organizzazioni sindacali e la sua adozione è anche auspicata dagli Uffici de llavoroi, i quali la concepiscono però soltanto come mezzo complementare e suppletivo per i casi dubbi. A parte le considerazioni di costo e le difficoltà di organizzazione (vari Uffici propongono che tali prove avvengano presso le scuole professionali o presso aziende autorizzate e previo indennizzo) sembra tuttavia che l'attuazione del sistema della prova pratica sia augurabil evenga estesa quanto più è possibile, costituendo il mezzo più sicuro per accertare la qualifica e le capacità lavorative dell'avviando.

20. — Dissensi fondamentali si hanno invece sul problema di instaurare o meno un esame psicotecnico, come propone qualche ufficio del lavoro, per determinare le attitudini professionali del lavoratore (8). È stato infatti osservato che detto esame, se può essere utile per portare un contributo nella scelta di una professione (per la C.I.S.N.A.L. tale esame è assolutamente necessario per i trasporti aerei, automobilistici, tramviari, ferroviari), non è conveniente, per i suoi conseguenti effetti eliminatori, quando debba essere impiegato come mezzo discriminatore nell'avviamento di persone che già abbiano acquisito il loro mestiere e l'abbiano esercitato.

21. — Connesso al problema della determinazione della categoria professionale e dello stato familiare del singolo lavoratore, ma con portata più ampia che investe la determinazione della situazione del mercato del lavoro e la determinazione numerica e qualitativa delle sue forze lavorative, sta il pro-

---

(8) Sull'argomento vedasi monografia citata del prof. LEGA,

blema sulla convenienza di istituire o meno l'anagrafe del lavoro, proposta da tutti gli Uffici del lavoro.

In argomento i pareri delle organizzazioni sindacali sono invece discordi.

La Confederazione dell'industria si astiene da qualsiasi apprezzamento, non essendo ad essa chiara la destinazione dell'istituto, mentre quella dell'artigianato è contraria, in quanto esclude che l'anagrafe possa determinare una più equa distribuzione dell'occupabilità.

Contraria è anche la C.G.I.L., per il timore che l'anagrafe possa diventare strumento per altri obiettivi; sono invece favorevoli la C.I.S.L. (che però ritiene utile l'istituzione per i soli fini statistici), la C.I.S.N.A.L. e l'A.C.L.I.

Per l'impianto e l'aggiornamento dell'anagrafe — che, secondo gli Uffici del lavoro, dovrebbe registrare non solo tutti i lavorarori alle dipendenze altrui a qualunque categoria appartengano, ma anche i lavoratori autonomi — gli Uffici stessi propongono l'adozione di una scheda personale indicante la categoria professionale, la professione tipo, la professione specifica del lavoratore, nonchè l'adozione di una scheda familiare che consenta di valutare lo stato di bisogno di ciascun nucleo familiare.

Ogni impresa, di qualunque tipo e categoria, dovrebbe perciò comunicare periodicamente i nominativi dei dipendenti in forza, con indicazione per ciascuno di essi: *a)* del cognome, nome, paternità, maternità, data e luogo di nascita, comune di residenza; *b)* della categoria e della esatta qualifica professionale; *c)* della data di assunzione.

Devesi però riconoscere che il problema sull'utilità della suindicata proposta di istituzione si presenta alquanto complesso.

Certamente appare utile come mezzo per lo studio da un punto di vista generale dei vari problemi del lavoro, della disoccupazione, della produzione, dei problemi assistenziali e demografici. Ma, per quanto riguarda l'avviamento dei *singoli lavoratori*, perchè l'anagrafe corrisponda alle esigenze pratiche del servizio, è necessario che sia sempre perfettamente aggiornata. Senza di che si risolve in un costoso e complicato apparato burocratico, fonte di errori. Perciò, date le difficoltà di garantirne un perfetto aggiornamento, si pone il problema se convenga perfezionare invece i mezzi che gli Uffici già utilizzano ai fini probatori delle condizioni per l'avviamento, mezzi dei quali si è trattato nei precedenti paragrafi.

22. — La Camera di commercio di Roma segnala che utili elementi per determinare la capacità e l'attitudine professionale del disoccupato potrebbero trarsi, più che dalla documentazione, da colloqui del collocatore con l'iscritto, colloqui dai quali il primo potrebbe dedurre indicazioni circa i requisiti fisici, culturali e professionali del disoccupato ed offrire altresì al nuovo iscritto un

quadro concreto delle possibilità di occupazione nei settori più idonei alle sue inclinazioni, indirizzandolo eventualmente verso l'apprendistato aziendale od i corsi di formazione professionale, così da farne un lavoratore capace ed accrescere le sue possibilità di collocamento (9).

Se da detti colloqui può senza dubbio attendersi un contributo per l'indagine circa questi ultimi elementi, sembra però difficile che eguale risultato possa conseguirsi circa la determinazione della categoria professionale e della capacità dell'avviando, a meno che l'interrogatorio non venga effettuato da un tecnico, praticamente conoscitore dei singoli mestieri di cui trattasi. Ond'è che l'organizzazione degli Uffici, accogliendosi detta proposta, dovrebbe in tal senso essere attuata.

23. — Per quanto riguarda lo stato di bisogno la C.I.S.N.A.L. e l'A.C.L.I. ritengono che i relativi criteri di determinazione debbano essere rivolti a garantire, per ogni nucleo familiare, l'occupazione di almeno un lavoratore, specialmente del capo, in modo da assicurare un minimo vitale.

La C.I.S.N.A.L. propone conseguentemente che si escludano dall'avviamento le donne coniugate, sprovviste di cognizioni tecniche professionali, le quali abbiano il marito occupato. Analoga è la proposta della Camera di Commercio di Foggia, la quale vorrebbe riservare l'avviamento soltanto alle donne appartenenti alle famiglie cui manchi ogni cespite e soltanto per quelle occupazioni per le quali abbiano naturale attitudine.

La C.G.I.L. ritiene invece che, in materia di avviamento, decisivo debba essere lo stato di bisogno indipendentemente da altri fattori, quali il sesso e l'età, e che siano le Commissioni comunali, e non gli Uffici del lavoro, a formulare la graduatoria delle preferenze in dipendenza dello stato di bisogno.

La C.I.S.L. infine osserva che lo stato di maggior bisogno non può costituire un criterio meccanico ed assoluto di preferenza negli avviamenti, poichè esso potrebbe risolversi in una sanzione contro il lavoratore previdente, che nei periodi di occupazione ha tesaurizzato i suoi redditi di lavoro, e ciò a beneficio del lavoratore imprevidente.

Sono questi problemi complessi, che in pratica vanno risolti in rapporto ad un complesso di elementi. Sembra però che il principio direttivo debba essere dato dalla esigenza della costituzione per ogni famiglia di un reddito minimo vitale, senza costituire categorie di esclusione, che nei casi concreti possono risultare inique. Tale principio assorbe le proposte sopra accennate circa i limiti di occupabilità della donna.

---

(9) Il dott. CIONNI, (*Monografia citata*) pone in rilievo l'utilità degli interrogatori particolarmente all'effetto della graduatoria dello stato di bisogno.

24. — Per quanto riguarda la dimostrazione dello stato di bisogno, gli Uffici del lavoro usano richiedere l'esibizione dei seguenti documenti :

1) domanda dell'interessato ; 2) modulo, da lui compilato e firmato, circa la sua situazione familiare ; 3) certificato comunale dello stato di famiglia ; 4) dichiarazione circa eventuali redditi familiari derivanti da lavoro autonomo o subordinato o da patrimonio ; 5) certificazione dell'ufficio distrettuale delle imposte in ordine a detti redditi ; 6) certificati medici relativi allo stato sanitario dei componenti il nucleo familiare.

Questo complesso sistema documentale non è scevro di critiche.

Talune Camere di commercio (come quella di Pistoia) rilevano che l'eccessiva mole degli adempimenti formali, richiesti al disoccupato per conseguire l'iscrizione nelle liste dell'organo di collocamento, obbliga l'interessato a recarsi da un ufficio all'altro e talora anche fuori del comune di sua residenza, affrontando spese di viaggio costose, dato il suo stato di bisogno. Ad esempio, i disoccupati della provincia di Pistoia, per avere il certificato dell'Ufficio delle imposte dirette, debbono recarsi o a Pistoia o a Pescia, qualunque sia il comune di loro residenza.

Inoltre tutti questi adempimenti, con le conseguenti registrazioni degli organi di collocamento, ritardano eccessivamente l'iscrizione del disoccupato nelle relative liste, cosicchè, come rileva la Camera di commercio di Terni, lunghe file di lavoratori si attardano giornalmente davanti agli sportelli degli uffici, i cui impiegati sono quasi completamente assorbiti da questi adempimenti formali, con la conseguenza di trascurare i compiti sostanziali del collocamento. In argomento la Camera di commercio di Roma precisa che, se gli impiegati suddetti non fossero assorbiti dalle cennate formalità, potrebbero molto più proficuamente dedicarsi al problema degli orientamenti professionali ed a colloqui con i disoccupati, dai quali, traendo una conoscenza più dettagliata delle condizioni economiche del lavoratore, meglio di quel che possano servire aridi documenti, l'Ufficio potrebbe attingere elementi per un giudizio sintetico e fortemente induttivo sullo stato di bisogno del disoccupato, o quanto meno per indirizzare le indagini in modo particolareggiato, e non generico.

Indipendentemente dall'analisi del valore probatorio di detti colloqui, è certo che gli uffici mancano di un adeguato mezzo di indagine.

Essi si servono degli organi di polizia, ma la richiesta non può essere a questi rivolta direttamente, essendo necessario passare per il tramite dell'Ufficio provinciale del lavoro. È agevole comprendere quali notevoli ritardi derivino da questo complicato sistema e come manchi quel rapporto diretto fra l'organo richiedente ed organo indagatore, che può indirizzare l'inchiesta per le vie più proficue.

Perciò è auspicabile che detti rapporti diretti siano consentiti.

Se poi, indipendentemente da ciò, presso gli organi di collocamento, o per lo meno presso gli Uffici provinciali del lavoro, le Sezioni e gli Uffici minori dei comuni più importanti per popolazione lavoratrice, si istituisse un servizio sociale, il problema degli accertamenti rapidi e sicuri sulla situazione familiare dell'avviando potrebbe essere in buona parte risolto.

25. — Per quanto si attiene ai metodi per addivenire, nella graduatoria delle preferenze, alla formulazione di un giudizio comparativo sullo stato di bisogno dei diversi iscritti concorrenti all'avviamento, vengono adottati due diversi sistemi: alcuni Uffici, e sono i più, seguono un criterio di valutazione discrezionale, mentre altri pervengono al suddetto giudizio mediante punteggio.

Circa l'idoneità dei suddetti due metodi, si osserva da taluni Uffici del lavoro, ed anche da qualche organizzazione di lavoratori (la C. I. S. N. A. L.), che il sistema del punteggio in pratica si è rivelato inidoneo, mentre le doti di esperienza, di equilibrio e di buon senso del collocatore, che possono esprimersi attraverso la valutazione discrezionale, danno la migliore garanzia di successo.

Ma anche gravi critiche possono muoversi a quest'ultimo metodo. Esso difatti, pur avendo quel carattere di elasticità che ne costituisce un pregio nel vigente difettoso sistema di constatazioni, si presta però all'arbitrio, alla mutevolezza dei criteri direttivi, all'incompletezza dei fatti presi a base del giudizio.

Tali difetti vengono poi notevolmente aggravati dalla prassi, seguita da alcuni Uffici, di limitare il giudizio comparativo sullo stato di bisogno ai soli lavoratori che occasionalmente si trovino davanti agli sportelli nel momento in cui perviene la richiesta del datore di lavoro. Prassi questa non approvabile, perchè inserisce arbitrariamente nella legge un iniquo criterio di precedenza determinate dal caso, con l'effetto di escludere dall'avviamento lavoratori che, avendone i requisiti, hanno diritto che la loro posizione venga a questo effetto presa in esame al pari di quella degli altri (10).

Di fronte a questi difetti del sistema della valutazione discrezionale stanno i difetti inerenti al metodo del punteggio. Esso, pur avendo il pregio di costituire una base obiettiva e generale di valutazione e di rendere possibile la pre-

---

(10) Il dott. CIONNI, (*Monografia citata*) rileva che l'avviamento viene svolto dagli Uffici tenendo presente non tanto lo stato di bisogno dell'iscritto, quanto l'insistenza di coloro che si presentano giornalmente allo sportello per reclamare l'assegnazione di qualsiasi lavoro. A fondamento di tale sistema si pone la presunzione che detta insistenza del lavoratore è indice di un suo stato di bisogno, più pressante e più grave di quello dimostrato dagli altri iscritti con il loro assenteismo.

determinazione di una graduatoria fra tutti gli iscritti, pecca per essere eccessivamente meccanico, in modo da escludere la possibilità che si tenga conto di particolari situazioni contingenti sorte improvvisamente ed ha altresì l'inconveniente di porre a base delle sue valutazioni stati di fatto che possono essere superati. È bensì vero che a ciò potrebbe in parte ovviarsi, come del resto è previsto dall'art. 26 della legge, mediante revisioni periodiche della graduatoria e revisioni specifiche su richiesta del lavoratore interessato, in caso di modificazione della situazione presa a base nella precedente graduatoria. Ma la prima forma di revisione è notevolmente costosa e lenta, mentre l'altra è parziale e praticamente operabile soltanto quando vi sia una modificazione peggiorativa, non migliorativa, nella situazione del lavoratore interessato.

Sull'argomento è da segnalare la proposta del Dr. Cionni, formulata nella sua relazione sull'ufficio di collocamento-pilota nel senso di istituire liste settimanali e quindicinali per la manovalanza generica, da affiggere nell'atrio dell'ufficio stesso, in modo da raggiungere due scopi: quello del preavviso al disoccupato e quello dell'eventuale critica della graduatoria di avviamento.

Il problema dell'adozione o meno del punteggio per la determinazione della graduatoria nelle precedenze di avviamento, è stato oggetto di discussione da parte dei componenti di questo Gruppo di lavoro. A conclusione della quale si è ritenuto a maggioranza che il punteggio sia il metodo più idoneo per garantire la formazione di una graduatoria di precedenze, atta a tutelare l'interesse legittimo del lavoratore all'avviamento secondo le norme di legge ed in attuazione del precetto dato dall'art. 4 della Costituzione sul « diritto al lavoro ».

La graduatoria — da formularsi dal collocatore mediante punteggio da assegnare alle singole voci occorrenti per il giudizio complessivo in base a criteri generali predeterminati — dovrebbe, mediante pubblicazione, essere portata a conoscenza di tutti gli interessati i quali avrebbero la possibilità di esperire un duplice gravame: l'opposizione nel termine di tre giorni all'organo di collocamento che ha deliberato la graduatoria con l'obbligo per questo di decidere non oltre tre giorni; ricorso entro sette giorni ad un organo superiore, atto a riunirsi ed a funzionare rapidamente, con precetto per questo di decidere entro sette giorni.

In caso di mancata decisione nei termini suindicati, l'impugnativa si dovrebbe considerare accolta ed in genere in caso di accoglimento espresso o tacito, si dovrebbe dare al ricorrente precedenza assoluta nell'avviamento immediatamente successivo, ove egli sia stato pretermesso per effetto della precedente graduatoria impugnata.

Al fine poi di dare una certa elasticità al sistema in modo da poter tener conto anche di alcune specifiche condizioni (come ad esempio per evitare che il

lavoratore, il quale abbia fatto piccoli risparmi, venga per questa sua qualità danneggiato nella graduatoria) si potrebbe riservare un certo numero di punti aggiuntivi, da assegnarsi dal collocatore in funzione di situazioni particolari.

Quanto meno si potrebbe dare al collocatore la facoltà di derogare alla graduatoria in casi assolutamente eccezionali ed urgenti. Tali deliberazioni dovrebbero essere motivate. Soddisfatte le necessità per le quali sono state adottate, si dovrebbe ritornare all'attuazione della graduatoria già fissata in base al punteggio.

MOBILITÀ PROFESSIONALE E TERRITORIALE DEI LAVORATORI  
IN RAPPORTO ALLE RICHIESTE DEI DATORI DI LAVORO

26. Casi di squilibrio fra la domanda e l'offerta di lavoro. — 27. Carezza di mano d'opera locale nella categoria richiesta. Mobilità professionale dei lavoratori. — 28. Mobilità territoriale della mano d'opera. Provvedimenti e proposte. — 29. Impossibilità dell'avviamento per rifiuto del lavoratore.

26. — Non sempre il servizio di avviamento riesce a far coincidere la domanda con l'offerta di lavoro. E ciò non soltanto nei casi in cui, per difetto di richieste da parte degli imprenditori, l'Ufficio non è in grado di offrire al lavoratore occupazioni corrispondenti alla sua categoria professionale (casi frequenti per la manovalanza generica e non infrequenti nemmeno per le categorie qualificate), ma anche nei casi in cui non può soddisfare le richieste dei datori di lavoro.

Quest'ultima ipotesi si verifica per le seguenti ragioni principali :

1) per carezza di mano d'opera locale disoccupata della categoria professionale richiesta ; 2) per difetto di conoscenza delle disponibilità di mano d'opera disoccupata in zone diverse da quella di competenza dell'Ufficio cui è rivolta la richiesta ; 3) per rifiuto dell'offerta da parte del lavoratore.

27. — Per quanto riguarda il primo motivo è da segnalare quanto espone la Camera d'industria e commercio di Ragusa e cioè che durante i lavori agricoli stagionali riesce difficile in quella zona l'assunzione di mano d'opera bracciantile, perchè questa preferisce frequentare i corsi di formazione professionale ed i cantieri di lavoro. Anzi si verifica che lavoratori agricoli occupati, alla notizia dell'istituzione di detti corsi, si licenziano dalla rispettiva azienda per iscriversi nelle liste di disoccupati. Fenomeno questo che sembra possa essere spiegato con diverse ragioni, non esclusa quella di eventuali condizioni depressive di lavoro.

Ma prescindendo da questo caso, che rimane isolato e che perciò può ritenersi patologico, sta il fatto che da parte di nove Uffici del lavoro, sui 90 interpellati, si segnala, specie nel campo dell'edilizia, l'impossibilità di soddisfare le domande dei datori di lavoro per difetto di mano d'opera della categoria richiesta. Questa carezza deriva, non solo dalla mancanza di qualificati determi-

nata dall'intenso accentuarsi del ritmo produttivo delle opere edilizie, ma anche dal fatto che i lavoratori preferiscono dedicarsi ad altri mestieri.

D'altronde detta insufficienza numerica di mano d'opera in rapporto alla richiesta si verifica non soltanto nel campo dell'edilizia, ma in talune provincie anche per altri settori delle più diverse categorie professionali, che vanno dalle specializzate alla manovalanza per lavori pesanti.

Gli Uffici cercano di provvedere in vari modi a tale carenza : o avviando, quando è possibile, lavoratori con qualifiche affini o come operai generici, ovvero promuovendo l'istituzione di corsi di addestramento, oppure promuovendo come si dirà in seguito, l'immigrazione da altre provincie della mano d'opera della categoria richiesta.

Al fine poi di agevolare la mobilità professionale, gli uffici propongono che per l'avviamento si tenga conto, non solo della qualifica principale e di una delle qualifiche secondarie (come sembra sia prescritto dalle istruzioni ministeriali vigenti), ma anche di tutte le altre qualifiche secondarie del lavoratore.

Qualche Ufficio del lavoro propone altresì che nell'avviamento, anzichè irrigidirsi nella constatazione della qualifica richiesta, si tenga presente l'attitudine del lavoratore a conseguirla. Criterio questo che, a parte le difficoltà di attuazione, potrebbe tutt'al più essere assunto, e non senza inconvenienti, solo per le categorie di limitata qualificazione.

Per quanto infine riguarda il sistema di provvedere alla formazione professionale dei lavoratori disoccupati mediante corsi di addestramento, non rientra nell'ambito di questo Gruppo approfondire la materia. Si ritiene però utile segnalare l'opinione della generalità degli Uffici del lavoro, secondo la quale i corsi di addestramento per disoccupati, così come sono organizzati, hanno più carattere assistenziale che addestrativo.

Per dare ad essi efficienza anche in quest'ultimo campo e per adeguare la formazione professionale al probabile volume delle richieste di assunzione, taluni Uffici ed alcune organizzazioni sindacali formulano varie proposte, di cui le principali sono :

- a) istituzione dei corsi strettamente connessa alle necessità della produzione e alle conseguenti possibili richieste di mano d'opera ;
- b) accentuazione dell'orientamento produttivo dei corsi, avendo essi attualmente un indirizzo troppo didattico ed essendo gestiti da enti che non hanno nè attrezzatura, nè capacità adeguata ;
- c) aumento della durata dei corsi in relazione alle esigenze di una idonea formazione professionale ;
- d) obbligo della frequenza alle lezioni da parte di coloro che sono iscritti al corso, con applicazione anche di sanzioni, quale la cancellazione per un determinato tempo dalle liste di collocamento ;

e) aumento dell'assegno, da corrispondere agli allievi, in misura adeguata alle esigenze alimentari.

28. — Circa le difficoltà di provvedere alle richieste dei datori di lavoro per mancata conoscenza delle disponibilità in altre zone di mano d'opera della categoria occorrente, la maggioranza degli Uffici del lavoro (65 su 90) segnala che esiste fra di essi un adeguato collegamento informativo, per effetto del quale si è potuto ottenere l'avviamento di lavoratori specializzati e qualificati di tutte le categorie, in prevalenza edili, e si è provveduto altresì alle consuete correnti stagionali di migrazione interna per la monda, il trapianto e la raccolta del riso, la raccolta delle olive, la mietitura ed i lavori boschivi.

Per agevolare poi ulteriormente le migrazioni interne, la Camera di commercio di Foggia suggerisce, senza però fare proposte concrete, l'istituzione di una apposita agile ed efficiente organizzazione di segnalazione, di reperimento, di trasferimento e di impiego; quella di Piacenza una semplificazione nelle documentazioni, mentre diversi Uffici del lavoro propongono l'istituzione di « Uffici di zona o di migrazione centralizzati, con caratteristiche di elasticità e dinamicità nella procedura relativa ai trasferimenti dei lavoratori ».

Infine la C. I. S. N. A. L. segnala l'opportunità che vengano « aggiornate ed adattate all'attuale situazione le norme restrittive disciplinatrici dell'urbanesimo », poichè si verifica il fatto di lavoratori, trasferitisi nel dopo-guerra nei grandi centri urbani senza autorizzazione, i quali sono esposti alle pressioni dei datori di lavoro che impongono loro, sotto la minaccia di licenziamento o di rimpatrio, condizioni depressive ed inique.

È evidente poi che tutte le suindicate proposte, per essere generiche, abbisognano di norme specifiche di attuazione. Di esse però non risulta alcuna indicazione nel materiale raccolto.

Si è detto che fra i vari Uffici del lavoro vengono normalmente attuati collegamenti per facilitare il passaggio di mano d'opera da zone, in cui v'è abbondanza, in altre in cui si verifica invece insufficienza.

Però questi collegamenti sono occasionali e contingenti: non esiste un regolare, sistematico e generale servizio informativo della disponibilità della mano d'opera e delle sue richieste.

La maggioranza degli Uffici rileva che un tale servizio è sconsigliabile per ragioni di ordine pubblico, promuovendo esso eccessivi assembramenti di disoccupati. Sarebbe inutile poichè i lavoratori vengono comunque a conoscenza delle occupazioni disponibili ancor prima degli Uffici stessi e, in ogni caso, a parte che ne sono avvisati direttamente allorchè vengono prescelti per l'avviamento, possono sempre informarsi presso gli Uffici delle domande di assunzione. Anche gli imprenditori non hanno bisogno di conoscere le singole iscrizioni dei disoc-

cupati, perchè si ritiene che siano sufficientemente informati della consistenza della disoccupazione totale e, quando ne abbiano interesse, possono sempre procedere alla consultazione delle liste relative.

Tuttavia non sembra che tali considerazioni siano decisive per escludere l'utilità di un sistematico servizio informativo. A favore di esso sta se non altro il fatto che vari Uffici del lavoro (37 su 90), nonostante le considerazioni negative sopra esposte, ritengono utile che le domande del lavoro siano portate a conoscenza dei lavoratori mediante avvisi esposti al pubblico, ovvero a mezzo di comunicati stampa od anche mediante appositi bollettini periodici.

Soprattutto il problema assume particolare rilievo di utilità, non tanto per quanto riguarda il servizio informativo nell'ambito territoriale di uno stesso Ufficio, quanto nei rapporti tra uffici diversi e soprattutto per i casi in cui le domande dei datori di lavoro non possano essere localmente soddisfatte, mentre in altre zone vi è disponibilità di mano d'opera.

Il sistema, finora adottato, di un collegamento informativo contingente man mano che se ne presenti la necessità, non sembra adatto per facilitare nel modo più esteso la mobilità territoriale della mano d'opera. Sembra quindi che sarebbe più conveniente la pubblicazione di bollettini periodici provinciali, da diffondere nazionalmente nel modo più ampio e rapido anche a mezzo di trasmissioni radiofoniche o della stampa, bollettini che pongano in evidenza per ciascun ufficio — e possibilmente per ciascun comune — da una parte le categorie professionali dei disoccupati per difetto di richieste ed il rispettivo numero e dall'altra il numero delle domande di assunzione che non possano essere soddisfatte per difetto di mano d'opera disoccupata della categoria professionale richiesta.

Tali bollettini dovrebbero essere compilati alla più breve distanza di tempo l'uno dall'altro per rispecchiare situazioni effettive, non superate. D'altronde tali metodi di collegamento sono già attuati diffusamente all'estero e parzialmente, ma con intenti speculativi, anche in Italia mediante inserzioni sui giornali di domande ed offerte di lavoro. La pubblicazione suddetta avrebbe anche il benefico effetto di stroncare simile speculazione.

Ma se anche particolari difficoltà rendessero impossibile l'attuazione della suindicata proposta nei termini accennati, devesi in ogni caso provvedere affinché ciascun collocatore comunale sia quanto meno in grado di conoscere, per categoria professionale, il numero dei disoccupati esistenti nel rispettivo Comune. Ciò non soltanto agli effetti del servizio di avviamento interno e per l'emigrazione all'estero, ma anche per l'adempimento di tutti gli altri molteplici suoi compiti, quali la predisposizione dei programmi per corsi di addestramento, dei cantieri di lavoro e di rimboschimento, dell'erogazione dei sussidi straordinari di disoccupazione e così via.

Non appaiono quindi strumenti sufficienti al fine suddetto le attuali statistiche sulla disoccupazione, perchè esse rilevano dati solo per provincia, non per Comune.

29. — Un'altra delle ragioni che determinano l'impossibilità di soddisfare la richiesta del datore di lavoro, pur essendo disponibile presso l'Ufficio di collocamento mano d'opera disoccupata della categoria richiesta, è il rifiuto dell'offerta da parte del lavoratore iscritto.

Tale rifiuto, secondo le segnalazioni di 18 Uffici del lavoro su i 90 interpellati, è frequente, ed è dovuto, sia al fatto che il lavoratore si è già occupato alle dipendenze di terzi senza intervento dell'ufficio, sia, sebbene meno frequentemente, al fatto che l'occupazione offerta non corrisponde alla categoria professionale del disoccupato, sia ad altre ragioni, quali la preferenza del lavoratore per mestieri diversi da quello richiesto, la provvisorietà, la gravosità o l'insalubrità del lavoro, la distanza della dimora del disoccupato, il difetto di indicazione della retribuzione offerta ed in qualche caso la notoria mancanza di puntualità dell'azienda offerente nel pagamento delle retribuzioni.

## CAPITOLO VI.

### MEZZI REPRESSIVI DELLE INADEMPIENZE : VIGILANZA E SANZIONI

30. Vigilanza. — 31. Ispettorato del Lavoro. — 32. Sanzioni.

30. — Problema di particolare rilievo è quello, proposto dagli Uffici del lavoro, di dare ad essi la funzione di vigilanza con poteri di polizia giudiziaria per l'applicazione della legge sul collocamento. Si fa notare che detti uffici hanno assoluta necessità di intervenire immediatamente nei casi di violazione alle norme suddette, ciò che non è possibile a nessun altro organo, considerata la peculiarità della materia la cui adeguata trattazione richiede particolari conoscenze di persone, cose e fatti, per l'adozione di idonei, tempestivi criteri di risoluzione.

In linea subordinata, ove per difficoltà varie non si ritenesse possibile investire di tali poteri gli uffici del lavoro, sarebbe quanto meno opportuno che il personale potesse effettuare sopralluoghi sui posti del lavoro ed accertare, anche mediante esame dei libri paga e matricola, le eventuali infrazioni da segnalarsi immediatamente all'Ispettorato del lavoro. Proposta che ha il difetto di implicare una duplicazione di accertamenti per una stessa violazione.

Qualche altro Ufficio è dell'avviso poi che gli organi di collocamento abbiano il potere, non solo di accertare se l'assunzione del datore di lavoro sia stata effettuata secondo la legge e alle condizioni stabilite (qualifica, retribuzione), ma che dette condizioni siano effettivamente osservate dal datore di lavoro durante l'esecuzione del rapporto. Tale problema, a parte ogni altra considerazione, investe la questione giuridica, circa la configurazione come reato ad esecuzione continuata della violazione alla legge sul collocamento.

Delle organizzazioni sindacali solo la C. I. S. L. e la C. I. S. N. A. L. si pronunciano sul problema, limitandosi a rilevare, senza formulazione di alcuna proposta specifica, la necessità di rafforzare l'organizzazione del controllo.

L'A. C. L. I. invece, oltre ad auspicare il suindicato potenziamento, propone che agli organi di vigilanza venga affiancato, nell'espletamento dei relativi compiti, personale volontario tratto dalle organizzazioni sindacali e sociali; sistema che già trovasi attuato per l'applicazione della legge sul collocamento degli invalidi.

Anche alcune Camere dell'industria e del commercio hanno espresso il loro avviso. Si è pronunciata genericamente per un adeguato servizio di vigilanza,

ora devoluto all'Ispettorato del lavoro, la Camera di Trapani; hanno auspicato il deferimento delle funzioni di polizia giudiziaria agli uffici del lavoro, in sostituzione o con assorbimento dell'Ispettorato del lavoro, tanto la Camera di Teramo che quella di Livorno, rilevando che gli uffici locali hanno maggior conoscenza delle situazioni e delle persone, verso le quali potrebbero esercitare una azione meno pesante di repressione e più continua di sorveglianza ed assistenza per assicurare il rispetto delle norme vigenti.

La Camera dell'industria di Macerata invece, con avviso analogo a quello intermedio prospettato da alcuni uffici del lavoro, ritiene che si dia ai collocatori la facoltà di visitare le aziende ed esaminare i libri paga e matricola per segnalare le infrazioni all'Ispettorato del lavoro, cui dovrebbe essere conservata la competenza di polizia giudiziaria.

31. — Tutte le suindicate proposte investono la soluzione di una questione fondamentale, poggiata sulla considerazione che, ai sensi dell'art. 2 del R. D. L. 28 luglio 1931, n. 1084, le funzioni di vigilanza per l'applicazione delle norme sul lavoro, sull'assistenza e la previdenza sociale sono riservate ad un apposito organo: l'Ispettorato del lavoro.

È bensì vero che la molteplicità dei compiti di detto Corpo ha reso inadeguata l'attuale sua organizzazione, cosicchè hanno fondamento le critiche circa la carenza in molte zone della sua attività. Però il problema si risolve, secondo il parere di alcuni componenti di questo Gruppo di lavoro contrapposto al parere espresso da altri, non devolvendo la funzione di vigilanza in materia di collocamento agli uffici del lavoro già oberati da molteplici compiti, ma aumentando adeguatamente l'organizzazione dell'Ispettorato del lavoro.

Inoltre è da domandarsi secondo detto parere, se convenga che gli uffici del lavoro (al cui personale, come si è detto, si debbono richiedere attitudini specifiche) venga distratto dai suoi compiti istituzionali per attendere ad altri, sia pure importanti, qual'è quello della vigilanza, ma che esigono una appropriata preparazione tecnica. Infatti, sempre secondo il suindicato parere, non è esatto quanto osservano gli uffici del lavoro che la funzione ispettiva in materia di collocamento è essenzialmente caratterizzata «dalla necessità di una particolare conoscenza di persone, di cose e di fatti». Detta funzione invece si sostanzia principalmente nell'accertare se il lavoratore sia occupato nell'azienda per la qualifica per la quale è stato avviato, oltre all'eventualità di altri accertamenti che involgono valutazioni tecniche, come quelli cui può dar luogo l'assunzione diretta di personale «per la *urgente necessità* di evitare danni agli impianti e, secondo la giurisprudenza, alle *materie prime* ed ai *prodotti*» (articolo 19 legge). E questo giudizio richiede una conoscenza tecnica dei mestieri

e dell'ordinamento tecnico dell'industria, non una semplice conoscenza di persone e di cose.

Se poi si vuol limitare la constatazione unicamente al fatto dell'avviamento da parte dell'Ufficio, senza controllare la corrispondenza fra la categoria per la quale il lavoratore è stato avviato e quella di effettiva occupazione, è evidente che la constatazione di un fatto così semplice, quale è l'esistenza o meno di un atto formale di avviamento, non richiede quella particolare conoscenza di persone e di cose la cui necessità è posta a fondamento della proposta in esame.

Infine l'accertamento dell'osservanza delle condizioni contrattuali è materia di competenza naturale dell'Ispettorato del lavoro, vertendosi nella fase di esecuzione del rapporto di servizio, non in quella preliminare alla sua costituzione, che è propria del collocamento.

Aggiungasi che, investendo i poteri di vigilanza dell'Ispettorato del lavoro il campo di tutte le leggi di tutela, previdenza, assistenza (compresa quella del collocamento), non sembra opportuno costituire negli uffici del lavoro un apposito servizio ispettivo, unicamente per controllare se l'assunzione sia stata effettuata ai sensi di legge, con l'effetto di creare possibili duplicazioni di accertamento da parte dei due organi suddetti.

Occorre infatti osservare che il principio stabilito dall'art. 2 del R. D. L. 28 dicembre 1931, n. 1684, (secondo il quale sono riservate esclusivamente all'Ispettorato del lavoro le funzioni di vigilanza sulle norme sopraindicate) corrisponde all'esigenza di garantire l'unità della visita ispettiva, nell'intento di evitare il grave inconveniente, che in precedenza si verificava stante la pluralità degli organi di ispezione, di visite compiute nella stessa azienda e nello stesso giorno da più funzionari, con perturbazione del regolare andamento dell'azienda stessa.

Certo al principio dell'unità della visita ispettiva si è a poco a poco derogato, deferendosi poteri di accertamento anche ad alcuni altri enti (quali l'I. N. A. I. L., l'I. N. P. S.). Ma questo non significa che il numero delle deroghe debba ulteriormente aumentare, scalzandosi l'efficacia pratica di detto principio.

Piuttosto, a parte il problema istituzionale di una eventuale fusione dei due Corpi, quel che è necessario attuare è uno stretto legame fra i Circoli dell'Ispettorato del lavoro e degli uffici del lavoro, in modo che, su segnalazione di questi, vengano compiuti immediati accertamenti con successiva comunicazione ai segnalanti dei provvedimenti adottati.

32. — Sul quesito se convenga inasprire le sanzioni previste dalla legge vigente, le Confederazioni dell'industria, dell'agricoltura ed anche la C. G. I. L. e l'U. I. L. non si sono pronunciate; le Confederazioni del commercio e dell'ar-

tigianato hanno espresso avviso negativo, mentre che la C. I. S. L., la C. I. S. N. A. L. e l'A. C. L. I. ritengono opportuno un inasprimento.

Sul punto poi se, come è evidente, debbasi garantire con penalità l'*obbligo*, sancito dall'art. 11, comma 7 della legge vigente, della denuncia agli Uffici di collocamento delle assunzioni delle categorie di lavoratori escluse dalla legge (obbligo che attualmente è privo di sanzione), la Confederazione dell'artigianato si è pronunciata in senso negativo, mentre sono per l'affermativa la C. I. S. N. A. L. e l'A. C. L. I.

È da tenersi presente altresì il problema circa l'opportunità, se non anche la necessità, di stabilire sanzioni contro gli amministratori di cooperative simulate o dissimulate, funzionanti da agenzie di collocamento.

Inoltre, per l'esigenza dell'ordinamento giuridico di reprimere atti fraudolenti, dovrebbero essere punite con apposite sanzioni le assunzioni effettuate su apparente richiesta numerica, ma sostanzialmente nominativa.

Ciò può avvenire quando l'assunzione, come si è detto, venga effettuata per categoria diversa da quella di avviamento, ovvero questa sia modificata in tempo immediatamente successivo o in qualunque altra ipotesi, che dimostri nel datore di lavoro l'intento di eludere il precetto di legge. In tutti i suddetti casi si tratta di un'assunzione per categoria professionale, diversa da quello che costituisce *oggetto e condizione essenziale* dell'avviamento. E quindi in sostanza si ha un'assunzione eseguita al di fuori di esso.

Infine da un punto di vista generale è da segnalare che alla Camera dei Deputati è stato presentato, in data 31 gennaio 1952, il disegno di legge n. 2502 per colmare diverse lacune della vigente legge sul collocamento in materia di sanzioni.

Più grave è il problema dell'inasprimento del sistema punitivo, problema che non consiste soltanto in un aumento di pene, ma che può involgere anche quello della configurazione giuridica del reato di assunzione senza intervento dell'Ufficio di collocamento.

Si tratta infatti della questione se detto reato sia da considerare istantaneo o continuato. Questione che è risolvibile in un senso o nell'altro a seconda che venga posto a base delle norme di legge il fatto « dell'avviamento per assunzione in servizio » ovvero il fatto « dell'occupazione in servizio su avviamento ».

Dalla legge vigente il quesito è risolto nel primo senso. Per essa l'avviamento da parte dell'Ufficio non è elemento costitutivo del negozio, e quindi essenziale alla sua esistenza, ma è un elemento estrinseco per effetti particolari.

In armonia a detta configurazione, la Corte di Cassazione (sentenza del 23 febbraio 1952, n. 574) ha ritenuto che la modificazione durante l'esecuzione del rapporto delle condizioni alle quali l'avviamento è stato dall'Ufficio subordinato, specie in ordine alla qualifica professionale, non costituisce violazione

della legge sul collocamento, ma soltanto inadempienza civile se non ricorrano le condizioni previste dall'art. 2103 C. C.

Viceversa, ove si volessero considerare l'avviamento e le sue modalità come condizioni essenziali di legittima prestazione d'opera — e quindi configurare le violazioni alla legge sul collocamento come reato continuato, perchè protraentesi o rinnovantesi nel tempo — si dovrebbe qualificare nullo, e non annullabile, il contratto in tal modo costituito, mancando di un suo elemento necessario. E quindi, a parte le valutazioni pratiche del problema, sarebbero concettualmente incongrue le limitazioni, soggettive e di tempo, prescritte dall'art. 2098 C. C. per dichiarare l'inefficacia di un contratto di lavoro attuato in violazione alle norme sul collocamento; dovrebbe essere forse dichiarata nulla ogni modificazione, convenuta fra i due soggetti del rapporto di lavoro, alle condizioni imperative stabilite nell'atto pubblico di avviamento circa la categoria di occupazione, e dovrebbe essere abrogato, o quanto meno modificato in rapporto ai principi della legge sul collocamento in ordine all'ingerenza degli organi relativi, anche l'art. 2103 C. C., che prevede il diritto del datore di lavoro di impiegare in determinati casi il lavoratore in mansioni diverse da quelle corrispondenti alla categoria professionale per la quale è stato avviato ed assunto in servizio.

A conclusione dei rilievi sopra esposti, sembra quindi debba dedursi che, per rendere efficaci i precetti della legge sul collocamento occorre, più che procedere a modificazioni giuridiche fondamentali involventi problemi complessi, elevare l'entità delle sanzioni e configurare nei casi più gravi il reato come delitto.

Viceversa una modifica attenuativa delle vigenti sanzioni — attenuazione che implica anche una modificazione concettuale della figura del reato — sembra opportuno venga apportata all'art. 27, cap. 2° della legge. Stabilisce questo che in caso di ritardo nella comunicazione all'Ufficio del lavoro, da parte dell'imprenditore, del licenziamento operato, è dovuta una ammenda da L. 500 a L. 1.000 (aumentata con provvedimento successivo) *per ogni giorno* seguente il quinto giorno dalla data del licenziamento.

Questa norma può portare a conseguenze inique, assolutamente sproporzionate al grado di antisocialità del reato, nel caso che l'omissione della denuncia sia dovuta a dimenticanza, non a dolo, e l'accertamento del fatto da parte dell'Autorità segua a grande distanza di tempo dalla violazione.

Inoltre detta norma rende punibile l'omissione di un atto formale, qual'è la denuncia suddetta, in modo molto più grave del reato sostanziale di illegittima assunzione in servizio senza l'intervento dell'organo di collocamento.

Infine, poichè il reato di omessa denuncia si consuma con la inutile scadenza del termine a tale effetto prescritto dalla legge, (e quindi si sostanzia e si

esaurisce in una omissione), la pena prescritta per ogni giorno di permanenza di tale omissione appare concettualmente incongrua, perchè presuppone un reato continuato, non istantaneo qual'è quello in esame.

Se l'interesse di garantire l'attuazione del precetto esige sanzioni più severe di quelle che usualmente si stabiliscono per omissione di denuncie, si potrebbe tutt'al più aumentare la misura della pena e graduare questa in rapporto a due o tre periodi di scadenza, ma nello stesso tempo, per ragioni equitative, sarebbe opportuno stabilire una proroga del primo termine di denuncia, sembrando troppo breve quello vigente di cinque giorni.

## CAPITOLO VII

### ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO DI AVVIAMENTO

33. Premesse. — 34. Organi del collocamento generale in rapporto a quelli dei collocamenti speciali. — 35. Le commissioni. — 36. Struttura organizzativa degli organi di collocamento. — 37. Personale degli organi di collocamento. — 38. Mezzi materiali. — 39. Giudizio sul funzionamento del servizio di avviamento.

33. — Sull'argomento il Dr. Cionni, nella relazione circa i delineamenti di un Ufficio di collocamento-pilota, ha formulato dettagliate proposte. La presente relazione si limita perciò a porre in evidenza, con qualche osservazione critica, gli apprezzamenti ed i voti formulati dalle organizzazioni sindacali, dagli uffici del lavoro e dalle Camere d'industria e commercio.

34. — Come noto, il servizio generale del collocamento è svolto dagli Uffici provinciali del lavoro, dalle loro sezioni staccate istituite nei centri industriali ed agricoli più importanti della provincia, dai corrispondenti del Servizio per i contributi agricoli unificati nei comuni in cui se ne ravvisi la necessità e, nelle località in cui tali corrispondenti manchino o laddove il Ministero del Lavoro non ritenga avvalersi di essi, da collocatori temporanei e da incaricati. Questi ultimi nominati dai rispettivi Comuni.

Invece appositi organi, funzionanti separatamente da quelli sopra indicati, provvedono ai collocamenti speciali dei mutilati ed invalidi di guerra, dei mutilati ed invalidi del lavoro, dei lavoratori ex tubercolotici e dei lavoratori agricoli all'effetto dell'imponibile della mano d'opera.

Tuttavia anche le suddette categorie di lavoratori hanno il diritto di essere iscritte nelle liste di collocamento degli Uffici del lavoro. Di modo che sorge il problema sulla convenienza di concentrare in essi i collocamenti speciali, mediante assorbimento delle attuali loro Commissioni o mediante costituzione di Sezioni speciali.

Comunque non dovrebbe dar luogo a gravi difficoltà l'accoglimento della proposta formulata dagli Uffici del lavoro di conservare alle Commissioni comunali della massima occupazione in agricoltura il compito di determinare il numero degli operai da assumersi dalle singole aziende agricole agli effetti dell'imponibile, ma di deferire agli Uffici del lavoro ed ai loro organi la funzione del relativo collocamento.

Da parte di varie Camere dell'industria e commercio (Ancona, Livorno, Perugia, Ragusa, Vicenza) si auspica poi il concentramento presso gli Uffici del lavoro di tutti i servizi assistenziali interessanti i disoccupati, attualmente svolti dall'E. C. A. e da vari istituti pubblici di assistenza e beneficenza. Tale concentramento è giustificato dalla considerazione che l'assistenza deve essere concepita in funzione suppletiva del servizio del collocamento e quindi, essendo attuabile in caso di insufficienza delle disponibilità di lavoro, deve essere accentrata presso gli Uffici del lavoro che, meglio di ogni altro organismo, possono avere gli elementi per vagliare la necessità dell'assistenza. Aggiungasi che l'attuale pluralità di enti che si interessano dello stesso fenomeno (la disoccupazione), sebbene guardato da diversi punti di vista, costringe i lavoratori a recarsi ed a sostare per lunghe ore in diversi uffici, con loro disagio e provocando il loro risentimento.

La Camera dell'Industria e commercio di Vicenza limita tuttavia la proposta di concentrazione dei servizi assistenziali presso gli organi di collocamento alla sola istruttoria delle pratiche. Comunque, ove si attuassero le suindicate proposte, sarebbe necessario apportare un notevole ampliamento nell'organizzazione degli uffici del lavoro, con conseguente maggior loro costo. Ma a questo si potrebbe ovviare stabilendosi un contributo a carico degli enti nel cui interesse il servizio verrebbe esplicito.

Connesso al problema assistenziale è quello della istituzione presso gli organi di collocamento di un servizio sociale (paragr. 25) e di rappresentanza dei diversi Patronati, proposta quest'ultima per la quale si sono pronunciati favorevolmente la C. G. I. L. e la Confederazione dell'artigianato ed in senso contrario la C. I. S. N. A. L.

Tutte le altre organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori non si sono pronunciate.

In argomento non sembra che possa esservi dissenso circa l'utilità di istituire un servizio sociale; la seconda proposta invece può dar luogo a perplessità, stante la pluralità dei Patronati; espressione di tendenze sindacali diverse, la cui coesistenza nei locali del Servizio di avviamento potrebbe essere fonte di inconvenienti.

35. — Si è già accennato nel corso della presente relazione a varie proposte innovative di natura organizzativa, quali la costituzione di Commissioni per la prova pratica di mestiere, la costituzione di organi per l'accertamento dei requisiti di avviamento e per le funzioni di polizia giudiziaria, le assistenti sociali, la costituzione di organi per il coordinamento delle varie iniziative intese a promuovere la disponibilità di lavoro e delle iniziative riflettenti l'istruzione e l'addestramento professionale.

In ordine poi alle Commissioni esistenti presso gli organi di collocamento sono state prospettate dagli enti e dagli Uffici del lavoro alcune proposte con diversi indirizzi.

Com'è noto è obbligatoria attualmente la costituzione delle Commissioni provinciali ed è facoltativa quella delle Commissioni comunali, essendo essa rimessa all'apprezzamento discrezionale del Ministro del Lavoro. Le Commissioni provinciali hanno competenza deliberativa su determinate materie e consultiva su ogni altro problema relativo al collocamento nella provincia; le Commissioni comunali hanno invece soltanto una competenza consultiva, con effetti tuttavia vincolanti per quanto riguarda l'istituzione dei turni di lavoro e la graduatoria delle precedenzae nell'avviamento (art. 25 legge).

Circa il modo di funzionare delle Commissioni *provinciali*, diverso è l'apprezzamento delle organizzazioni sindacali.

L'avviso della Confederazione dell'industria è favorevole: esse adempiono alle loro funzioni con diligenza ed utilità per il servizio di collocamento.

Sfavorevoli invece sono gli apprezzamenti di altre organizzazioni dei datori di lavoro e di tutte le organizzazioni dei lavoratori. Infatti la Confederazione dell'agricoltura rileva che l'attività di dette Commissioni non è obiettiva poichè, non essendo paritetiche, subiscono l'esclusiva influenza di una delle due parti; la Confederazione dell'artigianato e la C. G. I. L. osservano che il loro contributo è relativo ed anzi per la C. G. I. L. ciò dipenderebbe dal fatto che non sono poste in grado di funzionare o funzionano con molta lentezza.

La C. I. S. L. rileva che le pecche maggiori di varie Commissioni provinciali derivano da carenza qualitativa e tecnica di molti loro componenti e dalla poca frequenza delle convocazioni, cosicchè il contributo di esse manca di organicità, di continuità e di tempestività.

Per l'U. I. L. il difetto di funzionamento sta nel fatto che i poteri deliberativi delle suindicate Commissioni sono limitati a pochi e tassativi casi. Propone perciò, in analogia alle proposte della C. G. I. L., che sia ad esse data una competenza deliberante generale su tutte le materie dell'avviamento, per modo che gli uffici assumano la veste di organi meramente esecutivi.

Anche la C. I. S. N. A. L. ritiene che la competenza delle Commissioni provinciali debba essere ampliata, essendo per ora il loro contributo praticamente limitato a predisporre i programmi per cantieri-scuola e corsi professionali. Stato di fatto che è confermato altresì dall'A. C. L. I., la quale specifica che scarso è il contributo delle Commissioni provinciali nel campo del collocamento.

Per quanto riguarda le Commissioni *comunali* (salvo le proposte sistematiche della C. G. I. L. di cui si parlerà in seguito), non sono stati fatti rilievi dalle organizzazioni sindacali.

Fra le Camere dell'industria e del commercio si sono pronunciate in argomento solo quelle di Macerata, di Mantova e di Udine, con orientamenti sostanzialmente uniformi. Infatti la prima, con proposte analoghe a quelle della C. G. I. L. e dell'U. I. L., propone di « articolare le funzioni del collocamento nelle mani delle Commissioni comunali »; le altre due Camere rilevano la necessità che l'opera dei collocatori sia controllata da commissioni che impongano un maggior rispetto delle disposizioni sul collocamento.

Viceversa vari uffici del lavoro, pronunciandosi sulla materia dei turni, ritengono che al collocatore debba essere data una competenza piena, senza il necessario preventivo parere delle Commissioni comunali, non apparendo opportuna la costituzione di queste in ogni Comune.

La C. G. I. L., premesso, come si è detto, il suo avviso non favorevole all'attuale funzionamento delle Commissioni, sviluppa un piano di proposte, intese a concentrare in detti collegi tutte le funzioni deliberative, così da dare agli Uffici di collocamento un compito esecutivo.

Perciò le Commissioni comunali (che dovrebbero essere composte di una limitata rappresentanza di datori di lavoro in rapporto a quella dei lavoratori e dovrebbero essere presiedute da un rappresentante di costoro o da un funzionario dell'Ufficio del lavoro) avrebbero il compito di dirigere o controllare il funzionamento degli organi di collocamento e fra l'altro quello di determinare e non di predeterminare come attualmente avviene, la graduatoria delle preferenze per i singoli avviamenti.

Anche alle Commissioni provinciali, in aggiunta alle funzioni di attuale loro competenza, dovrebbe essere deferita la direzione e il controllo degli Uffici di collocamento, oltre alla redistribuzione delle disponibilità di lavoro fra Comune e Comune. Compito quest'ultimo che, secondo la C. G. I. L., viene attualmente già da esse esercitato, ma non bene.

La Commissione centrale poi dovrebbe avere funzioni deliberative, specialmente in materia di ricorsi.

Infine i rappresentanti dei lavoratori in tutte le Commissioni dovrebbero essere da costoro eletti direttamente e non, come ora è stabilito, attraverso designazioni delle organizzazioni sindacali più rappresentative.

Il collocamento delle categorie speciali sarebbe da effettuarsi da Commissioni costituite in prevalenza di rappresentanti di lavoratori.

Per i sindacati non si rivendica dalla C.G.I.L. alcuna funzione in materia di collocamento.

La cennata proposta intesa a dare alle Commissioni una piena competenza deliberante di direzione e di controllo in ordine alla gestione del servi-

zio di collocamento, importa l'esclusione di una ingerenza fattiva dello Stato in materia. Ma detta proposta non tiene conto che lo Stato ha un interesse decisivo affinché sia attuata una efficiente ed equa distribuzione delle disponibilità di lavoro, e ciò se non altro per i suoi riflessi in tutti i molteplici campi nei quali esplica le sue funzioni. Il che risulta, senza necessità di particolare indagine, dalla stessa definizione di « funzione pubblica » che la legge conferisce al Servizio di avviamento, confermata dall'avviso espresso da tutte le organizzazioni sindacali.

Aggiungasi che contrasta con i principi inerenti al rapporto gerarchico riservare funzioni direttive ad organismi diversi da quello da cui l'impiegato dipende e che infine l'amministrazione attiva, per l'esigenza della rapidità delle sue determinazioni, non può essere in linea di massima collegiale.

L'altra proposta, intesa a dare in seno alle Commissioni una decisa prevalenza alla rappresentanza dei lavoratori, non tiene sufficientemente conto che il servizio di avviamento, per i suoi effetti vincolistici nei riguardi degli imprenditori — effetti che incidono sull'organizzazione, sul funzionamento e sul rendimento delle aziende — interessa anche la suddetta categoria.

Ad ogni modo i suesposti rilievi valgono nel solo caso che si voglia accentrare nelle Commissioni la pienezza dei poteri deliberanti e di controllo.

Diversa può essere la soluzione ove si tratti soltanto di deferire alle Commissioni, comprese le comunali, una competenza deliberativa su determinati problemi i quali non esigano una immediatezza di attuazione.

Comunque preliminare ad ogni questione di ampliamento di funzioni, è il problema di rendere fattiva l'attività delle Commissioni mediante la scelta di membri esperti, obiettivi e diligenti, e mediante la regolarità e la maggior frequenza delle convocazioni.

A detti fini tende la proposta della C.G.I.L. di basare la composizione di detti collegi sul sistema elettivo che, per quanto complicato, è tuttavia quello che meglio di ogni altro assicura, se osservate le garanzie della libera votazione, l'espressione di una scelta fiduciaria da parte di tutti gli interessati.

Tuttavia, restando la competenza delle Commissioni com'è attualmente, principalmente nella sfera consultiva, non sembrerebbe opportuno derogare alla prassi per la quale la nomina delle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro negli organi collegiali consultivi dell'amministrazione dello Stato si attua mediante designazioni delle organizzazioni sindacali.

Quel che tutt'al più può esaminarsi, al fine di dare la possibilità di intervento anche ad associazioni sindacali minoritarie, è di aumentare in limitata misura il numero dei componenti delle Commissioni stesse.

36. — Circa la struttura organizzativa degli organi di collocamento si fanno dai vari Uffici le seguenti proposte:

a) applicazione su larga scala del principio del decentramento direttivo, aumentando a tal fine il numero delle sezioni staccate (eventualmente una per ogni capoluogo di mandamento) e rendendosi così più efficace il collegamento e il controllo sui vari organi comunali; b) istituzione di uffici frazionali, almeno nei centri più importanti; c) istituzione di « Centri migratori » per facilitare le migrazioni interne; d) aumento del numero dei collocatori comunali, specialmente per i comuni dove più accentuato è il fenomeno della disoccupazione; e) soppressione della categoria dei « coadiutori » che, per essere pagati dalle amministrazioni comunali, sono soggetti alle loro influenze.

Quest'ultimo voto è formulato anche dalla Camera d'industria e commercio di Modena. Viceversa quella di Reggio Emilia ritiene che nel settore agricolo il servizio non sia efficiente per la mancanza di coadiutori sezionali. Insufficienza che viene posta in rilievo anche dalla Camera d'industria di Bari, la quale però suggerisce, come rimedio per provvedere alle punte di attività stagionale che si verificano particolarmente nel settore agricolo, non già di aumentare il numero dei coadiutori, ma di spostare di volta in volta da comune a comune i collocatori ed in genere gli impiegati degli uffici di collocamento.

Fra le altre proposte delle Camere d'industria e commercio in materia organizzativa del servizio di collocamento comunale, sono da segnalare :

1) quella della Camera di Como, per la costituzione di « uffici di zona » in sostituzione di quelli comunali, in quanto in molti comuni la disoccupazione si riduce a poche unità;

2) quella analoga della Camera di Vercelli, intesa alla sostituzione di alcuni uffici comunali con sezioni intercomunali nelle località di concentrazione industriale.

Dal punto di vista funzionale degli organi di collocamento, esiste — secondo le segnalazioni di vari Uffici del lavoro e di alcune Camere d'industria (Ascoli Piceno, Mantova) — un difetto di collegamento fra gli organi direttivi e quelli esecutivi.

Infatti i dirigenti degli Uffici del lavoro non hanno la possibilità di convocare i collocatori, in quanto non è consentito corrispondere a costoro le trasferte. Se invece tali convocazioni fossero attuabili sarebbe dato chiarire i dubbi, discutere diversi problemi ed impartire istruzioni di efficacia molto maggiore di quella che si può conseguire, come ora, mediante circolari.

Allo scopo poi di dare ai collocatori una migliore conoscenza dei servizi, si propone dagli Uffici del lavoro che presso le Sezioni staccate siano istituiti

«corsi periodici di addestramento». Evidentemente l'attuazione di tale proposta presuppone la revoca del cennato divieto di corresponsione di trasferte.

37. — Per quanto infine riguarda il personale degli Uffici del lavoro, si fa notare che questo è insufficiente ai compiti notevolmente aumentati e che il vigente ordinamento giuridico, nel configurare gli impiegati come personale «non di ruolo», è stata causa di dimissioni da parte dei migliori elementi.

Circa la nomina dei collocatori si rileva da varie Camere di commercio (Catanzaro, Como, Messina, Modena, Terni) che essi, mal retribuiti, sono scelti talora fra persone poco istruite, non sempre all'altezza del loro compito e soggette ad influenze locali. Ond'è che la Camera di Catanzaro propone che, previa decorosa loro sistemazione, la nomina venga fatta per concorso; quella di Messina che siano scelti fra persone residenti in comuni da diversi quelli in cui debbono svolgere la loro attività; la Camera di Modena che i «coadiutori frazionali» vengano nominati esclusivamente dall'Ufficio provinciale escludendo ogni ingerenza di enti locali.

Il Dr. Cionni, nell'allegata sua relazione, propone l'istituzione di elenchi degli aspiranti collocatori, nei quali elenchi verrebbero iscritti coloro che abbiano compiuto un tirocinio teorico e pratico. I collocatori da nominarsi verrebbero perciò scelti unicamente fra gli iscritti in detti elenchi.

A prescindere da tutti i suindicati problemi, preminente sembra quello di assicurare che nella scelta del personale da adibirsi al servizio di collocamento, si tenga conto di quelle particolari attitudini personali, che sono necessarie affinché gli Uffici di collocamento non si risolvano in organi meramente burocratici, ma assumano un indirizzo surrettizio ed assistenziale per il lavoratore. A tal fine occorrono doti di tatto, di comprensione delle necessità altrui e di iniziativa per provvedere ad esse.

Per assicurare detta funzione ricorre la proposta, già esaminata, dell'istituzione delle assistenti sociali. Ma questo non basta. È tutto il personale, destinato ad avere rapporti con i lavoratori, il quale (come rileva anche il Dr. Cionni nella sua relazione) deve corrispondere ai suindicati requisiti. Requisiti che possono essere sviluppati e meglio indirizzati durante l'esecuzione del rapporto attraverso quei «corsi di aggiornamento» la cui istituzione, come sopra si è accennato, è stata proposta dagli Uffici del lavoro.

38. — Inadeguati, secondo le segnalazioni degli Uffici del lavoro, sono spesso i mezzi materiali di cui sono forniti, quali il mobilio, le macchine da scrivere, la cancelleria, i mezzi di locomozione e il telefono. Vi sono financo organi di collocamento che mancano di questo mezzo di rapida comunicazione, così necessario per le loro funzioni.

Anche per quanto riguarda i locali, si fa notare che questi sono generalmente inadatti dal punto di vista funzionale e talvolta anche ant igienici ed indecorosi. Inoltre frequentemente si verifica che le Amministrazioni comunali non adempiano all'obbligo, ad esse derivante dall'art. 28 della legge 29 aprile 1949, n. 264, di fornire i locali agli organi di collocamento, sia perchè non ne hanno a disposizione, sia perchè non hanno la possibilità economica di assumere l'onere di gravosi affitti, sia per ragioni attribuibili a determinate situazioni locali.

Tuttavia le insufficienze sopra indicate si risolvono in un solo problema, che è di bilancio dello Stato: quello dell'entità dei mezzi finanziari a disposizione dei servizi del collocamento.

39. — Nonostante le difficoltà e le insufficienze dovute ad un complesso di cause, può ritenersi che gli Uffici di collocamento in linea generale adempiano in modo soddisfacente al loro compito, per quanto la loro opera incontri difficoltà di ogni natura.

Questo è l'apprezzamento della quasi totalità delle Camere d'industria e commercio, con qualche riserva per i collocatori comunali (Catanzaro, Como, Mantova, Messina) e per il collocamento agricolo (Ferrara, Reggio Emilia, Sassari). Detto apprezzamento favorevole trova implicita conferma nei seguenti dati statistici, riferentisi all'attività dell'anno 1952 degli Uffici del lavoro in merito al servizio in esame :

<i>nuovi iscritti</i> . . . . .	5.009.150
<i>avviati</i> . . . . .	4.280.908
<i>cancellati</i> . . . . .	1.334.818

Certamente il servizio di avviamento ha bisogno di essere perfezionato sia nelle sue norme che nei modi di funzionamento e nella sua organizzazione. Ed a ciò tende lo studio cui si è dedicato questo Gruppo ed i cui risultati generali sono esposti nella presente relazione. A conclusione della quale giova porre in rilievo quanto è stato osservato nella monografia del prof. Prosperetti (op. cit.) e che può essere assunto a criterio direttivo di riforme — secondo il quale rilievo l'attuale funzionamento degli Uffici in materia di avviamento appare isolato e privo di coordinamento rispetto alle strutture direttive della vita economica del Paese. Cosicché la funzione del collocamento, limitata in buona parte alla meccanica assegnazione dei posti disponibili, non corrisponde pienamente alla funzione derivante dall'art. 4 della Costituzione, di rendere effettivo il diritto al lavoro.

## CAPITOLO VIII

### CONCLUSIONI

#### 40. Conclusioni e proposte d'ordine legislativo e amministrativo.

40. — Dall'analisi degli stati di fatto e dei voti prospettati dagli Enti e dagli Uffici interpellati, si sono dedotte ed illustrate, nel corso della presente relazione, alcune proposte d'ordine legislativo e amministrativo, intese a rendere più efficiente il servizio di avviamento per la distribuzione delle disponibilità di lavoro.

Di tali proposte si espongono qui di seguito le principali, raggruppate per materia.

#### I. — MEZZI PER PROMUOVERE ASSUNZIONI IN SERVIZIO DI LAVORATORI.

1) *Proposta di natura legislativa*: riesame della legge sull'urbanesimo, specie al fine di sanare immigrazioni illegittime, effettuate nelle città durante il dopo-guerra (paragr. 30);

#### 2) *Proposte di natura amministrativa*:

a) dare istruzioni affinché nei contratti di appalto delle pubbliche amministrazioni non si stabiliscano termini eccessivamente lunghi per la consegna dell'opera oggetto dell'appalto (paragr. 3);

b) sentire il preventivo parere dell'Ufficio del lavoro nella predisposizione dei programmi per opere pubbliche finanziate dallo Stato (paragr. 3);

c) istituzione presso gli Uffici del lavoro di organi collegiali, composti dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e degli istituti bancari, per esaminare, sotto i riflessi della massima occupazione, le iniziative da prendere dalle varie amministrazioni e suggerire le eventuali modificazioni (paragr. 3);

d) inserire rappresentanze degli Uffici del lavoro nelle commissioni delle Amministrazioni pubbliche che trattino problemi influenti sul mercato del lavoro (paragr. 3);

e) pubblicazione periodica, ed a brevi scadenze, di bollettini provinciali degli Uffici del lavoro, da diffondersi anche a mezzo radio e a mezzo stampa, ed indicanti le categorie professionali per le quali non possono essere

localmente soddisfatte le richieste dei datori di lavoro, nonchè le categorie professionali per le quali manchino invece le richieste dei datori di lavoro. Il tutto con rispettive indicazioni numeriche (paragr. 28);

f) compilare le statistiche sulla disoccupazione, non solo per provincia, ma anche per comune e distribuirle ai collocatori comunali (paragr. 28).

## II. — MODIFICHE LEGISLATIVE PER EVITARE ALCUNE EVASIONI.

a) abrogazione dell'art. 11, comma 3°, della legge circa i passaggi diretti dei lavoratori da una azienda all'altra di imprese diverse; non della stessa impresa (paragr. 7 e 11);

b) penalità a carico degli amministratori di cooperative simulate per assunzioni dirette di mano d'opera e di cooperative che esercitano abusive funzioni di mediazione (paragr. 7, 11 e 32).

## III. — DENUNCIE.

### 1) *Proposte di natura legislativa:*

a) sottoporre all'obbligo della denuncia le assunzioni in servizio dei parenti del datore di lavoro, dei lavoratori a compartecipazione, del personale degli enti pubblici, salariato ed impiegatizio, assunto mediante concorso (modifica art. 11, ultimo comma legge); (paragr. 5);

b) stabilire l'obbligo della denuncia delle assunzioni, anche se inferiori a tre giorni, determinate dalla necessità urgente di evitare danni alle persone ed agli impianti, con esclusione delle piccole e medie aziende agricole. Ciò a modifica dell'art. 19 della legge (paragr. 11);

c) estendere la facoltà per i datori di lavoro di assumere direttamente mano d'opera ai sensi dell'art. 19 della legge, anche nel caso di lavori dovuti a necessità urgente per evitare danni alle materie prime ed ai prodotti (paragr. 11);

d) munire di penalità l'obbligo della denuncia di cui all'art. 11, comma 7 legge, per tutti i casi in cui questa è o sarà prevista (paragr. 32);

e) per l'omessa denuncia dei licenziamenti, stabilire una penalità in misura fissa, più elevata di quella attuale, modificandosi così l'art. 27 che viceversa prevede una penalità per ogni giorno di ritardo della denuncia. Eventualmente stabilire penalità diverse in rapporto a due o tre periodi di ritardo;

f) aumentare l'attuale termine per la denuncia dei licenziamenti, previsto dalla legge in cinque giorni (paragr. 32);

## IV. — RICHIESTE NOMINATIVE.

1) *Proposte di natura legislativa:*

a) sottoporre a richiesta nominativa l'assunzione delle seguenti categorie di personale, attualmente escluso dalla legge ai sensi dell'art. 11:

personale avente funzioni direttive, esclusi i direttori di azienda (art. 11, n. 2 legge);

lavoratori destinati ad aziende con non più di 3 dipendenti e personale destinato ad aziende rurali di zone mistilingue o montane con non più di 5 dipendenti (art. 11 n. 6 legge); (paragr. 11);

b) emanare il decreto (modificando preventivamente l'art. 11, comma 4º, della legge che stabilisce a tal uopo un termine ormai scaduto), per sottoporre il personale, addetto ai servizi familiari, all'avviamento su richiesta nominativa (paragr. 5);

c) stabilire espressamente, a modifica dell'art. 14, ultimo comma della legge, l'obbligo diretto per il datore di lavoro di indicare, nelle sue richieste di mano d'opera, il contratto collettivo di lavoro che intende applicare, sia per quanto riguarda il trattamento economico, sia per quanto riguarda il trattamento giuridico, quanto meno facendo riferimento ad un determinato contratto collettivo di lavoro. Attualmente tale obbligo si desume da detto articolo in modo indiretto e per via di interpretazione (paragr. 12).

2) *Proposte di natura amministrativa:*

a) revisione, con criteri tecnici, dei provvedimenti in vigore che elencano le categorie specializzate e qualificate ammesse a richiesta nominativa;

b) revisioni successive di detti provvedimenti da formularsi con criteri sociali e ciò in rapporto allo stato contingente di disoccupazione e delle sue possibilità di assorbimento (paragr. 11);

c) modificare per i suindicati effetti, l'art. 14, comma 4º della legge, essendo ormai scaduta la possibilità di emanare provvedimenti del genere.

## V. — RICHIESTE NUMERICHE.

1) *Proposte di natura legislativa:*

a) stabilire che per atto amministrativo si possano sottoporre all'obbligo della richiesta numerica le assunzioni di braccianti o di categorie scarsamente qualificate da parte delle aziende agricole che abbiano non più di 5 dipendenti e che siano situate in zone a vasta disoccupazione. Ciò a modifica dell'art. 14, lett. a) legge (paragr. 7 e 11);

b) stabilire la possibilità, nei casi in cui la legge prescrive la richiesta numerica, di fare richieste nominative per quote proporzionalmente crescenti all'entità complessiva della richiesta. Attualmente l'art. 14, lett. a) della legge prescrive che tale richiesta nominativa possa farsi nei limiti di un decimo qualunque sia l'entità della richiesta eccedente il numero di 9 unità (paragr. 11);

c) adottare, anche per quanto riguarda la richiesta numerica, la proposta formulata al N. IV, 1, c, per la richiesta nominativa e cioè l'obbligo per il datore di lavoro di indicare nella richiesta le condizioni economiche e giuridiche dell'assunzione (paragr. 12);

d) stabilire penalità per le richieste nominative seguite da immediata declassazione con l'intento di eludere l'obbligo della richiesta numerica (paragrafi 7 e 32);

e) vietare, con sanzioni penali, che la richiesta numerica del datore di lavoro sia fatta presentare dal lavoratore interessato (paragr. 7).

#### VI. — REQUISITI PER L'AVVIAMENTO.

a) precisare la definizione del termine « località » usato dall'art. 15, comma 1° della legge (paragr. 13);

b) è sconsigliabile porre, come condizione preclusiva dell'occupabilità, lo stato fisico del lavoratore. Comunque la questione è dipendente dalla soluzione del problema assistenziale. Lo stato fisico, come quello attitudinale, possono essere presi però in considerazione nel caso che l'avviamento sia effettuato per categoria professionale diversa da quella propria del lavoratore avviando (paragr. 14);

c) la possibilità di un aumento del limite minimo di età per l'assunzione al lavoro, è subordinato alla condizione che si risolva adeguatamente il problema della formazione professionale.

Anche il problema di stabilire limiti massimi di età per l'esclusione dal lavoro (che in ogni caso sembra sconsigliabile perchè può far perdere all'economia produttiva persone particolarmente qualificate per esperienza) è subordinato a quello assistenziale (paragr. 14).

#### VII. — ACCERTAMENTI SULLA QUALIFICA PROFESSIONALE: PRECEDENTI LAVORATIVI E LO STATO DI BISOGNO DEL LAVORATORE.

##### 1) *Proposte di natura legislativa ed amministrativa:*

a) riforma della legge sul libretto di lavoro (sollecitare le conclusioni dell'apposita Commissione di studio esistente presso il Ministero del Lavoro). (paragr. 17 e 18);

b) indicazione sul libretto di lavoro, oltre che della qualifica contrattuale, anche di quella tecnologica (paragr. 18);

c) compilazione di un questionario nomenclativo e descrittivo delle qualifiche professionali (paragr. 18);

d) estensione della prova pratica di mestiere (provvedere conseguentemente ai mezzi finanziari ed organizzativi occorrenti) (paragr. 19);

e) mediante adeguata organizzazione degli Uffici, accentuare la possibilità di colloqui tra collocatore e disoccupato, anche per poterlo avviare, in caso di mancanza di richieste per la sua categoria professionale, ad altra occupazione idonea per la sua preparazione, il suo stato di salute, le sue attitudini od inclinazioni (paragr. 22);

f) servizio di indagini, specialmente per quanto riguarda l'accertamento dello stato di bisogno del disoccupato, a mezzo di assistenti sociali dipendenti dagli Uffici del lavoro o di organi di polizia in diretto rapporto con detti Uffici (paragr. 24).

#### VIII. — METODI PER LA VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLO STATO DI BISOGNO DEL LAVORATORE.

##### 1) *Proposte di natura legislativa e amministrativa:*

a) la predeterminazione della precedenza mediante una valutazione comparativa dello stato di bisogno di tutti gli iscritti per ciascuna categoria professionale, va informata al criterio della necessità di un minimo vitale per ciascuna famiglia. Tale valutazione comparativa, da farsi dal collocatore mediante punteggio delle singole voci ed in base a criteri generali predeterminati, dovrebbe assumere la forma di graduatoria fra i vari concorrenti;

b) nella fissazione dei punti si dovrebbero prevedere punti aggiuntivi da assegnarsi, ove occorra, dal collocatore per tener conto di particolari condizioni del lavoratore, non rientranti nelle diverse voci della puntuazione generale. Quanto meno si potrebbe dare al collocatore la facoltà di derogare alla graduatoria in casi di necessità eccezionale ed urgente, mediante deliberazione motivata. Soddisfatte le rispettive necessità, dovrebbe poi trovare integrale attuazione la graduatoria predeterminata;

c) la graduatoria dovrebbe essere pubblicata e contro di essa potrebbero essere proposte opposizione e successivo ricorso da parte di tutti gli interessati iscritti nella lista della rispettiva categoria professionale;

d) l'opposizione contro la graduatoria dovrebbe proporsi al collocatore entro il termine di tre giorni; eventuale successivo ricorso si potrebbe propor-

re entro il termine di sette giorni ad un organo superiore, tale da dare garanzia di obiettività e di sollecita decisione;

e) opposizione e ricorso dovrebbero decidersi entro brevi termini perentori. La decorrenza di detti termini, non seguita la decisione, dovrebbe valere come accoglimento del ricorso;

f) in caso di accoglimento del ricorso, espresso o implicito, dovrebbe essere dato diritto di precedenza nel primo avviamento al lavoratore pretermesso in base alla precedente graduatoria impugnata (paragr. 25).

#### IX. — MODIFICHE CIRCA LA COMPETENZA ED I POTERI DEGLI ORGANI DI COLLOCAMENTO.

##### 1) *Proposte di natura legislativa ed amministrativa:*

a) assorbire i servizi relativi ai collocamenti speciali (per mutilati, ex tubercolotici, ecc.) negli organi generali di collocamento con la conseguenza di trasferire a questi le diverse Commissioni speciali o di istituire sezioni speciali (paragr. 34);

b) dare agli organi di collocamento anche le funzioni di avviamento di lavoratori agricoli agli effetti della legge sull'imponibile, lasciando alle attuali Commissioni della massima occupazione in agricoltura unicamente il compito di determinare la misura dei contingenti di assunzione per azienda (paragr. 34);

c) accentramento negli organi di collocamento dei servizi assistenziali. Conseguente esigenza di aumentare il numero del personale da assegnare a detti organi, facendone gravare la spesa per una quota parte ed a mezzo di contributi sugli enti assistenziali che da tale servizio verrebbero sgravati (paragr. 34);

d) conservare la funzione di vigilanza, con poteri di polizia giudiziaria, agli Ispettorati del Lavoro, provvedendosi al necessario loro ampliamento organizzativo e stabilendosi stretti collegamenti funzionali di segnalazione con gli Uffici del lavoro (paragr. 30 e 31).

#### X. — ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI DI COLLOCAMENTO.

##### 1) *Proposte di natura legislativa ed amministrativa:*

a) aumento del numero delle sezioni, decentrando in queste le funzioni direttive e di coordinamento rispetto ai collocatori comunali (paragr. 38);

b) aumento del numero dei collocatori per i Comuni a forte disoccupazione (paragr. 38);

c) spostamento degli impiegati e dei collocatori dall'uno all'altro Comune, secondo le punte stagionali dei lavori (paragr. 38);

d) istituire Uffici di collocamento di zona in sostituzione dei collocatori comunali, laddove scarso è il numero dei disoccupati (paragr. 38);

e) istituzione di uffici frazionali, almeno nei centri più importanti (paragr. 38);

f) favorire colloqui fra il dirigente dell'Ufficio del lavoro o della Sezione ed i collocatori comunali. Conseguentemente consentire la possibilità di corrispondere a costoro le trasferte (paragr. 39);

g) istituzione di corsi periodici di aggiornamento per i collocatori comunali (paragr. 38);

h) istituzione di un Servizio sociale. Non opportuna l'istituzione presso gli Uffici di rappresentanze dei diversi Patronati (paragr. 34).

#### XI. — PERSONALE.

##### 1) *Proposte di natura legislativa ed amministrativa :*

a) nella scelta del personale da adibire ai servizi di collocamento tener conto delle loro attitudini in rapporto alle esigenze del servizio, che non sono semplicemente burocratiche, ma che richiedono doti di comprensione, di tatto, di iniziativa (paragr. 37);

b) aumentare adeguatamente il numero degli impiegati e dei collocatori (paragr. 37 e relazione Cionni);

c) la nomina dei collocatori sia atta ad assicurarne l'indipendenza e la capacità. A tal fine è utile la predisposizione di elenchi di aspiranti a collocatore, da iscriversi soltanto se ritenuti idonei dopo una prova teorica e pratica (paragr. 37);

d) soppressione dei coadiutori comunali (paragr. 36).

## ALLEGATI

Si riproducono qui di seguito i questionari, diramati dal Gruppo di lavoro, ai fini della raccolta del materiale di documentazione.

L'allegato 1) riproduce il questionario inviato ai direttori degli Uffici provinciali del lavoro e ai dirigenti delle Sezioni staccate.

L'allegato 2) riproduce il questionario che è servito di base per i colloqui svolti con i rappresentanti delle Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, ovvero che venne inviato, per ottenerne risposte scritte, ad alcune di dette Organizzazioni, nonchè agli Enti assistenziali.

L'allegato 3) contiene questioni di dettaglio prospettate alle stesse persone ed agli stessi enti cui venne inviato il questionario di cui all'allegato 2), affinchè essi potessero esprimere facoltativamente il loro avviso sulle questioni di loro particolare interesse.

L'allegato 4) contiene le risposte sintetizzate al questionario, di cui all'allegato 1), inviato ai direttori degli Uffici provinciali del lavoro ad ai dirigenti delle sezioni staccate.

Seguono, negli allegati 5) 6) e 7) gli studi particolari, promossi dal Gruppo di lavoro, come indicato nella « premessa » della relazione generale.

PAGINA BIANCA

*Allegato n. 1*

**Questionario per il servizio del collocamento  
diramato agli Uffici del Lavoro**

PAGINA BIANCA

## QUESTIONARIO PER IL SERVIZIO DEL COLLOCAMENTO DIRAMATO AGLI UFFICI DEL LAVORO

### AVVERTENZE

A) Le risposte al presente questionario debbono essere date in relazione alle effettive situazioni di fatto, indipendentemente dalle disposizioni di legge.

B) Qualora lo spazio riservato nel presente questionario per le singole risposte non sia sufficiente ad un adeguato sviluppo di qualcuna di esse, queste saranno redatte in un allegato, nel quale si farà espresso riferimento ai corrispondenti numeri e lettere del questionario.

### *Domanda n. 1*

Vogliate specificare, in linea generale come ritenete migliorabili gli attuali uffici di collocamento, sia nei riguardi organizzativi che funzionali. In particolare, soffermatevi sulle deficienze o lacune attuali relativamente:

a) ai compiti degli Uffici; b) ai poteri degli Uffici; c) ai mezzi materiali degli Uffici; d) al personale ed alla struttura organizzativa degli Uffici; e) alle procedure seguite nell'espletamento della loro attività.

### *Domanda n. 2*

Per quanto riguarda il Vostro Ufficio, tenuto presente il territorio di sua competenza, la sua attività concreta, l'ambiente economico-sociale nel quale agisce:

A) È ubicato in modo da facilitare l'incontro di chi cerca con chi offre lavoro ?

B) È adeguatamente provvisto: a) di mezzi materiali ? b) di personale ?

C) È coadiuvato adeguatamente: a) dalle Autorità locali ? b) dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori ? c) dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro ? d) da altri enti ?

D) È collegato adeguatamente con gli altri Uffici di collocamento: 1°) della Provincia ? 2°) della Regione ? 3°) delle altre Regioni ? 4°) in particolare nei casi di migrazioni interne o per provvedere a coprire posti disponibili

per mancanza di mano d'opera locale disoccupata o in altri casi (e quali) detto collegamento: *a)* quali forme assume? *b)* ha determinato il collocamento dei disoccupati? *c)* per quali categorie professionali, nell'ambito provinciale? regionale o nazionale?

*E)* In caso di risposta negativa a taluna delle domande di cui alle precedenti lettere (da A a D) indicarne le rispettive ragioni.

*Domanda n. 3*

*A)* Viene effettivamente richiesta dall'Ufficio, all'atto della presentazione del disoccupato, l'esibizione del libretto di lavoro o del certificato sostitutivo? Per tutte le categorie di lavoratori? Nel caso negativo, per quali ragioni?

*B)* Si verifica che il disoccupato non esibisca uno dei documenti suindicati: - perchè non ne è in possesso, in quanto il datore di lavoro non gliene ha effettuato la consegna all'atto della cessazione del servizio? - perchè dichiara che ha smarrito il documento? - per altre ragioni e quali?

*C)* Nelle ipotesi di cui al precedente punto *B)*, quali sono generalmente le determinazioni dell'Ufficio?

*D)* Quale è il rapporto percentuale approssimativo fra il numero dei disoccupati che nel periodo 1° luglio 1951-30 giugno 1952 si sono presentati all'Ufficio per l'iscrizione nelle liste di collocamento ed il numero di coloro che non hanno esibito il libretto di lavoro o il documento sostitutivo?

*E)* Quali modifiche sarebbe utile apportare all'attuale legislazione sul libretto di lavoro e particolarmente in merito al suo modulo, alla estensione o limitazione delle categorie di lavoratori per i quali il libretto debba essere prescritto, con speciale riguardo alle categorie agricole?

*Domanda n. 4*

*A)* Relativamente al periodo 1° luglio 1951-30 giugno 1952, qual'è il numero delle cancellazioni dagli elenchi per mancata presentazione del lavoratore all'Ufficio nei termini prescritti ed il numero medio annuo degli iscritti?

*B)* A quali cause è da attribuire, a Vostro avviso, la mancata presentazione dei lavoratori all'Ufficio nei termini prescritti: *a)* eccessiva distanza tra il domicilio del disoccupato e la sede dell'Ufficio? *b)* mancanza di mezzi pubblici di trasporto? *c)* occupazione del disoccupato senza intervento dell'Ufficio di collocamento? *d)* altre cause e quali?

*Domanda n. 5*

A) I disoccupati iscritti presso il vostro Ufficio accettano di norma senz'altro - e cioè incondizionatamente - l'occupazione offerta dall'Ufficio stesso?

B) Nel caso di risposta negativa, normalmente l'accettazione della occupazione offerta viene invece subordinata: a) ad una retribuzione corrispondente - o superiore - a quella stabilita dalle tariffe locali o dai contratti collettivi di lavoro? b) alla stabilità della occupazione? c) all'offerta di una occupazione corrispondente alla categoria professionale del disoccupato? d) ad un determinato tipo di lavoro? e) ad una determinata località e tipo di azienda? f) eventualmente, a quali altre condizioni?

*Domanda n. 6*

A) Nelle richieste di assunzione, rivolte dai datori di lavoro al vostro Ufficio, viene sempre indicata la retribuzione offerta? E altre condizioni di lavoro? (per esempio: orario notturno, disagio, pericolosità etc.).

B) Nel caso negativo, quale azione esplica il vostro Ufficio?

*Domanda n. 7*

Si verifica frequentemente o raramente il caso che iscritti nelle liste di collocamento non siano avviati al lavoro perchè risultanti, all'atto dell'avviamento: a) occupati per proprio conto (ed in ispecie nel proprio domicilio)? b) occupati alle dipendenze di terzi senza l'intervento dell'Ufficio di collocamento?

*Domanda n. 8*

A) Si verificano casi nei quali il vostro Ufficio non è in grado di offrire: a) occupazioni rispondenti alle qualifiche professionali? b) occupazioni corrispondenti alle qualifiche ottenute per mezzo di corsi di addestramento, ovvero per mezzo di corsi di riqualificazione?

B) Nel caso di risposta affermativa, quale è l'entità numerica dei casi rilevati nel periodo 1° luglio 1951-30 giugno 1952 previsti nelle precedenti lettere a) e b)?

C) Che cosa si è fatto dal vostro Ufficio per provocare lavoro in questi casi?

*Domanda n. 9*

A) Si verificano casi nei quali il vostro Ufficio non è in grado di soddisfare la domanda di lavoro qualificato?

B) In quali categorie professionali ciò si verifica frequentemente ?

C) Quale ne è l'entità numerica approssimativa dal 1° luglio 1951 al 30 giugno 1952 ?

D) Il fenomeno è dovuto a carenza di qualificazione o di addestramento professionale specifico, ovvero ad altri motivi e quali ?

E) Vi sono nel territorio di competenza del vostro Ufficio iniziative, pubbliche o private, intese alla qualificazione o all'addestramento professionale dei disoccupati ? (nel caso di risposta affermativa, vogliate darne dettagliate notizie).

F) Che cosa si è fatto dal vostro Ufficio, e che cosa suggerite che sia fatto, per risolvere il problema considerato in questo paragrafo 9°?

*Domanda n. 10*

A) Quali criteri di scelta preferenziale regolano, in pratica, a seguito di richiesta numerica, l'avviamento al lavoro degli iscritti nelle liste di collocamento ?

B) Quali metodi seguite per la valutazione obbiettiva dei diversi elementi che concorrono nella scelta ? (capacità professionale, condizioni economiche, stato di occupazione di altri membri della famiglia, sesso ed età dello iscritto, etc.).

C) Come vi documentate sull'esattezza dei predetti elementi ?

D) Quali difficoltà incontrate per questa documentazione ?

E) Nell'avviamento per richiesta numerica vi basate sull'effettiva qualità professionale degli iscritti o date prevalenza allo stato di bisogno degli iscritti stessi, ancorchè non rivestenti la qualifica richiesta ?

F) Quali suggerimenti avreste da proporre per ovviare agli inconvenienti riscontrati ?

Ritenete opportuno che siano modificati, ed in qual senso, gli attuali criteri e metodi per l'avviamento al lavoro ?

*Domanda n. 11*

A) In quali casi, in cui la legge stabilisce la richiesta numerica i datori di lavoro hanno l'abitudine di fare designazioni nominative ?

B) Queste designazioni sono fatte generalmente per il totale della richiesta ? Ovvero sono limitate ad una parte di essa, e normalmente in quale proporzione ? Quali sono generalmente le determinazioni dell'Ufficio nei casi predetti ?

C) Accade che la richiesta numerica sia presentata dal datore di lavoro a mezzo del lavoratore che egli intende assumere? Questi casi sono frequenti? Come si comporta l'Ufficio?

D) Ritenete che l'obbligo di richiesta numerica abbia una influenza e quale sulla entità delle assunzioni?

E) Ritenete opportuno restringere od ampliare le categorie per le quali la legge prescrive la richiesta nominativa e per quali ragioni? E quali sono le vostre proposte specifiche in argomento?

*Domanda n. 12*

Il passaggio diretto ed immediato del lavoratore dall'azienda nella quale è occupato ad un'altra, avviene di frequente? Si verifica normalmente soltanto per le categorie professionali per le quali è ammessa la richiesta nominativa oppure anche per quelle per le quali è prescritta la richiesta numerica? Ed in quest'ultimo caso il passaggio si riferisce a numerosi lavoratori?

*Domanda n. 13*

Le assunzioni dirette, ammesse dalla legge, da parte dei datori di lavoro vengono regolarmente comunicate al vostro Ufficio? Dai datori di lavoro? Dai lavoratori assunti?

*Domanda n. 14*

I licenziamenti vengono regolarmente comunicati al vostro Ufficio? E con quale grado di frequenza?

*Domanda n. 15*

A) Nel territorio di competenza del vostro Ufficio, il sesso e l'età del disoccupato hanno una influenza rilevante sul collocamento?

B) In particolare, è stata rilevata una tendenza precisa a preferire, nelle assunzioni di personale: a) le donne in luogo degli uomini o viceversa? b) i giovani in luogo degli adulti o viceversa? c) se una simile tendenza è stata rilevata, quali ne sono a vostro avviso, le cause? (11)

---

(11) Nel rispondere alla domanda, converrà tenere presente, da una parte le varie attività esistenti nel territorio di competenza dell'Ufficio, e dall'altra l'eventuale inizio, od ampliamento, di nuove attività che impieghino prevalentemente donne (es. industrie tessili) od uomini (es. industrie estrattive), nonchè le singole categorie professionali per le quali la domanda di lavoro è insoddisfatta.

*Domanda n. 16*

In quale modo potrebbero gli Uffici di collocamento agevolare la occupazione dei minori e, in genere, di coloro che ricercano una prima occupazione ?

*Domanda n. 17*

A) In quale modo potrebbero gli Uffici di collocamento agevolare la mobilità professionale dei lavoratori ?

B) In quale modo gli Uffici di collocamento potrebbero agevolare la mobilità territoriale dei lavoratori ?

C) Quale azione svolgete per orientare i disoccupati verso una qualificazione, atta a mettere in valore le loro qualità attitudinali ?

D) Che cosa fa l'Ufficio per promuovere od intensificare le occasioni di lavoro da parte degli imprenditori ?

E) Ritenete utile estendere il sistema dei turni di lavoro ? A quali settori produttivi ? Per quali categorie professionali ?

*Domanda n. 18*

A) In quali modi ritenete che potrebbe in concreto essere realizzata dagli Uffici di collocamento la conoscenza da parte dei lavoratori delle occupazioni disponibili e da parte degli imprenditori del lavoro offerto ?

B) Che cosa si è fatto dal vostro Ufficio per diffondere fra i disoccupati la conoscenza delle domande di lavoro da parte degli imprenditori ?

C) Che cosa si è fatto per portare a conoscenza degli imprenditori le offerte di lavoro ?

*Domanda n. 19*

A) Quali elementi utili alla buona conoscenza del fenomeno « disoccupazione » potrebbero essere rilevati da un ufficio di collocamento efficiente, allo stato attuale del suo ordinamento e della sua organizzazione ?

B) E quali altri elementi potrebbero essere rilevati ove l'ordinamento degli Uffici di collocamento e la loro organizzazione fossero modificati giusta i suggerimenti da voi proposti ?

*Domanda n. 20*

A) Che cosa si è fatto dal vostro Ufficio per diffondere fra gli aspiranti all'espatrio all'estero la conoscenza delle richieste di lavoro pervenute tramite gli organi centrali dello Stato oppure direttamente dagli imprenditori esteri ?

*B)* In quale modo ritenete che potrebbe in concreto essere realizzata dagli Uffici di collocamento la conoscenza da parte dei lavoratori delle occupazioni disponibili all'estero ?

*C)* Quale azione svolgete per orientare l'aspirante all'espatrio verso uno Stato estero, ove le sue qualità professionali e sanitarie potrebbero garantirgli un ottimo e sano impiego ?

*D)* Quali difficoltà incontrate nelle operazioni di preselezione sanitaria e professionale ?

*E)* Si verificano casi nei quali il vostro Ufficio non è in grado di soddisfare le richieste di lavoro per l'estero ? Per quali categorie professionali durante l'anno 1951-52 ?

*F)* Qual'è il rapporto percentuale fra gli operai riconosciuti idonei professionalmente e sanitariamente dal vostro Ufficio e quelli scartati dalle Missioni estere prima dell'ingaggio definitivo, durante l'anno 1951-52 ?

*G)* Quali suggerimenti avete da proporre per migliorare i vostri servizi relativi al collocamento dei lavoratori all'estero ?

PAGINA BIANCA

*Allegato n. 2*

**Questionario per il servizio del collocamento diramato  
alle Organizzazioni sindacali**

PAGINA BIANCA

**QUESTIONARIO PER IL SERVIZIO DEL COLLOCAMENTO  
DIRAMATO ALLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI**

1) Ritenete che il vigente sistema di avviamento al lavoro, di carattere misto, (controllato per alcune categorie, libero per altre), sia tale da influire, in misura apprezzabile, sulla occupabilità dei lavoratori? – Ove ciò sia, ritenete che, in generale, la favorisca o la deprima? – Per quali motivi?

2) Che cosa proporreste per evitare gli eventuali inconvenienti del vigente sistema misto e per favorire ulteriormente l'occupabilità dei lavoratori?

3) Ritenete utile estendere il regime dell'avviamento controllato alle categorie di lavoratori, finora escluse? e se, quali?

4) Ritenete che l'obbligo di richiesta numerica abbia un'influenza sul collocamento?

5) Ritenete opportuno restringere od ampliare le qualificazioni e specializzazioni per le quali è ammessa la richiesta nominativa e per quali ragioni? E quali sono le vostre proposte specifiche sull'argomento?

6) Quali criteri di preferenza nell'avviamento al lavoro ritenete utile proporre in aggiunta o a modifica di quelli stabiliti dalle vigenti disposizioni?

7) Ritenete possibile che le imprese provvedano ad indicare sul libretto di lavoro, oltre alle classificazioni previste dai contratti collettivi anche le qualifiche tecnologiche stabilite dai decreti ministeriali, che prevedono o escludono la richiesta nominativa, e ciò al fine di rendere possibile all'Ufficio di collocamento di individuare la natura delle prestazioni del lavoratore, agli effetti dell'avviamento al lavoro? O come potrebbe aumentare tale contributo?

8) Qual'è a vostro avviso il contributo effettivo che le commissioni provinciali per il collocamento danno attualmente al servizio di avviamento al lavoro?

9) Qual'è la situazione generale dei rapporti tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, per quanto concerne la occupabilità, e, in particolare, la tecnica dell'avviamento al lavoro?

10) Quali sono i vostri rapporti con gli Uffici di collocamento in materia di avviamento al lavoro? – Avete suggerimenti da fare al riguardo?

11) Quali riforme ritenete utili apportare al vigente sistema di avviamento al lavoro per renderlo più efficace e più adeguato, ai fini di una migliore e più estesa occupabilità dei lavoratori?

PAGINA BIANCA

*Allegato n. 3*

**Quesiti allegati al questionario precedente**

PAGINA BIANCA

## QUESITI ALLEGATI AL QUESTIONARIO PER IL SERVIZIO DEL COLLOCAMENTO

PREDISPOSTO DAL GRUPPO DI LAVORO « SULL'AVVIAMENTO AL LAVORO »

A) Ai fini di una più adeguata distribuzione delle possibilità di occupazione esistenti, qual'è il vostro giudizio e quali sono le vostre proposte circa: 1) l'adozione di una anagrafe del lavoro; 2) l'imponibile di manodopera nell'agricoltura, nell'industria, nel commercio, nelle altre attività economiche; 3) l'adozione obbligatoria (legislativa o contrattuale) di turni di lavoro e in quali settori economici, categorie professionali e qualifiche sia applicabile; 4) il valore da attribuirsi alle prove strumentali della psicotecnica, in rapporto a tutti gli altri coefficienti professionali (di qualifica, di continuità lavorativa, ecc.) documentati dal lavoratore all'atto dell'indagine;

B) Per la migliore possibile occupabilità dei lavoratori, quali riforme e quale coordinamento, giuridico e funzionale, ritenete debbano essere realizzati fra le disposizioni che regolano l'avviamento al lavoro e quelle concernenti: 1) l'età, il sesso, la condizione civile (di capofamiglia, coniugato, celibe, nubile ecc.) del disoccupato; 2) l'istruzione e l'orientamento professionale con particolare riguardo ai disoccupati; 3) l'addestramento professionale dei giovani e l'apprendistato di fabbrica e artigianale; 4) l'occupazione dei minorati: di guerra, del lavoro o costituzionali (ciechi, sordomuti, ecc.), al fine di corrispondere all'esigenza sociale di offrire ad essi effettive possibilità di lavoro; 5) l'attuazione della riforma fondiaria, l'esecuzione di opere pubbliche; 6) l'organizzazione dei cantieri di lavoro, dei cantieri di rimboschimento, dell'INA-CASA ecc.; 7) la disciplina giuridica delle assicurazioni sociali; 8) il regime salariale (con particolare riguardo ai contratti collettivi di lavoro vigenti; 9) le migrazioni interne; 10) la preventiva conoscenza, da parte dei lavoratori da avviare al lavoro, di tutte le condizioni (di qualifica, salariali, di disagio, pericolosità, ecc.) del lavoro invitati ad assumere.

C) Chi debba ritenersi « disoccupato » agli effetti della classificazione ed iscrizione nelle liste di collocamento.

D) Se la disoccupazione registrata presso gli Uffici di collocamento corrisponda o meno a quella effettiva. Ovvero se si ritenga che la disoccupazione effettiva sia superiore od inferiore a quella registrata. Spiegarne i motivi.

*E)* Se si verificano casi nei quali l'Ufficio di collocamento non sia stato in grado di soddisfare la richiesta di lavoratori qualificati e specializzati. Precisarne le categorie professionali.

*F)* Se nelle assunzioni di personale vengono preferite: le donne in luogo degli uomini o viceversa, i giovani (inferiori ai 21 anni) in luogo degli adulti, o viceversa. Spiegarne i motivi.

*G)* Se si ha da proporre qualche rimedio per evitare che i datori di lavoro si rifiutino di assumere lavoratori avviati su loro richiesta numerica.

*H)* Se si ritenga utile che i datori di lavoro precisino sulla richiesta il presumibile periodo di occupazione dei lavoratori da assumere.

*I)* Se sia ritenuta utile la compilazione di un dizionario nomenclativo e descrittivo dei profili professionali onde eliminare fra l'altro gli inconvenienti derivanti dalla diversa denominazione delle professioni nelle varie regioni e provincie e per mettere i collocatori in condizioni di poter soddisfare le domande delle aziende con lavoratori in possesso della qualifica richiesta.

*L)* Se si ritenga adeguata l'attuale organizzazione di controllo per l'applicazione delle norme sul collocamento. In caso negativo, suggerire le proposte del caso.

*M)* Se si ritenga opportuno procedere all'inasprimento delle sanzioni previste dall'art. 27 della legge 29 aprile 1949, n. 264.

*N)* Se si ritenga utile l'estensione delle sanzioni ai casi di mancata comunicazione delle assunzioni dirette ammesse dalla legge 29 aprile 1949 n. 264 (es. parenti ed affini non oltre il terzo grado, lavoratori destinati ad aziende con non più di tre dipendenti ecc.).

*O)* Se si ritenga utile l'istituzione di uffici di collocamento nelle frazioni importanti di Comuni e di uffici regionali di collocamento nei Centri capoluoghi di provincia.

*P)* Se si ritenga utile l'istituzione, in seno all'Ufficio di collocamento, di un servizio di assistenza sociale.

*Allegato n. 4*

**Risposte dei direttori degli Uffici del lavoro**

PAGINA BIANCA

## RISPOSTE DEI DIRETTORI DEGLI UFFICI DEL LAVORO

### AL QUESTIONARIO SUL SERVIZIO DEL COLLOCAMENTO.

Si trascrivono le risposte sintetizzate al questionario, di cui all'allegato 1), inviato ai Direttori degli Uffici Provinciali del Lavoro e della Massima Occupazione ed ai dirigenti delle sezioni staccate degli Uffici del Lavoro.

Questo lavoro di sintesi è stato compiuto da alcuni membri del Gruppo di Lavoro ed è servito come materiale di studio e di documentazione al Gruppo stesso ai fini della sua relazione generale nonchè della redazione degli studi speciali ad esso allegati.

### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 1

#### A) *Compiti degli Uffici.*

Per quanto attiene ai compiti degli Uffici, che attuano il collocamento, si avvertono le seguenti esigenze :

1) istituzione della anagrafe del lavoro presso ciascun Ufficio di collocamento, e, ciò allo scopo di consentire la rilevazione, in ogni momento, della reale situazione complessiva del cosiddetto mercato del lavoro, considerato in ogni suo aspetto.

Tale anagrafe potrebbe essere istituita adottando una scheda personale con la indicazione della categoria professionale, della professione tipo, della professione, nonchè una scheda familiare, che consentirebbe di valutare, ai fini di una più equa distribuzione del lavoro, lo stato di bisogno di ciascun nucleo familiare. L'istituzione della anagrafe del lavoro presuppone, ovviamente, l'obbligo (accompagnato da opportune sanzioni penali per gli inadempienti) da parte di tutte le aziende indistintamente, di comunicare periodicamente i nominativi dei dipendenti in forza con l'indicazione, per ciascuno di essi, dei seguenti dati :

a) cognome, nome, paternità, maternità, data e luogo di nascita, comune di residenza ;

b) categoria professionale, ed esatta qualifica professionale ;

c) data di assunzione al lavoro.

2) Attribuzione agli uffici del lavoro della competenza del rilascio del libretto di lavoro. Su tale documento s'interpina, infatti, l'attività del servizio del collocamento, sia ai fini della esatta conoscenza della qualifica professionale da attribuire ai singoli lavoratori, sia ai fini della esatta rilevazione qualitativa del fenomeno disoccupazione, che è il presupposto per le determinazioni in merito alle migrazioni interne ed al reclutamento per l'emigrazione all'estero.

Attualmente il libretto di lavoro, che viene rilasciato indiscriminatamente dai Comuni, presenta disparità di formato e di dati e la sua insufficienza, per quanto riguarda la determinazione delle qualifiche professionali, compromette seriamente il servizio del collocamento. Per la riforma legislativa dell'istituto del libretto di lavoro, si fa riferimento alla relazione sul quesito n. 3.

3) Istituzione di apposite commissioni di tecnici, allo scopo di sottoporre a prove pratiche di mestiere i lavoratori disoccupati, la cui documentazione professionale non dia sufficiente garanzia per stabilire la qualifica e il grado di capacità, e ciò ai fini della iscrizione nelle liste di collocamento, a a quelli del reclutamento per l'emigrazione all'estero.

Tali prove pratiche potrebbero essere svolte presso scuole professionali o presso aziende adeguatamente attrezzate, ed opportunamente autorizzate ed indennizzate.

4) Attribuzione della facoltà di fare svolgere, a cura di informatori specializzati dell'arma dei carabinieri o del corpo di P. S., che all'uopo dovrebbero essere personalmente distaccati presso gli Uffici di collocamento più importanti, obiettivi accertamenti sulle condizioni economiche familiari degli iscritti nelle liste di collocamento, ai fini della determinazione dello stato di bisogno di ciascun iscritto.

5) Necessità che nella predisposizione dei programmi di opere pubbliche finanziate con il concorso dello Stato, gli Uffici e gli Enti competenti siano tenuti a sentire gli Uffici del Lavoro per potere scegliere quelle opere che alla massima utilità pubblica uniscano possibilità del massimo impiego della mano d'opera.

6) Necessità che gli Uffici del lavoro siano chiamati a fare parte di tutti i comitati e le commissioni che abbiano competenza in materia, comunque attinente al lavoro, al fine di poter esperire ogni utile intervento in merito.

7) Necessità di affidare agli Uffici del lavoro il coordinamento di tutta la materia riflettente l'istruzione e l'addestramento professionale dei lavoratori, al fine di garantire unicità di indirizzo, in rapporto alle esigenze del locale mercato di lavoro e della emigrazione.

8) Necessità di effettuare il controllo dello stato di disoccupazione dei lavoratori « ogni quadrimestre » anziché ogni mese, e ciò allo scopo di effettuare le operazioni relative con maggiori mezzi di tempo e di indagini.

Attualmente le operazioni relative al controllo mensile degli iscritti al collocamento e la rilevazione dei dati a mezzo di schede meccanografiche, assorbono il 60 % dell'attività del servizio di collocamento.

9) Necessità di sottoporre a visita medica i lavoratori iscritti o da iscriverne nelle liste di collocamento, al fine di istituire una classe a parte di tutti quei lavoratori che, a seguito della visita stessa, risultino temporaneamente o permanentemente inabili al lavoro o che, comunque, non siano in condizioni fisiche di lavorare anche se ad essi fosse offerta tale possibilità. In tal modo, si conseguirebbe da un lato la esatta valutazione numerica del « Fenomeno disoccupazione » e dall'altro la possibilità di fare convergere ogni possibile forma di assistenza su una categoria ben definita di lavoratori.

10) Opportunità che in sede di concessione di autorizzazioni all'effettuazione di lavoro straordinario, gli Ispettorati del lavoro siano tenuti a sentire preventivamente il parere degli Uffici del lavoro, in relazione alla eventuale possibilità di dare luogo all'occupazione di mano d'opera disponibile nelle liste di collocamento. È frequente il caso di aziende che giustificano la necessità, per altro senza alcun fondamento, di effettuare lavoro straordinario adducendo motivi di carenza di personale professionalmente idoneo a far fronte alle aumentate esigenze produttive delle aziende stesse.

11) Necessità di proibire alle amministrazioni dello Stato, che comettono pubblici lavori, di stipulare con imprenditori privati contratti di appalto, nei quali viene prescritto l'obbligo di assumere soltanto quegli operai che esse indicano.

12) Opportunità di istituire presso ciascun Ufficio del Lavoro un servizio di assistenza sociale (di patronato, di indirizzo professionale etc.).

#### B) *Poteri.*

In merito ai poteri si ravvisano le seguenti necessità :

Attribuzione agli Uffici del lavoro dei poteri di vigilanza in materia di osservanza alle vigenti disposizioni sul collocamento.

Gli Uffici stessi, infatti, hanno l'assoluta necessità di intervenire rapidamente, anzi immediatamente, nei casi di violazione alla legge sul collocamento, ciò che non è possibile a nessun altro organo, considerata la peculiarità della materia, la cui adeguata trattazione richiede particolari conoscenze di persone, cose e fatti, per l'adozione di idonei e tempestivi criteri di risoluzione. È appena il caso di osservare che un mancato tempestivo intervento ha influenze anche di carattere psicologico nei riguardi dei lavoratori disoccupati, la cui legittima aspettativa di trovare occupazione nei modi prescritti dalla legge non deve essere delusa dalle infrazioni dei datori di lavoro alla legge stessa.

Ove per difficoltà varie non sia possibile investire di tali poteri, in senso lato, il personale degli Uffici del lavoro, si ritiene opportuno venga almeno disposto che il personale degli Uffici stessi possa effettuare sopralluoghi sui posti di lavoro, onde accertare, nell'ambito delle proprie funzioni, eventuali infrazioni che, per il successivo vaglio e per le ulteriori incombenze del caso, dovranno essere immediatamente trasmesse agli organi competenti.

Attualmente la carenza dell'attività ispettiva in materia di applicazione della legge assume aspetti più gravi nei comuni di provincia, dove più raro e tardivo è l'intervento dell'Organo a ciò preposto.

C) *Mezzi materiali.*

I mezzi materiali in possesso degli Uffici risultano inadeguati, in quanto sussiste carenza di mobilio, di macchine da scrivere, di telefoni, di cancelleria, di mezzi di locomozione.

In particolare, per i locali viene fatto rilevare che essi sono, in prevalenza, inadeguati dal punto di vista funzionale, agli scopi cui sono destinati, ed, a volte, si presentano indecorosi ed antigienici. Inoltre, si verifica frequentemente che le Amministrazioni comunali non adempiono al disposto dell'art. 28 della legge 29 aprile 1949, n. 264, in quanto esse non dispongono di propri idonei locali, né hanno possibilità economiche per assumersi oneri di fitto per locali non propri. Non è tuttavia infrequente il caso che alcune amministrazioni comunali si rifiutino volutamente di concedere i locali, per ragioni attribuibili a determinate situazioni locali.

D) *Personale e struttura organizzativa degli Uffici.*

Il personale attualmente addetto agli Uffici provinciali del lavoro, è numericamente inadeguato, sia presso le sedi provinciali e sia presso le sezioni staccate per il fatto che dopo la fissazione degli organici, di cui al decreto legislativo del 15 aprile 1948, n. 381, i compiti degli Uffici stessi sono notevolmente aumentati, mentre quelli già previsti si sono ulteriormente dilatati. Si fa rilevare, inoltre, che la mancata definizione dello stato giuridico del personale degli Uffici del lavoro, mediante l'immissione nei ruoli organici dello Stato, ha determinato le dimissioni di numerosi elementi, i quali davano con entusiasmo ed abnegazione la loro apprezzata collaborazione.

Per quanto riguarda i collocatori comunali, si avverte la necessità di rafforzare gli organici, specialmente nei Comuni ove più accentuato si presenta il fenomeno della disoccupazione.

Si ravvisa anche l'opportunità che per i collocatori già in servizio siano istituiti corsi periodici di aggiornamento, da tenersi eventualmente presso le

Sezioni staccate degli Uffici del lavoro. Ove ciò non sia possibile, si ritiene necessario almeno autorizzare gli Uffici del lavoro a convocare, di volta in volta, i singoli collocatori presso la sede provinciale, al fine di chiarire dubbi, di impartire istruzioni, che date a viva voce e con possibilità di discussioni, sortirebbero certamente una maggiore efficacia che se trasmesse a mezzo di aride circolari. Ciò attualmente non può farsi per la impossibilità di corrispondere ai collocatori una indennità di trasferta.

Si avverte, infine, la necessità di assicurare ai collocatori, che attualmente sono considerati « incaricati temporanei », più favorevoli condizioni di impiego, e di sopprimere la categoria dei « coadiutori », che, per essere pagati dalle amministrazioni comunali, non possono non essere soggetti alle influenze di queste.

Quanto alla struttura organizzativa degli Uffici, può dirsi che essa abbia assunto un aspetto più o meno adeguato alle funzioni. Si avverte, comunque, la necessità di aumentare il numero delle Sezioni staccate eventualmente una per ogni capoluogo di mandamento, attribuendo ad esse competenza amministrativa, onde assicurare un più efficiente collegamento e controllo nei confronti dei vari Uffici comunali di collocamento rientranti nella zona mandamentale di competenza. Le Sezioni staccate, di cui trattasi, rette da funzionari di concetto, costituirebbero, indubbiamente, una solida base di decentramento dei compiti, a tutto vantaggio di una migliore funzionalità del servizio di collocamento. Per l'attuazione di un simile assetamento organizzativo, si ritiene necessario portare l'organico degli impiegati di ciascuna Sezione almeno a sei o sette unità, oltre il dirigente.

Parimenti necessaria, si appalesa l'istituzione di Uffici frazionali di collocamento, almeno nei centri più importanti, con personale assunto e retribuito dal Ministero del lavoro.

#### *E) Procedure seguite dagli Uffici nell'espletamento delle proprie attività.*

Per quanto concerne le procedure seguite nell'espletamento dell'attività, gli Uffici oltre a seguire quella prevista dalle leggi ed istruzioni ministeriali, a volte sono costretti a servirsi di quelle che circostanze ed abitudini locali suggeriscono.

In particolare si ritiene utile :

1) semplificare le operazioni attinenti alla rilevazione statistica dei « disoccupati » a mezzo di schede meccanografiche.

Infatti, data l'intensità e la frequenza dei movimenti dipendenti dalla breve durata della occupazione, l'adozione di tale sistema ha appesantito notevolmente l'attività del servizio di collocamento, con conseguente pregiu-

dizio dell'espletamento degli altri compiti d'istituto. Inoltre, detto sistema non pone gli uffici in condizione di conoscere tempestivamente i dati sulla disoccupazione, senza attendere i tabulati elaborati dal centro meccanografico di Roma, che, tra l'altro, contengono solo i dati riflettenti la provincia e non quelli relativi anche ai singoli comuni.

In proposito, si sottolinea l'esigenza imprescindibile degli uffici del lavoro di conoscere le risultanze statistiche di ciascun comune, al fine di adempiere, in relazione allo stato di disoccupazione esistente in ciascun centro, ad importanti funzioni, quali quelle relative alla predisposizione dei programmi di corsi di addestramento professionale, di cantieri di lavoro e di rimboschimento, all'erogazione dei sussidi straordinari di disoccupazione, alle agevolazioni delle migrazioni interne e al reclutamento per l'emigrazione all'estero ;

2) semplificare il modulario ora in uso, che si presenta complesso e di scarsa utilità pratica ;

3) disporre affinché gli organi di polizia forniscano direttamente e celermente ai collocatori i rapporti informativi da questi richiesti sulle condizioni economiche dei lavoratori disoccupati.

Attualmente i rapporti informativi possono essere richiesti ed ottenuti dai collocatori solo per il tramite dell'Ufficio provinciale del Lavoro da cui dipendono, con notevole ritardo e conseguente perdita di tempo per le inevitabili formalità di ordine burocratico.

*F) Proposte formulate dagli Uffici in ordine al completamento o ad eventuali modifiche da apportare alle vigenti disposizioni di legge sul collocamento.*

1) Emanazione del regolamento di attuazione della legge 29 aprile 1949, n. 264, allo scopo di eliminare l'attuale stato di incertezza che, tra l'altro, favorisce le evasioni alla legge stessa.

Detto regolamento, non può prescindere da una altrettanta sollecita emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica, previsti dagli articoli 8, 14, 23 della predetta legge, riguardanti rispettivamente :

a) la determinazione delle qualificazioni e specializzazioni per le quali è consentita ai datori di lavoro la richiesta nominativa ;

b) la disciplina del collocamento per determinate categorie di lavoratori o per categorie specializzate, con forme particolari ;

c) la disciplina del collocamento dei domestici, dei portieri, degli addetti a studi professionali e di tutti coloro che sono addetti ai servizi familiari, al fine di stroncare la speculazione delle agenzie private e di perseguire nel contempo una più equa distribuzione del lavoro.

2) Abrogazione del 6° capoverso dell'art. 11 (passaggio tra aziende), in quanto tale disposizione dà luogo a massicce evasioni alla legge sul collocamento.

3) Limitazione della richiesta nominativa alle qualifiche che importano un'alta specializzazione, e ciò allo scopo di conseguire una più equa distribuzione del lavoro.

4) Disciplina delle assunzioni dei soci delle cooperative di lavoro, che spesso vengono istituite sotto tale forma al solo scopo di poter assumere lavoratori senza il controllo dell'Ufficio di lavoro. Inoltre, dette cooperative, per effetto della norma di cui al 6° capoverso dell'art. 11 usano trasformarsi in autentiche centrali di mediazione.

5) Inasprimento delle sanzioni penali nel caso di violazione alla legge sul collocamento, in quanto le attuali sanzioni sono talmente esigue da non costituire per le aziende inadempienti una remora al loro comportamento, tanto più che il reato relativo viene considerato istantaneo e non permanente, di modo che basta la corresponsione « una tantum » della penalità prevista, per sanare del tutto la situazione irregolare senza alcuna prosecuzione ulteriore dell'azione penale.

6) Disciplina dell'assunzione del personale di fiducia, previsto dal 3° comma punto C dell'art. 14, in quanto i datori di lavoro usano spesso avanzare richiesta in tal senso, per mascherare l'assunzione di personale generico che dovrebbe essere, invece, richiesto numericamente, senza che il collocatore possa efficacemente opporsi.

7) Precisazione dei casi di urgente necessità (art. 19) in cui il datore di lavoro può assumere direttamente la mano d'opera.

8) Completamento dell'ultimo capoverso dell'art. 14, al fine di dare agli Uffici del lavoro i poteri di accertare che le condizioni offerte ai nuovi assunti all'atto dell'avviamento, siano poi effettivamente mantenute dai datori di lavoro durante il rapporto di lavoro.

9) Modificazione del primo capoverso dell'art. 15, in modo da precisare il termine « località » ai fini della preferenza nell'avviamento al lavoro.

10) Modificazione dell'art. 16, nel senso di dare al collocatore la facoltà di autorizzare direttamente i turni di lavoro, senza il preventivo parere delle Commissioni comunali, per le quali non si reputa opportuna la costituzione in ogni comune. Detti poteri, concessi al collocatore, devono essere accompagnati da specifiche sanzioni penali nei confronti di coloro i quali si oppongono all'istituzione dei turni stessi.

11) Stabilire sanzioni penali in attesa della disciplina di cui al predetto punto 1, lettera d, per la mancata comunicazione agli Uffici di collocamento delle assunzioni dirette previste ai punti 4, 5 e 6 dell'art. 11 (lavoratori

esclusivamente a compartecipazione, compresi i mezzadri e i coloni parziari; i domestici, i portieri, gli addetti a studi professionali e tutti coloro che sono addetti ai servizi familiari, i lavoratori destinati ad aziende con non più tre dipendenti oppure ad aziende rurali con non più di sei dipendenti) limitatamente alle zone mistilingue e montane di cui al Decreto del Presidente della Repubblica.

12) Si propone infine che le Commissioni Comunali della massima occupazione in agricoltura, di cui al decreto n. 929, abbiano soltanto i poteri di determinare il numero degli operai da assegnare, conferendo agli Uffici di collocamento i poteri esclusivi per procedere agli avviamenti. In tal modo verrebbe ad essere potenziata la funzionalità degli Uffici, con eliminazione del disordine, che, invece, ora si manifesta.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 2.

Dall'esame delle singole risposte date alla domanda n. 2 del questionario, è risultato che gli Uffici, in maggioranza, sono ubicati in modo da facilitare l'incontro di chi cerca con chi offre lavoro. Al riguardo, però, viene fatto rilevare che i locali sono insufficienti e, in molti casi, indecorosi e antigienici.

I mezzi materiali in dotazione degli Uffici risultano inadeguati, in quanto sussiste mancanza di mobilio, di macchine da scrivere, di telefoni, di cancelleria, di mezzi di locomozione.

Parimenti inadeguato risulta il numero degli impiegati, sia presso gli Uffici provinciali del lavoro e sia presso gli Uffici comunali di collocamento.

Gli uffici sono coadiuvati adeguatamente dalle autorità locali, da altri enti e, in misura decrescente, dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Il collegamento con gli altri Uffici di collocamento della provincia, della regione, delle altre regioni, risulta, in prevalenza, adeguato.

Nei casi di migrazioni interne, detto collegamento viene effettuato a mezzo posta e, in casi urgenti, mediante telefono e telegrafo.

Il collegamento di cui trattasi, ha determinato il collocamento dei disoccupati specializzati e qualificati di quasi tutte le categorie, in maggioranza edili, nonchè dei disoccupati appartenenti al settore agricolo per l'esecuzione di lavori stagionali, particolarmente di monda, trapianto e raccolta del riso, di raccolta delle olive, di mietitura e di lavori boschivi.

Le risposte date alla domanda n. 2 si possono così riassumere:

a) *in merito alla ubicazione degli uffici in modo da facilitare l'incontro di chi cerca con chi offre lavoro:*

72 uffici hanno risposto « sì »  
 8 » » » « in parte »  
 8 » » » « no »

b) *in merito alla collaborazione delle autorità locali:*

74 uffici hanno risposto « sì »  
 12 » » » « in parte »  
 2 » » » « no »

c) *in merito alla collaborazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori:*

49 uffici hanno risposto « sì »  
 29 » » » « non da tutte e non sempre »  
 10 » » » « no »

d) *in merito alla collaborazione delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro:*

54 uffici hanno risposto « sì »  
 21 » » » « non sempre e non tanto »  
 12 » » » « no »  
 1 astenuto

e) *in merito alla collaborazione di altri enti:*

66 uffici hanno risposto « sì »  
 12 » » » « non sempre e non da tutti »  
 3 » » » » no »  
 7 astenuti

f) *in merito alla attrezzatura degli uffici per quanto riguarda il personale:*

69 uffici hanno risposto « no »  
 15 » » » « sì »  
 1 astenuto

g) *in merito alla attrezzatura degli uffici per quanto riguarda i mezzi materiali:*

41 uffici hanno risposto « sì »  
 18 » » » « in parte »  
 29 » » » « no »

## RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 3

Le risposte alla domanda n. 3 concernente l'uso del libretto di lavoro si possono così riassumere:

Tutte le provincie d'Italia hanno precisato che viene effettivamente richiesto il libretto di lavoro all'atto della iscrizione nelle liste dei disoccupati.

- n. 64 provincie lo richiedono a tutti i lavoratori a qualunque categoria appartengano.
- n. 23 provincie non lo richiedono ai lavoratori agricoli in quanto non è stato istituito un apposito modulo o perchè i comuni si rifiutano di rilasciarlo, o perchè il modello attuale non è ritenuto idoneo a tale categoria.
- n. 3 provincie non hanno dato una esatta risposta.

In quanto al verificarsi della mancata presentazione del libretto per mancata restituzione da parte del datore di lavoro, si osserva che:

- 15 hanno risposto « no »
- 23 » » « sì »
- 23 » » « raramente »
- 27 » » « molto rari »
- 2 non hanno risposto

per dichiarazione di avvenuto smarrimento:

- 18 hanno risposto « sì »
- 18 » » « no »
- 41 » » « rari casi »
- 13 senza risposta

Circa le determinazioni dell'Ufficio nei casi di mancata presentazione del libretto di lavoro, per mancata restituzione da parte del datore di lavoro:

- n. 28 Uffici procedono alla iscrizione provvisoria con diverse modalità: Su accertamento dello stato di disoccupazione; su dichiarazione scritta del lavoratore; su dichiarazione rilasciata dall'Ispettorato del lavoro; o dopo l'avvenuta comunicazione di licenziamento da parte della ditta.
- n. 16 Uffici non hanno nulla da osservare perchè non hanno riscontrato alcun caso di mancata presentazione del libretto di lavoro.

La maggioranza degli Uffici rifiuta decisamente l'iscrizione sino a che il lavoratore non si sia munito di regolare libretto di lavoro. Per dichiarazione di avvenuto smarrimento le procedure sono diverse e sempre basate sui criteri adottati dai vari comuni per il rilascio dei duplicati.

Per quanto riguarda le eventuali modifiche da apportare alla vigente legislazione sul libretto di lavoro, si sono ottenute le seguenti risposte:

- n. 52 Uffici provinciali chiedono l'istituzione di un modello unico nazionale con abolizione e sostituzione di tutti i libretti di lavoro e certificati sostitutivi, attualmente in corso; e per l'agricoltura, lo stesso tipo con opportune variazioni e con copertina di diverso colore.
- n. 5 Uffici provinciali hanno chiesto che venga inclusa una apposita colonna per le note di qualifica sull'attitudine professionale.
- n. 5 Uffici provinciali hanno chiesto che venga inclusa una apposita colonna per i motivi di licenziamento.
- n. 8 Uffici provinciali hanno chiesto una integrale modifica alla legge.
- n. 18 Uffici provinciali non hanno nulla da osservare.
- n. 28 Uffici provinciali hanno chiesto che il libretto di lavoro venga rilasciato dagli Uffici del lavoro.

Altri hanno proposto che la visita medica preventiva al rilascio del libretto venga effettuata da un medico dell'Ufficio del lavoro o dell'INAM o dell'ENPI e che i lavoratori iscritti nelle liste dei disoccupati vengano sottoposti a visita medica periodica. Altri ancora hanno proposto che il libretto di lavoro diventi un vero e proprio documento di identità personale con fotografia. La maggioranza ha chiesto che l'uso dei libretti di lavoro sia esteso a tutte le categorie di lavoratori subordinati e qualcuno lo vorrebbe anche per gli autonomi, i mezzadri, i coloni, etc.

Pochissimi hanno chiesto che venga limitato, e quelli che lo hanno precisato, hanno indicato che il libretto di lavoro non sia concesso ai familiari dei coltivatori diretti, dei mezzadri, e coloni a meno che non dimostrino comprovate necessità ed insufficienza di lavoro e quindi di reddito nella azienda di loro proprietà o a loro affidata.

- N. 2 Uffici vorrebbero eliminarlo per gli avventizi agricoli anche in considerazione della normale brevità del rapporto di lavoro.

Concludendo si può asserire che se il collocamento è da considerarsi come un'attività pubblica di mediazione fra l'offerta e la domanda di lavoro, tale attività oggi è impossibile in quanto il mediatore non conosce esattamente le qualità professionali di coloro che cercano lavoro (i disoccupati). Ciò spiega l'attuale scarsa funzionalità degli Uffici di collocamento, la sfiducia dei lavoratori che non si iscrivono nelle liste dei disoccupati, tranne che non abbiano diritto a percepire la indennità di disoccupazione o abbiano la immediata prospettiva di ottenere a breve scadenza una richiesta nominativa o con segnalazione, o si lasciano cancellare con facilità; e la naturale diffidenza dei datori di lavoro a rivolgersi agli Uffici per cercare lavoratori qualificati.

Per quanto premesso, si ritiene indispensabile che il possesso del libretto di lavoro debba essere reso obbligatorio per tutte le categorie soggette a lavoro subordinato, ivi comprese anche quelle esentate, ai sensi dell'art. 1 della Legge 10 gennaio 1935 n. 112 :

1) la moglie, i parenti e gli affini non oltre il 3° grado, del datore di lavoro con lui conviventi ed a suo carico ;

2) il personale aventi funzioni direttive con responsabilità nell'andamento dell'azienda ;

3) la gente di mare di 1ª categoria in quanto per essa vige l'obbligo di un particolare libretto ;

4) il personale di ruolo dipendente dalle amministrazioni dello Stato, delle provincie, dei comuni e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonchè il personale avventizio ordinario delle Ferrovie dello Stato ;

5) il personale di ruolo o in altro modo assunto stabilmente, dagli Enti ed Istituti di diritto pubblico, anche con ordinamento autonomo, sottoposti a vigilanza o a tutela dello Stato.

Non si vede infatti perchè dovrebbero rimanere esonerate dall'obbligo del possesso del libretto di lavoro tante categorie di prestatori d'opera.

Nel caso poi della istituzione dell'Anagrafe del lavoro si pensa che non si potrebbe fare a meno di fornire di libretto ciascun prestatore d'opera alle dipendenze di terzi a qualsiasi categoria, professione-tipo o professione appartenenga, indipendentemente dalla natura del lavoro e del tipo di rapporto di lavoro, libretto che dovrebbe costituire una sorta di *curriculum vitae* o « stato di servizio » del lavoratore.

Si ritiene indispensabile anche, aggiornare quanto disposto al punto 3 dell'art. 3 della stessa legge nel senso che l'incarico di sottoporre a visita medica preventiva i lavoratori che richiedono il libretto di lavoro, sia demandato anzichè all'Ufficiale sanitario del comune, la cui opera indagativa circa l'attitudine professionale dei vari soggetti non può essere, ovviamente, completa, ad altro Istituto, come può essere l'Ente nazionale prevenzione infortuni (ENPI), le cui attrezzature sanitarie e la specifica preparazione dei medici addetti (tra cui gli psicologi), danno maggiore affidamento nella rilevazione dei requisiti attitudinali di ciascun individuo.

Anche l'annotazione della qualifica professionale, prevista al punto 4 dell'art. 3 della già citata legge, ha bisogno di aggiornamento. Infatti, tale qualifica attualmente viene indicata molto spesso con formule generiche come « operaio o manovale qualificato » — « operaio o manovale specializzato » — « addetto alle macchine » etc. che nulla dicono ed indicano a chi, come il collocatore, non essendo stato dentro l'azienda e non conoscendo anche, qualche

volta, il genere dell'attività svolta dall'azienda, non sa a quale categoria, professione-tipo e professione assegnare il lavoratore che chiede l'iscrizione nelle liste dei disoccupati, a meno che non si fidi alla cieca, di quanto vorrà chiarirgli il lavoratore, il quale essendo nella condizione di dover trovare immediatamente lavoro, ha tutto l'interesse di alterare se non addirittura di falsare la propria competenza in determinati lavori.

Perchè il collocatore possa esattamente valutare la mano d'opera di cui dispone occorre che sia annotato il *reparto* nel quale il lavoratore ha prestato la sua opera, *le attrezzature* ivi installate e le *mansioni* praticamente svolte; la distinzione dei vari periodi lavorativi con qualifiche via via corrispondenti al graduale miglioramento della sua preparazione professionale; nonchè il grado di capacità e di rendimento da esprimersi con un adeguato giudizio finale riassumibile in uno dei seguenti aggettivi: Ottimo - Distinto - Buono - Mediocre - Insufficiente.

Solo con la pratica attuazione di tali ed altre innovazioni che si potranno ravvisare opportune, il libretto di lavoro diverrebbe veramente il documento base, sia per il singolo lavoratore, sia per gli Uffici di collocamento, sia per i datori di lavoro. Infatti mentre per il lavoratore costituirebbe una garanzia tendente ad evitargli i danni morali e pecuniari conseguenti da una arbitraria declassazione, per gli altri costituirebbe una garanzia di giusta valutazione qualitativa del lavoratore.

Infine occorrerebbe la determinazione di sanzioni gravissime per i datori di lavoro inosservanti o che rilasciano dichiarazioni di compiacenza.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 4

Quanto alle cause attribuibili alla mancata presentazione dei lavoratori all'Ufficio nei termini prescritti che ha determinato le cancellazioni dalle liste di collocamento, esse sono così raggruppate in relazione ai quesiti formulati:

a) *In merito alla eccessiva distanza tra il domicilio del disoccupato e la sede dell'Ufficio.*

Su 88 Uffici,

58	hanno risposto « no »
3	» » « sì »
3	» » « talvolta »
9	» » « pochi casi »
15	hanno dato risposte imprecise

b) *In merito alla mancanza di mezzi pubblici di trasporto*

Su 88 Uffici,

62 hanno risposto « no »

6 » » « sì »

5 » » « in parte »

2 » » « talvolta »

13 hanno dato risposte imprecise.

c) *In merito alla occupazione del disoccupato senza intervento dell'Ufficio di collocamento*

Su 88 Uffici,

50 hanno risposto « sì »

4 » » « no »

5 » » « in diversi casi »

9 » » « in parte o qualche volta »

4 » » « spesso »

16 hanno dato risposte imprecise

d) per quanto concerne le altre cause, esse sono state attribuite alla sfiducia nella possibilità di trovare lavoro, a negligenza, malattie, cessato interesse, sottoccupazione, impedimenti vari.

Dall'esame delle singole risposte, è emerso che la maggioranza degli Uffici ritiene che la causa della mancata presentazione dei lavoratori all'Ufficio nei termini prescritti, non siano originate dall'eccessiva distanza tra il domicilio del disoccupato e la sede dell'Ufficio, dalla mancanza di mezzi pubblici di trasporto, bensì dall'occupazione del disoccupato senza intervento dell'Ufficio, dalla sfiducia nella possibilità di trovare lavoro, da negligenza, da malattia e impedimenti vari, da cessato interesse, da sottoccupazione del lavoratore.

## RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 5

Dalle 90 risposte alla domanda n. 5, risulta che:

- a) n. 11 Uffici del Lavoro hanno segnalato che i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento *non sempre* accettano senz'altro, incondizionatamente, l'occupazione offerta dagli Uffici stessi;
- b) n. 36 hanno affermato che i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento *quasi sempre* accettano senz'altro, incondizionatamente, l'occupazione offerta;

- e) n. 11 hanno comunicato che i disoccupati *non* accettano senz'altro, incondizionatamente, l'occupazione offerta;
- f) n. 31 hanno dichiarato che i disoccupati *accettano* di norma senz'altro — e cioè incondizionatamente — l'occupazione offerta.
- e) L'Ufficio del lavoro di Vicenza ha fatto presente che gli uomini, salvo qualche rara eccezione, accettano senz'altro, incondizionatamente, l'occupazione offerta, non così invece una discreta percentuale di donne.

Dalle 59 risposte di cui ai punti a), b), c), e), risulta che:

- n. 33 Uffici del lavoro hanno dichiarato che l'accettazione della occupazione offerta *non* viene *normalmente* subordinata ad una retribuzione corrispondente o superiore a quella stabilita dalle tariffe locali o dai contratti collettivi di lavoro;
- n. 13 hanno segnalato che l'accettazione della occupazione offerta *viene normalmente* subordinata ad una retribuzione corrispondente o superiore a quella stabilita dalle tariffe locali o dai contratti collettivi di lavoro.  
L'Ufficio provinciale del lavoro di Novara ha precisato che ciò si verifica soltanto per i « Cantieri di lavoro e di rimboschimento »;
- n. 12 non hanno dato risposta alcuna;
- n. 51 Uffici del lavoro hanno dichiarato che normalmente, l'accettazione della occupazione offerta viene subordinata alla stabilità della occupazione stessa;
- n. 3 hanno segnalato che ciò non si verifica;
- n. 3 hanno riferito che l'accettazione della occupazione offerta viene subordinata alla stabilità della occupazione soltanto in qualche caso;
- n. 2 non hanno dato risposta alcuna;
- n. 12 Uffici del lavoro hanno comunicato che, normalmente, l'accettazione della occupazione offerta viene subordinata alla offerta di una occupazione corrispondente alla categoria professionale del disoccupato;
- n. 8 hanno dichiarato che ciò si verifica soltanto in pochi casi;
- n. 25 hanno segnalato che, normalmente, l'accettazione della occupazione offerta non viene subordinata all'offerta di una occupazione corrispondente alla categoria professionale del disoccupato;
- n. 14 non hanno dato risposta alcuna;
- n. 32 Uffici del lavoro hanno dichiarato che, normalmente, l'accettazione della occupazione offerta viene subordinata ad un determinato tipo di lavoro (non gravoso, non insalubre, ecc.);
- n. 12 hanno precisato che ciò non si verifica;

- n. 6 hanno riferito che l'accettazione della occupazione offerta viene subordinata ad un determinato tipo di lavoro *solo in qualche caso*;
- n. 9 non hanno dato risposta alcuna;
- n. 30 Uffici del lavoro hanno segnalato che l'accettazione della occupazione offerta viene normalmente subordinata ad una determinata località e tipo di azienda;
- n. 8 hanno precisato che ciò non si verifica;
- n. 9 hanno comunicato che l'accettazione della occupazione offerta viene subordinata ad una determinata località e tipo di azienda *solo in qualche caso*;
- n. 12 non hanno dato risposta alcuna.

Alcuni Uffici del lavoro hanno dichiarato che l'accettazione della occupazione offerta viene subordinata ad altre condizioni, quali l'idoneità fisica, la distanza del luogo di lavoro, la mancanza di puntualità nei pagamenti da parte di alcune imprese.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 6

Dalle 90 risposte alla domanda n. 6 risulta che:

- a) n. 43 Uffici del lavoro hanno segnalato che nelle richieste di assunzione, rivolte dai datori di lavoro agli Uffici di collocamento, viene sempre indicata la retribuzione offerta, ma generalmente non con la precisazione del salario o dello stipendio ma con la dichiarazione che le condizioni offerte ai nuovi assunti sono conformi alle tariffe e ai contratti collettivi;
- b) n. 28 hanno precisato che nelle richieste di assunzione *non* viene indicata la retribuzione offerta;
- c) n. 7 hanno riferito che la retribuzione viene indicata soltanto *raramente*;
- d) n. 5 hanno dichiarato che la retribuzione non viene sempre indicata;
- e) n. 1 ha comunicato che la retribuzione viene quasi sempre indicata;
- f) n. 6 non hanno dato risposta alcuna.

Soltanto una minima parte degli Uffici del lavoro ha comunicato che nelle richieste di assunzione vengono indicate anche altre condizioni di lavoro, quali l'orario notturno, disagio, pericolosità, ecc.

Dalle 41 risposte di cui ai punti b), c), d), e), risulta che quando nella richiesta di assunzione non viene indicata la retribuzione offerta, l'Ufficio di collocamento o respinge la richiesta stessa, o pretende che vi venga apposta

dichiarazione che impegna il datore di lavoro ad offrire ai nuovi assunti condizioni che siano conformi alle tariffe e ai contratti collettivi, oppure (caso generale delle 28 risposte assolutamente negative) rilascia ugualmente il foglio di avviamento sul quale viene precisato che l'assunzione dei lavoratori è subordinata al rispetto delle tariffe e contratti collettivi.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 7.

Dalle risposte alla domanda n. 7 risulta che in prevalenza si verifica raramente il caso che iscritti nelle liste di collocamento non siano avviati al lavoro perchè risultanti, all'atto dell'avviamento, occupati per proprio conto ed in ispecie nel proprio domicilio.

Tuttavia 19 Uffici del lavoro hanno affermato che casi del genere si verificano frequentemente.

Inoltre risulta pure che, in prevalenza, si verifica raramente il caso che iscritti nelle liste di collocamento non siano avviati al lavoro perchè risultanti, all'atto dell'avviamento, occupati alle dipendenze di terzi senza l'intervento dell'Ufficio di collocamento; peraltro 18 Uffici del lavoro hanno dichiarato che casi del genere si verificano spesso.

Alcuni Uffici hanno fatto presente che il fenomeno è, comunque, di difficile valutazione.

Il lavoratore, infatti, non denuncia mai — per ovvie ragioni — di essere occupato presso terzi o di lavorare in proprio, allorchè rifiuta l'occupazione offertagli; e, in questo caso, adduce varie giustificazioni, sulla cui veridicità non si ha possibilità di accertamento.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 8.

Dalle risposte alla domanda n. 8 risulta che, generalmente, si verificano casi nei quali l'Ufficio di collocamento non è in grado di offrire occupazioni rispondenti alle qualifiche professionali.

In merito all'entità numerica nel periodo 1° luglio 1951-30 giugno 1952, alcuni Uffici hanno dichiarato di non essere in grado di fornire dati, altri hanno comunicato delle percentuali (considerando 100 il numero complessivo delle richieste di lavoratori) o si sono limitati a indicare il fenomeno con dizioni generiche (« rilevante », « di scarso rilievo », ecc.) o addirittura hanno comunicato un numero unico relativo anche al fenomeno, di cui si dirà in seguito.

Una statistica al riguardo è, pertanto, impossibile.

Si può soltanto riferire che l'entità varia da poche decine a varie migliaia di lavoratori, come avviene a Trento, a Modena, a Pesaro, a Cremona.

Risulta, inoltre, che in prevalenza si verificano casi nei quali l'Ufficio di collocamento non è in grado di offrire occupazioni corrispondenti alle qualifiche ottenute per mezzo di corsi di addestramento ovvero per mezzo di corsi di riqualificazione.

In merito all'entità numerica nel periodo 1° luglio 1951-30 giugno 1952, valgono le considerazioni dianzi riferite, e, pertanto, non è possibile parimenti effettuare una statistica: deve, peraltro rilevarsi che l'entità può superare in alcuni casi, le mille unità (1.100 in provincia di Modena, 2.000 in provincia di Caserta).

Nei casi precedentemente esposti, gli Uffici di collocamento, per procurare lavoro, hanno provveduto:

- all'avviamento dei disoccupati ai « Cantieri di lavoro e di rimboschimento » e ai « Corsi di addestramento e di qualificazione » relativi alle categorie più richieste;
- all'avviamento con qualifiche affini o di operaio generico;
- a indirizzare i lavoratori all'emigrazione all'estero;
- a svolgere opera di persuasione presso i datori di lavoro ai fini di un maggiore assorbimento, ma non sempre con esito favorevole.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 9.

Dalle 90 risposte alla domanda n. 9 risulta che generalmente si verificano casi nei quali l'Ufficio di collocamento non è in grado di soddisfare la domanda di lavoro qualificato.

Ciò avviene principalmente per le categorie edili e in misura notevolissima (anche diverse migliaia di casi in una sola provincia) per i seguenti motivi:

- carenza di qualificazione o di addestramento professionale specifico (in massima parte);
- preferenza dei lavoratori per altri mestieri;
- domanda eccezionalmente alta in seguito all'intenso ritmo produttivo nell'opera di ricostruzione.

Tuttavia, causa la carenza di qualificazione o di addestramento professionale, sono interessate a seconda delle zone (sebbene in misura di gran lunga inferiore) anche numerose altre categorie professionali:

Boscaioli, addetti alla coltura del tabacco, potatori, innestatori, pastori, casari, carbonai, addetti agli stabilimenti vinicoli ed oleari, raccoglitrici e cernitrici di agrumi, meccanici, idraulici, specializzati nel montaggio di particolari impianti, carpentieri in ferro, saldatori elettrici, battilastra, tubisti, manovali da adibire a lavori pesanti, fornaciai, lavoratori dell'industria estrattiva (in particolare minatori, imboscatori, sondatori), specializzati per cantieri navali. elettromeccanici, addetti alla lavorazione del legno, poligrafici, lavoratori del vetro, conduttori di caldaie a vapore, lavoratori delle arti grafiche, addetti ai servizi di albergo e mensa, chimici, lavoratori dello spettacolo, tessili, lavoratori dell'industria alimentare, addetti alla fabbricazione della carta ed alle lavorazioni cartotecniche, verniciatori, cucitrici di tomaie, orlatrici, lavoratori dell'industria petrolifera, infermieri, compressoristi, escavatoristi, scalpellini, tonnarotti, lavoratori dell'abbigliamento, impiegati amministrativi, corrispondenti di lingue estere, stenodattilografi.

Dalle risposte alla domanda n. 9 risulta, altresì, che :

— in quasi tutte le Provincie d'Italia vi sono iniziative pubbliche o private intese alla qualificazione o all'addestramento professionale dei disoccupati ;

— nel tentativo di sopperire alla carenza di lavoratori qualificati, sono stati istituiti numerosi corsi di addestramento e qualificazione, di cui alla Legge 29-4-1949, n. 264 ;

— i corsi stessi non hanno, generalmente, rappresentato un mezzo per risolvere il problema della qualificazione dei lavoratori, diventando troppo spesso una forma di semplice assistenza dei disoccupati, per cui gli Uffici del lavoro, ai fini di un esito favorevole nell'addestramento professionale propongono che :

1) ai corsi venga attribuito un orientamento produttivo (l'indirizzo attuale, troppo didattico, non consente ai lavoratori di conseguire un sufficiente grado di preparazione) ;

2) la durata dei corsi venga notevolmente aumentata ;

3) venga elevato il compenso agli allievi per ottenere una maggiore frequenza ;

4) sia resa obbligatoria la partecipazione dei giovani ai corsi, applicando sanzioni (come la cancellazione per un determinato periodo delle liste di collocamento) agli inadempienti ;

5) sia affidato l'insegnamento alle scuole professionali regolarmente costituite.

Oltre alle modificazioni dianzi citate e che riguardano i Corsi di addestramento previsti dalla Legge 29-4-1949 n. 264, gli Uffici del Lavoro hanno segnalato che si rende necessaria — nell'ambito dell'addestramento professionale — una riforma della legislazione in merito all'apprendistato che dovrebbe attuarsi concedendo maggiori facilitazioni o, meglio, esonerando dai contributi assicurativi — previdenziali prescritti per gli apprendisti, le piccole aziende e le botteghe artigiane considerate idonee all'insegnamento.

Sarebbe, inoltre, opportuno demandare ad un unico Ente lo studio relativo alla formazione professionale per consentire una uniformità di indirizzo.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 10.

Dalle risposte alla domanda n. 10 si deduce che, generalmente, vengono adottati, quali criteri di scelta preferenziale che regolano, a seguito di richiesta numerica, l'avviamento al lavoro degli iscritti nelle liste di collocamento, quelli stessi prescritti dalla legge 29 aprile 1949, n. 264.

Pochi Uffici hanno dichiarato che, a seguito richiesta numerica, l'avviamento al lavoro avviene *praticamente* scegliendo i lavoratori disoccupati presenti in Ufficio al momento in cui viene data notizia della richiesta di un datore di lavoro.

I metodi seguiti per la valutazione obiettiva dei diversi elementi che concorrono nella scelta sono i seguenti :

1) La capacità professionale degli iscritti nelle liste di collocamento viene accertata sulla scorta dei documenti di lavoro (libretto di lavoro o attestato sostitutivo, dichiarazioni delle aziende presso le quali i lavoratori hanno prestato la loro attività) e, talvolta, mediante esame tecnico professionale alla presenza di commissioni di tecnici o presso scuole professionali.

2) Le condizioni economiche e lo stato di occupazione dei membri della famiglia del lavoratore che chiede di essere iscritto nelle liste di collocamento, vengono determinate in base alla seguente documentazione :

- stato di famiglia del lavoratore iscrivendo ;
- dichiarazione dell'Ufficio distrettuale delle imposte dirette (questa dichiarazione non viene richiesta da tutti gli Uffici di collocamento) ;
- dichiarazione del capo-famiglia relativamente ai redditi di lavoro autonomo o subordinato e ai redditi patrimoniali di ogni singolo componente il nucleo familiare ;

- certificati medici relativi allo stato sanitario del nucleo familiare ;
- informazioni fornite dagli Organi di Pubblica sicurezza richieste per accertare la veridicità di dette dichiarazioni.

In alcuni casi vengono richieste informazioni anche all'ECA. In alcune provincie vengono adottati particolari sistemi di « punteggiaggio » per stabilire le condizioni di bisogno dei singoli lavoratori. A volte sorgono difficoltà per procurarsi tempestivamente la documentazione da parte degli Organi di pubblica sicurezza, e ciò si verifica nei comuni dove più elevato è il numero degli iscritti nelle liste di collocamento per la rilevante mole delle richieste di informazione, negli altri comuni in quanto gli Organi di pubblica sicurezza esigono, talora, che le richieste di informazione non vengano loro rivolte dagli Uffici di collocamento, ma tramite l'Ufficio provinciale del lavoro o le sue Sezioni staccate. Ne deriva quindi un giro vizioso di carte, sia nella fase di richiesta, che in quella di risposta, tale da far perdere molto tempo prezioso e rendere a volte persino inutili le informazioni stesse.

Per ovviare agli inconvenienti dianzi citati, alcuni Uffici del lavoro propongono che sia adottato un sistema di informazione celere. A tale scopo fanno presente l'opportunità che venga istituito, almeno nei Centri più importanti, un vero e proprio servizio di informazione sempre a disposizione degli Uffici di collocamento che consentirebbe, fra l'altro, una valutazione dello stato di bisogno dei lavoratori con la dovuta uniformità.

Altri Uffici chiedono, invece, che sia affidata loro la facoltà di accertamenti diretti sullo stato economico e di disoccupazione dei lavoratori o quanto meno ad assistenti sociali, operanti alle dirette dipendenze degli Uffici stessi.

Nell'avviamento su richiesta numerica, gli Uffici di collocamento si basano prevalentemente, sull'effettiva qualità professionale degli iscritti nelle liste di collocamento, eccezion fatta per casi di particolare disagio economico.

In merito al completamento e alle modificazioni da apportare agli attuali criteri e metodi per l'avviamento al lavoro, è stata segnalata la necessità che sia approntato il regolamento alla legge 29-4-'49 n. 264.

Inoltre non tutti gli Uffici ritengono utile l'adozione di « sistemi di punteggiaggio » relativi allo stato di bisogno dei lavoratori. Tali sistemi, affermano alcuni, in pratica si sono rivelati inidonei, mentre l'esperienza e le doti di equilibrio e buon senso del collocatore sono la migliore garanzia di equità nello stabilire la graduatoria delle preferenze negli avviamenti al lavoro.

Alcuni Uffici suggeriscono l'istituzione di uno schedario familiare per la determinazione dello stato di bisogno, un rigoroso vaglio degli iscritti per accertare la loro capacità professionale eliminando, quindi, salvo che per casi eccezionali, la possibilità di richiesta nominativa.

Potrebbe, inoltre, tornare utile accrescere le possibilità di equa distribuzione del lavoro disponibile, riducendo le larghe possibilità di passaggi diretti da azienda ad azienda, di assunzioni dirette, di richieste nominative, cause della occupazione di più persone appartenenti al medesimo nucleo familiare, mentre, come è noto, numerose famiglie non hanno un solo componente occupato.

### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 11.

*Alla Lettera « A » :*

Tutti gli Uffici provinciali, meno Sassari, hanno risposto che i datori di lavoro, quasi sempre, usano fare designazioni nominative per tutte le categorie particolarmente in quelle dei manovali qualificati e specializzati specie dell'edilizia.

*Alla lettera « B » :*

N. 37 Uffici provinciali hanno risposto che la designazione per il totale della richiesta si verifica con frequenza, e che tale frequenza risulta più accentuata nelle richieste presentate dalle piccole aziende e nelle richieste di poche unità di lavoratori.

Gli altri Uffici provinciali hanno risposto che i datori di lavoro usano fare designazioni nominative in proporzione (rispetto al totale della richiesta) tanto più elevata quanto minore è il numero dei lavoratori richiesti. Comunque, nei casi di richieste che comportano un elevato numero di lavoratori, si hanno delle segnalazioni che tendono al 50 % del totale della richiesta stessa.

Tranne pochi Uffici che respingono decisamente la richiesta non conforme alle disposizioni di legge, gli altri tendono a contemperare le esigenze del collocamento con i desideri dei datori di lavoro accettando solo la designazione nei confronti di quei lavoratori risultanti in effettivo stato di bisogno e perciò aventi diritto alla precedenza nell'avviamento, e cercando di ottenere come contropartita un maggior assorbimento di mano d'opera. Si fa osservare, comunque, che gli Uffici non seguono una linea di condotta definitiva, ma che si decide caso per caso, a seconda dell'Azienda, del tipo di lavoro, della durata del lavoro, del numero di operai designati rispetto al totale della richiesta, delle condizioni di bisogno dei designati e della disponibilità locale di mano d'opera di quella determinata qualifica.

*Alla lettera « C » :*

N. 88 Uffici provinciali hanno risposto : Si.

N. 2 Uffici provinciali hanno risposto in linea generale : NO ; precisando però che tale forma di presentazione era molto usata in passato e che si è riusciti ad eliminarla grazie alla fermezza dei funzionari preposti al collocamento.

N. 60 Uffici provinciali hanno risposto che questi casi sono molto frequenti o addirittura frequentissimi. È stato anche segnalato che tale sistema in qualche posto è diventato abitudinario e che qualche azienda piuttosto che fare una richiesta numerica per un determinato numero di operai, fa tante richieste quanti sono i lavoratori da assumere, inviando i lavoratori interessati agli sportelli degli Uffici di collocamento. Al riguardo, si ritiene opportuno far presente che ogni qualvolta gli Uffici di collocamento respingono le richieste numeriche inviate tramite i lavoratori, si trovano a dover affrontare le proteste più o meno vivaci degli interessati, che spesso trascendono a manifestazioni di vera intemperanza. Si è anche proposto che venga sancito da apposita norma di legge che le richieste debbono essere presentate dai datori di lavoro, personalmente o a mezzo di un loro rappresentante o a mezzo posta con un congruo anticipo di tempo sull'inizio dei lavori.

N. 30 Uffici provinciali hanno risposto che il caso si verifica, ma non frequentemente.

In quanto ai criteri adottati dai diversi Uffici provinciali si può dire che essi sono tanti quanti gli Uffici. Ad ogni modo vi sono due correnti premienti : quella di respingere senz'altro la richiesta presentata dal lavoratore e quella dell'accettazione condizionata.

In quest'ultimo caso la richiesta viene evasa con difformi sistemi : si avvia il lavoratore in possesso della richiesta solo se in condizioni tali da aver diritto alla precedenza nell'avviamento, oppure si avvia il lavoratore anche se non risulta in condizioni di bisogno purchè il datore di lavoro si impegni ad assumere in soprannumero almeno un altro lavoratore avviato dall'Ufficio.

*Alla lettera « D » :*

N. 52 Uffici Provinciali hanno risposto : No.

N. 30 Uffici Provinciali hanno risposto che tale obbligo ha influenza sulla entità delle assunzioni, precisando alcuni che tale influenza limita il numero delle assunzioni per il tramite degli Uffici di collocamento ; altri, invece, non hanno precisato quale sia tale influenza.

N. 6 Uffici Provinciali hanno dato risposte varie.

N. 2 Uffici Provinciali non hanno risposto.

*Alla lettera « E » :*

N. 41 Uffici provinciali ritengono opportuno restringere le categorie per le quali è ammessa la richiesta nominativa, e che questa sia limitata a poche e ben definite specializzazioni e qualificazioni.

È evidente infatti che qualora dovessero essere mantenuti in vigore gli attuali decreti ministeriali, che consentono la richiesta nominativa per ben 1523 qualifiche professionali, nonchè tutte le altre disposizioni di legge che prevedono ad agevolare l'esonero dall'obbligo dell'avviamento al lavoro, per tramite gli Uffici di collocamento, la funzione sociale di questi ultimi verrebbe ad essere annullata, non essendo più possibile conseguire una equa distribuzione del lavoro ed attuare i principi sanciti negli art. 4, 35 e 38 della Costituzione.

L'Ufficio Provinciale di Imperia, che ha fatto una rilevazione statistica delle richieste nominative e numeriche, ha rilevato che :

Nel 1951 si sono avute N. 4094 richieste nominative

N. 1779 » numeriche

Nel 1952, sino al 30/9 si sono avute N. 3956 richieste nominative

N. 1436 » numeriche.

N. 28 Uffici provinciali non ritengono opportuna alcuna variazione alla legislazione attuale. Fra questi, alcuni chiedono che si provveda all'aggiornamento delle qualifiche per le quali è ammessa la richiesta nominativa, adeguandole alle nuove esigenze tecniche ed alla nuova classificazione professionale attualmente in corso.

N. 10 Uffici provinciali propongono o l'allargamento delle categorie ammesse alla richiesta nominativa o l'aumento della percentuale prevista per le richieste numeriche.

N. 1 Ufficio ha chiesto l'abolizione della richiesta nominativa per tutte le categorie per le quali è ammessa.

N. 1 Ufficio provinciale ha proposto l'abolizione della richiesta numerica anche per le poche categorie per le quali vige l'obbligo di tale tipo di richiesta.

N. 1 Ufficio provinciale ha proposto che la possibilità di richiesta nominativa non superi in ogni caso il 50 % del totale della richiesta.

Gli altri hanno dato risposte diverse con proposte subordinate a determinate attuazioni od innovazioni di legge.

## RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 12

In quanto al verificarsi del passaggio immediato e diretto del lavoratore dall'azienda nella quale è occupato ad un'altra, la maggioranza degli Uffici ha risposto che esso avviene di frequente e spesso assai frequente.

Detto passaggio si verifica sia per le categorie per le quali è ammessa la richiesta nominativa e sia per quelle per le quali è prescritta la richiesta numerica.

Per quanto riguarda il numero dei lavoratori interessati al passaggio, ed appartenenti alle categorie per le quali è prescritta la richiesta numerica, non si è in grado di precisarne l'esatta entità. Si può dire, comunque, che il passaggio stesso si riferisce ad un numero medio di lavoratori.

In complesso, le risposte ottenute possono essere così schematizzate:

*Il passaggio diretto ed immediato del lavoratore dall'azienda nella quale è occupato ad un'altra, avviene di frequente?*

Su 88 Uffici,

63	hanno risposto che avviene di frequente, assai frequente, frequentissimo
9	» » che avviene limitatamente o raramente
16	» » che non avviene di frequente

*Detto passaggio si verifica per le categorie per le quali è ammessa la richiesta nominativa?*

74	hanno risposto « sì »
8	» » « in parte o in prevalenza »
6	» » « no »

*Tale passaggio si verifica anche per le categorie per le quali è prescritta la richiesta numerica?*

71	hanno risposto « sì, maggiormente »
9	» » « in parte o raramente »
6	» » « no »
2	hanno dato risposte vaghe

*In quest'ultimo caso il passaggio si riferisce a numerosi lavoratori?*

18	hanno risposto che il passaggio si riferisce a numerosi lavoratori
17	» » che il passaggio si riferisce a pochi lavoratori
24	» » che il passaggio non si riferisce a numerosi lavoratori
29	hanno dato risposte di difficile valutazione.

## RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 13

Dalle 90 risposte alla domanda n. 13 si deduce che:

- a) n. 47 Uffici del lavoro hanno segnalato che le assunzioni dirette (ammesse dalla legge da parte dei datori di lavoro) vengono regolarmente comunicate;
- b) n. 22 hanno dichiarato che le stesse non vengono sempre comunicate;
- c) n. 12 hanno precisato che le comunicazioni sono assai rare;
- d) n. 6 hanno affermato che non vengono assolutamente effettuate le comunicazioni di cui trattasi;
- e) n. 3 hanno fatto presente di non essere in grado di precisare se le comunicazioni ricevute rappresentino la totalità.

Dalle 81 risposte di cui ai precedenti punti a), b), c) risulta che:

— le assunzioni dirette, salvo qualche eccezione, non vengono comunicate dai lavoratori assunti.

Al riguardo, alcuni Uffici hanno fatto presente che i lavoratori non provvedono alla comunicazione in parola, in quanto non vi sono tenuti ed inoltre per non perdere l'anzianità di iscrizione od eventuali sussidi di disoccupazione;

— nei casi di comunicazioni di assunzioni dirette, le comunicazioni stesse vengono normalmente effettuate dai datori di lavoro.

## RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 14

Dall'esame delle singole risposte, è emerso che i licenziamenti vengono, in prevalenza, regolarmente comunicati agli Uffici di collocamento, con adeguato grado di frequenza.

Infatti, su 88 Uffici,

- 74 hanno risposto che i licenziamenti vengono regolarmente comunicati;
- 13 hanno risposto che i licenziamenti non sempre vengono regolarmente comunicati;
- 1 ha risposto che i licenziamenti non vengono regolarmente comunicati.

## RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 15

Si è rilevato che il sesso e, in maggior misura, l'età del disoccupato, hanno influenza sul collocamento.

Le donne vengono preferite agli uomini per l'esecuzione di particolari e tradizionali lavori nelle aziende tessili e dell'abbigliamento, chimiche, alimentari, nei bottonifici, scatolifici, ecc.

I giovani vengono quasi sempre preferiti agli adulti, per il fatto che si attribuisce ad essi un maggiore rendimento, congiunto ad un minore costo della manodopera (salario e contributi vari).

In complesso, ecco un riassunto delle risposte ottenute:

*per quanto riguarda il sesso*

35 Uffici hanno risposto che esso ha influenza rilevante sul collocamento  
 26 » » » » » ha influenza poco rilevante sul collocamento  
 27 » » » » » non ha influenza rilevante sul collocamento

*per quanto riguarda l'età*

54 Uffici hanno risposto che essa ha influenza rilevante sul collocamento  
 18 » » » » » non ha influenza rilevante sul collocamento  
 11 » » » » » non sempre ha influenza rilevante sul collocamento  
 5 » » dato risposte vaghe.

*In merito alla tendenza a preferire donne oppure uomini,*

32 Uffici hanno risposto che vengono preferite le donne  
 18 » » » » » a volte e non sempre vengono preferite le donne  
 22 » » » » » vengono preferiti gli uomini  
 16 » » dato risposte vaghe.

*In merito alla tendenza a preferire giovani oppure adulti,*

60 Uffici hanno risposto che vengono preferiti i giovani  
 13 » » » » » » gli adulti  
 15 » » dato risposte vaghe.

RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 16

La maggior parte degli Uffici, ha subordinato la risoluzione adeguata del problema dell'occupazione dei minori:

- a) alla modificazione della legge sull'apprendistato;
- b) alla normalizzazione del cosiddetto mercato del lavoro;

c) alla esenzione o alla notevole riduzione degli oneri assicurativi e previdenziali nei confronti dei minori. In merito, si fa rilevare che le facilitazioni alle piccole aziende ed alle botteghe artigiane per l'insegnamento del mestiere agli apprendisti, previste dal capo IV (art. 57 e 58) della legge 264, si sono rilevate inadeguate, sia per la esiguità dei benefici concessi e sia per la complessa procedura prevista per conseguirli. Infatti, la riduzione in questione, si riferisce soltanto ai contributi integrativi, nella misura di un terzo del loro ammontare. Inoltre il rimborso dei contributi integrativi nella predetta misura, è condizionato all'avvenuto versamento di tutti i contributi relativi;

d) all'obbligo di assunzione dei minori, sotto forma di imponibile;

e) ad una migliore organizzazione, dal punto di vista tecnico-addestrativo, dei corsi professionali.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 17

*Alla lettera « A »:*

- n. 22 Uffici provinciali hanno risposto che la mobilità professionale dei lavoratori può essere agevolata con l'istituzione di corsi di addestramento e di qualificazione, dotati di maggiori mezzi, al fine di perseguire un più accurato addestramento dei lavoratori. Qualche Ufficio ha precisato che la selezione degli aspiranti alla frequenza dei corsi dovrebbe avvenire a mezzo esame psicotecnico.
- n. 11 Uffici provinciali hanno suggerito che per agevolare la mobilità professionale dei lavoratori occorrerebbe tener presente, oltre che la qualifica secondaria (come previsto dalle disposizioni attualmente in vigore), anche altre qualifiche secondarie da considerare agli effetti dell'avviamento.
- n. 10 Uffici provinciali hanno segnalato che le attuali disposizioni che disciplinano i passaggi di categoria di settore, rallentano enormemente tale attività; occorrerebbe perciò trovare un sistema di snellimento di tali pratiche.
- n. 19 Uffici provinciali hanno risposto che non ritengono opportuno agevolare oltre la mobilità professionale dei lavoratori in quanto questa è già sufficientemente assicurata anche in considerazione del fatto che per quasi tutte le qualifiche sussiste un'adeguata disponibilità.
- n. 4 Uffici provinciali hanno fatto presente che si potrebbe conseguire una maggiore mobilità professionale dei lavoratori solo in dipendenza di una maggiore offerta di lavoro, provocata dallo sviluppo dei lavori a carattere industriale.

- n. 3 Uffici provinciali suggeriscono di procedere all'avviamento senza irrigidirsi sul possesso della qualifica richiesta, ma tenendo presente anche l'attitudine dei lavoratori riconosciuti idonei al conseguimento della qualifica stessa.

Tutti gli altri Uffici hanno dato diverse risposte, prospettando la istituzione di particolari Enti per l'addestramento professionale, di centri di divulgazione di notizie e diagrammi a colori, istituzione della patente di mestiere o istituzione di commissioni tecniche o sostenendo adeguatamente il lavoratore nel periodo occorrente alla acquisizione della qualifica.

*Alla lettera « B »:*

- n. 31 Uffici del lavoro hanno risposto che ritengono idoneo l'attuale ordinamento e che non è opportuno agevolare oltre la moralità territoriale dei lavoratori, in quanto la disoccupazione esista dovunque in Italia e non si verifica, pertanto, in generale, carenza di determinate categorie di lavoratori.
- n. 21 Uffici hanno risposto che sarebbe necessario un coordinamento tra i vari Uffici del lavoro per lo scambio di notizie circa la disponibilità di lavoratori qualificati e le possibilità di occupazione, e, tra questi, alcuni hanno suggerito l'istituzione di Uffici di zona, o di Uffici di migrazione « centralizzati » con caratteristiche di snellezza e dinamicità nelle procedure relative ai trasferimenti dei lavoratori.
- n. 25 Uffici hanno risposto che la mobilità territoriale dei lavoratori può essere agevolata con più frequenti autorizzazioni di immigrazione e col favorirle ove e quando se ne presenti la possibilità, assistendo anche i lavoratori durante il viaggio di trasferimento, disponendo all'uopo di locali ed attrezzature atti ad ospitarli, dando facoltà ai collogatori di autorizzare direttamente le immigrazioni interprovinciali, dotando gli Uffici di mezzi di collegamento più idonei, o con la rimozione degli ostacoli legislativi vigenti.
- Gli altri Uffici non hanno dato risposte adeguate.

*Alla lettera « C »:*

- n. 50 Uffici provinciali del lavoro hanno risposto che esplicano, nei riguardi dei disoccupati non qualificati, opera di persuasione individuale, per indurli a superare quello stato psicologico di inerzia, causato dall'appiattimento dei salari, che soffoca ogni incentivo ad acquisire una sem-

pre più vasta e perfetta conoscenza dei mestieri, e consiglia all'uopo la partecipazione ai corsi di qualificazione.

Molti Uffici hanno posto in evidenza, peraltro, che la particolare condizione di indigenza di numerosi lavoratori non consente loro di dedicarsi per molto tempo alla propria istruzione professionale.

- n. 6 Uffici procedono alla selezione degli aspiranti alla ammissione ai corsi di qualificazione mediante esame psicotecnico.
- n. 3 Uffici auspicano venga reso obbligatorio l'esame psicotecnico per coloro che chiedono il rilascio del libretto di lavoro o almeno per coloro che presentano domanda di ammissione ai corsi,
- n. 12 Hanno risposto che procedono alla selezione dei lavoratori che chiedono di partecipare ai corsi senza, tuttavia, specificare i criteri ed i metodi della selezione stessa.

Degli altri Uffici 4 non hanno dato risposta alcuna, uno ha fatto presente che procede all'avviamento dei disoccupati con la qualifica per la quale gli stessi hanno dimostrato attitudine, 7 non svolgono alcuna azione, 7 hanno dichiarato di favorire l'istituzione di corsi di addestramento.

*Alla lettera « D »:*

- n. 42 Uffici provinciali hanno risposto che esercitano continue pressioni sulle aziende per cercare di conseguire un maggiore assorbimento di mano d'opera anche con la segnalazione di lavoratori in condizione di particolare bisogno. Non è infrequente il caso che gli uffici invitino i datori di lavoro ad assistere alle esercitazioni pratiche che si svolgono presso i corsi professionali, al fine di suscitare il loro interesse ad occupare i lavoratori idonei.  
Si lamenta però il fatto che tale azione non sempre raggiunge lo scopo.
- n. 19 Uffici provinciali hanno risposto di non esercitare alcuna azione al riguardo, giustificandosi in vari modi.
- n. 19 Uffici provinciali hanno risposto che esercitano continue pressioni presso le autorità, gli organi tecnici e gli enti appaltanti, affinché i lavori pubblici (previsti anche per l'alleggerimento della disoccupazione) siano sollecitamente attuati. Si ravvisa, inoltre, la opportunità che le Stazioni appaltanti riducano i termini di consegna dei lavori, perchè non è infrequente il caso che lavori di notevole entità vengano svolti con il minor numero possibile di unità lavorative, anche per le scarse possibilità economiche delle imprese impegnate in un numero notevole di appalti, sproporzionati rispetto alla potenzialità economica delle stesse.
- n. 3 Uffici provinciali non hanno risposto al quesito.

- n. 7 Uffici provinciali hanno dato risposte diverse come: « si segue attentamente l'esecuzione delle opere pubbliche », « si pensa di realizzare turni di lavoro », « bisognerebbe eliminare gli straordinari », « accontentare le ditte nelle loro richieste ».

*Alla lettera « E »:*

- n. 48 Uffici provinciali hanno risposto: « no ».
- n. 18 Uffici provinciali hanno risposto: « sì » per il settore edile ed agricolo, limitatamente ai manovali e braccianti, e per la mano d'opera generica.
- n. 9 Uffici provinciali sono in linea di massima favorevoli all'istituzione di turni, tuttavia fanno presenti le difficoltà di attuazione e consigliano di ricorrervi solo nei casi in cui la disoccupazione si presenta particolarmente grave.
- n. 2 Uffici provinciali sono favorevoli al sistema dei turni però chiedono che vengano sancite delle sanzioni penali per i datori di lavoro che si rifiutano di attuarli.
- n. 3 Uffici provinciali si sono dichiarati favorevoli alla attuazione dei turni incondizionatamente.

Di questi :

- 1 per i tessili e meccanici
- 1 per tutte le categorie, esclusi gli impiegati
- 1 per i lavoratori dell'industria.

#### RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 18

Punto A) — *In quali modi gli Uffici potrebbero far conoscere ai lavoratori le occupazioni disponibili ?*

Alla predetta domanda :

- n. 44 Uffici hanno risposto che, in considerazione della enorme sproporzione esistente tra la domanda e la offerta di lavoro, non si ravvisa l'utilità di portare a conoscenza dei lavoratori le occupazioni disponibili, sia per ragioni di ordine pubblico e sia per il fatto che, quasi sempre, i lavoratori vengono a conoscenza delle predette occupazioni disponibili prima che esse siano conosciute dagli Uffici stessi.
- n. 37 Uffici hanno risposto che le occupazioni disponibili potrebbero essere portate a conoscenza dei lavoratori, mediante avvisi esposti al pubblico oppure a mezzo di comunicati stampa.

Altri Uffici hanno fatto presente che il quesito non ha alcuna rilevanza, in quanto il lavoratore disoccupato, che ha diritto all'avviamento al lavoro, può essere informato in qualsiasi momento su tale circostanza, direttamente dai predetti Uffici o a mezzo di cartoline.

Punto A) — *In quali modi potrebbero gli Uffici far conoscere agli imprenditori la disponibilità delle domande di lavoro?*

Alla domanda di cui innanzi:

- n. 29 Uffici hanno risposto che gli imprenditori non hanno bisogno di conoscere le domande di lavoro, in quanto essi sono sufficientemente informati sulla consistenza della disoccupazione locale.
- n. 19 Uffici hanno risposto che le domande di lavoro possono essere portate a conoscenza degli imprenditori mediante appositi bollettini periodici oppure mediante la consultazione delle liste dei disoccupati esistenti presso gli Uffici di collocamento.
- n. 43 Uffici non hanno attribuito al quesito alcuna rilevanza.

Punto B) — *Che cosa si è fatto dal vostro Ufficio per diffondere fra i disoccupati la conoscenza delle domande di lavoro?*

La maggioranza degli Uffici ha risposto che non si è ravvisata la necessità di diffondere fra i disoccupati la conoscenza delle domande di lavoro da parte degli imprenditori, sia, come si è detto innanzi, per ragioni di ordine pubblico e sia per il fatto che i lavoratori vengono a conoscenza delle domande stesse prima che esse pervengano agli Uffici.

D'altra parte, tale diffusione è stata ritenuta superflua anche per il fatto che il lavoratore è avvisato direttamente dall'Ufficio allorchè viene prescelto nell'avviamento al lavoro.

Nei casi di reclutamento per la emigrazione all'estero o per l'avviamento ai cantieri di lavoro, istituiti dal Ministero del lavoro, gli Uffici diffondono la conoscenza a mezzo di pubblici avvisi e di comunicati stampa.

Punto C) — *Che cosa si è fatto dal vostro Ufficio per portare a conoscenza degli imprenditori le offerte di lavoro?*

Gli Uffici, in prevalenza, hanno risposto che le offerte di lavoro vengono portate a conoscenza degli imprenditori, sia mediante periodiche segnalazioni e sia attraverso i continui contatti, che intercorrono tra i predetti Uffici e gli imprenditori.

Altri Uffici, invece, non hanno ritenuto necessario segnalare agli imprenditori le offerte di lavoro, ritenendo superflua la segnalazione.

## RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 19

A) Gli Uffici di collocamento allo stato attuale del loro ordinamento, rilevano, per la conoscenza ed interpretazione del fenomeno « disoccupazione », i seguenti elementi:

1) classe di appartenenza dell'iscritto nelle liste dei disoccupati; 2) categorie professionali; 3) professione tipo; 4) qualifica professionale; 5) titolo di studio o professionale; 6) settore di provenienza e di appartenenza; 7) sesso ed età; 8) numero componenti il nucleo familiare; 9) numero delle persone a carico; 10) stato di bisogno; 11) anzianità di disoccupazione; 12) notizie intorno alla iscrizione, reiscrizione, cancellazioni, avviamenti.

Non si ritiene che gli Uffici di collocamento, possano rilevare altri elementi, all'infuori di quelli innanzi indicati.

B) Ove l'ordinamento degli uffici e la loro organizzazione fossero modificati in conformità ai suggerimenti formulati, si potrebbe conseguire una conoscenza più approfondita in merito alla capacità di lavoro del disoccupato, alle sue attitudini ed aspirazioni, all'effettivo carico familiare, allo stato di bisogno di tutto il nucleo familiare in funzione del singolo componente.

Inoltre, con l'istituzione dell'anagrafe del lavoro, si potrebbe conseguire la conoscenza effettiva del cosiddetto mercato del lavoro, in tutti i suoi aspetti.

Infine, mediante visite presso le aziende, si potrebbero conoscere le possibilità di assorbimento della manodopera, con facoltà di intervento, in special modo, nei confronti di quelle sovvenzionate dallo Stato e di quelle che eseguono lavori appaltati dallo Stato medesimo.

## RISPOSTE ALLA DOMANDA N. 20

La sintesi delle risposte alla domanda n. 20, concernente l'emigrazione, è riprodotta come allegato alla relazione del Gruppo di lavoro sui movimenti internazionali di lavoro.

PAGINA BIANCA

*Allegato n. 5*

**UBALDO PROSPERETTI**

**Osservazioni generali sulla funzione giuridica degli Uffici di collocamento,  
anche con riguardo alla legislazione straniera**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO UNICO

1. Il fondamento costituzionale della funzione del collocamento — 2. I precedenti internazionali: caratteri generali — 3. Gli attuali orientamenti nella legislazione straniera — 4. Carattere del sistema italiano — 5. Necessità di un coordinamento fra le norme sul collocamento e quelle sul contratto di lavoro — 6. Funzioni degli organi del collocamento in relazione alla politica economica generale.

1. — Le risposte ai questionari e gli interrogatori svolti dal gruppo di lavoro, pur riguardando prevalentemente, come accade in ogni consultazione di « pratici », le questioni particolari concernenti l'organizzazione ed il funzionamento degli Uffici di collocamento, hanno posto in rilievo, sia pure indirettamente, anche il problema di base del collocamento inteso nel senso della identificazione della sua funzione in relazione al sistema economico-giuridico, in cui opera.

Per indicare, sia pure sommariamente, i termini del problema, quali si presentano nell'attuale situazione dell'ordinamento giuridico, occorre innanzi tutto considerare il carattere evolutivo e transitorio che ha in questo momento, almeno secondo le norme della Costituzione in materia sociale ed economica, il nostro ordinamento per le materie in cui rientra anche la disciplina del collocamento.

Le molteplici ed eterogenee norme di tutela del lavoro, classificate secondo il criterio generale della protezione sociale o della sicurezza sociale, e quelle stesse che costituiscono il diritto del lavoro in senso stretto ed il diritto sindacale, esigono una sistemazione unitaria, che le coordini e le integri, riducendole e semplificandole, secondo i principi posti programmaticamente dalla Costituzione.

Il problema del collocamento trova nell'art. 4 della Costituzione, in cui con la proclamazione del diritto al lavoro si attribuisce allo Stato il compito di promuovere « le condizioni che rendano effettivo questo diritto », una indicazione normativa fondamentale, da cui è impossibile prescindere nei dibattiti in proposito. Da tale indicazione deriva, infatti, la constatazione molto interessante che l'attività degli Uffici di collocamento assume la funzione di applicazione di quella norma e che attraverso di essa si tutela il « diritto al lavoro ». E, poichè nell'attuale situazione di disoccupazione, non è possibile a tutti i cittadini di conseguire la soddisfazione di questo diritto, la scelta operata dagli

Uffici di collocamento nell'avviamento al lavoro ha l'effetto di assicurare ad alcuni cittadini, invece che ad altri, il godimento di un diritto proclamato dalla Costituzione, che dai lavoratori è più sentito di tanti altri per la cui tutela sono predisposti i procedimenti tradizionali.

Nonostante la diffusa, ma ingiustificata tendenza a svalutare le dichiarazioni cosiddette programmatiche della Costituzione fino a considerarle addirittura inoperanti nel nostro ordinamento positivo, sembra indubitabile che, quando la norma della Costituzione trova una precisa rispondenza in istituti giuridici concretamente applicabili, come nel caso della norma sul diritto al lavoro in relazione al collocamento attuato esclusivamente attraverso la scelta degli uffici competenti, il problema giuridico debba impostarsi muovendo appunto dalla norma costituzionale: ciò si dice non perchè qui si possa svolgere la questione in tutte le molteplici connessioni che essa comporta, ma soltanto per sottolineare un punto di vista che si ritiene indeclinabile e per richiamare dalla considerazione dei problemi particolari a quella del presupposto essenziale,

2. — Ciò, si è già accennato, è tanto più importante perchè ci troviamo in una fase di transizione per la formazione di un ordinamento integralmente adeguato ai principi della Costituzione. Per questo è opportuno gettare uno sguardo sui caratteri principali delle legislazioni straniere, non per istituire una puntuale comparazione fra i vari sistemi, che in tale materia sarebbe di estrema difficoltà, se non impossibile, per la stretta connessione dei sistemi stessi alla situazione economico-sociale, oltre che politica, che ne è il presupposto, ma per cercare di rilevare certe tendenze più notevoli o, almeno, l'affiorare di certe esigenze più universalmente sentite, da cui trarre un sia pur generico criterio di orientamento.

A tal fine, invece che dare un facile elenco di provvedimenti separati e di per sè non caratteristici per l'orientamento da ricercare, sembra più opportuno ricordare le rilevazioni di carattere generale operate specialmente attraverso la nota documentazione dell'Ufficio internazionale del lavoro.

È molto notevole in proposito l'impostazione della questione del collocamento quale fu data nel 1944 dalla Raccomandazione votata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro a Filadelfia, in cui dominò la preoccupazione del passaggio dall'economia di guerra a quella di pace. Fu questa preoccupazione che indusse poi i vari Stati a rafforzare ed a rinnovare l'organizzazione del collocamento, uniformandosi ai principi contenuti nella raccomandazione stessa. Fra questi, è importante innanzi tutto la enunciazione dello scopo essenziale del servizio del collocamento come quello dell'assicurazione della migliore organizzazione del collocamento dei lavoratori, « in collaborazione con gli altri organismi pubblici e privati interessati », « nel

quadro di un programma nazionale di piena utilizzazione delle risorse produttive». L'accento su questo aspetto produttivistico dei fini del collocamento deriva evidentemente dalla impostazione del problema quale si era avuta per evidenti ragioni di carattere bellico, quando lo sforzo produttivo dei vari sistemi nazionali si presentava come una impellente necessità in relazione al perseguimento del successo finale; ma è rimasto poi anche nelle dichiarazioni successive come quella del 1948.

Invece la raccomandazione riguardante la disoccupazione, quale fu formulata nel 1919, si limitava a raccomandare ad ogni membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro di prendere provvedimenti per proibire l'istituzione di uffici di collocamento a pagamento o di imprese commerciali di collocamento ed ammetteva la conservazione degli uffici già esistenti, purchè condizionati alla concessione di licenze e purchè fossero presi i provvedimenti per sopprimerli appena possibile. Nella convenzione del 1921 ogni membro si impegnava ad istituire un sistema di uffici pubblici di collocamento gratuito soggetto alla vigilanza di una autorità centrale ed a coordinare, in caso di coesistenza di uffici di collocamento gratuiti pubblici e privati, le operazioni degli uffici stessi nell'ambito nazionale.

Giova ricordare questi precedenti per intendere come si è presentata la questione sul piano internazionale e per misurare la distanza fra i principi formulati nel 1919 e quelli che si presentano come dominanti oggi, specialmente in relazione all'esperienza compiuta durante la guerra.

È un aspetto che è particolarmente rilevato nell'ampia relazione del B. I. T. su *L'organisation du service de l'emploi* per la Conferenza Internazionale del Lavoro tenuta a Ginevra nel 1947. Vi si osserva appunto che nel settembre del 1939 nella maggior parte dei Paesi i servizi pubblici di collocamento avevano una funzione di scarsissima importanza e non godevano affatto la fiducia dei lavoratori, nè dei datori di lavoro. Soltanto sotto la pressione delle esigenze belliche il servizio di collocamento si trasformò da una funzione prevalentemente passiva di registrazione dei disoccupati ad una funzione positiva di avviamento al lavoro e di cernita dei lavoratori in relazione alle possibilità di impiego. Progressivamente poi gli Uffici di collocamento sono andati assumendo, in alcuni paesi, la funzione di strumenti di elaborazione della stessa politica economica generale.

È caratteristica in proposito una relazione presentata dagli Stati Uniti nel marzo 1946 dove si indica la realizzazione del pieno impiego come il problema centrale del secolo e si afferma che è necessario superare la vecchia formula del collocamento inteso come semplice segnalazione dei posti disponibili. Si tratta di una concezione delle questioni del collocamento che si è poi largamente diffusa e che ha trovato anche varie applicazioni legislative.

L'organizzazione degli uffici non presenta questioni di grande rilievo.

Dal punto di vista strutturale è prevalente la concezione del servizio organizzato su base nazionale attraverso un coordinamento e un controllo centrale di tutti gli uffici, pur escludendosi spesso una vera e propria centralizzazione amministrativa, preferendosi generalmente una organizzazione su base locale.

Uno dei problemi più sentiti a proposito della organizzazione del servizio è quello del personale degli uffici, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo: le preoccupazioni espresse ripetutamente per la migliore cura della organizzazione anche materiale degli uffici di collocamento sembrano generalmente urtare contro il fatto che si tratta di introdurre nuove spese non previste nei bilanci tradizionali degli Stati con conseguenti questioni finanziarie.

Molto notevole e delicata appare, ovunque, la questione della integrazione della organizzazione statale degli uffici di collocamento con le organizzazioni professionali, in quanto rientra per l'aspetto essenziale nel problema generale dell'adeguamento della struttura dello Stato moderno alle nuove forme organizzative sorte spontaneamente nella società contemporanea sotto la spinta degli interessi collettivi professionali. Generalmente sono in uso delle commissioni con carattere consultivo costituite su base cosiddetta paritetica, comprendenti cioè in numero uguale rappresentanti di datori di lavoro e di lavoratori, oltre ai rappresentanti della pubblica amministrazione.

Circa le modalità del funzionamento degli uffici di collocamento è di solito riconosciuta la necessità della costituzione di uffici distinti per le diverse professioni date le diverse esigenze tecniche e le diverse competenze che sono richieste per il personale. Oltre alla distinzione della funzione degli uffici in relazione alla professione, è anche prevista un'organizzazione speciale per i giovani in cerca di primo impiego. Tuttavia si mette in rilievo la difficoltà di integrare queste organizzazioni speciali con la struttura del servizio ordinario del collocamento.

Fra le funzioni del servizio di collocamento è innanzi tutto indicata, nei vari paesi, quella della informazione circa lo stato della disoccupazione (con tutti i mezzi più efficaci) cui si annette una grande importanza, prevedendo anche, come negli Stati Uniti d'America, un rapporto del Presidente al Congresso, alla apertura di ciascuna sessione, sullo stato dell'occupazione.

Di grande importanza, in relazione al sistema seguito in Italia, è la constatazione della tendenza in molti paesi ad incoraggiare la cosiddetta mobilità professionale, cercando di vincere le notevoli resistenze dei lavoratori che si verificano anche nelle categorie di lavoratori non qualificati o semiqualeficati, generalmente molto attaccati al tipo di lavoro, cui sono familiarizzati.

Anche la cosiddetta mobilità geografica è ovunque incoraggiata ed anzi in alcuni paesi è considerata una delle funzioni principali del servizio di collo-

camento, attraverso una larga ed efficace diffusione (anche a mezzo della radio) delle notizie circa i posti disponibili.

3. — Per riassumere la situazione della organizzazione e delle funzioni del servizio del collocamento nell'immediato dopoguerra si può dire che, mentre era generalizzata la organizzazione di uffici pubblici gratuiti, le funzioni rimanevano generalmente fondate sul carattere della richiesta volontaria del servizio sia da parte dei lavoratori sia da parte dei datori di lavoro.

Sono molto significativi in proposito i quesiti rivolti dal Bureau International du Travail ai vari Paesi per la Conferenza del 1946 e le conclusioni a cui si è pervenuti nella Conferenza del 1949. Si domandava infatti, innanzi tutto, se il servizio del collocamento avrebbe dovuto conservare una base volontaria, e, nel caso affermativo, quali misure avrebbero dovuto essere adottate per estendere il più possibile l'utilizzazione del servizio fino a renderlo obbligatorio in alcune circostanze. Fra queste era indicato il collocamento obbligatorio nel caso di imprese lavoranti per almeno il 75 % per l'esecuzione di lavori pubblici e l'iscrizione obbligatoria per l'ammissione negli istituti di istruzione professionale e per conseguire l'assistenza prevista per i disoccupati.

Le risposte ai quesiti furono in maggioranza favorevoli per il mantenimento del carattere facoltativo del servizio, per quanto possibile, pur prevenendo le circostanze nelle quali il servizio avrebbe dovuto essere obbligatorio. È evidente che, specialmente su questo punto, le varie opinioni sono in relazione non solo alla situazione economico-sociale dei vari paesi, ma anche al loro regime politico ed ai criteri del cosiddetto intervento dello Stato nella vita economica.

La situazione generale del servizio del collocamento, quale risultava nel 1947 non ha subito notevoli variazioni. Pur essendosi accentuato in alcuni paesi il carattere obbligatorio del servizio del collocamento, si è generalmente conservato il principio della libera assunzione.

Può forse essere notevole osservare, ad esempio, che anche in ordinamenti propri di note situazioni politico-sociali, come in Bulgaria, una ordinanza del Ministro del Lavoro del 1949 ammette all'art. 5 la possibilità di libera assunzione, purchè ne sia data notizia all'Ufficio di collocamento. L'art. 8 della stessa ordinanza stabilisce poi che l'imprenditore non può rifiutare il lavoratore avviato dall'Ufficio, a meno che non risulti incapace di eseguire la prestazione per cui è stato assunto.

Ma, a questo proposito, si deve ricordare che in alcuni paesi dell'Europa Orientale il problema del collocamento assume aspetti del tutto particolari in relazione al sistema dei piani per il cosiddetto reclutamento organizzato dei lavoratori.

In Cecoslovacchia una ordinanza del 27 dicembre 1951 ha attribuito la funzione del reclutamento a comitati popolari locali, che reclutano i lavoratori disponibili, i quali, dopo essere stati sottoposti a visita medica, sono trasportati sul luogo del lavoro dove le imprese ammesse a fruire del servizio di reclutamento devono allestire gli alloggi necessari. I comitati popolari possono obbligare le imprese a ricevere anche lavoratori di ridotta capacità di lavoro per lavori adatti.

Recentemente si è avuta la riorganizzazione dei servizi di collocamento in Francia ed in Germania.

In Francia un decreto del 20 aprile 1948 ha istituito il servizio dipartimentale della mano d'opera, di cui poi una circolare del 16 maggio 1949 ha definito la struttura ed il funzionamento. Particolare importanza è stata attribuita alle commissioni formate oltre che dai rappresentanti della pubblica amministrazione, dai rappresentanti dei sindacati più rappresentativi.

Nella Germania occidentale la legge 10 marzo 1952 ha costituito l'Ufficio Federale per il collocamento e l'assicurazione contro la disoccupazione, che riprende le funzioni dell'ufficio costituito nel 1928. Tale ufficio costituito sulla base di organizzazioni locali (Arbeitsämter) ha per compito principale, come è stato espressamente dichiarato, non solo il collocamento, ma anche l'orientamento professionale.

Gli organi del servizio sono costituiti da commissioni amministrative su base tripartita comprendenti oltre ai funzionari del servizio stesso i rappresentanti dei sindacati dei datori di lavoro e lavoratori.

In vari paesi recenti provvedimenti o dichiarazioni politiche hanno poi insistito sulla necessità di attribuire ai servizi di collocamento, oltre la funzione dell'orientamento professionale anche quella della creazione di nuove possibilità di lavoro, mentre si è ammesso anche il collocamento obbligatorio per certe categorie o in situazioni particolari e per fini di notevole interesse pubblico.

In Norvegia la legge 27 giugno 1947 prevede il potere del Governo di disporre, in circostanze straordinarie e per la necessità della ricostruzione, che i lavoratori siano assunti attraverso il servizio di collocamento e che tutti i cittadini atti al lavoro siano registrati presso il servizio stesso.

In Argentina, la legge 11 ottobre 1949 attribuisce la funzione dell'orientamento professionale alla Direzione generale del servizio della occupazione, che ha anche il potere di stabilire che per certe attività i lavoratori siano assunti obbligatoriamente attraverso i servizi di collocamento.

In Belgio, un decreto del 14 dicembre 1951 ha riorganizzato l'Ufficio Nazionale del collocamento, cui è attribuita anche la funzione della rieducazione professionale intesa come vero e proprio servizio pubblico.

In Irlanda, nel marzo del 1952, il Governo ha annunciato la costituzione di commissioni consultive con lo specifico compito di creare nuove possibilità di occupazione.

In Inghilterra la legge 13 luglio 1948 ha attribuito al Ministro del Lavoro il compito di organizzare la formazione professionale per tutti coloro che hanno superato l'età della istruzione obbligatoria, siano o non siano occupati, se tale formazione appare necessaria o utile.

In vari paesi è stata poi dedicata una particolare attenzione alla definizione della nozione di « occupazione conveniente » (*travail convenable*). Così in Svizzera la legge federale del 22 giugno 1951 considera occupazione conveniente ogni lavoro che corrisponda agli usi professionali o locali alla capacità ed alla salute dell'interessato e non metta in pericolo la sua moralità. Definizioni analoghe si trovano nella legge austriaca sull'assicurazione contro la disoccupazione del 1949, in un *arrêté* del maggio 1946 del Reggente del Belgio, dove si aggiunge che il salario deve essere conforme alle decisioni delle commissioni paritarie di industria competenti; e in un decreto francese del 12 marzo 1951.

4. — Il carattere fondamentale del sistema del collocamento vigente attualmente in Italia in base alla legge 29 aprile 1949 n. 264, è costituito, come noto, dalla obbligatorietà del collocamento esercitato da organi dello Stato e dalla completezza del servizio, cui non sono ammesse eccezioni se non per casi del tutto marginali. La norma dell'art. 11 della legge circa l'obbligo dei datori di lavoro di assumere i lavoratori iscritti nelle liste di collocamento in relazione con la norma dell'art. 14, il quale prescrive che la richiesta di lavoratori deve essere numerica per categoria e qualifica professionale, costituisce la base di un sistema di collocamento, che si può indicare come un sistema chiuso e che incide evidentemente sulla stessa natura del contratto di lavoro. Infatti l'art. 2098 del codice civile stabilisce anche l'invalidità del contratto di lavoro stipulato senza l'osservanza delle disposizioni concernenti la disciplina della domanda e dell'offerta di lavoro, attribuendo all'Ufficio di collocamento l'iniziativa, mediante denuncia al Pubblico Ministero, del procedimento di annullamento del contratto stesso. Così, in aggiunta alle sanzioni penali che puniscono la inosservanza delle norme sul collocamento, si ha anche una sanzione di invalidità che incide sullo stesso contratto di lavoro, quasi a sottolineare anche sul piano sistematico la funzione del collocamento obbligatorio.

È evidente che per ogni valutazione del nostro sistema degli Uffici di collocamento si deve porre come premessa essenziale questa funzione fondamentale e di grande importanza teorica, oltre che pratica, del collocamento obbligatorio e completo.

Difficile è, pertanto, come si è accennato in principio, comparare la nostra organizzazione degli Uffici di collocamento con quella di altri paesi, in cui gli uffici stessi, pur con strutture analoghe, adempiono esclusivamente alla funzione del collocamento volontario o del collocamento obbligatorio quale sistema accessorio o comunque incompleto, essendo ammessa anche la libera assunzione dei lavoratori.

È noto che già in base alla legge del 1938 sulla disciplina della domanda e dell'offerta di lavoro (R. D. 21 dicembre 1938, n. 1934), che pure, all'art. 5, stabiliva soltanto che la richiesta degli operai dovesse essere « di regola » numerica, prevedendo un sistema, per dir così, più aperto di quello dell'attuale legge, la dottrina qualificava la richiesta del datore di lavoro, con cui si inizia quello che si può chiamare il procedimento del collocamento, come una proposta di contratto a persona da designare dal collocatore (Gasparri). Anzi, muovendo dalla formula della legge circa l'obbligo dei datori di lavoro di assumere i lavoratori per il tramite degli Uffici di collocamento, si prospettò anche la tesi che l'assunzione dovesse distinguersi dalla stipulazione del contratto e costituisse l'atto che instaurava di fatto il rapporto di lavoro, disciplinabile poi dal contratto individuale di lavoro, cui restava quindi una limitata funzione normativa e non più una funzione costitutiva.

Di conseguenza l'atto dell'Ufficio di collocamento è stato qualificato come un accertamento costitutivo in senso ricognitivo, in quanto, accertata la capacità delle parti e prendendo atto della loro volontà, costituirebbe direttamente il rapporto di lavoro (Simi).

A parte le questioni teoriche che questa dottrina solleva, e che non sono da discutere in questa sede, essa va ricordata perchè dà la misura della profonda incidenza del nostro sistema del collocamento sullo stesso problema generale del rapporto e del contratto di lavoro.

È comunque pacifico che il sistema del collocamento obbligatorio e completo fa perdere al contratto di lavoro il carattere di contratto di fiducia o *intuitu personae*, che prima si riteneva essenziale e proprio del contratto lavoro.

5. — Tale carattere del collocamento, a parte le questioni sul mantenimento del sistema esclusivo della richiesta numerica, che sono state dibattute in vario senso specialmente dai rappresentanti sindacali ascoltati dal gruppo di lavoro, ma che esulano dagli scopi di questa relazione, propone evidentemente, innanzi tutto, il problema relativo alla idoneità dei lavoratori avviati al lavoro per le mansioni cui devono essere adibiti dal datore di lavoro; infatti, il contratto di lavoro si qualifica in relazione all'elemento essenziale della prestazione professionale che ne costituisce, da diversi punti di vista, l'oggetto e

la causa. La norma dell'art. 2104 del cod. civ. sulla speciale diligenza del lavoratore, che deve essere quella richiesta dalla natura della prestazione (anche secondo l'art. 1176), dall'interesse dell'impresa e dall'interesse della produzione nazionale, pur avendo il contratto di lavoro perduto il carattere di contratto di fiducia, pone sempre in primo piano la qualità della prestazione professionale, la cui valutazione, specialmente nelle medie e piccole imprese prevalenti in Italia, rimane affidata a criteri di fiducia personale.

Questo problema, oltre ai delicatissimi aspetti economici in relazione all'interesse generale della produzione, ha anche un aspetto giuridico, che deve essere segnalato in questa sede.

Invero, l'avviamento al lavoro in base alla richiesta numerica per categoria e qualifica professionale deve presupporre non solo una chiara distinzione delle qualifiche stesse, ma anche l'accertamento della *capacità tecnica del lavoratore* rispetto alla qualifica in base alla quale è avviato al lavoro.

È necessario cioè, per dir così, un collegamento fra quella disposizione e l'art. 2103 del cod. civ., che stabilisce che il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per cui è stato assunto, le quali, in concreto, sono le mansioni indicate nella qualifica usata dal datore di lavoro nella richiesta numerica all'Ufficio di collocamento. Ciò richiederebbe un sistema di accertamento pubblico della pertinenza della qualifica e almeno, un coordinamento fra le norme sul collocamento e quelle sul periodo di prova, di cui all'art. 2096 del cod. civ.

L'attuale sistema può infatti provocare situazioni dannose sia per i lavoratori, sia per l'interesse della produzione e comunque contrastanti con la funzione del collocamento. Da una parte il datore di lavoro può operare una serie di valutazioni negative della capacità dei lavoratori avviati, in sede di periodo di prova, o una serie di licenziamenti, cercando di giungere, per tale via, all'assegnazione dei lavoratori da lui desiderati anche per criteri estranei alla capacità professionale. D'altra parte, il datore di lavoro si può trovare nella situazione di assegnazione di lavoratori inidonei o comunque licenziati per scarso rendimento senza poter rifiutare l'assegnazione, essendo consentito il rifiuto dell'assunzione (per l'art. 15) soltanto per i lavoratori avviati dall'Ufficio di collocamento, i quali siano stati precedentemente licenziati dallo stesso datore di lavoro per giusta causa da intendere nei limiti della definizione contenuta nell'art. 2119.

Esiste, è vero, il libretto di lavoro che dovrebbe certificare la capacità professionale del lavoratore, ma la qualifica vi è indicata senza alcuna garanzia tecnica. È urgente, pertanto, almeno un coordinamento della legge sul collocamento con la legge 10 gennaio 1935 n. 112 sul libretto di lavoro e con le leggi sull'Ispettorato del lavoro.

Il libretto di lavoro, che è documento indispensabile non solo per l'iscrizione negli Uffici di collocamento, ma per la stessa assunzione al lavoro, potrebbe essere rilasciato, previo accertamento della capacità tecnica, almeno per le categorie più qualificate, dagli Ispettorati del lavoro, come già avviene per i lavoratori stranieri. Ciò non dovrebbe escludere -però la possibilità di stipulare il periodo di prova, che conserverebbe il carattere di un patto speciale come è previsto dall'art. 2096 del cod. civ.

Infine, non si deve dimenticare anche l'altro problema, pur non sentito nella attuale situazione di disoccupazione, relativo alla tutela della libertà di lavoro garantita, con la libertà di scelta dell'attività, dall'art. 4, 2° comma, della Costituzione. Una norma in proposito, corrispondente a quella sul *travail convenable*, si trova nell'art. 53 del R.D. 7 dicembre 1924, n. 2270, che definisce la « occupazione adeguata » ai fini dell'accertamento del diritto a percepire il sussidio di disoccupazione, che cessa quando si rifiuti, appunto, una occupazione adeguata. Tale deve ritenersi qualsiasi occupazione commisurata alle condizioni fisiche dell'assicurato, retribuita con salario non inferiore a quello normalmente corrisposto per la stessa professione, non derivante da sciopero o serrata e non ostacolante il futuro reimpiego nella sua specifica professione. È considerata anche adeguata l'occupazione in località diversa qualora non comprometta i giustificati bisogni dell'assicurato e della sua famiglia.

L'art. 52 della Legge sul collocamento, già ricordata, prevede poi l'obbligo della frequenza per i disoccupati dei corsi di addestramento professionale per poter percepire il sussidio straordinario di disoccupazione. Anche se non si tratti di un vero obbligo in senso tecnico, ma soltanto, come sembra, di un onere, la norma può richiamare il principio del dovere del lavoro previsto nella stessa norma costituzionale, che assicura la libera scelta dell'attività.

Collegati a queste norme particolari i principi costituzionali, apparentemente soltanto genericamente programmatici o addirittura retorici, mostrano il loro effettivo valore attuale ed operante.

6. — Altro problema di grande importanza è quello delle funzioni della Commissione centrale del collocamento e delle commissioni locali soprattutto per il coordinamento della loro attività con quella degli organi che in diversa forma controllano lo svolgimento della vita economica, e ciò al fine di dare a quelle commissioni o ad altri organi costituiti all'uopo quelle funzioni di creazione di nuove possibilità di lavoro e di orientamento professionale su cui insistono varie legislazioni straniere. È questa la chiave risolutiva del problema del collocamento, perchè l'ufficio del collocamento possa divenire veramente l'ufficio della massima occupazione, superando il drammatico contrasto fra il criterio della scelta, nell'avviamento al lavoro, del più capace, reclamato dalle esigenze

della produzione, o della scelta del più bisognoso, indicato dalla solidarietà sociale, che riduce la politica della mano d'opera ad un dilemma inaccettabile. Nell'assunzione ai pubblici impieghi mediante concorsi, che è la forma prescritta dall'art. 97 della Costituzione, il criterio della capacità è generalmente prevalente, anche se integrato dal criterio del bisogno in relazione allo stato di famiglia e ad altre circostanze.

Ma il problema del fondamento del servizio del collocamento si connette soprattutto con quello generale dell'organizzazione dello Stato in relazione ai compiti di direzione od orientamento della vita economica, che ora gravano disordinatamente sulle vecchie strutture.

Insomma l'attuale organizzazione e funzionamento degli uffici di collocamento investiti di un potere tanto rilevante quale è quello del collocamento obbligatorio completo appare, per così dire, isolata e distaccata, priva di un coordinamento con le strutture direttive della vita economica del Paese. Ne risulta una sterilità della funzione del collocamento limitata alla meccanica assegnazione dei posti disponibili, ben lontana dai compiti che deriverebbe ad esse dall'art. 4 della Costituzione e dalla conseguente necessità di rendere effettivo il diritto al lavoro nell'interesse del singolo e nell'interesse della produzione e, quindi, del benessere generale.

Un ordinamento del collocamento adeguato al principio costituzionale del diritto al lavoro dovrebbe essere inserito in un organico complesso di istituzioni, in cui si realizzi secondo criteri unitari e secondo organizzazioni coordinate, costituite su base professionale, un'effettiva politica della mano d'opera e della produzione.

È vero che in questo limitato settore è impossibile risolvere od anche soltanto impostare il problema generale accennato; tuttavia la consapevolezza di esso può offrire una linea di orientamento.

PAGINA BIANCA

*Allegato n. 6*

FERNANDO CIONNI

**Disegno e delineamento di un Ufficio di collocamento «pilota»**

PAGINA BIANCA

## DISEGNO E DELINEAMENTO DI UN UFFICIO DI COLLOCAMENTO « PILOTA »

Il lavoro svolto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione oltre ad aver posto in rilievo alcuni aspetti caratteristici del problema che affligge il nostro paese, ha provocato una interessante discussione in merito all'attuale sistema di avviamento al lavoro.

È opportuno chiarire che nel « sistema » non si intende individuare solamente la norma di carattere giuridico che disciplina la materia e la sua interpretazione, ma tutto quel complesso di disposizioni, alcune delle quali di carattere eminentemente pratico, che accompagnano la funzione del collocamento, nonchè l'organizzazione degli uffici, fin nella loro struttura interna.

Il problema, interessante, da ambedue i punti di vista, ha provocato naturalmente, suggerimenti e proposte che, in alcuni casi, sono diametralmente opposti perchè opposti sono, almeno in gran parte, i punti di vista delle due categorie maggiormente interessate al problema ; lavoratori e datori di lavoro. Qui conviene anche tenere presente che in seno alle stesse categorie si sono rilevate divergenze di vedute a secondo dell'angolo visuale dal quale i problemi venivano osservati e precisamente dall'indirizzo politico dell'organizzazione o dal settore economico di attività.

Volta a volta, infatti, si è potuto osservare che lo stesso quesito, di nessuna o scarsa importanza per l'industria o il commercio, acquistava invece grande rilievo per l'agricoltura ; e viceversa.

Quanto noi ci proponiamo di fare deve perciò tentare di conciliare queste opposte tendenze, pur non perdendo di vista la funzione pubblicistica del collocamento e le esigenze strutturali e la organizzazione attuale degli Uffici del Lavoro. Inoltre il nostro progetto di un Ufficio di collocamento pilota potrà tendere alla migliore e più razionale distribuzione del lavoro disponibile e soltanto in minima parte all'incremento dell'occupazione.

Al disegno di un ufficio di collocamento pilota ci hanno guidato, in gran parte, i risultati che sono scaturiti da quel settore dell'inchiesta che ha raccolto le critiche, le proposte ed i suggerimenti delle categorie interessate.

Nel delineare quest'Ufficio « modello » non si può però non tener conto della legislazione vigente che impedisce delle vere e proprie riforme e rende più ristretto il campo delle innovazioni all'attuale sistema.

Tuttavia il nostro studio tende a portare nel campo della pratica quotidiana qualche suggerimento di immediata attuazione anche con gli attuali mezzi disponibili.

Ritengo qui opportuno sottolineare che se si intende avere una efficiente organizzazione periferica del lavoro è necessario potenziare gli Uffici, dai provinciali ai frazionali, con mezzi adeguati alla importanza e delicatezza dei compiti, intendendo per mezzi sia quelli tecnici che quelli umani. Molte delle critiche, infatti, potrebbero essere eliminate con il semplice rafforzamento degli odierni quadri. Non va inoltre sottovalutata la situazione dei collocatori comunali e frazionali che per la precarietà dell'incarico la modesta retribuzione ed il sistema di reclutamento (questo in modo particolare per i frazionali) lasciano alquanto perplessi per la organicità, obbiettività e continuità delle funzioni loro demandate.

È questo un problema che va studiato e trattato con estrema cura data l'influenza diretta che esso ha nella soluzione del problema della disoccupazione.

#### PROGETTO DI UN UFFICIO « PILOTA »

##### I - LOCALI.

I locali adibiti ad Ufficio dovranno essere situati in posizione tale da facilitare l'accesso a tutti coloro che vi si debbono recare in modo da ridurre al minimo il disagio del lavoratore disoccupato. Dovranno essere, possibilmente, luminosi, ariosi ed anche accoglienti. La proprietà degli uffici sollecita il rispetto di chi li frequenta.

Poichè si ritiene che l'ufficio pilota dovrà essere sperimentato in zone di particolare importanza sarà opportuno tenere presente anche la possibilità di istituire una uscita ed una entrata indipendenti per facilitare e disciplinare il movimento del pubblico. I locali, comunque, dovranno consentire la sosta dei lavoratori in luogo coperto e riparato.

Dovrà essere evitata la vicinanza, o peggio, la coabitazione con organizzazioni sindacali.

È necessario che il dirigente dell'Ufficio disponga di un proprio locale, per i rapporti diretti con i datori di lavoro ed i lavoratori.

##### II - ORGANIZZAZIONE.

Nelle grandi linee sembra necessario tener presente l'opportunità di approntare un adeguato numero di sportelli per facilitare le operazioni. A tal fine si potranno tenere presenti: 1) il genere delle operazioni stesse. 2) la sud-

divisione in settori ed eventualmente il sesso dei lavoratori. Dovrà essere fissato un preciso orario d'ufficio, che sarà reso noto al pubblico, orario che consenta, dopo la chiusura degli sportelli, il disbrigo *totale* delle incombenze giornaliera.

L'attrezzatura minima necessaria sarà costituita da una macchina calcolatrice ed almeno due da scrivere oltre, naturalmente i mobili per ufficio, schedario ed archivio. L'Ufficio dovrà essere dotato di telefono e di un paio di motoleggere (in località di pianura anche biciclette).

### III - FUNZIONI DI ISTITUTO.

È noto che le operazioni più gravose per il settore del collocamento sono :

- 1) controllo mensile
- 2) iscrizioni con relativi adempimenti
- 3) chiamata dei turni
- 4) compilazione schede meccanografiche.

Per tutte queste operazioni sono state diramate ben precise norme dai competenti uffici ministeriali e pertanto non si ritiene di poter entrare nel merito. Qualche suggerimento che faciliti il compito sia degli Uffici che dei lavoratori può tuttavia essere dato.

1) *Il controllo mensile*, ad esempio, potrebbe essere eseguito allo sportello con il semplice visto e timbro da opporre sul tesserino riservando le operazioni interne dopo la chiusura degli sportelli in base ad un elenco fatto allo sportello stesso con nome, cognome e numero. L'operazione diverrebbe, in tal modo, più spedita evitando soste agli sportelli, sempre dannose, sia per la funzionalità dell'Ufficio che per la psicologia del disoccupato che è portato a considerare il controllo una inutile perdita di tempo.

2) La complessità e delicatezza delle operazioni relative alla prima iscrizione suggeriscono la necessità di applicarvi impiegati particolarmente preparati. Infatti oltre alla compilazione dei prescritti moduli ed al controllo dei documenti, stato di famiglia, attestati professionali, benemerienze di guerra ecc., l'interrogatorio del disoccupato deve essere eseguito con particolare tatto ed abilità in considerazione del peso che le dichiarazioni dell'interessato hanno agli effetti della graduatoria secondo lo stato di bisogno. Non sempre, infatti, gli accertamenti degli organi di polizia (fatti il più delle volte con un nuovo interrogatorio, a domicilio, dell'interessato) forniscono elementi determinanti.

3) La chiamata dei turni, nelle zone particolarmente nevralgiche — Emilia - Romagna - Puglia — viene eseguita mediante compilazione del

foglio di avviamento e di invito a domicilio. Tale sistema, che comporta l'impiego di un rilevante numero di persone, non consente, almeno per ora, modifiche sostanziali, dato che si tratta di impedire alle organizzazioni sindacali, di sostituirsi all'Ufficio statale che non si adegua a tale sistema entrato, da decenni, nell'uso normale.

4) La compilazione delle schede meccanografiche, in special modo per le località dove sono attuati i turni, è problema soltanto di personale. Gli scarti denunciati dalle macchine selezionatrici suggeriscono una maggiore attenzione nel tracciare i segni ed un più accurato controllo in sede provinciale.

L'avviamento al lavoro in base alle richieste che vengono presentate agli uffici è funzione che fino ad oggi è stata svolta tenendo presente non tanto lo stato di bisogno dello iscritto quanto l'insistenza di coloro che si presentano giornalmente agli sportelli per reclamare con metodi, spesso violenti, l'assegnazione di un qualsiasi lavoro.

Si afferma a giustificazione di tale sistema che la dimostrazione della necessità di quei disoccupati è data appunto da tale insistenza, mentre l'assenteismo degli altri farebbe presupporre la possibilità di un qualsiasi diverso arrangiamento. Se in parte può considerarsi accoglibile tale tesi, si deve però escludere la possibilità di generalizzare tale stato di cose che svilirebbe la funzione pubblica del collocamento e tenderebbe a premiare non sempre i più bisognosi ma certamente i più violenti.

Com'è noto in alcuni uffici è in uso uno speciale punteggio per stabilire la precedenza negli avviamenti in base a tale sistema, od altro del genere, l'Ufficio di collocamento pilota potrebbe istituire liste settimanali o quindicinali, per la manovalanza generica, da affiggere nell'atrio dell'Ufficio stesso in modo da raggiungere due scopi: quello di preavviso al disoccupato e quello della eventuale critica alla graduatoria di avviamento.

A complemento di ciò potrebbe essere autorizzato un limitato ed oculato allargamento delle richieste nominative.

#### IV - FUNZIONI DERIVATE.

Indennità di disoccupazione e sussidio straordinario.

L'attività di organo erogatore dell'INPS prevede un complesso di adempimenti che appesantiscono indubbiamente la funzionalità degli Uffici.

Compatibilmente con le altre attribuzioni sarà pertanto opportuno fissare un apposito orario sia per le firme di controllo che per i pagamenti quindicinali.

In modo particolare per questi ultimi, che comportano responsabilità di maneggio di denaro e non consentono la contemporanea trattazione di altre incombenze, verrà stabilito un orario, possibilmente pomeridiano, che per-

metta il tranquillo svolgimento delle pratiche ed i controlli contabili di chiusura nella stessa giornata.

#### V - PERSONALE.

Problema non ultimo, data l'influenza del fattore uomo sulla funzionalità degli Uffici.

Chi segue l'attività, spesso travagliata, degli Uffici del lavoro non ha potuto non dare particolare rilievo ai fatti incresciosi, che ormai si contano a centinaia, che sono stati provocati spesso dall'intemperanza dei disoccupati, ma talvolta dalla mancanza, nel collocatore, di quei requisiti indispensabili che sono: la preparazione specifica, l'esperienza di vita e la comprensione.

Quanti incidenti, anche mortali, si sarebbero potuti evitare con la destinazione, in posti particolarmente nevralgici, di personale all'altezza del compito?

Purtroppo, come ho accennato in precedenza, il reclutamento degli addetti al collocamento comunale e frazionale secondo la legge vigente, non consente una selezione ed una preparazione adeguate alle mansioni che debbono essere svolte.

È consigliabile perciò l'istituzione di corsi per collocatori che, dopo tirocinio teorico e pratico, verranno iscritti in speciali elenchi, dai quali dovranno essere tratti gli addetti di nuova nomina.

La forza numerica del personale, è, naturalmente, legata all'importanza dell'Ufficio. A tal fine dovrà essere tenuto presente il carico funzionale dell'Ufficio stesso, nonché il numero delle frazioni da servire e la loro distanza dal capoluogo.

Per un inquadramento efficiente, secondo i criteri suaccennati, occorre senz'altro far presente che gli attuali quadri degli Uffici del Lavoro sono assolutamente insufficienti. Sarebbe necessario, come minimo, aumentare almeno di mille unità gli effettivi delle varie qualifiche e di duemilacinquecento i collocatori comunali che verrebbero, in tal modo, ad assorbire anche le funzioni dei frazionali nelle località dove questi siano assolutamente indispensabili.

Per completare il quadro sintetico che ci siamo proposti, dovremo, infine, distinguere la istituzione di uffici pilota in sede di sezione staccata ed in sede comunale.

Per i primi si stabilirà la designazione di un funzionario direttivo, quale capo sezione, funzionario che potrà rivestire, per sedi di particolare importanza, anche il grado di direttore (VIII).

Tale designazione sarà utile anche agli effetti degli interventi sul posto nella composizione di controversie di lavoro, che sono oggi trattate, nella quasi totalità, solo in sede provinciale. Per il resto un funzionario di concetto, due o tre impiegati d'ordine ed un usciere potranno, di massima, essere sufficienti.

Gli uffici comunali dovranno disporre, oltre al primo collocatore, dirigente responsabile, di altri incaricati che potrebbero essere fissati in una unità per ogni cinquecento disponibili.

È evidente che tali criteri potranno subire qualche variazione a seconda delle particolari esigenze che saranno determinate dal settore prevalente di disoccupazione e dal clima politico locale.

CARLO LEGA

**La tutela della integrità psicofisica dei lavoratori disoccupati  
in occasione dell'avviamento al lavoro**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO UNICO

1. Stato del diritto positivo — 2. Sue lacune e incongruenze — 3. Proposte concrete di riforma — 4. Loro illustrazione.

1. — Crediamo opportuno considerare il problema della disoccupazione anche dal punto di vista della tutela della integrità psicofisica dei disoccupati iscritti nelle liste degli Uffici di collocamento con particolare riguardo alla occupazione specifica cui stanno per essere avviati.

È questo uno dei vari aspetti del problema sottostante della miglior distribuzione al lavoro della mano d'opera disoccupata. Un aspetto che è forse, per il momento, marginale, di fronte a quelli più gravi concernenti le possibilità di assorbimento dei disoccupati da parte del mercato del lavoro, ma che, tuttavia, merita di essere preso in considerazione per i suoi riflessi umani e sociali.

Vi sono infatti delle esigenze elementari di tutela della personalità del lavoratore le quali non devono esser trascurate nella fase precontrattuale, in quella, cioè, che precede l'assunzione al lavoro, perchè è proprio in vista della prestazione di lavoro e del suo modo di essere nell'ambiente aziendale e con riguardo alla capacità individuale di colui che viene avviato a quella determinata occupazione, che si prospetta e si fa sentire vivamente la necessità di provvedere alla sua tutela. Poichè un obbligo di protezione incombe al privato datore di lavoro posteriormente all'assunzione e in costanza di esercizio della impresa alla stregua della norma d'ordine generale contenuta nell'art. 2087 cod. civ., nonchè in base alla legislazione protettiva speciale, deve ammettersi che un obbligo analogo, o quanto meno della stessa natura, non possa non incombere, secondo i principii generali della legislazione sociale, anche agli Uffici di collocamento che compiono una pubblica attività di mediazione per l'assunzione al lavoro.

È noto infatti che tali Uffici adempiono anche ad una funzione di assistenza dei lavoratori (1).

L'avviamento al lavoro, secondo il principio che *the right man* va posto al suo *right place*, deve attuarsi non solo avendo riguardo alle necessità aziendali di chi richiede il lavoratore, ma anche reciprocamente, con riguardo alla capacità psicofisica, oltre che a quella tecnica, di quest'ultimo.

---

(1) LEVI L. R., *Istituzioni di legislazione sociale*, 4ª ediz., Milano, 1952, pag. 235.

Nella legge 29 aprile 1949, n. 264, che disciplina l'avviamento al lavoro, vi sono alcune disposizioni che, direttamente o indirettamente, prendono in considerazione il fattore umano del lavoro. Così l'art. 9, comma 1°, stabilisce che nessuno può essere iscritto nelle liste se non ha la età prescritta dalla legge per essere assunto al lavoro (e cioè a quel determinato lavoro per il quale è richiesta una determinata età) e se non è in possesso del libretto di lavoro; il comma 2° dello stesso art. stabilisce il diritto a essere iscritti nelle liste dei mutilati e invalidi di guerra e del lavoro, nonchè dei lavoratori dimessi dai luoghi di cura per guarigione clinica da affezione tubercolare, qualificati per professione o per mestiere in relazione alle loro attuali condizioni fisiche così come accertato dalle apposite Commissioni previste dalle leggi speciali.

L'art. 10 prevede la classificazione dei disoccupati iscritti e, fra l'altro, riserva una categoria ai giovani di età inferiore ai 21 anni, alle persone in cerca di una prima occupazione o rinviati dalle armi. Altra categoria è quella dei pensionati in cerca di occupazione.

L'art. 14 contiene i criteri che hanno ispirato le deroghe all'obbligo di richiesta numerica. L'ultimo comma di detto art. è assai importante perchè stabilisce che l'Ufficio, all'atto di soddisfare la richiesta del datore di lavoro, è tenuto ad accertarsi che le condizioni offerte ai nuovi assunti siano conformi alle tariffe e ai contratti collettivi.

L'art. 15 accorda la preferenza ai lavoratori che risiedano sul posto ove si deve svolgere il lavoro.

L'art. 36 prevede la concessione di un sussidio straordinario ai disoccupati che, fra l'altro, siano nell'impossibilità di seguire i corsi di qualificazione professionale o di prestare la loro opera nei cantieri di lavoro per comprovata inidoneità fisica o per altri motivi.

Da questo complesso di disposizioni si vede come il legislatore non si è del tutto disinteressato della tutela dell'integrità psicofisica del lavoratore in occasione del suo avviamento al lavoro.

Non ha introdotto, tuttavia, concetti nuovi, limitandosi a ribadire principi ormai consacrati dalla legislazione del lavoro (come quello dell'età minima richiesta per la assunzione al lavoro). Più spesso, la protezione del lavoratore disoccupato si evince di scorcio o indirettamente, come, ad esempio, attraverso l'obbligo di esibizione del libretto di lavoro nel quale, come è noto, devono essere contenuti anche tutti i dati utili al collocamento, nonchè alcune notizie sullo stato di salute del suo possessore (la legge del 10 gennaio 1935 si riferisce specialmente alle donne e ai fanciulli).

Per quanto invece concerne la legislazione speciale sul collocamento dei mutilati e invalidi di guerra o del lavoro come pure per la concessione di sussidi

straordinari, lo stato di salute dell'interessato viene preso in particolare considerazione.

Degna di rilievo è, come si accennava sopra, la disposizione dell'articolo 14, ultimo comma, in quanto, da una lata interpretazione di essa, può inferirsi che, dovendo l'Ufficio accertare la conformità delle condizioni di lavoro offerte a quelle previste dai contratti collettivi, sussiste un onere di controllo che non si limita semplicemente al trattamento economico, ma si estende anche alla rispondenza delle altre condizioni di lavoro alle clausole del patto collettivo e quindi anche a quelle eventuali che riguardino la protezione dell'integrità del lavoratore (2).

Ciò però presuppone che l'impresa richiedente notifichi all'Ufficio di collocamento tutte indistintamente le condizioni di lavoro che intende riserbare alla mano d'opera assunta, cosa che nella prassi non si verifica quasi mai.

Sarebbe pertanto opportuno che si ampliasse *ex lege* la portata del predetto art. 14, facendosi espresso obbligo al datore di lavoro di notificare insieme alla richiesta ai competenti Uffici di collocamento le particolari condizioni di lavoro (in questa sede interessano quelle di natura protettiva), che, in aggiunta o modifica (ove è permessa) dei patti collettivi, si intendono applicare al rapporto di lavoro da instaurare con gli operai richiesti (3).

---

(2) Da qualcuno si è contestato che l'Ufficio del lavoro abbia il potere di controllare anche la parte non economica delle condizioni offerte ai lavoratori, sia perchè tale attività esulerebbe dalla competenza istituzionale dell'Ufficio, sia perchè essa si risolverebbe in una inutile concorrenza alla funzione ispettiva degli Uffici e Ispettorati del lavoro, (PINTO, *La nuova disciplina della domanda e offerta di lavoro*, in « Riv. dir. lav. », 1950, I, pag. 61-62). Senonchè alla prima obiezione è a risponderci che la competenza dell'Ufficio è radicata nello stesso art. 14 della legge n. 264. D'altra parte, questa disposizione non distingue fra condizioni sul trattamento economico del lavoratore e condizioni di altra natura onde, data la genericità della formola adottata, ad essa deve darsi la interpretazione più lata. Alla seconda obiezione può risponderci che non essendo dimostrata l'esclusività delle funzioni di ispezione in capo agli organi regionali di sorveglianza, non si può escludere una duplicità di controllo seppur ispirata a finalità immediate diverse. Inoltre si deve tener conto che all'atto dell'avviamento, cioè in un momento anteriore alla costituzione del rapporto e all'inserimento del lavoratore nell'azienda, il solo organo che subito e meglio può controllare se le condizioni offerte corrispondano a quelle dei contratti collettivi è proprio l'Ufficio di collocamento e non l'Ispettorato del lavoro, il quale ha la possibilità di intervenire solo in un secondo momento.

Non ha poi rilievo l'osservazione che i patti collettivi di solito non fanno che riprodurre le norme della legislazione protettiva speciale. L'importante è che l'Ufficio controlli se le condizioni offerte rispondono a quelle dei patti collettivi. È ovvio che se le dette condizioni non saranno in armonia nemmeno con quelle stabilite dalle leggi protettive non si potrà dar corso all'avviamento e l'Ufficio potrà provocare dai competenti organi le ispezioni, le diffide e quant'altro riterrà necessario per la tutela del lavoratore.

Nemmeno ci sembra da sopravvalutarsi il pericolo che l'accennato controllo creerebbe difficoltà in ordine alla rapidità di sistemazione del lavoratore contro il reciproco interesse delle parti. Vero interesse delle parti è che sieno effettivamente rispettate le norme della legislazione sociale e dei contratti collettivi; nè l'indagine di cui è cenno può recare seri intralci al lavoro dell'Ufficio.

(3) In proposito è a ricordarsi un interessante parere del Consiglio di Stato, II Sez., 10 ottobre 1950, n. 1022 (riportato in « Riv. dir. lav. », 1951, III, 25). Ivi è detto che si evince dallo art. 14 che la legge sul collocamento vuole che le condizioni di lavoro offerte dall'imprenditore

Per quanto concerne la disposizione di cui all'art. 15 che accorda la preferenza ai lavoratori risiedenti sul luogo del lavoro, fra i diversi motivi che la hanno ispirata, non si può escludere che vi sia anche quello della tutela dell'integrità fisica del lavoratore al quale si vuole evitare il disagio di un lungo percorso per recarsi sul luogo di lavoro.

Ma è solo l'art. 36 che si preoccupa direttamente della inidoneità fisica del disoccupato all'effetto di concedergli un sussidio straordinario. Tale inidoneità deve essere « comprovata » (come dice la legge, senza scendere a dettagli); onde può sembrare sufficiente un semplice certificato medico (ecco uno dei tanti casi che rivelano l'opportunità di un ruolo di medici del lavoro, come vedremo appresso) la cui valutazione sarà rimessa all'apprezzamento discrezionale dell'Ufficio, il quale deve trasmettere all'Istituto di Previdenza Sociale la domanda di sussidio inoltrata dal disoccupato, attestando l'esistenza nel richiedente dei vari requisiti richiesti nel predetto articolo 36 (art. 40).

Norme particolari di più efficiente tutela si trovano invece nella legislazione speciale sul collocamento. Gli art. 3 e 4 del D.Lg. C.P.S. 3 ottobre 1947, n. 1222, sull'assunzione obbligatoria dei mutilati e invalidi del lavoro nelle imprese private, prevedono l'accertamento documentale del grado di induzione della capacità lavorativa e demandano a una Commissione provinciale di dichiarare l'idoneità al lavoro del mutilato o invalido e di curarne il collocamento. Il D. Lg. 15 aprile 1948, n. 538, recante disposizioni sull'avviamento al lavoro dei lavoratori dimessi dai luoghi di cura per guarigione clinica da affezione tubercolare, affida ad una Commissione provinciale il compito di compilare gli elenchi dei dimessi e di avviarli al lavoro. Essa controlla (art. 8) se detti lavoratori siano stati adibiti a mansioni per le quali è « fisicamente consentito » (*sic*) il loro impiego e può prescriberne in caso contrario il cambiamento.

Importante è la successiva legge 3 giugno 1950, n. 375, che riforma la legge 21 agosto 1921, n. 1312, sull'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi al lavoro, tali per servizio o fatto di guerra, anche non militari. L'art. 3 esclude dall'applicazione di detta legge coloro che abbiano perduto completamente la capacità lavorativa o che possono riuscire di pregiudizio alla salute e incolu-

---

richiedente sieno non inferiori a quelle dei contratti collettivi e delle tariffe, non già in dipendenza dell'efficacia obbligatoria di queste fonti (che è solo privatistica), ma come condizione di un idoneo avviamento.

In altre parole, il collocamento deve essere effettuato a condizioni non inferiori a quelle consuetudinarie, non potendosi nemmeno pensare che l'Ufficio (che è pubblico) debba servire solo a garantire l'applicazione di un contratto di natura privata unicamente nei rapporti fra le associazioni sindacali e i loro iscritti, escludendo gli altri non iscritti. L'art. 14 perciò impone al collocatore di accertarsi che la proposta assunzione al lavoro non avvenga a condizioni inferiori (o comunque deteriori) a quelle correnti sul mercato nel momento dell'assunzione e di cui sono ndici le tariffe e i contratti collettivi indipendentemente dalla loro natura e dalla sfera della loro efficacia.

mità dei loro compagni di lavoro; l'art. 6, n. 3, dispone che per essere iscritti nel ruolo degli invalidi da avviare al lavoro occorre, fra l'altro, una dichiarazione di un ufficiale sanitario comprovante che l'invalido non è pregiudizievole alla salute e incolumità dei compagni di lavoro.

L'art. 7 autorizza l'invalido o il datore di lavoro a chiedere, in relazione a ciò, una visita medica collegiale di controllo. L'art. 8 dispone che sulla tessera dell'invalido siano apposti i dati risultanti dal certificato e dalla visita medica suaccennati.

2. — È assai importante richiamare ora l'attenzione sulla graduazione degli ordini di preferenza da eseguirsi nell'avviamento al lavoro, quali sono stabiliti dall'art. 15 della legge, che, a sua volta, richiama anche le preferenze fissate dalle leggi speciali.

Detti ordini sono: la residenza del lavoratore *in loco*; i titoli di precedenza stabiliti dalle leggi speciali; la qualificazione professionale conseguita nei corsi per disoccupati. Vi è poi una preferenza particolare riservata ai lavoratori licenziati da un'azienda per riduzione di personale, i quali hanno la precedenza nella riassunzione presso la medesima azienda entro un anno dal licenziamento.

Agli effetti della nostra indagine è poi particolarmente significativo (per la lacuna che andiamo a lamentare) il comma 4° dello stesso art. 15 il quale così si esprime :

« Salvo il caso nel quale sia ammessa la richiesta nominativa, nell'avviamento al lavoro si terrà conto complessivamente del carico familiare; dell'anzianità di iscrizione nelle liste di collocamento; della situazione economica e patrimoniale, desunta anche dallo stato di occupazione dei componenti del nucleo familiare e dagli altri elementi concorrenti nella valutazione dello stato di bisogno del lavoratore, anche con riguardo allo stato sanitario del nucleo familiare, in base ai documenti esibiti dal lavoratore medesimo ».

Il più importante criterio che si ricava da detta disposizione è dunque quello del bisogno, con particolare riguardo alle esigenze del nucleo familiare del disoccupato.

Nel valutare le esigenze di detto nucleo il legislatore si è anche preoccupato dello stato di salute dei membri che lo compongono, accennando ad una generica documentazione di esso.

Non si è però preoccupato dello stato di salute di colui che, pur facendo parte del nucleo, sta per essere avviato a un lavoro che è sempre influente quanto al suo modo di essere e all'ambiente ove si svolge, sulle sue condizioni di integrità psicofisica. Forse il legislatore ha presupposto che tutti i lavoratori disoccupati che si iscrivono nelle liste degli Uffici di collocamento godano ottima salute e che, d'altra parte, siano sempre fisicamente adatti a quel genere di la-

voro per il quale sono richiesti, presumendo anche che questo sia perfettamente riferibile alla qualifica professionale sotto la quale vengono classificati i lavoratori.

Si tratta però di presunzioni che non corrispondono sempre alla realtà. L'unico indizio dello stato di salute del lavoratore risulta dal libretto di lavoro, ma questo documento è, sul punto in questione, spesso incompleto o insufficiente. D'altronde, è umano che il disoccupato, a cagione del suo stato di bisogno, non badi tanto per il sottile quanto alle sue effettive condizioni di salute e di adattamento al lavoro; anzi egli è portato, in base a un fenomeno psicologico facilmente spiegabile, ad occultare eventuali tare costituzionali e tutto ciò che, direttamente o indirettamente, potrebbe pregiudicare o rendere difficile il suo avviamento al lavoro.

Per contro, il collocatore, anche ammesso che sia in grado di rilevare (o perchè dotato di un certo occhio clinico, o perchè ciò può apparire dalla documentazione) che il disoccupato che sta per avviare al lavoro non si trova nelle più floride condizioni di salute, o non è ben adatto a quello speciale lavoro per cui è richiesto, potrà indulgere, per evidenti motivi di comprensione e di umanità, sul suo stato fisico ed avviarlo ugualmente all'imprenditore che lo richiede. In effetti la valutazione delle condizioni di salute e di adattamento del disoccupato esorbita dalla competenza del collocatore, nè rientra fra le attribuzioni specifiche previste dalla legge.

Per quanto considerazioni d'ordine pratico possano reagire in senso diverso, a noi pare che, interpretando correttamente la legge, si deve escludere che essa abbia attribuito anche questo delicato compito di valutazione e di accertamento a un funzionario che, per il modo con cui è reclutato, non è attrezzato per svolgerlo.

Indubbiamente, anche in base alla legge attuale, può ritenersi che l'Ufficio del lavoro è munito di certi poteri inquisitori, ma questi sono limitati all'accertamento della veridicità delle dichiarazioni e delle documentazioni presentate dal disoccupato. Come si evince dalla circolare del Min. Lavoro e Prev. Soc. in data 24 aprile 1950, n. 1412/13, l'Ufficio di collocamento può all'uopo rivolgersi alle competenti autorità investite di poteri di polizia.

I poteri inquisitori dell'Ufficio devono invece, secondo noi, essere diretti anche verso un ulteriore fine, affiancandosi e ampliando quel potere di controllo che ha la sua base nel cit. articolo 14.

Noi siamo d'avviso che una prima sommaria valutazione tale da permettere di inserire « l'uomo adatto nel posto adatto » specialmente per considerazioni d'ordine medico sociale, costituisca una causale indispensabile per la tutela della salute del lavoratore e di conseguenza dell'intera popolazione, cautela da attuarsi nei limiti del possibile anche nella fase di avviamento al lavoro.

Ma anche da un punto di vista di economia del lavoro e nello stesso interesse della produzione, detta valutazione è ovviamente utile.

Questi due ordini di considerazioni sono, del resto, intimamente connessi fra di loro perchè fanno egualmente perno sulla persona umana, la quale, dunque, va tutelata, sia riguardo alla integrità psicofisica, sia riguardo alla capacità lavorativa dell'individuo.

Sappiamo che il nostro diritto positivo e i contratti collettivi non fanno obbligo al datore di lavoro di sottoporre in ogni caso a visita preventiva il lavoratore (come è noto, all'infuori di poche eccezioni, questa è facoltativa) (4). Appare perciò evidente (se non altro, per questo solo riflesso) l'utilità di un primo, sia pur sommario, controllo nella fase che precede l'instaurazione del rapporto di lavoro.

Però sarebbe poco prudente, o addirittura pericoloso, fidarsi di valutazioni soggettive fatte dal collocatore, anche perchè la sua assunzione a tale ufficio non è condizionata al possesso di particolari titoli di studio o di una determinata competenza.

Sono note le polemiche sorte in occasione della discussione alle due Camere della legge di cui trattasi a proposito della questione se la funzione del collocamento avesse dovuto esser affidata alle associazioni sindacali o allo Stato.

Con riguardo al nostro problema, sarebbe facile obiettare ai sostenitori della prima tesi, che se anche la funzione del collocamento fosse devoluta ai sindacati, il collocatore non sarebbe ugualmente in grado (come ci dimostra la prassi) di conoscere le condizioni individuali (professionali e psicofisiche) e familiari di tutti i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento se non ricorrendo alla documentazione, che è obbiettiva, e quindi senza servirsi di una sua particolare conoscenza dei membri della categoria attesoche il collocatore è un funzionario e non un lavoratore della categoria.

Il compito del collocatore non dovrebbe essere limitato, come appare dalla vigente disciplina, ad applicare meccanicamente i criteri delle preferenze, ma dovrebbe comprendere anche l'obbligo di eseguire un primo e sommario controllo documentale (nel modo di cui si dirà appresso) *della adattabilità dell'individuo al lavoro richiesto, sia dal punto di vista delle condizioni di salute, sia da quello della capacità lavorativa tecnica, in relazione allo specifico lavoro richiesto e alle condizioni dell'ambiente lavorativo.*

---

(4) Come è noto, solo in pochi casi la legge espressamente dispone l'obbligo della visita medica preventiva (cfr. art. 6 del Regol. gen. igiene del lavoro : R. D. 14 aprile 1927, n. 530 ; articolo 262 T. U. leggi sanitarie R. D. 27 luglio 1934 n. 1266 ; la legge 22 giugno 1939, n. 1239, che vieta di assumere al servizio familiare domestico persone affette da malattie diffuse, invettive, o dai postumi relativi ; gli art. 323 e 900 cod. navigazione. Nei contratti collettivi di lavoro l'obbligo della visita medica preventiva è scarsamente previsto.

Tale controllo preventivo, se verrà seriamente effettuato in base a dati completi ed esaurienti prima dell'avviamento al lavoro, potrà costituire una prima funzione di tutela della integrità psicofisica e della stessa personalità professionale del lavoratore, cui dovrà successivamente seguirne un'altra più approfondita, a rapporto instaurato, a cura dell'imprenditore, alla stregua dello art. 2087 cod. civ. e della legislazione speciale.

Non si deve infatti mai perdere di vista che il rapporto di lavoro è imperniato sulla persona umana e che ogni qualvolta i diritti fondamentali di essa corrono il rischio di venir compromessi, è doveroso il richiamare l'attenzione delle autorità competenti su questo problema perchè si provveda ad allontanare il pericolo.

Se il legislatore entrerà in quest'ordine di idee, non farà altro che adempiere in concreto ad un impegno solennemente preso dalla Costituzione, in armonia ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

È noto che l'individuo è titolare di diritti fondamentali (fra i quali il diritto alla salute e il diritto all'onore, inteso anche in senso professionale), assoluti, cioè efficaci *erga omnes*, garantiti dall'ordinamento giuridico e riconosciuti dallo Stato con dichiarazioni della nostra Costituzione di grande rilievo e portata (art. 2, 3, 4, 32, 35).

È proprio con riferimento ad alcune di queste affermazioni nelle quali si contiene un inderogabile impegno dello Stato (il diritto al lavoro: art. 4; il diritto alla salute, art. 32; il diritto alla protezione dei lavoratori, art. 35) che si impone una revisione *ex lege* della disciplina del collocamento sul particolare punto da noi preso in esame, in armonia ai dettami della medicina sociale e del lavoro (oggi decisamente orientata come medicina preventiva) e dell'organizzazione scientifica del lavoro.

### 3. — In quale modo si può cercare di ovviare a un tale stato di cose ?

Sarebbe facile suggerire parecchi rimedi; senonchè alcuni di questi rischierebbero di appesantire eccessivamente la funzione del collocamento e comunque riuscirebbero assai costosi e complessi. Pertanto pensiamo che sieno da scartare il sistema della visita medica obbligatoria o dell'esame di orientamento e adattamento professionale da farsi, l'una e l'altro, da funzionari tecnici specializzati nella stessa sede dell'Ufficio in occasione dell'avviamento a una determinata occupazione.

Siamo d'avviso che si debba invece puntare su un più efficiente controllo della documentazione preconstituita, in modo da rendere più agili le operazioni di accertamento obbiettivo delle condizioni in cui si trova, in quel determinato momento, il disoccupato che sta per essere avviato al lavoro. Ciò presupp-

pone, naturalmente la revisione di alcuni aspetti della disciplina dell'avviamento al lavoro.

All'uopo proponiamo:

a) che con espressa disposizione si dichiari tenuto il collocatore a controllare i dati risultanti sul libretto di lavoro (da indicarsi con le modifiche di cui appresso) e a tenerne conto come presupposto del provvedimento di avviamento, apponendo sul duplo del « nulla osta » un sintetico giudizio sulle condizioni di salute e di adattamento del lavoratore allo specifico lavoro per il quale è richiesto;

b) che si integrino le norme sul libretto di lavoro predisponendo che in esso figurino una più completa documentazione dello stato di salute e della capacità lavorativa del titolare. Tali dati dovranno essere inseriti non solo in occasione del primo rilascio del libretto, ma anche successivamente, secondo uno schema opportunamente predisposto, a cura dei « medici del lavoro » (di cui infra).

Ricordiamo che l'art. 3 della legge 10 gennaio 1935, n. 112, istitutiva del libretto di lavoro, dispone che in esso debbono fra l'altro esser indicati:

- 1) ... tutti gli elementi utili al collocamento;
- 3) il certificato medico di idoneità al lavoro, ai sensi della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli per il personale in detta legge previsto;
- 5) gli infortuni sul lavoro e la durata dell'assenza dal servizio a causa dell'infortunio;
- 6) le malattie e la durata dell'assenza dal servizio per le dette malattie;
- 8) ogni altra indicazione prescritta dal Ministro (del lavoro e della prev. soc.) con suo decreto.

Ora è opportuno, a nostro avviso, che si perfezionino e si ampliino le attuali troppo generiche disposizioni statuendosi esplicitamente:

a) che venga resa obbligatoria l'inserzione delle caratteristiche anatomico-funzionali del lavoratore con riguardo alla sua specifica capacità lavorativa (tecnica e psicofisica) in funzione della qualifica e delle sue specializzazioni, con indicazione di ogni dato sull'orientamento e sull'istruzione professionale, nonchè di tutti gli altri eventuali elementi utili al collocamento;

b) che vengano inserite non solo le indicazioni relative agli infortuni e alle malattie professionali, ma indistintamente anche quelle relative a qualunque infortunio o malattia, all'anamnesi personale e familiare del titolare, in modo da presentare un quadro clinico il più possibile completo;

c) che sia reso obbligatorio il libretto di lavoro per tutte le categorie di lavoratori subordinati (manuali o intellettuali), d'ordine o di concetto, sta-

bili o avventizi, tanto se il rapporto interceda con un privato quanto se si costituisca con un ente o una amministrazione pubblica.

È ovvio infatti che le preoccupazioni che spingono a tutelare la integrità psicofisica dell'individuo debbono essere identiche per ogni categoria di prestatori d'opera indipendentemente dalla natura delle mansioni e dalla natura privata o pubblica del rapporto (5);

d) che sia organicamente disciplinata la materia delle visite mediche ai lavoratori nel senso: 1) che le dette visite debbano venir eseguite da medici specializzati del lavoro, iscritti in una separata sezione dell'albo professionale dopo opportuno corso universitario di specializzazione; 2) che ove la situazione ambientale delle singole provincie o comuni lo consigli a cagione della esistenza di un certo numero di piccole industrie per le quali non vige l'obbligo del servizio del medico di fabbrica, si creino dei consorzi obbligatori fra le predette industrie per la istituzione di un servizio provinciale o comunale di medicina del lavoro, affidato a più medici del lavoro, iscritti nel ruolo di cui sopra, in modo da generalizzare l'incremento di questi specialisti; 3) che venga confermato l'obbligo della visita medica, eseguita dagli stessi, all'atto del rilascio per la prima volta del libretto di lavoro, nonchè ad ogni nuova e diversa occupazione del lavoratore con riguardo alla natura tecnica della prestazione lavorativa (anche se effettuata presso lo stesso datore di lavoro) e alle condizioni ambientali ove si svolge (6); 4) che il libretto di lavoro contenga la indicazione

---

(5) Ricordiamo che con D. M. 12 agosto 1938 (in *Gazz. Uff.* n. 194 del 26 agosto 1938) si era stabilito che le disposizioni della legge 10 gennaio 1935, n. 112, avessero applicazione nei riguardi di tutti i lavoratori da essa considerati e cioè (art. 1 della legge) coloro i quali prestano lavoro alle dipendenze altrui, compresi i lavoratori a domicilio. Senonchè di fatto la estensione non fu generalizzata. È pure da ricordarsi che, oltre al libretto di lavoro, esistono altri analoghi documenti previsti per speciali categorie di lavoratori, come la tessera sanitaria per i domestici (istituita con legge 22 giugno 1939, n. 1239), la quale contiene, fra l'altro, il giudizio del medico sulla idoneità al genere di lavoro indicato nel documento, i risultati delle successive visite di controllo, le annotazioni relative alla tubercolosi, alle vaccinazioni antivaiose e antitifica. Vi sono pure: il libretto di navigazione per la gente di mare; il libretto di ricognizione per il personale addetto ai lavori portuali; il certificato di iscrizione nelle matricole per gli addetti alle costruzioni navali e per la gente di mare; gli albi, registri e matricole della gente dell'aria e altri.

Devesi anche ricordare che con R. D. L. 26 marzo 1936, n. 608, veniva istituito il libretto personale di valutazione dello stato fisico e della preparazione militare del cittadino, poi scarsamente attuato.

Numerose proposte sono state fatte per sostituire al libretto di lavoro un documento personale più completo sotto il profilo della valutazione psicofisica, come il « libretto biotipologico sanitario » (cfr. PENDE, *La scienza moderna della persona umana*, Milano, 1947, pag. 393) e la « scheda fisiopsichica » del lavoratore (NICEFORO, *Ordinamento scientifico del lavoro*, in « Studi per Scorza », Roma, 1940, pag. 681).

(6) Per uno stato della questione sul problema del medico di lavoro e del fabbrica e delle visite preventive e periodiche, rinviamo alla nostra opera: LEGA, *La capacità lavorativa e la sua tutela giuridica*, 2ª ed., Milano; 1950, pag. 74-76. Alla bibliografia ivi riportata, aggiungasi ora:

PANCHERI, *Manuale di igiene del lavoro*, Milano, 1951, pag. 75; BARSOTTI, *Funzioni del medico di fabbrica*, in « *Med. Lav.* » 1947, I; VIGLIANI A. G., *I problemi della prevenzione: le visite mediche preventive e periodiche*, in « *Rass. med. ind.* » 1949, n. 5; NERVI, *Il medico di fab-*

di tutti i componenti del nucleo familiare conviventi col lavoratore e a di lui carico anche se non conviventi, nonchè del loro stato di salute, sia pure sommariamente indicato;

e) che sia obbligatoria la comunicazione all'Ufficio di collocamento da parte dell'imprenditore richiedente non solo delle condizioni di trattamento economico ma anche di quelle eventuali che si riferiscono alla particolare situazione ambientale con riguardo alla protezione della salute del lavoratore, salvo il semplice richiamo ai patti collettivi e alla legislazione in vigore qualora non sussistano, nel caso, situazioni speciali e cause modificatrici (7). D'altra parte si deve fare espresso obbligo agli Ispettorati del lavoro e agli Uffici dello Ente prevenzione infortuni sul lavoro di inviare periodicamente agli Uffici di collocamento degli specchi o riassunti dello stato generale igienico e di organizzazione in cui si trovano le varie aziende che esistono nella circoscrizione dell'Ufficio di collocamento. Per tal modo il collocatore potrebbe avere sotto gli occhi un sintetico panorama delle condizioni ambientali in cui deve svolgersi il lavoro e potrebbe, eventualmente, anche chiedere chiarimenti o notizie sulle modalità con cui si svolge la lavorazione;

f) si dovrà garantire un congruo prolungamento del trattamento di disoccupazione al lavoratore iscritto, quando questi, pur vantando un certo ordine di precedenza nella graduatoria, non viene avviato al lavoro a causa delle sue condizioni personali di non adattamento alla occupazione offerta;

g) un'ulteriore garanzia dovrà essere concessa allo stesso lavoratore iscritto in graduatoria e non assegnato al lavoro per i motivi di cui sopra, onde sia rimosso il pericolo di arbitrarie valutazioni del collocatore. All'uopo si potrà concedere al lavoratore il diritto di ricorrere contro il provvedimento che assegna altri al suo posto, alla Commissione provinciale o comunale di cui è cenno negli art. 25 e 26 della legge n. 264 e nella legge 21 agosto 1949, n. 586, con obbligo alla stessa Commissione di decidere entro brevissimo termine.

4. — Ed ecco alcune considerazioni illustrative in merito alle proposte fatte sopra.

Come ritiene la dottrina ora predominante, la funzione del collocamento consiste sostanzialmente in una mediazione obbligatoria della domanda-offerta

---

*brica*, in « Riv. it. prev. soc. », 1951, 416. BOUSSER e GILLON, *L'inspection médicale du travail, ecc.*, in « Rev. int. du travail », LXV, n. 2, 1952, pag. 196 ; B. I. T. *Protection de la santé des travailleurs sur les lieux de travail*, Genève, 1951, pag. 21 segg.

(7) Secondo la circol. ministeriale n. 141/13 succitata, la richiesta dell'imprenditore deve contenere, fra l'altro, l'esatta qualifica professionale e le eventuali caratteristiche particolari relative alle singole qualifiche, nonchè l'attività produttiva, l'indirizzo del datore di lavoro e la sede dello stabilimento o cantiere, oltre a eventuali indicazioni sulla natura del lavoro e sulle condizioni offerte. Occorre invece rendere obbligatorie quelle indicazioni eventuali (cioè, facoltative) di cui è cenno sopra.

di lavoro, eseguita a cura di un pubblico ufficio, e a cui conseguono determinati effetti, come il controllo del mercato della mano d'opera e la selezione dei lavoratori, quest'ultima intesa nella sua più lata accezione e quindi anche da un punto di vista della protezione della loro integrità psicofisica. A tali funzioni — come si è visto — si aggiungono quelle di carattere assistenziale.

Ora, se tutte queste sono le finalità caratteristiche del collocamento, ci sembra chiaro che esse, in particolare le ultime accennate, vengono più agevolmente raggiunte col sistema di controllo sopra proposto.

Anche da un punto di vista di tecnica giuridica, non viene alterata l'ortodossia riguardante la formazione contrattuale del rapporto.

Il collocatore infatti non si inserisce come terzo soggetto nel rapporto fra datore e prestatore d'opera, ma si limita ad avvicinare le parti fra di loro (8) cioè a compiere opera di mediazione.

Poichè il ricorso all'Ufficio di collocamento è obbligatorio (salvo le prescritte eccezioni) per il datore di lavoro, la stipulazione del contratto è sottoposta a una condizione legale di validità (art. 2098 cod. civ.). L'atto di assegnazione o « nulla osta » non integra pertanto il ciclo contrattuale che si pretende incompleto (o parzialmente in bianco) con riguardo alla richiesta (numerica) dell'imprenditore siccome fatta per persona da nominare dall'Ufficio, ma è semplicemente la rimozione di un ostacolo alla valida e libera conclusione del contratto fra i due soggetti interessati (9).

Secondo le proposte fatte, l'intervento del collocatore non altera questa costruzione. Si tratta semplicemente di un intervento più energico, perchè non si limita ad assegnare semplicemente il lavoratore richiesto, ma pretende di controllare preventivamente per ragioni di ordine pubblico se di fatto « nulla osta » all'assunzione, anche da un punto di vista della tutela dell'integrità psicofisica e dell'attitudine al lavoro del soggetto richiesto. La attività del collocatore intesa come condizione legale alla assunzione (10), viene per tal modo perfe-

(8) Come si legge nella circolare già citata del Min. del Lavoro e prev. soc. 24 aprile 1950, n. 1412/13, le funzioni del collocamento quali risultano dalla legge n. 264 sono :

a) evitare parzialità nell'avviamento al lavoro ; b) agevolare l'incontro fra datore e prestatori di lavoro ; c) determinare lo stato di bisogno dei disoccupati per avviare al lavoro coloro che versano in stato di maggiore necessità.

La circolare ribadisce il principio della libertà di offerta e di domanda del lavoro e mette in rilievo che si tratta di mediazione di natura pubblicistica (pag. 2°).

9) Cfr. LEGA, *Questioni vecchie e nuove in tema di collocamento*, in « Dir. Lav. », 1950, I, 139.

10) Cfr. MAZZONI, *Il contratto di lavoro nel sistema del diritto it. del lavoro*, Firenze, 1952 pag. 307 segg.

Secondo il LEVI, (*Istituzioni*, cit. pag. 94) l'U. di C. non si limita a rimuovere un ostacolo all'assunzione, ma individua esso stesso uno dei soggetti del futuro rapporto perchè la designazione vincola il datore di lavoro il quale potrà eventualmente non porre in essere alcun rapporto ma, se lo pone in essere, non potrà evitare di contrarlo con il lavoratore avviatogli.

Tale opinione non ci sembra del tutto esatta. La designazione non vincola, come è pacifico, l'imprenditore, onde la assunzione è subordinata (condizionata) al di lui consenso. Che se egli

zionata e circostanziata e rientra indubbiamente nella natura pubblicistica attribuitavi dalla legge.

Quanto ad una pretesa menomazione della libertà di lavoro nei riguardi del lavoratore disoccupato che può vedersi escluso dall'assegnazione, è a ricordarsi che secondo alcuni (11), egli non può vantare, un diritto soggettivo allo avviamento, ma solo un interesse legittimo.

Resta invece integro il suo diritto soggettivo alla iscrizione nelle liste dei disoccupati, sul concorso dei requisiti voluti dalla legge.

Tuttavia quando si verificano per il disoccupato iscritto anche tutte le condizioni prescritte dalle leggi sul collocamento, compresa la precedenza nella graduatoria risultante da dati obbiettivi e non da valutazioni discrezionali, non può contestarsi, secondo noi, che egli non abbia un diritto, nei confronti dell'Ufficio, ad essere avviato al lavoro (non un diritto a essere assunto dall'imprenditore, salvo i casi di assunzione obbligatoria) (12).

Ora tale diritto non verrebbe compromesso o abolito dal proposto sistema; gli viene anzi espressamente riconosciuto attraverso la concessione del diritto di ricorrere contro le arbitrarie valutazioni e assegnazioni del collocatore.

Piuttosto potrà forse essere obbiettato che le nostre proposte possono rivelarsi come controproducenti agli effetti di un maggiore e più celere assorbimento della mano d'opera. Il rilievo ha carattere eminentemente pratico. Senza dubbio una maggiore oculatezza nell'avviamento al lavoro in relazione alla maggior mole e delicatezza dei compiti del collocatore, potrà forse ritardare lievemente qualche assegnazione, ma occorre scegliere fra due mali il minore: o permettere che l'individuo affronti un lavoro inadatto che può provocare danni forse irreparabili alla sua salute; o sopportare un eventuale prolungamento del suo stato di disoccupazione, che, tuttavia, non pregiudica il diritto a ottenere le provvidenze che sono riservate a chi è involontariamente disoccupato e che fa anche salvo il diritto a ricorrere contro errate valutazioni o abusi del collocatore.

Senza dubbio il secondo sistema, per quanto più complesso, presenta minore gravità, specialmente se si migliorerà il trattamento economico del disoc-

---

vuol porre in essere il rapporto potrà farlo anche con altro lavoratore, diverso da quello assegnatogli in un primo tempo e da lui respinto per validi motivi (ad es., perchè incapace o inadatto alla lavorazione) purchè gli pervenga sempre attraverso l'Ufficio di collocamento. Meglio è quindi parlare di una condizione legale per la valida formazione del contratto (MAZZONI, op. e loc. cit.) la quale traducendosi in una condizione soggettiva attinente alla capacità di stipulare un valido contratto di lavoro costituisce un presupposto o requisito soggettivo di validità dello stesso.

La mancanza di autorizzazione pone dunque in essere un difetto di legittimazione passiva o recettiva (BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, 2ª ed., Torino, 1950, pag. 508 e 229).

(11) GASPARRI, *Il collocamento dei lavoratori*, in «Dir. Lav.», 1940, I, 250.

(12) Si veda l'elaborata indagine di ZANINI, *Assunzione obbligatoria e diritto soggettivo alla assunzione*, in «Mass. Giur. lav.», 1951, pag. 109 e segg. e specialmente a pag. 111 (nota 6) et passim.

cupato e se si porrà in grado il lavoratore di frequentare corsi di riqualificazione professionale che gli consentano di attrezzarsi per un lavoro più adatto al suo organismo e alle sue condizioni psicofisiche.

Potrebbe anche obbiettarsi che di fronte all'attuale sistema, quello proposto rappresenta una complicazione del meccanismo di avviamento al lavoro. Indubbiamente i nuovi obbiettivi che si vorrebbero attuati aumentano le operazioni di esso. In particolare si esige dal collocatore una adeguata preparazione, una grande sensibilità e prontezza di valutazione, di fronte a problemi di natura fisiologica e di tecnica organizzativa aziendale. Certo si tratta di un compito difficile, che deve essere assolto da personale ben preparato. All'uopo bisognerà anche rivedere e disciplinare i ruoli di questa categoria di funzionari, richiedendo per la loro assunzione determinati requisiti di capacità e di moralità e corrispondendo loro un più dignitoso e adeguato trattamento economico. Ma non potremo continuare a lasciare ancorato a criteri così empirici, quali quelli previsti dalle vigenti disposizioni, la delicata funzione selezionatrice del collocatore.

PAGINA BIANCA

STAMPATO IN ROMA

NELL'AZIENDA BENEVENTANA TIPOGRAFICA EDITORIALE

A B E T E

VIA PRENESTINA, 681 - TELEF. 791.127

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

Deno

PAGINA BIANCA

