REPUBBLICA ITALIANA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA DISOCCUPAZIONE

LA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

STUDI SPECIALI

ATTI DELLA COMMISSIONE Vol. IV - Tomo 1



516-1-6/4I

DONO FAMIGLIA TURCHI







REPUBBLICA ITALIANA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA DISOCCUPAZIONE

LA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

STUDI SPECIALI

ATTI DELLA COMMISSIONE Vol. IV - Tomo 1



CAMERA DEI DEPUTATI - ROMA MCMLIII

(167949)

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLA DISOCCUPAZIONE

NOMINATA DAL PRESIDENTE DELLÀ 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, Igino 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 TREMEL-LONI, 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
- V IV STUDI SPECIALI
- » V INTERROGATORI

RELAZIONE GENERALE DELLA COMMISSIONE.

Al Presidente della Camera dei Deputati on. prof. Giovanni Gronchi

ROMA

Onorevole Presidente,

il quarto volume degli Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione contiene una serie di studi che la Commissione stessa ha fatto condurre, da eminenti studiosi, in relazione ai compiti istitutivi.

Non poteva, il Collegio inquirente, trascurare aspetti giuridici, aspetti economici, aspetti storici, aspetti amministrativi che
si collegano alla necessaria analitica conoscenza del fenomeno dell'occupazione e del disimpiego: stimolò, quindi, ricerche particolari, elaborazioni di studi esistenti, raffronti e accostamenti di
osservazioni, contributi di pensiero degli uomini che potevano per
competenza e per imparzialità offrire suggerimenti utili. E' stata
consentita, a tali studiosi, pur orientando indirizzi e limiti della
ricerca, la massima libertà di espressione delle loro idee personali: ed è per questo che i giudizi espressi dagli autori non possono senz'altro e necessariamente essere assunti come quelli della
Commissione. Il prezioso contributo fu peraltro destinato alle
stampe, negli Atti, giacchè gioverà a provvide discussioni ulteriori oltrechè alla compiutezza della conoscenza di elementi nuovi
per un giudizio non superficiale.

Il volume si ripartisce in cinque tomi, nei quali la materia è raccolta con criteri, per quanto possibile, di affinità: ogni tomo comprende i risultati della serie di ricerche compiute intorno ad un aspetto determinato o a un gruppo di problemi essenzicli.

Il tomo n. 1 contiene studî di carattere giuridico e sociale: due memorie sottolineano il lato tecnico-politico dell'inchiesta parlamentare, mentre le rimanenti esaminano altri importanti aspetti giuridici che interessano la nostra ricerca: in particolare la nozione di diritto al lavoro dettata dalla Costituzione e la politica della legislazione italiana in materia di rapporti di lavoro. Segue uno studio di carattere sociologico che getta nuove luci sulle recenti tendenze evolutive della ricerca del tipo di occupazione; infine, una sistematica raccolta degli estremi della legislazione sul lavoro vigente nel nostro Paese giova alla consultazione della complessa materia, che probabilmente sarà utile ordinare in « testi unici ».

Il tomo n. 2 contiene ricerche di carattere generale riflettenti la struttura della popolazione italiana ed i riflessi del problema del disimpiego, con particolari riferimenti, tra l'altro, ai problemi degli anziani e dei giovani, delle donne lavoratrici e degli intellettuali, dello spopolamento montano e dell'urbanesimo.

Il tomo n. 3 è dedicato alle ricerche concernenti singoli campi di attività produttiva, e quindi alla distribuzione della occupazione per rami merceologici, con particolare riferimento ai settori industriali e a quelli dei servizi. Studi di carattere economico generale sono affidati al tomo n. 4; vi si pubblicano, tra l'altro, le risposte fornite dagli economisti al questionario trasmesso dalla Commissione.

Altri vari aspetti analitici del problema della disoccupazione sono raccolti nel tomo n. 5: così quelli sulla stagionalità e quelli sulla durata della disoccupazione, mentre un particolare gruppo di studi affronta la molteplice ricerca dei modi di lotta contro la disoccupazione, in particolare per l'azione che in tal senso si esercita nel campo della finanza pubblica, tanto nella fase delle entrate, quanto in quella delle spese e dei lavori pubblici.

Anche se questo vasto apporto di documentazione - che quasi sempre rifugge da amplificazioni accademiche, e sempre tien presenti gli scopi pratici dell'Inchiesta - offre materiale per la costruzione del nostro edificio, la lettura di queste pagine è invitante per nuove ricerche. Ed è vivo desiderio della Commissione che altre più compiute osservazioni vengano condotte nel nostro Paese per molti tra i poliedrici aspetti esaminati. Tuttavia ritiene la Commissione di dover sottolineare, soprattutto ai facili cercatori di semplicistiche ricette, l'importanza e la varietà di siffatto panorama, dove appare l'esigenza crescente di meditate scelte e di sicura conoscenza dei loro termini, oltrechè di fondate previsioni sui loro possibili risultati.

Il Presidente della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sulla disoccupazione

ROBERTO TREMELLONI

Roma, 26 marzo 1953.



INDICE GENERALE

Silvio Furlani - Le inchieste parlamentari in Italia e la loro influenza sulla legislazione e l'attivita' di governo	Pag.	1
CAPITOLO I – L'inchiesta elettorale del 1858 e le prime inchieste dopo la proclamazione del Regno	»	5
 Inchiesta prima della proclamazione del regno d'Italia. — 2. L'inchiesta sul brigantaggio. — 3. L'inchiesta del 1867 sulla città di Palermo. — 4. L'inchiesta del 1868 sulla Sardegna. — 5. L'inchiesta del 1875 sulla Sicilia. 		
CAPITOLO II – L'inchiesta agraria sulle condizioni della classe agricola in Italia	»	18
 Genesi dell'inchiesta Jacini. — 7. Ordinamento dei suoi lavori. — Risultati e proposte. — 9. Esito dell'inchiesta. 		
CAPITOLO III – Le inchieste giolittiane sul Mezzogiorno e sulle Isole	»	28
10. Costituzione della Commissione d'inchiesta sulle condizioni dei contadini nelle Provincie meridionali e in Sicilia. — 11. Ordinamento dei suoi lavori. — 12. Suoi risultati. — 13. Motivi e scopi dell'inchiesta sui minatori della Sardegna. — 14. Attività della Commissione. — 15. Proposte e risultati dell'inchiesta.		
CAPITOLO IV - Altre inchieste	»	38
16. L'inchiesta sull'abolizione del corso forzoso. — 17. Sulla tassa del macinato. — 18. Sulle condizioni della marina mercantile. — 19. Sull'organizzazione della marina militare. — 20. Sulla difesa nazionale terrestre. — 21. Sul personale delle amministrazioni centrali. — 22. Sulla revisione della tariffa doganale. — 23. Sul palazzo di giustizia, sulle esposizioni, sulle spese di guerra, sulle terre liberate e sui moti di Bologna.		
CAPITOLO V - Constatazioni sulla tecnica dell'inchiesta	»	47
24. Le metodologie delle inchieste. — 25. Necessità di impostare le indagini su un piano tecnico e scientifico. — 26. Giudizio tecnico e giudizio politico. — 27. Esposizione dei lavori della Commissione d'inchiesta. — 28. Carattere giuridico dell'inchiesta parlamentare.		
Appendice:		
FONTI PARLAMENTARI E LEGISLATIVE DELLE INCHIESTE - BIBLIO-	»	54

CENNI SULLE COMMISSIONI D'INCHIESTA IN INGHILTERRA	Pag.	61
Capitolo unico	»	63
Costantino Mortati - Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (Natura giuridica, efficacia, garanzie)	»	75
CAPITOLO I – Il diritto al lavoro nel sistema dei principi costituzionali	»	79
1. Il diritto al lavoro nella Costituzione. — 2. Il contenuto negativo del diritto al lavoro. — 3. Il contenuto positivo. — 4. Il principio di uguaglianza nel diritto al lavoro. — 5. Il diritto al lavoro come garanzia di occupazione.	"	19
Capitolo II – L'obbligo del promuovimento delle condizioni per soddisfare il diritto al lavoro	»	85
6. L'obbligo giuridico dello Stato. — 7 8. L'obbligo della formulazione di un piano economico per garantire efficacemente l'occupazione. — 9. Piani e programmi per l'attuazione di una politica di massima occupazione. — 10. Differenze fra piano e programma. — 11. Limiti degli interventi dello Stato per favorire l'occupazione. — 12. Deleghe del Parlamento al Governo per la formulazione dei piani economici. — 13. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. — 14. Piano economico e piano finanziario. — 15. Riffessi d'indole costituzionale alla esigenza di programmazione. — 16. Automatismo della entrata in vigore di norme per il riequilibrio dell'occupazione. — 17. Rispondenza fra misure da adottare e tipo della disoccupazione da combattere. — 18. Utilità sociale e interventi statali. — 19-21. La rilevazione della disoccupazione.		
Capitolo III – I limiti costituzionali agli interventi dell'autorità		101
al fine del pieno impiego	»	101
CAPITOLO IV – Mezzi indiretti per l'attuazione del diritto al lavoro	»	122
37. La mobilità del lavoro. — 38. La politica dell'istruzione professionale. — 39. Collocamento all'estero della mano d'opera.		
CAPITOLO V - Natura giuridica del diritto al lavoro e i mezzi di	.,	126
 40. Principi costituzionali di affermazione ideologica o di postulato politico. — 41-43. Il carattere normativo dell'art. 4 della Costituzione.— 44. Interpretazione dell'art. 4 della Costituzione. — 45. Intervento dello Stato integrativo dell'assicurazione contro la disoccupazione. — 46. Posizione giuridica del disoccupato. — 47. Il diritto al lavoro fra i diritti di personalità. — 48. Le garanzie del diritto al lavoro. 	»	120

Luisa Riva Sanseverino - La politica legislativa italiana per la disciplina del mercato del lavoro	Pag.	141
Capitolo I – Premessa	»	145
 Disciplina del mercato del lavoro. — 2. Provvedimenti che hanno diretta influenza sul mercato del lavoro. — 3. Evoluzione legislativa. 		
CAPITOLO II – Formazione professionale dell'offerta di lavoro	»	149
 Istruzione primaria e corsi professionali. — 5. Diversi gradi di scuole industriali. — 6. Sviluppo e perfezionamento dell'istruzione profes- sionale. — 7. Modifiche nella politica legislativa. 		
CAPITOLO III - Limitazioni legali all'offerta di lavoro	»	154
 Disciplina del lavoro delle donne e dei fanciulli. — 9. Limiti alla assunzione. — 10. Divieto di determinati lavori. — 11. Idoneità fisica ed istruzione. 		
CAPITOLO IV - Gli uffici di collocamento	»	157
12. Il problema del collocamento. — 13. Uffici privati e sindacali. — 14. Istituzione di uffici pubblici. — 15. Il collocamento quale funzione attiva delegata alle associazioni professionali. — 16. Istituzione degli uffici del lavoro. — 17. Legislazione attuale. — 18. Attuazione del collocamento. — 19. Il collocamento quale funzione prevalentemente assistenziale.		
CAPITOLO V - Categorie per cui vige un sistema speciale di ammissione al lavoro	»	166
 Gente di mare: iscrizione nei ruoli. — 21. Collocamento della gente di mare. — 22. Gente dell'aria. — 23. Lavoratori dei porti. — 24. Invalidi ed orfani di guerra. — 25. Reduci e categorie assimilate. — 26. Mutilati ed invalidi del lavoro. — 27. Lavoratori tbc. dimessi dai luoghi di cura. — 28. L'imponibile di mano d'opera. 		
CAPITOLO VI – Limitazioni all'autonomia delle parti per l'attua- zione del rapporto di lavoro	»	177
 29. Limitazioni relative alla durata della prestazione. — 30. Disciplina degli orari di lavoro. — 31. Ulteriore evoluzione legislativa. — 32. Riposo settimanale. — 33. Lavoro aotturno. — 34. Ferie. 		
CAPITOLO VII - Limitazioni all'autonomia delle parti per la so- spensione o l'estinzione del rapporto di lavoro	»	182
35. Sospensione del rapporto. — 36. Estinzione del rapporto: tendenza a salvaguardare la continuità dell'impresa. — 37. Limitazione della facoltà di licenziamento. — 38. Disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi nel settore dell'industria.		
Guido Maria Baldi - RIFLESSI PSICOLOGICI, GIURIDICI ED ECONO-		
MICI DEI REGIMI DI SICUREZZA SOCIALE SULLA RICERCA DEL TIPO DI OCCUPAZIONE	»	189
CAPITOLO I – Necessità di una filosofia della sicurezza sociale	»	193
1. Cenni storici sulla formazione dei primi assetti previdenziali per gli impiegati e gli operai. — 2. Contrasto fra le istanze di libertà e di sicurezza nelle classi lavoratrici. — 3. Il concetto di bisogno	<i>"</i>	170

CAPITOLO II – Cause del declino del concetto di rischio del ro- vesciamento e della trasmutazione di molti valori tradizionali e della corsa alla retribuzione fissa	Pag.	ne di molti valori tradizionali
 Iniziativa individuale e spirito di avventura. — 5. Decadere della borghesia mercantilistica. — 6. Processo formativo della nuova bor- ghesia. 		
CAPITOLO III - Considerazioni sulla popolazione attiva italiana negli anni tra il 1881 ed il 1950	»	206
 Dati statistici concernenti gli impiegati statali. — 8. Aumento del personale in servizio presso enti statali. — 9. Attuali vantaggi del lavoro subordinato. — 10. Insicurezza e decadenza del lavoro in- dipendente. 		
Capitolo IV – Considerazioni sull'invecchiamento della popolazione	»	225
 Aumento della popolazione e dati statistici in rapporto alla età. — Effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla produttività. 		
Capitolo V – Necessità di una filosofia della sicurezza sociale Conclusioni	»	239
 L'idea della sicurezza sociale sta modificando le concezioni della vita. — 14. Orientamenti e prospettive per il futuro. 		
ÎNDICE DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA VIGENTE IN MATERIA DI LAVORO E DI PREVIDENZA SOCIALE	»	245

SILVIO FURLANI

LE INCHIESTE PARLAMENTARI IN ITALIA E LA LORO INFLUENZA SULLA LEGISLAZIONE E L'ATTIVITA' DI GOVERNO



INDICE

Сар.	I — L'inchiesta elettorale del 1858 e le prime inchieste dopo la pro- clamazione del regno	5
»	II — L'inchiesta agraria sulle condizioni della classe agricola in Italia	18
»	III — Le inchieste giolittiane sul Mezzogiorno e sulle Isole	28
»	IV — Altre inchieste	38
»	V — Constatazioni sulla tecnica dell'inchiesta	50
APPI	ENDICE	
Fonti	porlamentari e legislative delle richieste — Ribliografia	54



CAPITOLO I

L'INCHIESTA ELETTORALE DEL 1858 E LE PRIME INCHIESTE DOPO LA PROCLAMAZIONE DEL REGNO

- 1. Inchiesta prima della proclamazione del regno d'Italia. --- 2. L'inchiesta sul brigantaggio. --
 - 3. L'inchiesta del 1867 sulla città di Palermo. 4. L'inchiesta del 1868 sulla Sardegna. —
 - 5. L'inchiesta del 1875 sulla Sicilia.

1. — Prima della proclamazione del Regno d'Italia, il parlamento subalpino non ricorse mai all'istituzione di Commissioni parlamentari d'inchiesta non tanto perchè si opinasse incostituzionale tale diritto, esplicitamente non menzionato dallo Statuto (1), ma per la ragione che la politica interna del decennio di preparazione tutta volta, sotto l'abile ed accorta guida del Cavour, a trasformare ed a perfezionare gli ordinamenti statali in senso liberale, rispecchiava nelle sue linee essenziali e nella sostanza, la volontà politica della Camera dei rappresentanti, e di riflesso della maggioranza del corpo elettorale e della pubblica opinione; e pertanto non dava adito a proposte miranti sia a sottoporre a circostanziato esame l'azione politica dell'esecutivo sia a sorreggerne l'operato governativo e la legiferazione con concrete formulazioni, quali appunto avrebbero dovuto necessariamente scaturire dall'approfondimento, in sede investigativa ed ispettiva parlamentare, di singoli problemi di particolare rilievo.

Nel periodo cavouriano unicamente l'esito delle elezioni del novembre 1857, che segnò una ripresa dei conservatori, diede luogo ad un'inchiesta parlamentare in diciotto collegi, le cui designazioni furono in parte sospese a causa di pressioni morali esercitate dal clero sui votanti. La Commissione, nominata dalla Camera a scrutinio segreto il 22 gennaio 1858 e costituita da sette membri, si pose immediatamente al lavoro, che svolse in gran parte a Torino. Non trascurò tuttavia di recarsi anche nelle diverse regioni dello Stato dove la sua presenza fosse necessaria per l'espletamento del mandato affidatole. Dopo oltre quattro mesi d'indagine, nella tornata del 1º giugno 1858, la Commissione fu in grado di sottoporre alla deliberazione della Camera le proprie conclusioni. Per le sedici elezioni tuttora sospese (gli eletti di S. Martino Siccomario e di Ales erani stati nel frat-

⁽¹⁾ Il diritto d'inchiesta in realtà era considerato inscindibile dal sistema rappresentativo e quindi implicito nell'art. 2 dello Statuto, cfr. A. FERRACCIU, Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno, Torino 1899, p. 189.

tempo convalidati perchè l'autorità giudiziaria incaricata dalla commissione delle relative indagini non fu in grado di accertare pretese irregolarità di procedura nello svolgimento delle operazioni di voto) la Commissione propose all'assemblea in un solo caso la convalida e in tutti gli altri l'annullamento. La Camera invece modificò parzialmente tale sindacato e si pronunciò a favore della convalida anche per i collegi di Staglieno e di Castelnuovo d'Asti.

La nomina di quella prima Commissione d'inchiesta del parlamento subalpino convinse il governo dell'opportunità di presentare un disegno di legge sulla repressione dei brogli elettorali per poter combattere con successo il ripetersi di analoghi inconvenienti. Quel disegno di legge presentato alla Camera il 24 giugno 1858, conteneva anche disposizioni tendenti a facilitare il compito delle Commissioni d'inchiesta sia elettorali sia di altro carattere, con il conferire alle Commissioni stesse la facoltà di ordinare la comparizione e l'escussione delle persone reputate informate dei fatti sui quali vertesse l'inchiesta, sotto la minaccia di perseguire penalmente coloro che si mostrassero renitenti o deponessero il falso. Quel disegno di legge non giunse tuttavia neppure all'esame degli Uffici (2). La prassi seguita da quella prima Commissione d'inchiesta della Camera subalpina costituì, anche se non corroborata dalla promulgazione di una legge speciale sul procedimento delle inchieste parlamentarî, un precedente, al quale si attennero le commissioni successivamente istituite nell'esplicazione del mandato ad esse conferito, e perciò ne abbiamo discorso più a lungo di quanto forse la sua stessa importanza politica in questa sede non meritasse.

2. — Dopo l'annessione del Mezzogiorno il governo si trovò di fronte al grave problema del brigantaggio, oltremodo complesso, determinato da motivi diversi, politici, economici e sociali. Varie volte se ne discusse alla Camera, a cominciare dal 1862, soprattutto in sede di interpellanze; né mancò la proposta, nel luglio dello stesso anno del deputato di Foggia, Giuseppe Ricciardi, della nomina di una Commissione d'inchiesta, composta di cinque deputati delle provincie meridionali, per lo studio di tale preoccupante questione. La repressione del brigantaggio costituiva insomma una urgente necessità non solo dal punto di vista della politica interna, ma anche per mantenere alto il prestigio del nuovo regno in seno alla comunità internazionale, perchè l'insicurezza della legalità nelle provincie continentali meridionali dava l'adito all'interessata propaganda borbonica contro l'unità italiana. Nella seconda metà del 1862, in seguito ad accurato esame da parte della Camera, riunita in comitato segreto, di una relazione del generale Alfonso La Marmora, allora comandante del corpo d'armata

⁽²⁾ Atti del Parlamento subalpino. Sessione del 1857-58. Documenti. Vol. II pagg. 1163 segg.

di Napoli incaricato della lotta contro i briganti, si giunse alla proposta per una Commissione d'inchiesta. Il Governo, presieduto nominalmente da Luigi Carlo Farini, ma in realtà da Marco Minghetti, si dichiarò d'accordo con la nomina di una Commissione d'inchiesta parlamentare che avesse il mandato, come ebbe a dichiarare il ministro dell'interno Peruzzi nella seduta del 17 dicembre 1862 « d'indagare le cause del brigantaggio e di studiare le condizioni attuali di questo flagello, per addivenire alla proposizione dei mezzi più efficaci per liberarne le provincie che ne sono infestate, e non già che questa avesse per iscopo un sindacato intorno a tale o tale atto, a tale o tal'altra amministrazione, a tale o tal'altro funzionario».

Inchiesta di carattere eminentemente legislativo doveva pertanto riuscire quella, tale cioè da approntare, dopo accurato ed attento studio ed esame, il materiale necessario per una adeguata ed opportuna legislazione per la repressione del brigantaggio, indagandone ed individuandone le diverse cause politiche, sociali, economiche od altre che ostacolassero il ritorno alla normalità.

Le dichiarazioni del ministro sollevarono tuttavia perplessità in qualche deputato, perchè interpretate alla stregua di una diminuzione delle facoltà investigative della Commissione stessa. La negazione di un sindacato politico verso gli atti e l'operato del potere esecutivo nella lotta contro il brigantaggio parve all'onorevole Ricciardi dell'Estrema Sinistra, lesivo dello stesso diritto d'inchiesta della Commissione, « la quale tenterebbe opera affatto vana, dovendo ella cominciare appunto dal sindacare gli atti e le opere del Governo e di tutti i suoi agenti».

Procedutosi in seguito all'elezione degli undici membri (nove effettivi e due supplenti), questa si dovette ripetere perchè al primo scrutinio solamente due eletti (Brignone e Saffi) conseguirono la maggioranza assoluta. Essendosi inoltre il primo eletto dimesso, la votazione successiva, svoltasi secondo il criterio che bastava la maggioranza relativa per far parte della Giunta, designò Sirtori, Stefano Romeo, Castagnola, Ciccone. Argentino, Massari, Donato Morelli e Mosca quali effettivi, e Finzi e Bettino Ricasoli quali supplenti. Dopo le dimissioni di Mosca e di Bettino Ricasoli la commissione risultò composta di Saffi, Sirtorì, Stefano Romeo, Castagnola, Ciccone, Argentino, Massari, Donato Morelli, Finzi, Bixio, membri effettivi, cioè di cinque rappresentanti della Destra, due del Centro Sinistro (Bixio e Castagnola) e due dell'Estrema Sinistra (Stefano Romeo e Aurelio Saffi). Fatto questo che il Massari retrospettivamente commentò come segue: « L'assemblea, nella quale prevaleva allora una imponente maggioranza di destra, largheggiando nella imparzialità volle comporre la commissione in guisa da assicurare a tutte le parti politiche una equa rappresentanza, e da dimostrare che, a parer suo, la questione non doveva essere sciolta con criteri di partito ma bensì con quello comune a tutti i partiti, di far cessare cioè una grande sventura e una grande vergogna» (3).

La Commissione, che ebbe per presidente il Sirtori e per segretario e relatore il Massari, lasciata Torino nel gennaio del 1863, si recò dapprima a Napoli, dove rimase diversi giorni, « i quali furono tutti adoperati a raccogliere il parere e le opinioni delle autorità di qualsivoglia ordine e dei cittadini di ogni condizione e di ogni opinione politica» (4). Partita da Napoli il 28 dello stesso mese, si trasferì a Foggia, giungendovi il 1º febbraio. Quivi essa si suddivise in due sottocommissioni : la prima composta dai deputati Sirtori, Bixio, Argentino e Saffi, visitò il circondario di Sanseverino in Capitanata, i boschi del Fortore, il circondario di Larino nel Molise, e quindi dopo una nuova visita a Foggia, il circondario di Melfi, il bosco di Monticchio, si recò in Basilicata, a Potenza, dove si incontrò con l'altra sottocommissione, di cui facevano parte Castagnola, Ciccone, Morelli, Romeo e Massari, che aveva percorso la Puglia barese e leccese, nonchè la regione di Matera. Per la ristrettezza del tempo a disposizione e considerando soprattutto l'opportunità di fare presto « perchè le sue indagini potessero sortire in tempo utile gli effetti che tutti ne bramano e ne aspettano», la Commissione rinunziò ad estendere la visita agli Abruzzi ed alle Calabrie, sia perchè il brigantaggio abruzzese non era che una diramazione diretta di quello della Capitanata e di Larino, sia perchè nelle Calabrie esso non raggiungeva punte preoccupanti.

Quali le cause del brigantaggio? A questo interrogativo diede una esauriente risposta la relazione del Massari, letta alla Camera riunita in Comitato Segreto il 3 e 4 maggio 1863. Premesso che il cambiamento di sovranità del 1860 non poteva costituire una causa « essenziale e generale» dello sviluppo del brigantaggio, la commissione si addentrò nell'indagine della struttura sociale del Mezzogiorno ed individuò in essa la ragione specifica e determinante di quel grave fenomeno. È la miseria dei contadini, determinata dal predominio del latifondo, e dalla diffusione del bracciantato, ed accompagnata dall'assenza di qualsiasi saldo vincolo alla terra, che costituisce uno degli incentivi fondamentali alla vita del brigante, tanto è vero che in certe regioni dove il contadino godeva di una compartecipazione ai frutti del fondo e non era considerato un semplice servo della gleba, il brigantaggio era pressochè inesistente. Alla indigenza estrema, che naturalmente degenerava con facilità nella pratica del brigantaggio concorrevano anche cause, chiamate dal relatore « topografiche», quali insuffi-

⁽³⁾ G. MASSARI, Il generale La Marmora. Ricordi biografici, Firenze 1880, pag. 281-82.

⁽⁴⁾ Relazione della Commissione d'inchiesta sul brigantaggio, in Atti del Parlamento subalpino. Sessione del 1863-64, Documenti Vol. I, pag. 671.

cienza di strade, l'abbondanza di boschi, la deficienza di terre coltivate, ecc., nonchè l'analfabetismo.

Punto fondamentale, secondo il parere della Commissione, era pertanto quello di modificare la struttura sociale delle regioni meridionali. Era d'uopo por mano a provvedimenti che trasformando le condizioni economiche, valessero « ad innalzare le plebi a dignità di popolo». Quindi diffusione dell'istruzione pubblica con conseguente lotta all'analfabetismo, affrancazione delle terre soprattutto nel Tavoliere delle Puglie, costruzione di strade, bonifica di terreni paludosi, attivazione dei lavori pubblici, miglioramento dei boschi, proposte queste alle quali si accompagnò la raccomandazione di procedere ad un riordinamento dei servizi amministrativi, della polizia e della magistratura, per eliminare gli abusi e le corruttele, particolarmente frequenti nella burocrazia meridionale.

Per poter nel frattempo efficacemente combattere il reato di brigantaggio la Commissione patrocinò la promulgazione di disposizioni legislative speciali e temporanee che assicurassero e conferissero al potere esecutivo le facoltà necessarie per una pronta ed immediata repressione del fenomeno. Il Massari richiamó l'attenzione del governo sul pericolo rappresentato per la pace interna del Mezzogiorno dalla presenza della corte borbonica a Roma. Le considerazioni svolte ottennero il plauso della Camera, espresso con l'approvazione del seguente ordine del giorno (5) presentato dalla Commissione:

« La Camera, udita la relazione della Commissione, mentre riconosce che l'esercito ha adempiuto il suo dovere con abnegazione esemplare, e rende lode a quelle milizie cittadine che più si distinsero nel combattere i malfattori, invita il Ministero a fare le opportune pratiche perchè Roma cessi di essere il sicuro asilo di coloro che congiurano contro l'ordine sociale e la pace d'Italia; a dare l'impulso che si può maggiore ad ogni maniera di lavori pubblici, ed in particolare alle strade; a promuovere l'affrancazione delle terre, le istituzioni di credito agrario e industriale, e la diffusione della pubblica istruzione; a vigilare e provvedere perchè nel personale dei diversi servizi pubblici concorrano tutti i requisiti di probità, di capacità, di patriottismo; a proseguire alacremente nel riordinamento della polizia, e fare ogni opera perchè nella repressione del brigantaggio sia assicurato il concorso di tutte le forze del paese, e passa all'ordine del giorno».

La Camera diede inoltre alla Commissione l'incarico di redigere un progetto di legge per la repressione del brigantaggio, le cui disposizioni dovevano avere di mira l'adozione di provvedimenti straordinari (6). Di tale progetto, costituito di ventinove articoli, in sede di assemblea fu sospesa la discussione per iniziativa del deputato Pica e si deliberò invece su altra proposta di assai minore mole, ma che non si discostò per il suo contenuto sostanziale dal progetto origi-

^{(5) 1&}lt;sup>a</sup> Tornata del 7 maggio 1863. Atti del Parlamento italiano. Camera. Sessione del 1861-62. Discussioni, Vol. X, pag. 6711.

⁽⁶⁾ Atti del Parlamento italiano. Camera. Sessione del 1863-64. Documenti. Vol. I, pag. 666.

nario. Approvati i provvedimenti straordinari in tale forma dalla Camera nella seduta del 1º agosto 1863, questi ottennero, cinque giorni dopo, anche il benestare del Senato e così entrò in vigore la legge 15 agosto 1863, n. 1409.

Entro quali limiti le proposte formulate dalla Commissione di inchiesta per il miglioramento delle condizioni economiche dell'Italia meridionale, e quindi per l'eliminazione di ogni incentivo di carattere sociale all'esistenza del brigantaggio, hanno condotto ad una più alacre azione legislativa specifica? Un esame dei lavori parlamentari nel periodo successivo alla pubblicazione dell'inchiesta non dà risultati oltremodo lusinghieri, poichè, a parte il fatto che non è agevole stabilire se realmente i provvedimenti di cui faremo parola siano da considerarsi una diretta conseguenza delle proposte formulate dalla commissione, è necessario riconoscere che il corpo legislativo ed il potere esecutivo, almeno per quanto riguarda la legiferazione non si dimostrarono troppo convinti dei voti espressi dalla Commissione d'inchiesta. Se si escludono infatti certe disposizioni a carattere generale in materia di credito agrario e fondiario (7), l'azione legislativa specifica si limitò a migliorare le comunicazioni stradali, intervento che tuttavia, date le pessime condizioni di viabilità di quelle regioni, rivestì più il carattere di una logica necessità anzichè quello di un programma straordinario di lavori pubblici (8). L'affrancamento delle decime feudali in terra d'Otranto, oggetto di un disegno di legge presentato il 13 luglio 1864, riscosse l'approvazione della Camera, che ne estese l'applicazione a tutte le province meridionali, il 28 aprile 1865, ma il Senato non potè discuterlo a causa dello scioglimento del Parlamento, nè allora, nè nel 1868, 1870 e 1871, anni in cui fu ripresentato al Parlamento. Dovettero infatti trascorrere otto anni perchè diventasse legge (9). Sorte peggiore toccò ad un disegno di legge sulle

⁽⁷⁾ L. 21 giugno 1869, n. 5160, sull'ordinamento del credito agrario; L. 14 giugno 1866 n. 2983 sull'ordinamento del credito fondiario.

⁽⁸⁾ L. 4 febbraio 1864, n. 1666 per un'anticipazione sul Tesoro nazionale di un milione di lire erogabile in opere stradali provinciali nella Basilicata; L. 13 maggio 1866, n. 2906 per riparazioni e rettificazioni in due tratti della strada nazionale sannitica. Spese straordinarie sui bilanci 1866, 1867 dei lavori pubblici; L. 7 gennaio 1869, n. 4806, per autorizzazione di spesa sui bilanci 1868 e 1869 per la costruzione di un tronco di rettifica della strada nazionale sannitica; L. 27 giugno 1869, n. 5147, per costruzione e sistemazione di strade nelle province meridionali continentali. Il 22 giugno 1863 era stato presentato alla Camera un disegno di legge per un sussidio di venti milioni per l'apertura di nuove strade nelle provincie napoletane e siciliane, ma esso non fu approvato dalla Camera prima della chiusura della sessione, cosicchè rimase allo stato di relazione, sebbene nella seduta del 1º agosto 1863, appunto in sede di discussione dei provvedimenti contro il brigantaggio, l'onorevole Mordini ne richiedesse la sollecita ed immediata approvazione dell'assemblea. La sua richiesta, anche se accolta dai Sì! Sì! dell'Assemblea, non ebbe però esito positivo.

⁽⁹⁾ L. 8 giugno 1873, n. 1389, sull'affrancamento delle decime feudali nelle province napoletane e siciliane.

bonifiche, di particolare importanza per il Mezzogiorno (10). Approvato dal Senato nel luglio 1864, quel disegno di legge non potè più essere discusso dalla Camera, nello scorcio di quella sessione. Ripresentato all'esame dell'assemblea elettiva all'inizio della nuova sessione dal ministro della agricoltura Torelli con la richiesta di demandare al potere esecutivo la facoltà di promulgare la legge, così com'essa era stata elaborata dal Senato, nell'intento di affrontare il grave problema della bonifica, la Commissione della Camera negò al provvedimento carattere d'urgenza, determinando l'arenamento della questione.

3. — Dopo quella sul brigantaggio, la successiva inchiesta a carattere sociale-legislativo riguardò la Sicilia, anzi più strettamente le condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo. Furono i tragici avvenimenti del settembre 1866, che videro imperare per una settimana l'anarchia e l'arbitrio nella capitale dell'isola, il movente principale di tale inchiesta (11). Nella tornata del 14 gennaio 1867, in sede di discussione sullo svolgimento o meno di un'interpellanza dell'on. Friscia su quei dolorosi fatti di Palermo e sulla relativa azione di governo, il Mordini, nell'intento di « porre un rimedio stabile e duraturo a tante sciagure» presentò la seguente mozione d'inchiesta:

« La Camera delibera di procedere ad un'inchiesta parlamentare mediante una Commissione composta di sette deputati, coll'incarico di studiare le attuali condizioni morali e politiche della provincia di Palermo, e proporre entro tre mesi, a conclusione del suo lavoro, quei provvedimenti amministrativi e legislativi, che crederà convenienti a provvedere in modo efficace e durevole alla soddisfazione degli animi ed alla prosperità di quella nobile parte d'Italia».

Appoggiata dallo stesso presidente del consiglio, Bettino Ricasoli, la proposta fu trasmessa all'esame degli Uffici, che l'accolsero favorevolmente e la ritrasmisero all'assemblea, che se ne interessò nuovamente nella seduta del 29 gennaio del 1867. In tale occasione l'onorevole Maiorana Calatabiano parlò sull'importanza delle inchieste parlamentari per un più appropriato svolgimento dell'azione legislativa e dei benefici risultati che ne potevano derivare in parti-

⁽¹⁰⁾ Nella relazione presentata il 1º luglio 1864 dal senatore Farina alla Camera alta (Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1863-64. Documenti, Vol. II. pag. 1062) si fa riferimento, per l'applicazione della legge, oltre che alle valli di Comacchio, alle paludi Pontine e alla Maremma toscana, unicamente a zone del Mezzogiorno, e si fa presente che « in una pubblicazione del cessato governo di Napoli i terreni a prosciugarsi in quel regno soltanto facevansi ascendere a 800 mila ettari».

¹¹⁾ S. CILIBRIZZI, Storia parlamentare, politica e diplomatica d'Italia, Vol. I. Napoli 1939, pagg. 488-89.

colare da quella per la Sicilia (12). Demandata, secondo il suggerimento della commissione, la nomina dei membri della giunta d'inchiesta al presidente della Camera, costui designò il 31 gennaio 1867, a comporla, gli onorevoli Brignone, Casaretto, Guicciardi, Lampertico, Martinelli, Mordini e Tamaio. Sciolta di lì a qualche settimana la IX Legislatura, la proposta d'inchiesta fu ripresentata, il 25 aprile 1867, dopo l'apertura della nuova Legislatura, da Bettino Ricasoli, non più Presidente del Consiglio. Accolta favorevolmente dalla Camera, il presidente dell'Assemblea annunziò il 1º maggio dello stesso anno di aver chiamato a far parte della Commissione gli onorevoli Bortolucci, Giovanni Fabrizi, Pisanelli, Vincenzo Ricci (cui subentrò Rorà), Sella, Tamaio e Tenani. Nominato a proprio presidente il Pisanelli, la Commissione diede subito inizio ai lavori. Raccolti a Firenze, presso i diversi ministeri, i documenti necessari che potessero illuminarla sulle condizioni del Paese che aveva missione di visitare, i Commissari giunsero a Palermo il 16 maggio. Dopo avere interrogato « ogni maniera

^{(12) «} L'inchiesta dovrà naturalmente versare sulle indagini delle condizioni economiche, morali e politiche della Sicilia, e queste indagini non saranno condotte in vista di un meccanismo puramente burocratico, ma dovranno versare sullo studio propriamente di tutto ciò che nelle condizioni presenti, oltre di quanto possa essere comune alle popolazioni d'Italia tutta, sia specialmente afflittivo alla Sicilia e più specialmente a Palermo.

Noi abbiamo molti progetti di legge intesi ad affrettare delle modificazioni, a trasformare organici, ad operare dei miglioramenti.

Ebbene quello che manca nello studio di questi progetti di legge, quello che non potremo mai completamente conseguire, io credo che sia la cognizione positiva, esatta, intera dello stato di fatto economico, morale e politico di Italia.

Capisco che una inchiesta la quale si versi sulle condizioni della Sicilia non ci darà il lume di che abbiamo bisogno, sulle condizioni generali d'Italia: ma quando si rifletta che la mancanza di opportune inchieste, che la mancanza di una statistica regolare mette il Governo e la legislatura nella necessità di distruggere oggi quello che si è fabbricato ieri, mi pare che senza accennare a difetto di sapienza, a difetto di buon volere e di patriottismo che non credo tali difetti sieno notevolissimi, quello che propriamente è dovuto mancare nella sistemazione e nel riordinamento delle istituzioni e delle leggi è stata la cognizione positiva dello stato di fatto di tutte e di ogni singola località.

Ora io afferro questa occasione, e me ne valgo per un paese che forse fra tutti è il più tribolato; approvo che si faccia l'inchiesta in Sicilia, e domandando la parola sulla discussione generale, non lo avrei fatto che per rivolgere una preghiera alla Commissione che sarà scelta.

Se noi avremo i lavori di uomini competentissimi sopra tutte le materie che riguardano l'amministrazione pubblica e gli interessi economici, morali e politici di Sicilia, perciò stesso avremo importanti materiali per la legge di pubblica istruzione che va a discutersi, principalmente per la parte che riguarda l'istruzione popolare, per le leggi di ordinamento del credito e di varie istituzioni che vi sono relative; avremo importantissimi materiali per la legge di pubblica sicurezza, che presto o tardi mi persuado dovrà essere riveduta, e che d'altronde sotto alcuni riguardi, in vista di alcuni fatti del potere esecutivo, avremo dei materiali sulla circoscrizione territoriale, dei materiali di grande importanza sull'asse ecclesiastico che in quella contrada è molto ingente; e di simiglianti materiali ce ne varremo, se si avranno ben presto nella legge che va a discutersi; avremo il materiale per ben attrezzare il saggio che si è fatto della legge del censimento dei beni ecclesiastici, e forse si troverà che vi si sperimentano tali e tanti inconvenienti che non si immaginano neppure, quando i vantaggi che se ne dovevano avere sarebbero stati immessi. Avremo infine degli elementi che potranno schiarire, rendere proficui i lavori di coloro che sono preposti a condurre e attuare leggi».

Rendiconti del Parlamento italiano. Sessione del 1866-1867 (seconda della legislatura IX). II ed. Ufficiale riveduta. Discussioni della Camera dei Deputati. Firenze, 1867, pag. 363.

di persone, dalle più alte alle più umili» ed aver procurato « di raccogliere dagli uomini più competenti larga messe di notizie di fatto e di pareri sulle condizioni morali ed economiche del paese», ed essersi servito in modo particolare dei lumi dell'agronomo Inzenga e di Simone Corleo, che nel 1861, quale deputato, si era fatto iniziatore del progetto di legge sulla concessione in enfiteusi dei beni ecclesiastici siciliani (poi L. 10 agosto 1862, n. 743), la Commissione ripartì per Firenze il 1º giugno, dopo aver visitato anche gli « istituti e i luoghi più importanti della città di Palermo, cominciando, com'era suo dovere, dalle carceri» e le principali località della provincia.

Presentando il 2 luglio 1867 la relazione alla Camera, la Commissione d'inchiesta vi allegò cinque progetti di legge. Il primo, avente per oggetto lo stanziamento della somma di cinquecentomila lire per un anno a favore degli impiegati trovantisi in disponibilità nella città e nella provincia di Palermo, tendeva ad alleviare temporaneamente le precarie condizioni economiche in cui si trovò tutto a un tratto esposta la maggior parte della burocrazia statale dell'antecedente regime in seguito alla soppressione di diversi uffici amministrativi. Il secondo progetto aveva di mira l'esenzione dall'imposta fondiaria per un periodo di otto anni onde incrementare la costruzione di case a fitti assai tenui e facilitare di conseguenza l'acquisizione di un alloggio ai più poveri, costretti a vivere in abituri poco igienici, e che, data appunto la loro condione economica, costituivano un naturale pericolo per l'ordine pubblico. Gli altri progetti patrocinavano l'aumento da tre a quattro corse del servizio postale marittimo settimanale tra Palermo e Napoli (« L'effetto di questa più frequente corrispondenza col continente italiano sarà di stringere maggiormente la Sicilia alle altre parti del regno, e di farle meno sentire gli inconvenienti della lontananza dal centro governativo ed amministrativo»); una sollecita ricostruzione dei processi le cui carte andarono distrutte durante i moti del settembre 1866; ed un particolare incremento delle strade comunali in tutta l'isola. Raccomandò inoltre la Commissione di continuare a mantenere nei propri incarichi coloro che avessero già svolto mansioni nell'amministrazione dei beni ecclesiastici in seguito soppressi, e di provvedere ad alcuni lavori nel porto di Palermo. Infine essa invitò il governo a presentare un disegno di legge che regolasse la coltivazione del tabacco nell'isola, ostacolata ed impedita dopo l'annessione.

Le diverse proposte furono quasi tutte convertite in legge (13). La discussione della proposta contemplante disposizioni relative ai detenuti nelle carceri di Palermo, fu invece sospesa dalla Camera a richiesta del deputato Asproni.

⁽¹³⁾ L. 15 agosto 1867, n. 3854, su disposizioni relative agli impiegati in disponibilità nella provincia di Palermo; L. 15 agosto 1867, n. 3855, sull'esenzione da tassa pei nuovi fabbricati di Palermo; L. 15 agosto 1867, n. 3858, sulla corrispondenza postale marittima tra Palermo e Napoli.

Nella stessa seduta del 29 luglio 1867, in cui furono appunto esaminate le proposte della Commissione d'inchiesta, fu sospesa e rimandata la discussione del progetto di legge sulla costruzione obbligatoria di strade comunali. Si deliberò tuttavia sugli articoli 24 e 25, contenenti disposizioni speciali per la Sicilia, che insieme ad un terzo articolo per la spesa dei militi a cavallo nelle provincie di Palermo e di Trapani, ebbero l'approvazione del Parlamento e formarono la legge 15 agosto 1867, n. 3857. Gli altri 23 articoli furono esaminati dalla Camera e dal Senato nel luglio-agosto dell'anno successivo: approvati e promulgati (legge 30 agosto 1868, n. 4613), costituiscono tuttora una disposizione legislativa in vigore sulla costruzione e sistemazione delle strade comunali.

- 4. La presentazione e la discussione di un disegno di legge sulla coltivazione del tabacco in Sicilia, occasionata e sollecitata, come si è visto, da una raccomandazione presentata dalla Commissione d'inchiesta per Palermo, convinse diversi deputati sardi dell'intrinseca bontà delle inchieste parlamentari. L'impulso dato all'attività legislativa su quel particolare oggetto di somma importanza per la Sicilia, mosse Luigi Serra, deputato di Iglesias e Bitti a presentare nella seduta del 28 maggio 1868 una proposta di inchiesta parlamentare sulle condizioni morali, economiche e finanziarie della sua isola, proposta che fu approvata dalla Camera il 19 giugno successivo. Compito della Commissione sarebbe stato quello di svolgere un'inchiesta « sulle condizioni morali, finanziarie ed economiche della Sardegna e specialmente sullo stato dell'istruzione pubblica, dell'agricoltura, delle arti, del commercio, delle strade, dei ponti, sugli effetti prodotti dallo assetto dei tributi, sulla esattezza dei catasti della proprietà fondiaria, sui provvedimenti opportuni, e sulla destinazione dei terreni ademprivili» (14). Di tale ambizioso programma non si fece purtroppo quasi nulla: la Commissione riconfermata per due sessioni, fu in grado solo di presentare a stampa, il 3 maggio 1871 una relazione del Sella sulle condizioni dell'industria mineraria dell'isola. In essa il deputato di Biella, dopo avere accennato alle vicende storiche delle miniere sarde, tracciò un quadro esauriente dello stato dell'industria mineraria isolana dei propri tempi e concluse con una serie di proposte da adottarsi per lo sviluppo e l'incremento di quella industria (15).
- 5. Le condizioni interne della Sicilia, soprattutto dal punto di vista della pubblica sicurezza, diedero occasione, nel 1875, ad una nuova proposta di inchiesta parlamentare. Essa fu determinata dalla presentazione di un disegno di legge sull'applicazione di provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza, che, seb-

⁽¹⁴⁾ Camera. Legislatura X. Sessione 1867-68. n. 192-A.

⁽¹⁵⁾ Camera. Legislatura XI. Sessione 1870-71. n. 101-A.

bene non ne facesse apertamente cenno, tendeva, per ammissione degli stessi ministri, a combattere in particolare l'alto indice di delinquenza dell'isola, sia preventivamente sia repressivamente (16). Il progetto governativo incontrò l'opposizione della Commissione della Camera, incaricata del suo esame, la quale, per bocca del suo relatore Depretis, dichiarò che « prima di adottare un provvedimento che ferisce lo Statuto, fosse dovere del Parlamento e del Governo di studiare profondamente la questione mediante una inchiesta». E continuava: « Questo è il metodo cui si attiene la vecchia Inghilterra : questo abbiamo praticato noi stessi prima di sanzionare la legge del 15 agosto 1863 per la repressione del brigantaggio: questo metodo merita l'approvazione di tutti coloro che, pel rispetto dovuro alle istituzioni, non vogliono offenderle con temporari provvedimenti eccezionali ove non siansi raccolte prove irrefragabili della loro necessità per una incolpabile difesa dell'ordine sociale (17)». La Commissione proponeva quindi un ordine del giorno per cui la Camera deliberasse « un'inchiesta parlamentare sopra tutte le provincie siciliane all'oggetto di studiare le loro condizioni in fatto di sicurezza pubblica, le cause alle quali quelle condizioni possano attribuirsi, ed i provvedimenti che si credono necessari» da parte di una Commissione composta di sette deputati. La minoranza della Commissione, pur condividendo il parere della maggioranza sulla opportunità di una inchiesta sulle condizioni della Sicilia, presentò un controprogetto di ventisette articoli, relativo a temporanei provvedimenti speciali di pubblica sicurezza e giudiziari per l'isola.

La Commissione d'inchiesta, appoggiata dalla minoranza, differiva per la sua composizione da quella della maggioranza. Secondo il Castagnola, relatore di minoranza, l'inchiesta, « a maggiormente dimostrarne l'importanza, la solennità e, per così dire, la stabilità» non doveva essere « semplicemente parlamentare, cioè sia votata e si compia da un solo ramo del Parlamento, ma sia, se ci lice usare questo linguaggio, legislativa, deliberata per legge, sia nel tempo stesso parlamentare e governativa», affidata ad una giunta composta di nove membri (nominati in egual numero dalla Camera, dal Senato e dal Consiglio dei Ministri) con il compito di riferire entro un anno al Governo sulle condizioni economiche e sociali dell'isola e sull'andamento dei pubblici servizi. Aperta la discussione sul disegno di legge nella tornata del 3 giugno 1875, il Presidente del Consiglio Minghetti, constatato l'atteggiamento contrario della Camera, sostituì il progetto governativo con un altro schema di legge, più succinto, di un solo articolo. Dichiarò inoltre di non essere contrario ad un'inchiesta parlamentare nelle forme in cui veniva prospettata dalla minoranza della Commissione. Votato dalla

⁽¹⁶⁾ Camera. Legislatura XII. Sessione 1874-75. n. 24.

⁽¹⁷⁾ Camera. Legislatura XII. Sessione 1874-75. n. 24-A, pag. 28.

Camera, nella seconda tornata del 16 giugno 1875, il nuovo testo governativo, si procedette all'esame del progetto di inchiesta che ebbe 195 voti favorevoli e 48 contrari, con 12 astensioni. Dopo l'approvazione del Senato, fu promulgata pertanto la relativa legge il 3 luglio.

Completata la nomina dei suoi componenti verso la metà di agosto (ne fecero parte i senatori Borsani, Verga e Cusa; i deputati Bonfadini, F. Paternostro e Gravina; i pubblici funzionari Alasia, De Luca e C. De Cesare), la Commissione si insediò il 29 dello stesso mese ed elesse a proprio presidente il senatore Borsani. Una questione fondamentale che immediatamente attirò l'attenzione della Commissione fu quella dei limiti della indagine affidatele. Come conciliare l'incombenza dell'art. 1 della legge (« inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia e sull'andamento dei pubblici servizi») con il termine di un anno, fissato in modo irrevocabile dall'art. 4, per la presentazione dei documenti e della relazione dell'inchiesta? L'insolubilità pratica di tale problema (non dodici mesi, ma diversi anni sarebbero stati necessari per il compimento di una esauriente inchiesta sociale-economica) portò la Commissione ad una interpretazione restrittiva dell'art. 1. Considerato infatti il movente dell'inchiesta stessa, determinata da un dibattito sulla pubblica sicurezza nell'isola, la Commissione decise di rivolgere la propria attenzione « a quei servizi pubblici che per l'indole loro potevano avere immediata influenza o sufficiente relazione coll'andamento della pubblica sicurezza» (18). Altro dubbio che assillò i membri della Giunta era quello se « presentare formali proposte o elaborati disegni di legge, come risultato o complemento delle proprie indagini». Sulla scorta di due precedenti deliberazioni parlamentari di inchiesta (Palermo 1867, Sardegna 1868) la Commissione risolse tale incertezza in senso negativo, poichè nella legge istitutiva del 3 luglio 1875 non rinvenne, contrariamente a quanto disposto per le Commissioni del 1867 e del 1868, disposizione alcuna che l'obbligasse a proporre quei provvedimenti, considerati opportuni. La Commissione « con ciò non credette doversi togliere anche la facoltà di indicare dove, a suo avviso, qualche riforma o qualche legge potrebbe essere di utile effetto; nè si volle proibire di esprimere qualche volta l'avviamento, il concetto generale verso cui siffatta legge o riforma dovrebbe muovere».

Dopo aver raccolto a Roma un abbondante materiale di studio, la Commissione partì il 3 novembre per l'isola, dove si trattenne tre mesi. Visitò quaranta città e comuni, tenendovi 104 udienze; ricevette delegazioni di altri 39 luoghi, dove non si recò; raccolse deposizioni stenografiche verbali di 1128

⁽¹⁸⁾ Relazione della Giunta per l'inchiesta sulle condizioni della Sicilia. Roma, tip. Eredi Botta, 1876, pag. 4.

testimoni (19). Ritornata la Giunta a Roma, fu elaborato il materiale raccolto ed entro il termine stabilito dalla legge il relatore Bonfandini fu in grado di presentare al Governo i risultati dell'attività svolta. Nè mancarono proposte di miglioramenti o suggerimenti su ogni aspetto dell'attività legislativa: per modifiche alla legge sulle strade comunali del 1868, per correzioni delle circoscrizioni amministrative e giudiziarie, per un trattamento più favorevole per i tabacchi e la distillazione degli spiriti, per una maggiore tutela degli interessi pubblici nei Consigli amministrativi delle opere pie, per riforme di pubblica sicurezza (militi a cavallo, porto d'armi), per una maggiore umanità ed un più sano criterio nella esazione dei tributi. Tali diverse proposte rimasero però lettera morta. Nel gennaio 1877 il Di Rudinì ne trasse lo spunto per presentare al Presidente del Consiglio Depretis un'interpellanza « per conoscere le intenzioni del Governo riguardo alle proposte della Commissione di inchiesta sulla Sicilia». Il dibattito, che occupò le sedute del 25, 26 e 27 gennaio, si concluse con ampie assicurazioni da parte del Depretis (20). In quali disposizioni legislative si concretarono quelle assicurazioni del Depretis? Salvo omissioni, nell'immediato futuro solamente in una : nel disegno di legge per l'aggregazione della provincia di Siracusa al distretto della Corte d'appello di Catania (legge 5 agosto 1877, n. 3994), perorata dalla Giunta d'inchiesta a pag. 75 della relazione.

⁽¹⁹⁾ Notò il relatore che la Commissione « non ebbe ad usare neanche una volta delle facoltà concesse dall'articolo 3 della legge sull'inchiesta (con cui si dava ai Commissari la facoltà di istruire procedimento penale contro quei testimoni che deponessero il falso); trovò l'arrendevolezza, anzi il desiderio di rendere testimonianza pari alla cortesia grandissima delle accoglienze e dei congedi». Ma appunto quella liberalità di informazione, per lo più interessata, fece sì che la Commissione negasse l'esistenza di una questione sociale in Sicilia e non individuasse pertanto i reali mali dell'isola, contrariamente a quanto invece fecero, con le loro indagini private in ogni strato della popolazione, il Franchetti ed il Sonnino. Cfr. soprattutto per un esame comparato dei risultati delle due inchieste la prefazione di E. Cavalieri alla II ed. del libro del Franchetti (Condizioni politiche e amministrative della Sicilia. Firenze, Vallecchi 1926) nella Collezione di studi meridionali diretta da V. Zanotti-Bianco.

⁽²⁰⁾ Il Depretis dichiarò di accettare senz'altro il seguente ordine del giorno, presentato dall'onorevole Morana: « La Camera, confidando che il Governo del Re saprà soddisfare alle legittime aspettazioni della Sicilia, tutelando energicamente la pubblica sicurezza, continuando nei provvedimenti intcsi a rendere più celere ed efficace l'amministrazione della giustizia, svi-luppando il progresso economico dell'isola e dando il maggiore impulso al compimento delle opere pubbliche, passa all'ordine del giorno». Questo ordine del giorno, che sostanzialmente in sintesi puntualizzava le proposte della Commissione di inchiesta, fu poi ritirato dal proponente, soddisfatto delle dichiarazioni « ampie, estese ed incondizionate» del Presidente del Consiglio.

CAPITOLO II

L'INCHIESTA AGRARIA SULLE CONDIZIONI DELLA CLASSE AGRICOLA IN ITALIA

- Genesi dell'inchiesta Jacini. 7. Ordinamento dei suoi lavori. 3. Risultati e proposte. 9. Esito dell'inchiesta.
- 6. L'incognita dell'« Italia agraria» all'indomani dell'unificazione non turbò i governi e l'opinione pubblica durante il decennio conclusosi con l'occupazione di Roma, sebbene l'importanza dell'agricoltura, nell'ambito dell'economia nazionale, avrebbe meritato assai attenta considerazione da parte dei responsabili della vita statale. Soprattutto le condizioni dei lavoratori della terra oltremodo ingrate, avrebbero dovuto costituire motivo di apprensione e di attento esame, poichè la noncuranza nei loro riguardi avrebbe potuto con facilità determinare un progressivo peggioramento dell'economia agricola o di una crisi sociale e politica di rilevanti proporzioni. Il primo ad attirare dalla tribuna parlamentare l'attenzione del Paese sui pericoli che potevano derivare all'ordine sociale dall'ignoranza dei disagi della numerosa classe agricola fu Agostino Bertani, il quale, nella seduta del 7 giugno 1872, parlò a favore di una inchiesta parlamentare « sulle condizioni attuali della classe agricola e principalmente dei lavoratori della terra in Italia».

La proposta del Bertani trovò sostanzialmente d'accordo il Lanza, allora Presidente del Consiglio, il quale però fu dell'opinione che fosse più opportuno affidare una tale inchiesta non ad una commissione parlamentare, ma ad una governativa. Chiusa la sessione il 20 dicembre 1873 il Boselli, pregato dal Bertani, ne riprese la proposta. Di rincalzo il ministro d'agricoltura, industria e commercio, Finali, alcune settimane dopo, presentò un disegno di legge per l'autorizzazione della spesa straordinaria di 60.000 lire a favore di una inchiesta agraria da affidarsi al Consiglio di agricoltura. Le Commissioni della Camera incaricate dell'esame delle proposte decisero di deliberare congiuntamente su ambedue e decisero che l'inchiesta fosse condotta da una commissione mista, parlamentare e governativa, composta di nove membri, tre nominati dalla Camera, tre dal Senato, e tre dal Ministro dell'agricoltura, sentito il Consiglio dei Ministri. Compito principale dell'inchiesta negli intendimenti dei relatori

delle due Giunte unite (Bertani e Boselli), era quello di « rivolgere e accentrare le sue ricerche in modo speciale sopra questi argomenti :

- 1) Le condizioni economiche, intellettuali e morali delle classi lavoratrici delle campagne
- 2) Le relazioni tra il capitale e il lavoro nella produzione agraria, ossia i contratti tra il proprietario, l'affittuario e il coltivatore.
- 3) Le questioni relative alle imposte che cadono sulla proprietà fondiaria e sulla classe dei produttori e lavoratori delle campagne.
 - 4) Le condizioni dell'istruzione agraria in Italia e degli istituti che ad essa si riferiscono» (21).

Per quanto riguardava il metodo di esecuzione «l'inchiesta di regola generale dovrà essere scritta, dovrà cioè farsi dal centro, mercè gli interrogatori diffusi nel paese in quei modi che la Giunta incaricata di eseguirla stimerà più opportuni sia valendosi dei municipi o dei comizi agrari, sia creando speciali rappresentanze». Solamente nei casi in cui si dimostrasse insufficiente, ai fini dei risultati, tale rilevazione scritta, si doveva procedere ad inchieste locali: ciò non tanto perchè si fosse a priori favorevoli ad un metodo o contrari ad un altro, ma per ragioni di carattere economico, in diretta dipendenza dell'eseguità della cifra stanziata per i lavori della Giunta. Lo scioglimento della legislatura impedì di nuovo che la proposta inchiesta giungesse in porto. Siccome tuttavia già in sede di Commissioni il ministro Finali si era dichiarato d'accordo con le idee fissate nella relazione Bertani-Boselli provvide lo stesso Finali, nella tornata del 30 gennaio 1875, a farsi iniziatore di un disegno di legge, del tutto corrispondente a quanto deliberato nello scorcio della passata legislatura. Ma la gestazione dell'inchiesta agraria non era ancora per nulla terminata : dovette passare ancora più di un anno perchè la Camera ne affrontasse la discussione in assemblea. Approvato finalmente il relativo disegno di legge il 2 maggio 1876 e trasmesso quindi al Senato, l'inchiesta subì altro arresto, dovuto ancora una volta ad uno scioglimento di Legislatura. Ormai, il più era però fatto. Subito dopo l'apertura della XIII Legislatura (20-11-1876) il nuovo ministro di agricoltura Maiorana-Calatabiano presentò per primo disegno di legge al Senato quello sull'inchiesta che, approvato dalla Camera Alta il 21 febbraio 1877 fu trasmesso nello stesso giorno all'Assemblea elettiva, che lo ratificò, senza che nessuno vi prendesse la parola nel corso della discussione, il 13 marzo. Due giorni dopo la Giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola fu istituita per legge. Quindi le due Assemblee legislative ed il Governo procedettero alla nomina dei dodici (non più nove) commissari, tutti senatori o deputati, poichè anche il Governo, anzichè designare impiegati dello Stato o privati preferì designare membri della Camera elettiva. La Commissione composta dai senatori Berti Pichat, De Siervo, Jacini, Vitelleschi e dai deputati Angeloni,

⁽²¹⁾ Camera. Legislatura XI. Sessione 1873-74, n. 78-A e 85-A, pag. 7.

Bertani, Branca, Damiani, Fossa, Morpurgo, Salaris e Toscanelli (al deputato Fossa e al senatore Berti Pichat, morti nel 1878, subentrarono il deputato Meardi ed il senatore Tanari) si riunì la prima volta, con l'intervento del Ministro per l'agricoltura, il 30 aprile 1877 ed elesse a proprio presidente, con sei voti su otto, il senatore Jacini, ricco proprietario terriero del Cremonese ed ex ministro dei Lavori Pubblici. Si era rivelato esperto conoscitore delle questioni agricole della Lombardia con un'opera, presentata e premiata col primo premio nel 1851 (aveva allora appena venticinque anni) ad un concorso bandito dall'Istituto lombardo di scienze, lettere ed arti, dal titolo: « La proprietà fondiaria e le popolazioni agricole in Lombardia». Nella scelta del proprio presidente la Commissione ebbe la mano particolarmente felice non solo per le qualità dell'uomo cui volle affidare la direzione dell'ardua impresa, ma anche perchè il compimento di una inchiesta agricola italiana costituì, fin dal 1851, una delle sue più vive aspirazioni. Nella chiusura del suddetto volume egli infatti si augurò « di invogliare con queste pagine altri più valenti di lui a proporsi la stessa meta in modo che altrettante inchieste intorno ad un ordine di cose in cui sono riposti gli interessi più vitali del paese venissero perfezionate in Lombardia ed estese da questa alla restante valle del Po, e quindi a tutta la penisola» (22). Orbene, con tali intendimenti il Jacini indirizzò la commissione da lui presieduta ad « un'inchiesta parlamentare che abbracci tutto quanto l'organismo agrario di uno dei maggiori Stati d'Europa, da compirsi nel brevissimo tempo di due anni, e con la spesa di lire 60.000, vale a dire con uno stanziamento inferiore di gran lunga a quello che occorse per qualsiasi delle altre inchieste parlamentari che furono istituite in Italia sopra argomenti assai più circoscritti» (23). A causa dell'assoluta insufficienza di qualsiasi indagine o statistica agraria precedente, la Giunta, trovatasi alle prese con immensi ostacoli, dovette costruire tutto ex novo. In tali condizioni non bastevole si rivelò il periodo di due anni fissato al compimento dell'inchiesta ed irrisoria la somma stanziata: fu giocoforza chiedere un prolungamento del termine concesso per adempiere al mandato, prolungamento accordato dapprima fino al 1882, ed in seguito per altri 18 mesi, insieme allo stanziamento di ulteriori fondi per un complesso di 355.000 lire. L'esiguità dei fondi stanziati al principio e la ristrettezza di tempo fissata al compimento dell'inchiesta saltano ancora più evidenti se si considera il fine dell'inchiesta, sintetizzato dal Jacini nei seguenti quattro punti programmatici:

⁽²²⁾ Cit. da F. COLETTI, Stefano Jacini e l'agricoltura italiana, pag. L., della Pubblicazione edita nel centenario della nascita. (S. JACINI, L'inchiesta agraria - Proemio - Relazione finale - Conclusioni dell'inchiesta sulla Lombardia - Interpellanza al Senato. Piacenza, Federazione Italiana dei Consorzi Agrari, 1926).

⁽²³⁾ Atti della Giunta per l'inchiesta agraria. Vol. I - Proemio del Presidente, pag. 4.

- « 1) procedere spassionatamente, accuratamente, e senza influenza di idee preconcette, alla ricerca delle notizie attinenti alla economia rurale d'Italia, circondando le investigazioni di tutte le garanzie possibili che permettano di ritenerle ineccepibili;
- 2) estendere tali investigazioni fino a quei limiti che permettano di fornire al Paese e ai suoi legislatori quel complesso di notizie sugli interessi molteplici dell'economia rurale, che possa servire agli scopi della pubblica amministrazione e ad incoraggiare ulteriori studi più particolareggiati;
- 3) esporre i fatti constatati, nella connessione reale in cui stanno fra loro, affinchè la nazione acquisti piena consapevolezza di ciò che è il problema agrario in Italia e contribuisca con tutte le forze a rendere efficaci e a completare i rimedi diretti e indiretti, che può opporre lo Stato ai mali esistenti;
 - 4) indicare in qual misura e in qual ordine debbano essere applicati tali rimedi».
- 7. Compito veramente immane. Da una raccolta di dati statistici e da singole indagini sulle diverse strutture dell'economia agraria in Italia, bisognava pervenire ad una chiara individuazione del problema agrario nella vita sociale e politica della Nazione, in modo da giungere, quale a maturo frutto di un'indagine capillare, via via arricchitasi di nessi fino allora rimasti sconosciuti ed ignoti, alla formulazione di un vero e proprio programma di governo che, sebbene volto in primis alla soluzione precipua di problemi attinenti all'agricoltura, avrebbe toccato, da vicino, le stesse linee direttive di tutta la politica interna ed estera dello Stato, in virtù appunto dell'importanza (svelata dalla stessa inchiesta) dell'« Italia agraria» nell'ambito dell'economia nazionale. Se questo fu il concetto direttivo dell'inchiesta, conseguente all'interpretazione della legge istitutiva della Commissione, quali i metodi escogitati e adottati per attuare nel modo più completo possibile, il programma prestabilito? Secondo il Jacini, l'impostazione data dal Parlamento all'inchiesta non era troppo confacente allo scopo perseguito. L'esecuzione affidata esclusivamente a membri delle due Camere e non a tecnici della scienza agraria poteva compromettere la stessa riuscita del mandato ricevuto, tanto più che « né il Parlamento né il Governo scelsero a loro rappresentanti uomini non in vista» ma « entrambi affidarono tale incarico a parecchi personaggi eminentemente politici, a capitani e a sentinelle avanzate di partiti, e relatori di importanti leggi parlamentari, ad uomini, insomma, sopraccaricati di altre pubbliche missioni». Il Jacini avrebbe invece preferito — cose tutte queste che espone apertis verbis nel Proemio — che l'inchiesta fosse « parlamentare per l'indirizzo, per il programma e per l'alta direzione» ed « amministrativa invece per l'esecuzione del lavoro», da affidarsi nella sua parte generale, alla Direzione per l'agricoltura e di statistica del Ministero d'agricoltura e ad altre autorità dell'amministrazione statale. Compito delle autorità amministrative doveva essere la definizione delle zone agrarie, in cui si sarebbe svolta la parte speciale dell'inchiesta, compiuta in loco « da appositi delegati scelti fra gli uomini del luogo o di territori vicini, noti fra i più competenti ed esperti». È, adduceva il Jacini a giustificazione di un tale

procedimento, il fatto che « i fenomeni dell'economia rurale hanno, in ciascuna zona, una fisionomia loro propria, esclusiva, caratteristica, la quale è il risultato di mille circostanze diverse, cosicchè traggono facilmente in inganno il giudizio anche di un economista-agronomo quando sia digiuno di esperienza del luogo; né si lasciano facilmente sorprendere nella loro realtà, mediante la visita fugace di una Commissione», cosicchè « quei fenomeni esigono, per essere bene conosciuti, esatte cognizioni locali e prolungata permanenza nella zona presa ad esaminare, tenuto presente anche che «non c'è nulla che rifugga da ogni veni, vidi, vici come l'organismo agrario di un territorio; né che si presti meglio a mistificare chiunque abbia la pretesa di scoprirne i segreti senza sufficiente iniziazione».

Il metodo auspicato dal Jacini, a parte gli inconvenienti derivanti dall'indagine generale da affidarsi alle autorità amministrative (24), fu seguito, con ottimi risultati, dall'inchiesta sui contadini meridionali del 1906 (25), ma nel caso dell'inchiesta presente, a norma di legge, era inattuabile per lo meno nella forma. Ai pericoli rappresentati da un'indagine effettuata senza il concorso di elementi locali il Jacini dovette porre riparo: l'unico modo di ovviare all'inconveniente gli parve quello di infondere una certa unità al lavoro da compiere, conseguibile mediante l'uso di un questionario assai esteso, cosicchè, per logica esclusione, l'attenzione del Commissario di una determinata zona agraria si trovasse ipso facto polarizzata su certi problemi, senza incorrere nel pericolo di rivolgere particolare cura a questioni, appariscenti sí, ma di interesse minimo o secondario. Tale programma questionario condensava in sei gruppi, variamente estesi, ogni argomento relativo al territorio e al clima; alla popolazione e alla sua distribuzione; all'agricoltura, alle industrie ed ai fattori delle produzioni agrarie (culture, malattie delle piante, industrie speciali derivanti dalle piante, animali, loro prodotti e industrie derivanti, igiene del bestiame, sistemi di coltivazione e rotazioni, irrigazione, bonifiche, concimi, macchine agrarie,

⁽²⁴⁾ Nota il Coletti, a pag. XXII dello scritto citato: « Non si può ammettere a priori che ogni Direzione interessata abbia il personale capace da adibire a così fatto lavoro straordinario, che, fra l'altro, richiede qualità personali specialissime, con prontezza, facilità d'intuizione, versatilità, abilità da giudice istruttore, senza contare, naturalmente, le cognizioni specifiche tanto tecniche quanto economiche che la complessa rilevazione porta con sè. E poi — diciamolo francamente — il personale ministeriale non avrebbe sempre contro di sè, proprio per il suo carattere ufficiale, la diffidenza delle persone chiamate a fornire elementi ed informazioni, visto e considerato che la gente sospetta sempre che dove c'è lo zampino del governo ci sia anche il fisco?»

⁽²⁵⁾ Il Coletti, che di tale inchiesta fu il segretario generale, a pag. XXIII del citato scritto così ne scrive: « Si separò nettamente l'opera, dirò così, politica e sociale, di naturale spettanza dei personaggi politici, cioè dei senatori e deputati componenti la commissione, dall'opera tecnica ed economica che fu per intero affidata a commissari scelti, aventi il diritto e anche l'obbligo di esporre la firma nella propria relazione (tante relazioni quante le regioni). Così costoro erano stimolati nel loro amor proprio e nel loro senso di responsabilità ed erano portati a dare per intero quello di cui erano capaci. E quello che la commissione si aspettava effettivamente ebbe a verificarsi. Se la inchiesta è ben riuscita — e ardisco dirlo perchè così è da tutti riconosciuto — si deve, principalmente, proprio a così fatte particolarità dell'organizzazione».

conservazione dei prodotti agricoli, ricavo lordo e netto dei poderi, importazione ed esportazione, istruzione agraria, credito agrario, viabilità, proposte di miglioramenti); alla proprietà fondiaria; alle relazioni esistenti fra proprietari e coltivatori del suolo; ed alle condizioni fisiche e morali, intellettuali ed economiche dei lavoratori della terra.

Incombenza preliminare della Giunta e condicio sine qua non di un proficuo svolgimento dell'Inchiesta era aprire « un'istruttoria del grande processo dell'economia rurale italiana per ottenere l'inventario della medesima». A tale fine tutto il territorio dello Stato fu suddiviso in dodici compartimenti, ed a ciascuno dei Commissari ne fu affidato uno seguendo un criterio regionale (26). Siccome d'altra parte la rilevazione e la raccolta dei dati, effettuata in siffatto modo, poteva facilmente dimostrarsi, in seguito ad accurato vaglio, insufficiente ed incompleta, e presentare delle lacune, la Giunta decise di bandire a complemento della suddetta istruttoria, « un concorso a premio per la compilazione di monografie agrarie illustrative di ciascuna regione, le quali monografie dovrebbero rispondere al programma questionario che la Giunta aveva formulato». Quel concorso non riuscì però nell'intento, a causa delle difficoltà presentate dall'argomento delle monografie: raccogliere, ed elaborare le notizie sulle singole regioni non era infatti impresa agevole, considerata la loro estensione. La Giunta deliberò quindi di limitare le proprie richieste all'illustrazione di singoli circondari, e non di regioni, e bandì in tal senso un nuovo concorso il 24 dicembre 1878, assai più fortunato del precedente, perchè confortato dalla presentazione di 174 monografie, di cui una gran parte ebbe un premio in denaro e fu pubblicata negli Atti dell'Inchiesta. Nota il Jacini alla fine del Proemio che « tali studi che essa (la Commissione) ha provocato in ogni parte del paese bastano ad infonderle il conforto che, comunque venga giudicata l'opera sua in tutto il resto, essa lascia una traccia utile di sè; e ciò varrà ad indennizzarla della indifferenza del pubblico, delle diffidenze di una gran parte delle classi interessate, e della poca benevolenza che incontrò presso il ceto politico, fatte le debite eccezioni ».

8. — Nella sua XXXIII adunanza, il 10 marzo 1881, la Commissione, approvando la stampa del *Proemio* del suo Presidente, dichiarò ufficialmente chiusa «la prima fase» dell'inchiesta: per compiere l'inventario dell'economia rurale italiana la Giunta aveva impiegato quasi quattro anni. Dovevano passare tutta-

⁽²⁶⁾ Ecco l'elenco dei diversi compartimenti e commissari: Sicilia-Damiani; Sardegna-Salaris; Calabria e Basilicata-Branca; Napoli con Terra di Lavoro, Benevento ed i due Principati-Farina; Puglie, Abruzzi e Molise-Angeloni; Roma, Maremma toscana, Umbria-Vitelleschi; Emilia-Ducati, Marche-Berti-Pichat; Toscana-Toscanelli; Liguria-Bertani; Piemonte-Fossa; Lombardia-Jacini; Veneto-Morpurgo.

via ancora più di tre anni, occupati in visite collegiali della Giunta in luoghi degni di particolare considerazione e in dibattiti sui rimedi più opportuni da proporsi, per giungere alla compilazione della Relazione finale di Jacini, con cui la Commissione terminò la propria opera.

Nella Relazione finale il Jacini fa in primo luogo presente che l'inchiesta aveva rivelato l'inesistenza di un'Italia agricola, cioè presentava una tale varietà di condizioni di fatto da escludere qualsiasi struttura agricola unitaria. Ne scaturì la difficoltà insuperabile di proporre l'adozione di un preciso programma di migliorie o di accorgimenti e di provvidenze legislative, in modo da raddrizzare al più presto le critiche condizioni dell'agricoltura italiana. Sebbene l'inchiesta avesse dimostrato che la situazione agricola del paese, in senso assoluto, avesse progredito rispetto allo stato di cose esistente anteriormente all'unificazione politica, era innegabile un peggioramento relativo, dovuto sia ai progressi registrati nel frattempo nelle nazioni estere, sia a particolari cause interne, quali ad esempio, il mancato investimento di capitali nell'agricoltura, determinato dalla esistenza di fonti più remunerative (beni demaniali, carte pubbliche) e da innumerevoli imposte gravanti, direttamente o indirettamente, sulla terra. Un altro pericolo notevole per la produzione agricola italiana era costituito dalla concorrenza estera: ad essa si poteva porre riparo con un moderato sistema di dazi, che tuttavia « non abbiano ad essere tali da imprimere alla nostra agricoltura un indirizzo che ne comprometta il razionale risorgimento». Soprattutto bisognava industrializzare l'agricoltura: produrre di più e a costi minori, in modo da contrastare la concorrenza estera sia in patria, sia fuori.

Fino a quel punto la Relazione finale sembrava proclive ad un certo pessimismo sugli sviluppi futuri dell'agricoltura italiana, ma in realtà non c'era da preoccuparsene. Affermato che l'Italia agricola è potenzialmente ricchissima, il Jacini dà conto di questo suo ottimismo consistente:

I) « nella possibilità di aumentare la superficie produttiva d'Italia per mezzo del rimboschimento e delle bonifiche dei terreni acquitrinosi; impresa dispendiosa, lunga e difficile, ma di esito certo, quando il Governo di una grande nazione ci si mette davvero;

II) « nella possibilità di applicare alla coltivazione delle terre strumenti più adatti, concimi su più larga scala, e avvicendamenti più razionali mirando ad ottenere maggiore produzione di foraggi, ciò che già si fa, ma che vorremmo fosse fatto in misura molto maggiore;

III) « nella possibilità di aumentare le piante arboree utili e gli ortaggi, utilizzando così il nostro sole, il quale acconsente al clima italiano e vieta ai climi dei nostri vicini, molte speciali produzioni, ricercatissime oltre Alpi; e così pure di estendere fin che sia possibile l'irrigazione la quale, combinandosi con una intensità di calorico che, in Italia, è fra le maggiori d'Europa riesce qui a suscitare dalle terre, anche mediocri, prodotti affatto straordinari e tali da lasciare dietro a sè, a grande distanza, altri paesi fra i più fiorenti per l'agricoltura;

IV) « nella possibilità di trar partito migliore, nell'interesse della produzione agricola, di una popolazione rurale, la quale, come già dicemmo, per intelligenza e laboriosità, forse non è pareggiata da nessun'altra d'Europa».

L'attuazione di quelle possibilità era soprattutto compito del Governo che doveva promuovere le leggi necessarie allo scopo e conferire una maggiore importanza ai problemi agrari nella condotta degli affari pubblici. Al Governo, ed in particolare ai singoli ministeri competenti, è rivolta pertanto la ultima parte della Relazione che è un lungo elenco di proposte per favorire la rinascita dell'agricoltura italiana. Ai diversi ministeri si chiedeva:

Al ministero dell'interno: repressione dei furti campestri; tutela dell'emigrazione; provvedimenti igienici per la popolazione agricola (acqua potabile, fogne, malaria, risaie, pellagra, abitazioni); freno alle eccessive spese dei comuni.

Al ministero di grazia e giustizia: meno costosa e più sollecita procedura per le cause civili; estensione delle competenze dei giudici conciliatori; acceleramento della completa liberazione della proprietà rurale dai vincoli che la inceppano (enfiteusi; canoni, censi, livelli; decime di qualsiasi natura; condominii e diritti promiscui; servitù d'uso; erbatico e pascolo nelle provincie venete, ecc., ecc.).

Al ministero degli esteri: maggior riguardo alle condizioni dell'agricoltura italiana nella stipulazione dei trattati di commercio.

Al ministero della guerra: richiamo della gente di campagna sotto le armi in periodi dello anno, non cruciali per il lavoro dei campi.

Al ministero dell'istruzione pubblica: passaggio delle scuole agrarie superiori al ministero di agricoltura.

Al ministero dei lavori pubblici: tariffe ferroviarie basse per il trasporto delle derrate agricole, regime delle acque pubbliche.

Al ministero delle finanze: provvedimenti a favore delle classi povere di campagna e della proprietà rurale, e precisamente: 1) diminuzione dell'imposta sul sale; 2) soppressione delle tasse di registro applicate alle permute; 3) abolizione dei decimi di guerra sull'imposta prediale; 4) non tassabilità a parte delle case rustiche; 5) passaggio di parte del capitale delle banche di emissione al credito fondiario; 6) passaggio delle acque demaniali in quanto servono a scopo di irrigazione, dal ministero delle finanze a quello d'agricoltura.

Al ministero di agricoltura, industria e commercio: Acquisizione di dati statistici sulla proprietà rurale e sui debiti ipotecari; compilazione ogni cinque anni, da parte dei Comizi agrari, di relazioni sulle condizioni rurali del rispettivo territorio; incoraggiare l'attività privata nelle bonifiche e nei rimboschimenti; ecc.

Con queste proposte concrete della Relazione finale l'inchiesta agraria giunse al suo termine: ad essa il nome di Stefano Jacini è irrevocabilmente legato, tanto è vero che si usa oggi chiamarla più semplicemente inchiesta Jacini. E in realtà, come scrisse il nipote, anch'egli senatore e studioso della vita agricola e politica dell'Italia del secolo XIX, nella biografia dedicata al nonno, « se la vasta indagine che va sotto il nome di inchiesta agraria emana nella sua origine da una iniziativa a cui egli era estraneo: se venne compiuta collegialmente, sicchè dodici dei quindici volumi ond'essa si compone non recano scritti da lui firmati, non è men vero che l'inchiesta, quale oggi ci appare, costituisce l'esplicazione di un pensiero suo, da lui pazientemente maturato; che il merito di averla condotta a termine, in mezzo a difficoltà di continuo rinascenti, è frutto quasi esclusivo della sua inflessibile fermezza nell'esigere che lo indirizzo ne rimanesse conforme alle linee preventivamente da lui tracciate» (27).

⁽²⁷⁾ S. Jacini Jr., Un conservatore della nuova Italia. Vol. II, Bari, Laterza, 1926, pag. 132.

9. — Sarebbe stato logico supporre che la presentazione della Relazione finale al Parlamento, effettuata ancora prima delle vacanze estive del 1884, con la sua descrizione dello stato dell'agricoltura e dei rimedi da essa richiesti per un suo retto risanamento, avrebbe eccitato Governo e Parlamento - ma soprattutto e specificamente il primo — a non frapporre indugi all'elaborazione dei disegni di legge opportuni per rendere operanti le proposte, frutto di quasi dieci anni di indagine. Invece non fu così. Alcuni mesi dopo, mentre sempre maggiormente si facevano sentire, anche nel nostro paese, le ripercussioni della crisi agraria mondiale, l'Assemblea elettiva, iniziato il dibattito su una mozione invitante il Governo a presentare provvedimenti per alleviare le condizioni delle classi agricole, fece proprie, in un ordine del giorno presentato da Giolitti, allora alle sue prime armi nell'aula di Montecitorio, tre proposte, già auspicate dall'inchiesta Jacini (28). Poichè l'adozione di tali misure, da parte del Governo costituiva sostanzialmente un espediente temporaneo, il Jacini presentò al Senato una interpellanza diretta al Presidente del Consiglio dei Ministri « sugli intendimenti del Governo circa alle conseguenze politiche che emergono dalla Inchiesta agraria» e la svolse nella tornata del 27 aprile del 1885, ponendo in rilievo, nuovamente, l'importanza dell'agricoltura nel complesso dell'economia nazionale ed augurandosi che il Governo abbandonasse «l'idea, se pur l'ha concepita, di far dipendere gli sgravi dell'agricoltura da nuove imposte; e che soprattutto inauguri un sistema di severa economia, di inesorabile sosta in ogni sorta di spese, tranne le assolutamente indispensabili». Alle considerazioni del Jacini, Agostino Depretis, allora Presidente del Consiglio, replicò, com'era solito, in modo equivoco e nebuloso; confermò sì, nelle dichiarazioni fatte nella tornata del 2 maggio, l'attuazione prossima delle proposte della Commissione d'inchiesta, ma con la riserva « che i provvedimenti a favore della patria agricoltura non possano menomamente ledere, né l'equilibrio del bilancio, né il credito dello Stato». Elencò anche i singoli provvedimenti formulati dal Governo sulla falsariga di quanto auspicato nella Relazione finale, ma dal contesto di tutto l'intervento si ricava l'impressione che non fosse nelle intenzioni del Governo affrontare decisamente il problema agricolo. Risulta insomma evidente che i rimedi proposti dall'inchiesta Jacini ebbero sì saltuaria attuazione

⁽²⁸⁾ L'ordine del giorno Giolitti, svolto nella tornata del 12 marzo 1885, era del seguente tenore : « La Camera invita il Governo a presentare entro la sessione corrente i provvedimenti necessari per ottenere che, senza compromettere l'assetto del bilancio mediante economie e riforme tributarie, e destinando a tali scopi gli aumenti naturali delle imposte esistenti :

¹⁾ sia ridotto subito a 40 centesimi, e successivamente a 30 centesimi al chilogramma il prezzo del sale;

²⁾ sia abolito immediatamente uno dei tre decimi della imposta sui terreni, e assicurata entro breve termine l'abolizione degli altri due;

³⁾ sia imposto un limite assoluto alla facoltà che spetta alle provincie ed ai comuni di sovraimporre centesimi addizionali alla imposta sui terreni ».

legislativa nello scorcio del secolo XIX, ma una organica impostazione della questione mancò pressochè assolutamente: il punto fondamentale, che era quello di industrializzare l'agricoltura, subordinato all'investimento di capitali nella economia agraria, processo legato intimamente ad un più deciso intervento dello Stato nella soluzione del problema, lasciò a desiderare, per non dire addirittura che incontrò la indifferenza dell'attività governativa. Ecco perchè Ghino Valenti, ancora nel 1911, poteva a buon diritto considerare non ancora esaurita la funzione della Giunta presieduta dal Jacini, con particolare riguardo a « quella memorabile, ma pur troppo, inascoltata Relazione finale dell'inchiesta agraria, sintesi meravigliosa dei bisogni dell'agricoltura nostra, designazione sicura, intuizione felice del cammino che deve percorrere, e che la condurrà, presto o tardi, ad un glorioso avvenire» (29).

⁽²⁹⁾ G. VALENTI, L'Italia agricola dal 1861 al 1911, in Cinquanta anni di Storia Italiana. Pubblicazione a cura della Accademia dei Lincei. Milano, Hoepli, 1911, Vol. II, pag. 5.

CAPITOLO III

LE INCHIESTE GIOLITTIANE SUL MEZZOGIORNO E SULLE ISOLE

- Costituzione della Commissione d'inchiesta sulle condizioni dei contadini nelle Provincie meridionali e in Sicilia. — 11. Ordinamento dei suoi lavori. — 12. Suoi risultati. — 13. Motivi e scopi dell'inchiesta sui minatori della Sardegna. — 14. Attività della Commissione. — 15. Proposte e risultati dell'inchiesta.
- 10. I disordini e gli scioperi che nei primi anni del secolo XX dilagarono nel Mezzogiorno e nelle Isole, mettendo a nudo ancora una volta le disagiate condizioni economiche di quelle regioni, spinsero il Giolitti a promuovere la costituzione di due commissioni d'inchiesta parlamentare. Annunciando nella tornata del 12 giugno 1906 la formazione del suo terzo ministero, dopo aver fatto presente che al malessere economico meridionale « non sarà possibile portare alcun efficace rimedio se non se ne accertano prima la entità e le vere cause», attirò l'attenzione sull'opportunità appunto di attente indagini da affidarsi a delle Commissioni d'inchiesta, anche perchè « mettere in contatto diretto la rappresentanza nazionale con le classi più sofferenti è il mezzo più efficace per dare impulso ad una seria opera di legislazione sociale, e la dimostrazione più evidente della solidarietà che unisce in Italia tutte le classi della società». Nove giorni dopo infatti il Giolitti, nella sua qualità di Presidente del Consiglio e di Ministro dell'Interno, presentò i due relativi disegni di legge per la minina delle Commissioni di inchiesta, l'una « per accertare le condizioni dei lavoratori della terra nelle provincie meridionali e in Sicilia, i loro rapporti coi proprietari e specialmente la natura dei patti agrari», l'altra « per lo studio della condizione degli operai delle miniere della Sardegna e dei loro rapporti con gli esercenti le miniere stesse».

Il carattere di inchiesta agraria speciale della prima di tali proposte viene assai chiaramente definito dal tenore della relazione con cui il Giolitti accompagnò il disegno di legge. Vale la pena riportarne estesamente la parte che tratta dell'oggetto su cui soprattutro l'inchiesta avrebbe dovuto soffermarsi:

« Assai vasto è il campo su cui la Commissione è chiamata a svolgere i suoi studi. Esso abbraccia: la grande, media e piccola proprietà; la prevalenza del contratto di fitto a quello di mezzadria; l'ordinamento del sistema tributario per quanto concerne le imposte locali ed i prestiti ad interesse, spesso usurarii; lo sviluppo della introduzione delle macchine e della concimazione artificiale; il sistema delle gabelle, ossia della mezzadria indiretta in Sicilia; l'istituzione dello arbitrato e dei probi-viri per le contese fra proprietari e coltivatori; la fondazione di Casse agrarie

per prestiti in denaro ed in derrate; di scuole agrarie; le condizioni sanitarie ed igieniche dei lavoratori... Nè può essere di certo trascurato il fenomeno dell'emigrazione, specie permanente, che, se talvolta è indice di operosità e di progresso, non di rado è sintomo della incapacità a procurarsi nel proprio paese i mezzi necessari alla esistenza, dato pure il tenore di vita, che, col progresso sociale, va a grado a grado, anche per le classi agricole, elevandosi.

Ma speciale importanza ha, fra tutti gli argomenti ricordati, quello che riguarda le relazioni fra capitale e lavoro nella produzione agraria, ossia i contratti fra proprietario, affittuario e coltivatore nelle manifestazioni diverse, che così assumono, diverse essendo nelle varie parti della Italia meridionale ed insulare le condizioni agrarie per l'avanzamento della produzione, per la sproporzione fra il numero dei proprietari e quello dei contadini, per la maggiore o minore fertitità del suolo, per la disoccupazione di un gran numero di contadini, che prestano l'opera loro a giornata, per la difettosa — se non irrazionale — circoscrizione territoriale di alcune regioni, come in Sicilia, per le periodiche crisi di speciali produzioni locali, pel diverso tenore di vita della popolazione rurale, se sparsa o agglomerata, e pel suo grado di civiltà, più o meno progredito.

Con lo studio di sì complesso problema è intendimento del Governo di avvisare ai rimedi più opportuni per lenire certi mali, là ove si riconoscono esistenti, facendo scomparire le cause di periodici turbamenti della coscienza collettiva, e conseguentemente della pubblica tranquillità dopo aver chiarito se trattisi di esagerate pretese e di smodati desideri da una parte o di ingiustificata ed egoistica resistenza dall'altra».

Dopo aver ricordato il valore dell'inchiesta Jacini, ai fini anche della più esatta conoscenza dei termini agricolo-economici della questione meridionale, il Giolitti pose in rilievo le particolari ragioni di necessità di questa nuova indagine:

« L'inchiesta che si propone, invece, è assai più circoscritta, sia per la regione cui si riferisce, sia pei fini cui riesce preordinata. Oltre di che il lungo periodo di tempo già trascorso, le mutate condizioni economiche dei proprietari e degli agricoltori; il nuovo aspetto, che, in base alle progredite teorie economiche, il contratto di lavoro va assumendo; il progressivo aumento della popolazione, per quanto attenuato dalla contemporanea crescente emigrazione; il bisogno maggiormente sentito di un più elevato tenore di vita; la mutata coscienza delle classi lavoratrici; il maggiore sviluppo della viabilità, dell'industria e del commercio; la graduale, per quanto lenta, trasformazione della proprietà stessa, sono tutti fattori, che non possono non contribuire a far riconoscere utili, anzi necessarie, le nuove indagini» (30).

In sede di Commissione referente il precedente dell'inchiesta Jacini, di altissimo valore — come scrisse il relatore Squitti — dal punto di vista scientifico-sociale, imbarazzò non poco i Commissari. Il fatto che tale inchiesta fosse rimasta praticamente inefficace ed inoperante sul terreno legislativo costituì infatti una remora ed un pregiudizio alla istituzione di una nuova Commissione d'inchiesta agraria, ma l'imbarazzo fu facilmente sorpassato, considerata l'importanza del problema e l'inadeguatezza di rilevazioni attuate ormai da più di quattro lustri. Si aggiunga a ciò che in realtà l'inchiesta Jacini non aveva potuto addentrarsi nell'esame delle condizioni del Meridione con accuratezza pari a quella dispiegata per l'Italia settentrionale e centrale, a causa soprattutto della scarsezza di monografie poste a disposizione dei relatori.

⁽³⁰⁾ CAMERA. Legislatura XXII. Sessione 1904-1909. N. 486.

30

Al Senato si fece eco del pessimismo per l'efficacia legislativa delle Commissioni d'inchiesta, il senatore Arcoleo, il quale, dopo avere ironicamente ricordato che il Depretis, una volta Presidente di una Commissione d'inchiesta sulla Sardegna, aveva studiato tanto l'argomento da dimenticarsi di presentare la relazione, dichiarò di votare « con poca fede» l'istituzione di questa nuova Commissione, poichè gli ultimi risultati l'avevano convinto « che le inchieste in tanto hanno valore in quanto si trasformano in provvedimenti di Governo». E concludeva: « Tanto vale arricchire la nostra letteratura politica di altri dotti volumi! Ma prometto fin d'ora che non domanderò al Senato che prenda atto delle proposte della Commissione» (31). Eloquente documento dell'esperienza negativa italiana sull'utilità delle inchieste parlamentari ai fini legislativi.

Promulgata il 19 luglio la legge sull'inchiesta (32), le due Camere procedettero nel dicembre all'elezione dei Commissari: risultarono nominati i senatori Visocchi, Faina, Cefaly, Borgatta, Gerolamo Di Martino, Facheris, D'Ayala Valva, Caldesi e Parona; e i deputati Cappelli, Dal Verme, Gorio, Carlo Ferraris, Raineri, Domenico Pozzi, Giusso, Lanza di Scalea, F.S. Nitti. La Commissione costituitasi nel gennaio 1907, elesse a proprio presidente il conte Eugenio Faina, umbro, buon conoscitore delle cose agrarie, il quale nel 1908 sarà anche il primo presidente dell'Istituto Internazionale d'Agricoltura. Alle funzioni di Segretario Generale dell'Inchiesta fu designato Francesco Coletti marchigiano, allievo di Messedaglia e di Bodio, ordinario di statistica nell'università di Pavia, il quale prima di ottenere la cattedra, era stato Segretario generale della società degli agricoltori italiani ed aveva eseguito, in tale qualità, delle inchieste sui contratti agrari e di lavoro agricolo in Italia, nonchè sugli scioperi agrari del 1901 e sui loro effetti economici. A questo uomo, assai preparato spettò il compito di assumere la direzione tecnica e di compilare, d'intesa con la Presidenza della Commissione, il programma dell'inchiesta e, in particolare, quello che servisse di guida ai delegati tecnici.

11. — A differenza dell'inchiesta Jacini, l'esecuzione dell'indagine non fu affidata a parlamentari, ma ad elementi tecnici. La Commissione, nella seduta del

⁽³¹⁾ SENATO. Legislatura XXII. Sessione 1904-6. Discussioni. Tornata del 14 luglio 1906. Vol. VI, pagg. 4153-56.

³²⁾ Articolo unico: « Una Giunta parlamentare procederà ad una inchiesta sulla condizione dei contadini, sui loro rapporti coi proprietari ed in ispecie sulla natura dei patti agrari nelle provincie meridionali e nella Sicilia. La Giunta sarà composta di diciotto membri, dei quali nove nominati dal Senato e nove dalla Camera. Essi rimarranno in carica fino alla presentazione della relazione, anche in caso della chiusura della Sessione, o della fine della Legislatura. La Giunta eleggerà nel suo seno il proprio presidente. È autorizzata all'uopo la spesa straordinaria di L. 60.000 da inscriversi nel bilancio del Ministero di agricoltura, industria e commercio per l'esercizio 1906-1907». (Con legge 2 luglio 1908, n. 352, furono concesse altre 130.000 lire per il proseguimento dei lavori dell'Inchiesta).

2 febbraio 1907, deliberò infatti di assolvere il mandato conferitole dal Parlamento nel seguente modo:

- «a) dividere il Mezzogiorno in cinque regioni: 1) Abruzzi e Molise; 2) Campania; 3) Puglie; 4) Basilicata e Calabria; 5) Sicilia, e ripartire la Commissione in 5 Sottogiunte corrispondenti alle 5 regioni;
- b) far precedere all'inchiesta parlamentare un'inchiesta tecnica da affidarsi a specialisti di riconosciuta competenza e imparzialità. Ciascuno di questi doveva percorrere la regione affidatagli e constatare de visu lo stato di fatto su tutto ciò che si riferisse all'oggetto dell'inchiesta, distribuire questionari, raccogliere ed elaborare dati, procuarsi documenti.

Per monografie su qualche argomento meritevole di speciale attenzione, fu data facoltà alla Presidenza di valersi dell'opera di competenti studiosi;

- c) compiuta l'inchiesta tecnica, ogni Sottogiunta si sarebbe recata nella sua regione e, assistita dal delegato tecnico, avrebbe proceduto ad interrogatori e contraddittori allo scopo di controllare e completare l'opera del medesimo per scrutare la causa dei fenomeni accertati e indagare le condizioni dello spirito pubblico;
- d) compiute e presentate le relazioni dei Delegati tecnici, compiuti i sopraluoghi delle Sottogiunte parlamentari, queste avrebbero presentato le loro conclusioni in forma di relazione, sottoponendo alla Commissione plenaria le rispettive proposte;
- e) la Commissione avrebbe infine deliberato sulle proposte delle Sottogiunte e presentato il riassunto dei suoi lavori nella Relazione finale del Presidente» (33).

In seguito a tale ordinamento furono nominati delegati tecnici: per la Basilicata E. Azimonti, buon conoscitore del Mezzogiorno agrario; per la Campania O. Bordiga, docente all'Istituto superiore agrario di Portici; per gli Abruzzi e il Molise C. Jarach; per la Sicilia G. Lorenzoni, rivelatosi acuto osservatore dei problemi agricoli con le due opere sui lavoratori delle risaie nella Lomellina, nel Vercellese e nel Novarese e sulla cooperazione agricola in Germania, e che contribuirà all'inchiesta con una relazione tecnica di grande valore; per le Calabrie, E. Marenghi; per le Puglie, E. Presutti; e per le finanze locali del Mezzogiorno, G. Carano-Donvito.

Per coordinare il lavoro dei delegati tecnici e per imprimere all'inchiesta un carattere di armonica uniformità il Segretario Generale procedette alla compilazione di un programma questionario, corredato di una relazione illustrativa (34). Duplice doveva essere il compito dei delgati tecnici: « Predisporre gli elementi dell'inchiesta nella regione a ciascuno di loro affidata» e « Assistere ognuno il rispettivo Sotto-Comitato parlamentere durante l'inchiesta nella regione». Le relazioni dei singoli delegati tecnici dovevano riuscire frutto sia di una attenta conoscenza bibliografica (come dire?) del problema, sia di rilevazioni e di indagini in loco. Su tali relazioni doveva basarsi il siccessivo lavoro

⁽³³⁾ Relazione finale del Presidente della Giunta parlamentare d'inchiesta on. Conte Eugenio Faina, Senatore. Roma, Bertero, 1911, pag. 5 (Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia, vol. VIII).

⁽³⁴⁾ Programma - questionario dell'inchiesta da servire per i delegati tecnici. Roma, Bertero, 1911 (Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia, vol. I).

delle sottogiunte parlamentari, così circoscritto nelle istruzioni formulate dalla Presidenza:

- « Il Sotto-Comitato per mezzo di osservazioni dirette, interrogatori e contradditori:
- a) controlla e completa l'opera del delegato tecnico per la constatazione dello stato di fatto;
 - b) scruta le cause dei fenomeni accertati;
 - c) indaga le condizioni dello spirito pubblico.

Nelle sue indagini ha sempre presente il fine ultimo dell'inchiesta, che è quello di provvedere ai mali lamentati, astenendosi però scrupolosamente da ogni manifestazione di opinioni personali, da promesse o da impegni, per non intralciare la libertà di azione della Commissione plenaria, alla quale sola spetta il diritto di giudicare dei fatti e di proporre i rimedi».

Ne risultò che l'opera del delegato tecnico era assolutamente libera.

La raccolta di dati fu operata anche mediante un esteso questionario trasmesso, completo o in parte, ad oltre 15.000 persone, di cui meno della metà (circa 6.400) risposero. L'inchiesta si protrasse per circa quattro anni. Ogni delegato tecnico si soffermò, da quattro ad otto mesi nella propria circoscrizione, durante i quali visitò da 75 a 103 comuni. Le Sotto-Giunte parlamentari, a loro volta, si trattennero da 20 a 52 giorni, in circa 250 comuni, procedendo all'interrogatorio di oltre tremila persone. Nel maggio 1911 la Commissione fu in grado di presentare al Parlamento i risultati delle proprie indagini. Si tratta di un complesso di sei relazioni tecniche e quattro parlamentari, di due monografie (l'una del Coletti sulle classi sociali e la delinquenza in Italia nel periodo 1891-1900 con particolare considerazione delle classi rurali dell'Italia meridionale, della Sicilia e della Sardegna; l'altra del Carano-Donvito sulle finanze locali del Mezzogiorno), del programma, della relazione generale e dei processi verbali delle deliberazioni della Giunta.

12. — Nella relazione finale, redatta dal senatore Faina, sulla scorta delle indagini dei delegati tecnici e delle Sotto-Giunte parlamentari, nonchè delle risposte ai questionari e degli interrogatori, si dà nella prima parte un'esposizione delle condizioni del Mezzogiorno e della Sicilia, e si fa un confronto con le condizioni agrarie di quelle terre all'epoca dell'inchiesta Jacini. La seconda parte è, invece tutta dedicata all'esame dei provvedimenti necessari alla risoluzione dei diversi problemi: dal rimboschimento all'emigrazione ed alla difesa della piccola proprietà coltivatrice; dà raccomandazioni per opere idrauliche e per la costruzione di strade, ed altre a favore dei proprietari e delle classi lavoratrici (con particolare riguardo al risanamento delle abitazioni, alla lotta contro la malaria, alla diffusione della piccola industria casalinga, mediante l'azione di società cooperative).

Nella conclusione il relatore, dopo aver chiarito che non bastano singoli provvedimenti, il più delle volte dettati da interessi parlamentari o elettorali a risolvere la questione meridionale, affermò:

« Bisogna cambiar rotta risolutamente e convincersi che la impresa richiede rimedi eroici per riuscire, ciò che pure fortunatamente è possibile. La terra perduta può riguadagnarsi col rivestimento a bosco e a pascolo in montagna e con la bonifica idraulica in pianura, e bonifica e chinino alleati finiranno per avere ragione della malaria. Utilizzando le risorse economiche della emigrazione si può costituire una nuova classe sociale, quella dei proprietari coltivatori, e forse il lavoro tenace otterrà un aumento di produzione anche là dove il capitale non lo ha tentato o non è riuscito. Ma tutto ciò, e altro ancora, e i provvedimenti richiesti o proposti, quando anche profondendo denaro, fosse possibile attuarli tutti, non risolverebbero il problema meridionale, perchè la causa vera di tutti i mali lamentati è il basso livello intellettuale e morale delle classi agricole lavoratrici, e forse non di quelle solamente.

Molto potrà fare la scuola, se sarà veramente educatrice, al di fuori e al di sopra delle gare e delle lotte dei partiti politici e personali, ma è illusione credere che basti la scuola. Ciò che è essenzialmente necessario, e senza il quale nè forza di leggi, nè forza di denaro riusciranno mai, è onestà di Governo, giustizia amministrativa».

Ed insisteva sulla deleteria influenza delle clientele locali e sulla tendenza governativa a voler considerare il Mezzogiorno e le isole come luoghi di punizione per gli impiegati statali neghittosi e incapaci. Pertanto:

« La grande riforma, più ancora che nei sistemi, deve farsi nei metodi elettorali e nei costumi politici di coloro che aspirano all'alto onore di sedere in Parlamento, poi nel personale, chi rappresenta ed incarna nelle provincie l'azione del Governo», poichè l'allargamento del suffragio, la libertà e la segretezza di voto costituivano meri flatus vocis, senza la concessione della libertà dalla paura e dal bisogno. Insomma: « la questione agraria meridionale è soprattutto una questione morale» (35).

Sui contratti agrari, oggetto che in primis aveva spinto all'inchiesta, il giudizio della Commissione è nettamente negativo. Le disposizioni della legge sul Mezzogiorno del 15 luglio 1906, n. 383, appositamente preparata dal ministero Sonnino, e ripresa da quello Giolitti che la promulgò, furono indistintamente considerate da tutte le Sottogiunte parlamentari (ad eccezione di quella della Campania) prive di qualsiasi « effetto utile sui contratti agrari»: insomma si riconobbe pressochè unanimamente che quel provvedimento legislativo non aveva più ragione di essere (36). A tale riguardo il risultato dell'inchiesta è significativo e costituisce una eloquente dimostrazione dell'ignoranza esistente nelle sfere governative e parlamentari, nonchè nell'opinione pubblica, intorno al Mezzogiorno. Dell'esito di questa inchiesta Faina si può sostanzialmente confermare quanto già detto a proposito dell'altra diretta da Jacini: nulla da eccepire sul suo valore da un punto di vista scientifico-sociale, assai deprimente

⁽³⁵⁾ Relazione finale cit., pagg. 121-22.

⁽³⁶⁾ Relazione finale cit., pag. 112.

invece la sua funzione di stimolante ad una più consapevole legislazione a favore dei contadini meridionali. È sufficiente citare il seguente caso per sincerarsene. Durante la discussione del bilancio di previsione del ministero di agricoltura, industria e commercio per l'esercizio finanziario 1913-1914 l'on. Cotugno svolse un ordine del giorno, con cui invitò il Governo « a presentare i necessari provvedimenti legislativi a seguito dell'Inchiesta sui contadini del Mezzogiorno». Rivoltosi all'on. Nitti, allora Ministro d'agricoltura, lo esortò al risanamento delle abitazioni dei contadini pugliesi e sollecitò la discussione di un disegno di legge, elaborato dal precedente Presidente del Consiglio Luzzatti, sulle borgate rurali. Il Cotugno si sentì rispondere che il progetto Luzzatti non era stato abbandonato, ma che non si poteva farlo approvare, perchè mancavano i denari (37).

Ebbe ragione l'Arcoleo: provvedimenti di Governo in seguito all'Inchiesta non se ne ebbero, ma in compenso altri dotti volumi vennero ad arricchire la letteratura politico-sociale sul Mezzogiorno.

13. — L'altro disegno di legge per la formazione di una Commissione di inchiesta, presentato nella stessa tornata del 21 giugno 1906, aveva per oggetto un'indagine sulle condizioni economiche ed igieniche dei lavoratori dell'industria estrattiva sarda, e delle famiglie a loro carico. L'opportunità di una inchiesta parlamentare trovava la sua ragione di essere nel fatto che diversi e discordi erano i pareri su tali condizioni. I punti sui quali, negli intendimenti dell'on. Giolitti, doveva soprattutto soffermarsi la Commissione, una volta che fosse stata costituita, furono elencati, uno per uno, nella relazione ministeriale che accompagnò il disegno di legge, là dove indirettamente si riportano le lamentele di quanti si presero a cuore le condizioni dei lavoratori delle miniere sarde (38):

« Insistentemente si afferma che le condizioni economiche, igieniche ed intellettuali dei lavoratori del sottosuolo siano tristi: che essi sono scarsamente retribuiti della penosa opera loro : che le loro mercedi permangono le stesse — se non subiscono minorazione — quantunque il valore totale della produzione complessiva segni aumento e non diminuzione.

« Si aggiunge, che al caro dei viveri, per sè stesso rilevantissimo a causa o della improduttività del terreno, o della esportazione, o della lontananza dai centri principali di produzione, va unito pei minatori il dovere di sottostare all'adozione del truck-system: che essi vivono in cameroni luridi, senza aria e senza luce, esposti alle più perniciose infermità: che molte famiglie di minatori sono ricoverate in capanne, il cui agglomeramento è contro ogni principio d'igiene e d'umanità: che si difetta di acqua potabile: che sono cadenti le scuole minerarie: che non è strettamente

⁽³⁷⁾ CAMERA. Legislatura XXII. Sessione 1909-13. Discussioni. Vol. XXI. Tornata del 23 maggio 1913, pag. 25748.

⁽³⁸⁾ Camera. Legislatura XXII. Sessione 1904-9. n. 487.

osservata l'applicazione della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli e quella sugli infortunii; e si domandano, in nome della civiltà e prosperità economica, rimedi radicali ed energici».

E continuava: «Qualunque fondamento possano avere siffatte affermazioni certo si è che serpeggia nella loro classe un malcontento, che ad ogni scintilla esplode in violenti perturbazioni. Quali siano le cause che concorrono a determinarle occorre indagare ed approfondire bene, affinchè le proposte dei provvedimenti e dei rimedi, possibili ed efficaci ad eliminarle, abbiano per base, non presunzioni o preconcetti teorici, ma fatti certi, inoppugnabili, mediante un esame e studio scrupoloso delle condizioni dei mezzi di lavoro e delle mercedi di quei lavoratori».

- 14. Approvato dalla Camera e dal Senato nella prima quindicina di luglio l'istituzione di una Commissione d'inchiesta di sei membri (tre per ogni ramo del Parlamento) nonchè lo stanziamento di 30.000 lire per i relativi lavori, Commissione che doveva rimanere in carica fino alla presentazione della relazione anche nel caso della chiusura della sessione o della fine della Legislatura, i due rami del Parlamento procedettero nel dicembre 1906 all'elezione dei Commissari, che furono i senatori Parpaglia, Carafa d'Andria, Biscaretti di Ruffia, ed i deputati Crespi, Moschini e Pala. Presidente della Commissione fu eletto il senatore Parpaglia, segretario il deputato Moschini, che ne fu poi pure il relatore. Quest'ultimo, coadiuvato da due segretari aggiunti non parlamentari, in una Relazione preliminare sul programma dei lavori della Commissione, enumerò i punti principali, su cui la Commissione stessa doveva concentrare le proprie indagini:
- « 1) Censimento generale di tutta la popolazione operaia delle miniere classificata per sesso, età, stato civile, luogo di nascita, salario, occupazione professionale, ecc.
- 2) Rilevazione dei rapporti di lavoro e cioè della organizzazione di esso, dei contratti di lavoro esistenti e delle condizioni di lavoro vigenti.
- 3) Condizioni sanitarie degli operai in riguardo alle malattie professionali ed al rischio professionale.
- 4) Condizioni di vita in riguardo alle abitazioni ed al prezzo dei generi di prima necessità, alla quale ricerca si connetterà l'altra importante sulle cantine e sull'usura.
 - 5) Condizioni morali, istruzione, rapporti familiari e sociali.
 - 6) Organizzazione operaia e suoi caratteri; cooperazione e mutualità: conflitti del lavoro.
- 7) Rapporti fra i minatori e l'ambiente: salari nelle miniere comparati con quelli nella agricoltura; da quale classe i minatori vengono reclutati; se l'industria mineraria sottragga braccia al suolo e in qual misura.
- 8) Condizione speciale fatta ai fanciulli e alle donne nelle miniere; il contratto di tirocinio, l'istruzione professionale».

Tali dati, in parte immediatamente conseguibili grazie all'inchiesta generale sulle condizioni dei minatori del regno attuata nel 1906 dall'Ufficio del Lavoro, dovevano venire completati con ricerche affidate sia ai medici provinciali della Sardegna, sia alle Cattedre ambulanti dell'agricoltura, ed alla Direzione generale di statistica per i quesiti concernenti rispettivamente le condizioni sanitarie, il reclutamento dei minatori tra la classe agricola e l'influenza o meno esercitata dalle miniere sul movimento migratorio. Alle associazioni industriali ed operaie bisognava inoltre inviare appositi questionari per rile-

vare: 1°) Quali istituzioni siano state promosse dalle amministrazioni minerarie per il bene dei loro operai e più specialmente scuole, ospedali, case operaie, bagni, casse di soccorso per la vecchiaia e per le malattie, ecc. e 2°) Quali istituzioni siano sorte fra la classe operaia ed in qual modo si siano sviluppate, e cioè leghe di miglioramento e di resistenza, cooperative, società di mutuo soccorso, casse contro la disoccupazione, ecc.» I Comuni dovevano invece offrire notizie sulle istituzioni a favore dei minatori, sulla viabilità, sull'istruzione, sui provvedimenti igienici.

Dopo la raccolta di tali dati, da operarsi sia sulla scorta di fonti a stampa, sia mediante questionari, il lavoro preliminare poteva considerarsi compiuto: sui punti rimasti incerti o apparsi di particolare ed essenziale importanza per la buona riuscita dell'inchiesta, la Commissione avrebbe approfondito le indagini in loco. Completata la raccolta dei dati entro il maggio 1908, la Commissione si recò in Sardegna il 5 di quel mese e, ritornata a Roma, provvide il 20 giugno alla elezione del relatore. Iniziata intorno alla metà del 1909 la stampa degli Atti della Commissione, per sopraggiunte difficoltà di ordine tipografico non fu possibile presentarli al Parlamento prima dell'aprile 1911.

15. — Nella Relazione finale (39) la Commissione d'inchiesta formulò le seguenti proposte ai fini di migliorare i rapporti tra datori di lavoro e lavoratori nelle miniere sarde:

Inserimento di clausole protettive dei rapporti di lavoro nei futuri atti di concessione di miniere; necessità di contratti scritti e dell'obbligo per l'esercente di avere un regolamento di fabbrica convenientemente affisso e costituzione legislativa di norme coattive per alcune clausole più importanti; preavviso minimo di otto giorni per il licenziamento; costituzione di uffici di colloca cento, possibilmente organizzati a sistema paritetico con equa rappresentanza di padroni e di operai; sicure garanzie di buon funzionamento dei collegi dei probiviri; interruzione del lavoro ad intervalli adeguati; norme più semplici e più chiare sul salario e sul metodo con cui viene computato; provvedimenti legislativi per assicurare il pagamento dei salari ogni quindicina ed il diritto degli operai ad avere settimanalmente acconti in misura non inferiore a quattro quinti del salario guadagnato; divieto assoluto per l'esercente di pagare salari o di dare acconti altrimenti che in denaro; più accurata vigilanza sulle condizioni igieniche delle abitazioni ed obbligo degli esercenti di fornire gratuitamente o a pagamento case sufficienti per gli operai occupati in quelle miniere che distino più di tre chilometri da un centro abitato; divieto di ritenute sul salario per somministrazioni di cantina; assicurazione dell'osservanza delle leggi sul servizio sanitario e sull'assistenza gratuita ai poveri; costituzione di un istituto che abbia per scopo di provvedere ad un equo trattamento di vecchiaia dei minatori sardi, anche mediante l'allargamento, nella misura che si riterrà necessaria, delle funzioni della Cassa nazionale di previdenza.

L'on. Pala, della Commissione, sostenne anche la necessità di fissare con legge un salario minimo, ma la maggioranza della Commissione non approvò una tale forma di intervento statale nella misura dei salari.

⁽³⁹⁾ Commissione parlamentare d'inchiesta sulla condizione degli operai delle miniere della Sardegna. Atti della Commissione. Vol. I. Relazione riassuntiva. Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1911.

La massima parte di tali proposte ottenne il pieno consenso del governo: infatti il 12 febbraio 1914, F.S. Nitti, ministro di agricoltura, industria e commercio, presentò alla Camera un disegno di legge sul contratto di lavoro nelle miniere (40). A norma di esso si faceva obbligo agli esercenti di compilare un regolamento di lavoro, vistato dall'ufficio minerario, contenente disposizioni sulle forme di salario attuate nella miniera; sulle persone che procedono alla liquidazione ed al pagamento; sulle eventuali cauzioni e sul loro ammontare, sulla forma e sulla misura massima delle sanzioni disciplinari, sulle mancanze per le quali sono applicabili, sulle persone che possono infliggerle, sui reclami; sull'orario di lavoro e sulla concessione e la durata dei permessi per assenza dal lavoro. Inoltre si sanciva un preavviso di almeno otto giorni per la risoluzione del contratto, salvo il caso di forza maggiore o di grave mancanza; si vietava qualsiasi adozione del famigerato truck-system con l'obbligo di pagare il salario direttamente in moneta; di effettuare il saldo almeno ogni quindici giorni, e di dare agli operai ogni settimana un acconto non inferiore a tre quarti di quanto dovuto. Gli esercenti erano inoltre obbligati ad alcune prestazioni speciali: fornire gratuitamente nelle miniere agli operai che vi sono addetti le lampade di sicurezza e l'acqua potabile; porre entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge in condizioni idonee di cubatura, ventilazione, abitabilità, ed arredamento le abitazioni date agli operai; provvedere alla costruzione di spogliatoi e di baracconi per gli operai il cui lavoro si svolgesse stabilmente all'aperto. Gli esercenti ed i proprietari delle miniere potevano essere anche costretti a fornire agli operai dipendenti, che non potessero trovare alloggio entro un raggio di cinque chilometri dalla miniera, un alloggio corrispondente alle richieste condizioni igieniche contro pagamento di un equo canone di affitto, determinato secondo criteri stabiliti dal regolamento d'esecuzione della legge. Sarebbe stata questa la prima volta che un'inchiesta parlamentare a carattere sociale vide pressochè del tutto tramutate in provvedimento legislativo le sue proposte. Abbiamo detto: sarebbe stato, perchè purtroppo quel disegno di legge non giunse neppure all'esame della Commissione referente della Camera.

⁽⁴⁰⁾ CAMERA. Legislatura XXIV. Sessione unica 1913-19. N. 103.

CAPITOLO IV

ALTRE INCHIESTE

16. L'inchiesta sull'abolizione del corso forzoso. — 17. Sulla tassa del macinato. — 18. Sulle condizioni della marina mercantile. — 19. Sull'organizzazione della marina militare. — 26. Sulla difesa nazionale terrestre. — 21. Sul personale delle amministrazioni centrali. — 22. Sulla revisione della tariffa doganale. — 23. Sul palazzo di giustizia, sulle esposizioni, sulle spese di guerra, sulle terre liberate e sui moti di Bologna.

16. — Dopo aver più particolarmente esaminato le diverse inchieste parlamentari sociali a causa della loro importanza generale nel quadro della vita politica della Nazione italiana, indipendentemente dall'efficacia o meno dispiegata sulla legiferazione, è opportuno, nell'intento di dare un'idea complessiva delle inchieste parlamentari nel nostro paese, accennare sia pure brevemente ad altre inchieste promosse, sia direttamente sia indirettamente, dal nostro Parlamento. Seguendo una partizione in categorie, adottata già dal Miceli (41) ed ora anche dal Virga (42), tratteremo in primo luogo delle inchieste legislative, ad esclusione naturalmente di quelle di cui si è già più diffusamente parlato.

Notevole inchiesta legislativa fu quella per l'abolizione del corso forzoso. Ai primi di marzo del 1868 l'on. Alessandro Rossi provocò sull'argomento un esteso dibattito, che si concluse con l'approvazione di un ordine del giorno Corsi, col quale si delegava ad una Commissione d'inchiesta parlamentare il mandato di esaminare le condizioni della circolazione cartacea e delle banche, traendone i lumi necessari per giungere all'abolizione graduale o definitiva del corso forzoso. La Commissione, nominata dalla Camera nelle sedute dal 12 al 15 marzo 1868 e composta dai deputati Cordova, A. Rossi, Lampertico, Seismit Doda, Sella, Messedaglia e Lualdi, dopo avere eletto a proprio presidente il Cordova, si pose subito al lavoro e presentò nella tornata del 25 luglio una prima relazione con la proposta di emanare d'urgenza i provvedimenti opportuni per limitare la somma dei biglietti della Banca Nazionale e per autorizzare l'emissione di biglietti di piccolo taglio. Il che fu fatto con legge 3 settembre 1868, n. 4579.

⁽⁴¹⁾ V. MICELI, voce Inchiesta parlamentare nella Enciclopedia Giuridica Italiana. Milano, 1902. Vol. VIII. Parte I, pagg. 634 segg.

⁽⁴²⁾ P. VIRGA, Le inchieste parlamentari, negli Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Catania. Nuova serie. Vol. IV. (1949-50) pag. 252 segg.

Il mandato della Commissione d'inchiesta fu esaurito con la presentazione alla Camera nella tornata del 28 novembre 1868, della relazione finale (opera del Lampertico), corredata di tre ordini del giorno, con cui si invitava il Governo a presentare tre disegni di legge: il primo per modificare i rapporti tra lo Stato italiano e la Banca nazionale « sopra basi amministrative più profittevoli per lo Stato e per il pubblico»; il secondo, per stabilire « le norme con cui possono sorgere ed operare in Italia le Banche di credito e di circolazione» e per accogliere il principio della pluralità e della libertà delle banche; il terzo, per l'abolizione del corso forzoso e per provvedere pertanto « alla convertibilità in valuta metallica dei biglietti di Banca». Le successive vicende politiche non resero possibile una deliberazione della Camera su quegli ordini del giorno. Forse è stato un bene perchè se è indiscutibile il valore documentario delle indagini della Commissione su ogni aspetto del problema della circolazione e del credito, non sembra che la proposta abolizione del corso forzoso corrispondesse a quanto fosse lecito aspettarsi da un esame imparziale della questione. Scrive infatti a tale proposito il Plebano (43): « Un dubbio lo studio spassionato dei grossi volumi in cui essa (la Commissione d'inchiesta) si racchiude aveva fin d'allora suscitato nell'animo nostro, e poichè il tempo non l'ha dissipato, dobbiamo ricordarlo; ed è che quell'opera non sia stata in ogni sua parte perfettamente obbiettiva, e che piuttosto dal desiderio di affermare l'occasione per spingere in una determinata via l'agitata questione dell'ordinamento bancario e forse anche talvolta da meno giustificabile sentimento essa sia stata guidata, anzichè dal pensiero sereno di studiare spassionatamente il problema del corso forzoso della carta in Italia».

17. — Anche la tassa sul macinato, altro grave problema di ordine fimanziario che angustiò l'opinione pubblica italiana durante il Governo della Destra, fu oggetto di un'inchiesta parlamentare. Se ne fecero promotori per primi nel gennaio del 1869 i deputati Torrigiani, Paini e Massari, ma solo il 5 giugno 1871, con l'approvazione di un ordine del giorno Corbetta, la nomina di una Commissione d'inchiesta con incarico di esaminare e riferire entro l'anno intorno all'andamento della tassa sul macinato nelle varie parti del regno, con dei diversi sistemi d'esazione dell' imposta, definitiva forma. La Commissione (Torrigiani, presidente; Cadolini, segretario; Marazio, Lesen, Lancia di Brolo, Lovito, Silvio Spaventa), eletta dalla Camera nelle tornate del 13 e del 15 giugno, a causa della chiusura della sessione, fu riconfermata nel suo mandato il 1º dicembre 1871 anche per la sessione succes-

⁽⁴³⁾ A. PLEBANO, Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fina del secolo XIX. Vol. I, Torino, Roux-Frassati, 1899, pag. 294.

siva, e fu in grado di presentare il 29 ottobre 1872 i risultati delle sue indagini, proponendo anche alcune modificazioni alla legge vigente. Tali modificazioni avevano per oggetto la determinazione della tassa da pagarsi per mezzo di un pesatore o misuratore, e l'istituzione di una quota fissa, a seconda delle diverse circostanze di fatto.

Le proposte furono parzialmente accolte dal ministro Sella, il quale il 28 marzo 1873 presentò una serie di emendamenti al progetto di legge della Commissione. Il testo ministeriale alterò tuttavia profondamente in alcuni punti le conclusioni della Commissione, cosicchè il Lancia di Brolo in un'appendice alla relazione della Giunta d'inchiesta, considerata la discrepanza esistente tra i due progetti, proponeva di rinviare praticamente la soluzione del problema nella sua integrità ad altra occasione, e di procedere intanto all'apertura di un concorso a premi « per l'invenzione di un congegno meccanico atto a pesare o misurare i cereali», che dovrà permettere, mediante l'accertamento diretto. l'esazione della tassa, « solo mezzo con il quale possa radicalmente ripararsi a tali inconvenienti e perchè si metta un ostacolo alla frode che più comunemente commettesi, quella cioè di macinare grano o altri cereali nei palmenti destinati alla macinazione del granturco». La questione, nello scorcio di quella Sessione. non fu più dibattuta, ma le indagini della Commissione ed i risultati raggiunti furono di somma utilità nella discussione delle modificazioni alla legge sulla tassa del macinato, proposte dal Minghetti, ministro delle finanze, il 22 novembre 1873 alla Camera, e promulgate con la legge 16 giugno 1874, n. 2001.

18. — La proposta di una inchiesta sulle condizioni della marina mercantile. presa in considerazione dalla Camera il 26 giugno 1880, sorse per iniziativa dei deputati Boselli, Berio, Crispi, Di Rudinì, Brin ed altri. La necessità di trasformare il naviglio a vela in naviglio a vapore e in ferro per potenziare la marina e metterla in grado di contrastare il passo alla concorrenza straniera doveva essere attentamente ponderata e solo un'inchiesta avrebbe potuto indicare con piena conoscenza delle cause, le riforme, le modificazioni legislative ed i riordinamenti opportuni. L'inchiesta, approvata dalla Camera e dal Senato, fu ordinata per legge il 24 marzo 1881. Ne fu incaricata una Giunta composta di quindici membri (cinque senatori, cinque deputati, due nominati rispettivamente dal Ministro della marina e da quello d'agricoltura, industria e commercio, ed uno da quello delle finanze), che elesse a proprio presidente il senatore Brioschi ed a vicepresidente e relatore Boselli. Frutto delle indagini della Commissione, svolte in ogni parte delle coste e dei porti della penisola, furono sette volumi in quarto, e tutta una serie di proposte, sintetizzate in trentotto punti, che si possono leggere nelle pagine conclusive dell'ultimo volume. Con la presentazione di un disegno di legge di oltre quaranta articoli su provvedimenti relativi

alla marina mercantile, da parte del ministro delle finanze, nel novembre 1883 (diventato poi la Legge 6 dicembre 1885, n. 3547), i voti espressi della Commissione d'inchiesta conseguirono in parte effetti positivi.

19. — Una proposta di legge d'iniziativa del deputato Franchetti, svolta e presa in considerazione il 5 dicembre 1903, portò ad una Commissione d'inchiesta parlamentare con l'incarico di indagare sopra tutto quanto concerne l'organizzazione della marina militare, composta di sei senatori eletti dal Senato, sei deputati eletti dalla Camera e cinque membri nominati con decreto reale, udito il Consiglio dei Ministri (Presidente: Giusso, deputato; Vicepresidenti: Manfredi, senatore, e Quarta, senatore, ambedue Commissari di nomina governativa; Segretari: Nofri, deputato e Cagnetta, di nomina governativa; membri eletti dal Senato: Baldissera, Codronchi, Damiani, Di Marzo, Mirri, Sani; membri eletti dalla Camera: Bracci, Chiapusso, Franchetti, relatore, Massimini; commissari di nomina governativa: senatore Martuscelli, Melani).

L'art. 2 della legge istitutiva della Commissione (27 marzo 1904, n. 132) stabilì che i deputati membri della Commissione continuassero nel proprio ufficio anche se in loro fosse cessato il mandato legislativo e l'art. 3; che per l'esecuzione del suo mandato la Commissione potesse citare e sentire testimoni, eseguire ispezioni, ordinare perizie, richiedere e sequestrare documenti, e fare tutte quelle altre indagini che avessero potuto condurre all'accertamento della verità: il tutto con i poteri relativi attribuiti al magistrato inquirente dal codice di procedura penale e con le pene corrispondenti stabilite dal codice penale da applicarsi dalla competente autorità giudiziaria. Il termine massimo entro cui la Commissione avrebbe potuto presentare la sua relazione al Parlamento era fissato in un anno, successivamente prorogato al 30 aprile 1906. La relazione generale della Commissione formulò una serie di proposte, tendenti soprattutto al riordinamento del ministero della marina, proposte che riscossero l'approvazione del governo il quale provvide, con la presentazione dei relativi disegni di legge, a promuovere l'efficacia legislativa.

20. — I buoni risultati conseguiti dalla Commissione d'inchiesta sulla marina militare convinsero Giovanni Giolitti, allora Presidente del Consiglio, a patrocinare l'istituzione di una Commissione analoga per lo studio dei problemi della branca terrestre della difesa nazionale. Presentò egli pertanto il 3 maggio 1907 alla Camera un disegno di legge per la nomina di una Giunta d'inchiesta sull'esercito, identica per numero e scelta dei membri, nonchè per attribuzioni, a quella per la marina militare. Nella Relazione premessa al disegno di legge, il Giolitti, dopo avere accennato all'utilità dei suggerimenti della Commissione

per la marina, ebbe a dichiarare (44): « Ciò consiglia di seguire uguale sistema nei riguardi dei servizi dipendenti dal Ministero della guerra. È bene che una Amministrazione così importante sia sottoposta al vigile e diretto controllo del Parlamento, affinchè, non solo sia eliminato ogni dubbio che le somme stanziate nel bilancio sono utilmente spese, ma ancora si possa trarre consiglio dalla esperienza di uomini competenti per meglio adattare i mezzi alla grande missione dell'esercito». Approvato il disegno di legge dalle due Camere, la Commissione si insediò nella seconda metà di giugno del 1907, dando conto della sua attività al Parlamento dal maggio 1908 in poi mediante la presentazione di otto relazioni, di cui l'ultima in data 30 giugno 1910. Le sue indagini, che non trascurarono nessun aspetto dell'amministrazione e dell'ordinamento dello esercito, dalle fortificazioni al trattamento economico degli ufficiali, dei sottufficiali e della truppa, dalle artiglierie alle diverse armi, dall'addestramento alla ferma, dalle pensioni al servizio sanitario, ecc., facilitarono la preparazione e l'adozione dei provvedimenti legislativi necessari al perfezionamento delle nostre forze armate. Insomma, anche quell'inchiesta stimolò intensamente la legislazione specifica: sciolta la Legislatura nel febbraio 1909 e terminato il primo periodo dei lavori della Commissione, la quale nel frattempo aveva già presentato tre relazioni, parte delle proposte della Giunta erano già approvate per legge, parte doveva dar luogo alla presentazione di altri disegni di legge durante la Legislatura susseguente (45).

21. — Ad un'inchiesta parlamentare fece nuovamente appello il Giolitti ritornato per la quinta volta alla Presidenza del Consiglio, nel dopoguerra, allarmato dalle smisurate proporzioni assunte dalla pubblica amministrazione e soprattutto dai riflessi finanziari derivantine all'economia generale del paese. Spinto da tali considerazioni, presentò egli alla Camera il 23 novembre 1920 un disegno di legge per l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta, sull'ordinamento ed il funzionamento delle Amministrazioni centrali, dei servizi da esse dipendenti e sulle condizioni del relativo personale. Spettava, negli intendimenti del Governo, a quella Commissione presentare le risoluzioni giudicate necessarie (46):

a) « per proporzionare l'organizzazione amministrativa ai bisogni del Paese ed alle risorse del bilancio, proponendo revisioni e semplificazioni dei congegni amministrativi che valgano a rendere più efficace e pronta l'azione amministrativa, con un più ristretto numero d'impiegati; b) per studiare e concretare i provvedimenti urgenti di carattere transitorio che, assicurando con-

⁽⁴⁴⁾ CAMERA. Legislatura XXII. Sessione 1904-7. N. 727.

⁽⁴⁵⁾ G. GIOLITTI, Memorie della mia vita. Milano, Treves, 1922. Vol. I, pag. 269.

⁽⁴⁶⁾ CAMERA. Legislatura XXV. Sessione 1919-21. N. 1002.

dizioni di vita sufficienti al personale, garantiscono un più razionale funzionamento dei servizi; c) per esaminare se e quale parte degli ordinamenti vigenti nelle nuove provincie del Regno possa essere accolta nella legislazione italiana».

La Commissione, a differenza delle altre promosse dallo stesso Giolitti, doveva essere unicamente parlamentare, doveva cioè essere composta solo di membri delle due Camere, e non anche da persone designate dal Consiglio dei Ministri. Ed era ovvio che così fosse: una naturale delicatezza vietava al Governo, ai fini della stessa riuscita delle indagini, di immettervi membri di quella categoria che era particolare oggetto dell'inchiesta stessa. Il disegno di legge discusso dalle Camere nel marzo 1921, divenne legge il 16 dello stesso mese. Composta di nove senatori e di altrettanti deputati (Senatori: Cassis, presidente; Riccardo Bianchi; Ghiglianovich; Bergamasco; Cataldi; Frascara; Rota; De Novellis e Zupelli; Deputati: Cocco-Ortu e Francesco Tedesco, vice presidenti; Tovini e Di Fausto segretari; Tangorra, Celesia, De Vito, Di Pietra e Cocuzza), la Commissione ebbe il mandato di riferire entro tre mesi dalla sua costituzione sulla sua attività e di proporre i provvedimenti legislativi e di Governo considerati opportuni. Posta di fronte alla difficoltà del problema di una riforma della pubblica amministrazione la Commissione, data anche l'esiguità del tempo fruibile per le indagini, non fu in grado di additare quei provvedimenti sostanziali che avrebbero dovuto porre le basi di un reale riordinamento dell'Amministrazione pubblica. Ma essa individuò il fondo di tutto il problema, come appunto si legge al termine della relazione generale, presentata alla Camera il 10 settembre 1921 (47): « La Commissione ritiene che a realizzare una completa riforma dell'Amministrazione, tale da determinare, col migliore assetto e con la semplificazione dei servizi, anche una sensibile economia nella spesa, occorra procedere ad una revisione generale della nostra legislazione amministrativa che troppo ha voluto prevedere, e troppo disciplinare; occorra lasciare agli enti locali ed ai cittadini una sfera più vasta di libera attività; occorra infine, in coerenza ad una concezione meno formalistica e meno accentratrice dell'azione dello Stato, rivedere tutti gli ordinamenti della pubblica Amministrazione, che incombono troppo gravemente sull'economia del Paese. La riduzione di alcuni servizi e degli organici sulla base degli attuali ordinamenti potrà costituire una remora, potrà costituire un punto di arresto nel costante aumento della spesa; ma non realizzerà quel proporzionamento dell'organizzazione amministrativa ai bisogni del paese ed alle risorse del bilancio di cui è cenno nella legge 16 marzo 1921, n. 260, con cui questa Commissione parlamentare venne istituita».

⁽⁴⁷⁾ CAMERA. Legislatura XXVI. Sessione 1921-23. Documenti. N. II-bis, vol. I, pag. 79.

Non assai dissimili dalle inchieste legislative sono quelle che possono chiamarsi politiche ed amministrative, tendenti a far luce su servizi e gestioni rientranti nella responsabilità dell'azione governativa. Il carattere legislativo e quello di controllo politico-amministrativo sono talora anzi sì intimamente connessi che riesce arduo stabilire la preminenza del primo o del secondo fattore: di tale carattere legislativo e politico-amministrativo nello stesso tempo, di certe inchieste si sono già avuti degli esempi nella trattazione precedente, e precisamente nel caso delle inchieste sulla marina militare del 1904 e dell'altra sull'esercito del 1907. Altra inchiesta notevole di quella specie fu quella promossa nel 1878 dal ministro dei lavori pubblici Baccarini sull'esercizio delle ferrovie italiane, diretta « a ricercare se e fino a qual punto i sistemi di esercizio finora seguiti e le condizioni, i criteri, i calcoli, su cui si fondano le convenzioni finora stipulate, rispondano all'interesse dello Stato; e in caso negativo, quali siano i metodi preferibili per nuove concessioni dell'esercizio medesimo all'industria privata» (48). La Commissione, composta di quindici membri, di cui sei senatori e sei deputati, eletti dalle rispettive Camere e tre nominati con decreto reale, sentito il Consiglio dei Ministri, protrasse i propri lavori fino al 31 marzo 1881, quando fu in grado di presentare la relazione, con tutti gli atti relativi all'inchiesta alla Camera.

22. — Inchiesta legislativa e politica fu anche quella per la revisione della tariffa doganale, proposta dalla Commissione incaricata di esaminare il disegno di legge presentato dal Ministro delle finanze Magliani alla Camera il 25 novembre 1882, sulla riforma della tariffa doganale. Legislativa, perchè « una ricerca particolareggiata e sostanziale di tutte le condizioni dell'industria sì agricola sì manufatturiera» (49) era considerata condicio sine qua non alla generale revisione delle tariffe doganali, in modo da consigliare i provvedimenti più salutari all'economia generale del paese; ma anche politico-amministrativa, perchè la stessa inchiesta comportava un giudizio sull'attività governativa. sospettata di inefficienza o inadeguatezza dal momento che la riforma approvata per legge veniva subordinata ai risultati di un controllo delle condizioni di fatto che il Governo era convinto di avere individuate, poichè in caso contrario non avrebbe forse presentato il disegno di legge. La Giunta d'inchiesta, istituita in virtù dell'articolo 19 della legge 6 luglio 1883, n. 1445, si compose di sei membri eletti dalle assemblee legislative (tre senatori e tre deputati) e di altri tre nominati dal Governo e pubblicò in seguito degli Atti suddivisi in due parti, agraria ed industriale.

⁽⁴⁸⁾ CAMERA. Legislatura XIII. Sessione 1878-80. N. 56.

⁽⁴⁹⁾ CAMERA. Legislatura XV. Sessione 1882-83. N. 24-A, pag. 32.

Tra le inchieste personali si ricordano: quella sui fatti concernenti le ferrovie meridionali, svolta dalla Camera nel luglio 1864, che portò alle dimissioni di diversi deputati coinvolti nello scandalo; un'altra sui fatti concernenti la Regia cointeressata dei tabacchi, del luglio 1869; una terza sulle Banche, provocata da un ordine del giorno Guicciardini proposto ed approvato all'unanimità il 21 marzo 1893, in seguito alla discussione provocata dalla presentazione della relazione e dei documenti della ispezione sugli istituti di emissione. Quest'ultima, affidata ad un comitato di sette deputati, presieduto dall'onorevole Mordini, presentò la sua relazione il 23 novembre 1893 e provocò le dimissioni del gabinetto Giolitti.

23. — Inchiesta che fece epoca fu quella sulla spesa per la costruzione del Palazzo di Giustizia in Roma. Proposta dal deputato Amici, fu attuata da una Commissione unicamente parlamentare, composta di cinque senatori e cinque deputati, le cui conclusioni portarono, mediante l'approvazione di un ordine del giorno Sonnino alla Camera, al deferimento all'autorità giudiziaria di quanti fossero stati penalmente responsabili. Simile a questa fu l'attività svolta dalla Commissione d'inchiesta, pure meramente parlamentare, sulla liquidazione delle gestioni per le feste commemorative e le Esposizioni di Roma, Torino e Palermo, promossa dal deputato Valenzani nel 1917. Nel dicembre 1919 l'approvazione, in sede di discussione sulla proroga dell'esercizio provvisorio, di un ordine del giorno Alessio, richiedente al Governo la presentazione di un disegno di legge per gli accertamenti sulla gestione delle spese di guerra costrinse il Presidente del Consiglio Giolitti a proporre l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta, composta di ventuno membri, di cui nove senatori e nove deputati eletti dalle rispettive assemblee, nonchè di tre esperti da nominarsi con decreto reale, sentito il Consiglio dei Ministri. La Commissione della Camera, incaricata dell'esame del disegno di legge, eliminò dalla composizione della Commissione d'inchiesta i membri di nomina governativa, aumentando invece il numero dei componenti designati da ogni singola assemblea da nove a quindici. Il compito di quella Commissione d'inchiesta, pure essa meramente parlamentare, munita dei poteri necessari per esaminare la complessa questione delle spese di guerra, si esaurì, con la presentazione delle relazioni nel febbraio 1923. Nel dopoguerra furono istituite, e precisamente nel 1920, altre Commissioni parlamentari d'inchiesta: una, composta da sette senatori e sette deputati, sulle gestioni per l'assistenza alle popolazioni e per la ricostruzione delle terre liberate; l'altra di cinque deputati, per accertare le responsabilità dei moti popolari di Bologna, culminati nell'uccisione del consigliere comunale Giordani, e nelle aggressioni subite dai deputati Bentini e Niccolai, e per suggerire i provvedimenti legislativi atti a riportare la calma in quella città e provincia.

Queste, le più notevoli inchieste parlamentari svoltesi in Italia, dagli inizi del sistema rappresentativo fino al primo dopoguerra. Esse testimoniano abbondantemente sulla positiva, anche se non sempre fruttifera, opera assuntasi dal Parlamento da una parte quale organo di controllo sull'attività dei governi, e dall'altra quale responsabile corpo deliberante, desideroso di contribuire, mediante lo studio diretto, alla più adeguata soluzione legislativa di singoli problemi che soprattutto preoccuparono la Nazione. A questa tradizione si ricollega, dopo il ventennio fascista, eversore per antonomasia di ogni sindacato parlamentare sia preventivo sia consuntivo, la prima legislatura della Repubblica con le due inchieste parlamentari sulla disoccupazione e sulla miseria e sui mezzi per combatterla deliberate dalla Camera dei Deputati.

CAPITOLO V

CONSTATAZIONI SULLA TECNICA DELL'INCHIESTA

- 24. Le metodologie delle inchieste. 25. Necessità di impostare le indagini su un piano tecnico e scientifico. 26. Giudizio tecnico e giudizio politico. 27. Esposizione dei lavori della Commissione d'inchiesta. 28. Carattere giuridico dell'Inchiesta parlamentare.
- 24. L'esame delle singole inchieste, e del modo con cui furono condotte offre il destro a qualche considerazione complessiva sulla loro metodologia. Nell'intento di adempiere con scrupolo e con coscienza il mandato affidato, ogni Commissione parlamentare d'inchiesta si prefigge in primo luogo una esauriente documentazione sui fatti, che costituiscono l'oggetto stesso o condizionino l'adeguata conoscenza dei dati dell'argomento dell'inchiesta stessa. Questa prima fase dei lavori dell'inchiesta che appunto si può chiamare fase della documentazione, nell'esperienza italiana è stata variamente assolta. Le prime inchieste, nella acquisizione del materiale documentario, si valsero della collaborazione delle autorità ministeriali (inchiesta sul brigantaggio, sulle condizioni della città di Palermo, ecc.), che provvidero senza frapporre ostacoli alla comunicazione dei dati richiesti dalle Commissioni. Il materiale così raccolto costituiva il punto di partenza dell'ulteriore attività dei commissari i quali, o collegialmente o suddivisi in sottocommissioni, provvedevano, mediante interrogatori diretti o l'invio di questionari, a completare ulteriormente la documentazione. Questo metodo di rilevazione fu seguito da quasi tutte le Commissioni d'inchiesta, ma a mano a mano che l'istituto dell'inchiesta si ambientò nella consuetudine parlamentare italiana, si fece strada la convinzione della dubbia opportunità di ricorrere, nella raccolta dei primi dati, alla documentazione ufficiale dei ministeri, non tanto perchè forse ci fossero ragioni motivate di una prevenzione verso tale documentazione, ma a causa di una aprioristica e psicologicamente assai sentita (almeno nella opinione pubblica) diffidenza verso tutto ciò che avesse il crisma dell'ufficialità. Inoltre assai spesso i dati a disposizione delle autorità amministrative erano assai invecchiati e tutt'altro che attendibili dal punto di vista meramente informativo: in tali casi (inchiesta Jacini, inchiesta sui contadini del Mezzogiorno) fu necessario iniziare ab origine tutto il lavoro di documentazione. Di conseguenza non adeguati alla vastità del lavoro si dimostrarono i termini fissati alle commissioni per lo svolgimento dell'inchiesta: ad esempio la fase istruttoria, per così dire, della grande inchie-

sta Jacini si protrasse per quasi quattro anni, dalla data della legge (15 marzo 1877) all'approvazione del Proemio (10 marzo 1881), ed insufficiente si dimostrò il periodo di due anni fissato in origine, al compimento dell'inchiesta, cosicchè fu indispensabile la concessione di due proroghe per condurre in porto l'immane fatica. Anche le successive inchieste necessitarono tutte, in misura maggiore o minore e secondo i casi, di proroghe legislative all'adempimento del loro mandato, finchè non si fece strada la convinzione che fosse opportuno non fissare termini irrevocabili al lavoro di quelle inchieste che avessero compiti, più che di ispezione o di controllo amministrativo, di carattere sociale e di studio. E fu questo evidentemente il motivo fondamentale che convinse il Giolitti il 21 giugno 1906, non solo a non prefiggere termini rigidi all'azione delle commissioni d'inchiesta sui contadini del Mezzogiorno e sulle condizioni dei minatori sardi, ma a proporre la permanenza delle commissioni stesse fino ad esaurimento dei lavori, e ad escludere perciò ipso facto una loro decadenza del mandato in caso di scioglimento della Legislatura.

25. — Da ciò scaturisce l'implicito riconoscimento che determinate inchieste, anche se affidate alla formale esecuzione di membri del parlamento, dovessero in realtà sottrarsi, per riuscire veramente utili, a qualsiasi minaccia di politicizzazione. Esse dovevano insomma impostare le indagini su un piano rigorosamente tecnico e scientifico, nell'intento di individuare il reale stato delle cosc. Ora, un tale scopo si poteva raggiungere unicamente con l'affidare praticamente l'inchiesta a delegati tecnici. L'opportunità di seguire simile indirizzo era già stata ventilata dal Jacini, il quale, nei limiti in cui lo consentì la legge istitutiva, aveva appunto ampiamente ricorso, con il sistema delle monografie, alla fruttifera collaborazione di tecnici. Metodicamente fu seguito un indirizzo tecnico, in senso proprio, dall'inchiesta sui contadini meridionali. È vero che, in un secondo tempo (come si legge sulla relazione illustrativa del Coletti al programma questionario), le Sottogiunte parlamentari regionali dovevano controllare e completare l'opera dei delegati tecnici, scrutare le cause dei fatti ed indagare le condizioni dello spirito pubblico, ma tutto ciò, si noti bene, con l'assistenza degli stessi delegati tecnici. In conclusione, si può ben affermare che le stesse proposte di adeguati provvedimenti legislativi non potevano non tener conto dei suggerimenti dei tecnici. Non è forse a tale proposito significativo il fatto che le disposizioni della legge sul Mezzogiorno del 15 luglio 1906, che furono oggetto di un ampio dibattito nell'aula di Montecitorio, furono gratificate dall'inchiesta di un giudizio oltremodo negativo, e perentoriamente tecnico, con la qualifica che ottennero di essere di nessuno « effetto utile sui contratti agrari»? Nè, nel caso particolare di quella inchiesta si può asserire che il timore riverenziale verso il tecnico avesse influito sulla opinione dei Commissari, poichè indubbia resta la particolare competenza del presidente Faina in questioni riguardanti l'agricoltura.

L'indagine tecnica costituisce pertanto il punto di partenza per la formulazione del giudizio politico, che, com'è ovvio, spetta esclusivamente ai Commissari. L'osservazione dei fatti, attuata dal tecnico, sfocia, necessariamente, nella proposizione, tacita o espressa, di determinati provvedimenti, singoli o generali, tendenti alla rimozione delle cause, che fanno sì che il fatto non corrisponda all'optimum vagheggiato dal tecnico. A questo punto inizia l'attività vera e propria dell'inchiesta politica. È compito dei Commissari infatti valutare la possibilità o l'opportunità politica di accogliere, in sede di proponibilità legislativa, la soluzione ammessa dal tecnico, e considerare l'eventuale validità anche politica di tale particolare soluzione nell'ambito della generale comunità statale e sociale. Solo la innata sensibilità e la varia esperienza dell'uomo politico è in grado di risolvere tale dilemma; ed egli vi si accingerà con la chiara percezione dell'aspetto tecnico del problema e tenendo conto dei limiti oltre i quali non può andare. Non per nulla la politica è l'arte del possibile.

26. — La distinzione tra giudizio tecnico e giudizio politico fu un notevole passo in avanti nella metodologia delle inchieste parlamentari. La convinzione di un tale carattere bivalente, per così dire, delle inchieste rimosse infatti, anche se non del tutto, i pericoli che esse potessero essere tacciate di parzialità o di contraffazione dei fatti (come accadde all'inchiesta sul corso forzoso del 1868, sulla quale si tenga presente l'opinione del Plebano) o di adozione di errati criteri metodologici, e quindi viziate nei loro risultati finali (il che capitò all'inchiesta parlamentare sulla Sicilia del 1875). La necessaria valutazione sotto il profilo tecnico e sotto quello politico del problema che è oggetto dell'inchiesta portò pertanto alla redazione di singole relazioni tecniche e politiche. I redattori di queste ultime, oltre a trarre utile profitto da quanto fosse stato esposto dai delegati tecnici, provvedevano ad integrare le parti necessariamente rimaste in ombra e profilavano la questione nel suo aspetto meramente politico.

La relazione finale, che è generalmente, in seguito a designazione della Giunta, opera del presidente della Commissione, dà in rapida sintesi il rendiconto dell'inchiesta. Comunemente, dopo aver esposto nelle sue linee essenziali i motivi che mossero il parlamento a deliberare l'inchiesta stessa, il relatore espone i criteri direttivi che la Giunta stabilì per la sua attuazione e per l'ordinamento dei relativi lavori. Nel caso in cui la direzione tecnica della inchiesta fosse stata commessa ad una apposita segreteria, il relatore finale si limita a succinti cenni su tutte le questioni organizzative, la cui particolare descrizione, affidata al capo della segreteria tecnica, viene pubblicata, a parte, OF DE BILL egualmente negli atti della Commissione, insieme a diversi altri documenti

(questionari, programmi, resoconti delle sedute della Commissione o delle eventuali sottocommissioni, processi verbali degli interrogatori, rilevazioni statistiche che si ottengono dal loro raffronto, ecc.), che possano testimoniare della attività della Giunta o che comunque contribuiscano ad una più approfondita conoscenza dell'inchiesta.

27. — Successivamente il relatore passa alla esposizione dei lavori della Commissione. Delineato l'oggetto dell'inchiesta ed i punti che in particolare necessitano di attenta osservazione, il relatore, sulla scorta delle relazioni parziali tecniche e politiche, sintetizza i risultati conseguiti, individua gli aspetti che più propriamente sono degni di attenzione da parte delle autorità politiche ed amministrative, e propone i relativi provvedimenti, sia sotto forma di suggerimenti e sollecitazioni ai capi dei diversi ministeri responsabili, sia mediante la presentazione di veri e propri progetti di legge, riprodotti in allegato alla relazione stessa. Qualche volta la mole del lavoro non rende possibile la presentazione contemporanea di tutti gli atti della Commissione alla Presidenza o alle Presidenze delle Camere: in tali casi, prima della scadenza dei termini, si provvede alla trasmissione di una succinta relazione preliminare, che rende nota l'attività fino a quel momento svolta, il programma ancora da attuare e le difficoltà incontrate nell'esecuzione del mandato.

L'ampiezza dei rapporti finali è direttamente proporzionale al carattere dell'inchiesta: quanto più vasto è il compito affidato alla Commissione, tanto maggior bisogno avrà il relatore di abbondare in considerazioni e delucidazioni sull'argomento.

28. — Sarà infine utile dare alcune notizie sul carattere giuridico delle inchieste parlamentari. Sono inchieste parlamentari quelle deliberate da uno o da entrambi i rami del Parlamento nell'intento di attuare una ricognizione obbiettiva degli elementi di diritto e di fatto che definiscono un problema amministrativo o legislativo che si presenti con una sua particolare attualità e gravità in modo da sfuggire alla normale attività parlamentare. Ne consegue perciò il compito per la Commissione d'inchiesta di raccogliere con la maggiore larghezza consentita gli elementi necessari alla conoscenza dello specifico argomento, sia allo scopo di formulare un giudizio sulla regolarità amministrativa di determinati atti, sia per provocare o iniziare un'adeguata soluzione in sede legislativa della questione oggetto dell'inchiesta. A seconda dei casi si avrà da fare con inchieste politiche o amministrative, e con inchieste legislative, ma è ovvio che tale distinzione tipologica ha un valore meramente convenzionale e non sempre corrispondente alla realtà, poichè, come si è già visto, vi sono inchieste che rientrano nell'una e nell'altra delle suddette categorie. Un tipo

di inchiesta a sé è infine quello istituito per tutelare l'onorabilità dei membri delle assemblee legislative, e che porta alla esclusione dal consesso di coloro che se ne dimostrassero indegni: in questa categoria rientrano le inchieste elettorali e le cosidette inchieste personali. Nel primo caso la Camera esamina le condizioni di diritto e di fatto che hanno portato all'elezione di uno o più candidati e constata la regolarità o meno del risultato acquisito; nel secondo caso mira a « ricercare, esaminare e giudicare politicamente la condotta tenuta da uno o più dei propri membri intorno ad atti riferentisi all'esercizio delle loro funzioni » (50).

Alcuni studiosi usano anche ripartire le inchieste in tante categorie corrispondenti ad altrettanti ordini rispetto all'oggetto generale della loro indagine. L'Arcoleo (51) e il Ferracciu (52), parlano pertanto di inchieste di ordine politico, di ordine finanziario ed amministrativo, e di ordine sociale, oltre naturalmente a quelle elettorali e personali. Il Miceli (53), sostenendo che « le inchieste si possono dividere in tante categorie quante sono le funzioni in forza delle quali il diritto d'inchiesta può essere esercitato, conseguentemente quante le categorie di fatti alle quali esse si riferiscono», parla di cinque tipi: inchieste sull'amministrazione; inchieste aventi a scopo la legislazione; inchieste elettorali; inchieste giudiziarie; ed inchieste personali. Non dissimile è la partizione del Virga, secondo il quale « ai principali poteri esercitati dalla Camera (legislativo, ispettivo, giudiziario, elettorale, accusatorio, censorio) corrispondono altrettanti tipi di inchiesta (legislativa, politica, elettorale, giudiziaria, personale)» (54). Invece V. Galeotti e M. Mancini, dopo avere premesso che « le inchieste parlamentari — lasciando da parte le elettorali e le istruttorie per l'accusa dei ministri (nonchè quelle personali: l'aggiunta è nostra) -- si dividono in due grandi gruppi, che corrispondono alle funzioni (legislativa ed ispettiva) del Parlamento», asserivano che avrebbero dovuto « chiamarsi vere e proprie inchieste parlamentari esclusivamente quelle dirette a reprimere un abuso della amministrazione o a migliorare l'amministrazione medesima, quelle cioè che concernono direttamente i rapporti tra il Parlamento ed il potere esecutivo»(55).

Dopo avere così accennato a diverse definizioni e classificazioni delle inchieste parlamentari possiamo concludere con l'asserzione che condizione in-

⁽⁵⁰⁾ A. FERRACCIU, Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno. Torino, Löscher, 1899, pag. 77.

⁽⁵¹⁾ G. ARCOLEO, L'inchiesta nel governo parlamentare. Napoli, De Ruberto, 1881, pag. 25.

⁽⁵²⁾ A. FERRACCIU, op. cit., pag. 190.

⁽⁵³⁾ V. MICELI, Enciclopedia Giuridica Italiana. Milano, 1902, vol. VIII, parte. I, pag. 636.

⁽⁵⁴⁾ P. VIRGA, Le inchieste parlamentari in Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Catania. Nuova serie. Vol. IV. (1949-50). Napoli, Jovene, 1950, pag. 258.

⁽⁵⁵⁾ M. Mancini-V. Galeotti, Norme ed usi del parlamento italiano. Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1887, pagg. 379-80.

dispensabile perchè un'inchiesta possa chiamarsi parlamentare è il fatto che sia deliberata da una o da ambedue le Camere e che la sua esecuzione sia affidata a membri del Parlamento, ai quali sia stato conferito uno specifico mandato di inchiesta dalle assemblee legislative, anche se si aggregano elementi tecnici.

L'inchiesta può risultare dall'approvazione di una diretta iniziativa parlamentare, oppure di un disegno di legge governativo. Nel primo caso si hanno inchieste unicamerali o bicamerali, a seconda che esse vengano affidate a membri di una o di ambedue le assemblee legislative. Le inchieste unicamerali non richiedono la promulgazione di una legge; le bicamerali, poichè importano l'attribuzione di poteri e l'assegnazione di fondi che debbono essere disposti per legge, implicano invece il concorso di entrambi i rami del Parlamento (56).

L'emanazione di un atto legislativo è inoltre indispensabile anche nel caso in cui la Commissione d'inchiesta sia composta, oltre che di membri delle assemblee legislative, anche di altri commissari, generalmente di nomina governativa i quali solo in virtù di una legge possono acquistare i poteri funzionali necessari all'esecuzione dell'inchiesta. Al quesito infine se le Commissioni d'inchiesta, istituite in seguito alla presentazione di un disegno di legge governativo, siano da considerarsi realmente parlamentari, si deve rispondere affermativamente, poichè anche qui la condizione fondamentale è data dal conferimento della delegazione d'inchiesta da parte delle Camere.

Per quanto riguarda la scelta dei commissari delle Camere questa può avvenire in due modi, o mediante l'elezione diretta da parte dell'assemblea plenaria, o in virtù di una nomina da parte dei Presidenti delle Assemblee.

Per compiere il proprio mandato le Commissioni d'inchiesta necessitano di certi mezzi d'indagine, costituiti di documenti che devono essere consultati e da testimonianze da raccogliere.

Per reperire la documentazione indispensabile esse Commissioni si rivolgono di regola alle autorità ministeriali ed amministrative, senza rinunciare tuttavia all'ausilio di qualsiasi altra documentazione utile alla conoscenza dell'argomento sotto inchiesta. Il diritto di sentire e di interrogare persone è legato alla discrezione ed alla volontà della Commissione stessa, ma i testimoni convocati, in caso di reticenza o di falsa dichiarazione, possono venire penalmente perseguiti. Tali poteri coattivi molte volte furono conferiti alle Commissioni insieme allo stesso atto costitutivo di esse, ma erano più che altro una consuetudine costante avente dubbia forza di legge. Oggi, in Italia, la dizione dell'art. 82 della Costituzione sanziona irrevocabilmente tale diritto, poichè

⁽⁵⁶⁾ I regolamenti vigenti delle due Camere repubblicane hanno ora escluso cale necessità di legge, poichè danno la facoltà, nel caso di deliberazione di un'inchiesta su identica materia, alle Commissioni designate delle rispettive assemblee di costituire un'unica Commissione parlamentare bicamerale. Cfr. Art. 136 del Regolamento della Camera e art. 115 di quello del Senato.

si prescrive che « la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e con le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Di regola una Commissione d'inchiesta che non abbia esaurito il proprio mandato decade al termine della sessione per venire riconfermata in quella successiva. In caso di chiusura della legislatura prima del termine fissato al compimento dei lavori dell'inchiesta, i membri di una Commissione bicamerale istituita per legge continuano a farne parte, anche se avessero perduto la qualità per cui siano stati chiamati nella Commissione stessa. Così, ad esempio, i deputati eletti dalla Camera nel giugno-luglio 1920, alle Commissioni parlamentari d'inchiesta sulle spese di guerra e sulle terre liberate, continuarono egualmente ad essere commissari, pur non essendo stati rieletti nei comizi per la XXVI Legislatura.

Sintesi analitica dell'attività svolta dalle Commissioni d'inchiesta è la relazione finale, che viene presentata ad una o ad ambedue le Camere. Spetta alle Assemblee stesse prendere o non prendere in considerazione i risultati e le proposte delle Commissioni. In genere, quando l'inchiesta sia stata promossa mediante disegno di legge, rientra nella consuetudine e nel costume parlamentare lasciare al Governo la facoltà di esprimere per primo i propri intendimenti sull'oggetto dell'inchiesta, provocandone, ove sia il caso, una presa di posizione mediante interrogazioni o interpellanze o ordini del giorno (57).

⁽⁵⁷⁾ Queste le notizie di più immediato interesse. Chi voglia approfondire l'argomento può ricorrere agli scritti citati nella nota bibliografica allegata.

APPENDICE

FONTI PARLAMENTARI E LEGISLATIVE DELLE INCHIESTE

Si dà qui l'indicazione dell'iter legislativo della maggior parte delle inchieste, di cui si tratta nella esposizione precedente. Per il reperimento dei dati su tutte le altre inchieste, di cui si fa o no parola in tale esposizione, possono utilmente consultarsi l'Indice generale degli atti parlamentari dal 1848 al 1897, a cura di R. Biffoli e C. Montalcini (Roma, Tip. della Camera dei Deputati 1898), nonchè, per il periodo successivo, gli Indici per materia pubblicati dal Segretariato Generale della Camera, sotto la voce « Inchieste parlamentari».

INCHIESTA SUL BRIGANTAGGIO

Deliberata nel Comitato segreto, tenuto dalla Camera il 16 dicembre 1862. — Relazione della Commissione d'inchiesta (relatore Massari) (Camera. Legislatura VIII, Sessione seconda, N. 58-B). — Provvedimenti sul brigantaggio, presentati dal Massari a nome della Commissione d'inchiesta nella tornata del 1º giugno 1863, n. 58. — Discussione: Camera, 31 luglio e 1º agosto 1863. — Senato (n. 50), 6 agosto 1863. — Legge 15 agosto 1863, n. 1409.

Inchiesta sulle condizioni morali ed economiche della provincia di Palermo

Proposta presentata dai deputati Mordini, Fabrizi, Bargoni, Bertani, Calvino, Castiglia, Di Roccaforte, Crispi. La Porta. (Camera. Legislatura IX. Sessione 1866-67. N. 28) - Svolgimento, tornata del 14 gennaio 1867). — Relazione De Sanctis (N. 28-A. Discussione ed approvazione, tornata del 29 gennaio 1867). — Nomina dei membri della Commissione, tornate del 31 gennaio e 12 febbraio 1867. Nuova proposta Ricasoli (Camera. Legislatura X. Sessione 1867-68. Discussione ed approvazione, tornata del 25 aprile 1867). — Relazione della Commissione d'inchiesta (Camera. Legislatura X. Sessione 1867-68, n. 111). — Discussione dei progetti di legge proposti dalla Commissione (Camera. Tornate del 29 e 30 luglio 1867 e del 17, 18, 20, 21, 23, 25, 27 luglio 1868. Senato. Tornate del 7 agosto 1867 e del 20 e 21 agosto 1868).

INCHIESTA SUL CORSO FORZOSO DEI BIGLIETTI DI BANCA

Ordine del giorno dei deputati Corsi, A. Rossi ed altri, approvato nella tornata del 10 marzo 1868 : « La Camera confida che il Ministero, preoccupandosi della necessità di togliere dal paese il corso forzato dei biglietti di banca, presenterà cogli altri provvedimenti finanziari diretti a restaurare le condizioni del bilancio, e come loro complemento indispensabile, un progetto di legge per procurare all'erario i mezzi necessari ad estinguere il debito verso la Banca ed a togliere il corso coattivo. Intanto nomina una Commissione di sette membri, perchè prenda cognizione dello stato generale della circolazione cartacea, dei rapporti degli istituti di emissione col Governo e con le pubbliche amministrazioni, e degli altri fatti che possono servire ad apprezzare le varie proposte fatte nel corso di questa discussione, mirando al doppio scopo della riduzione graduale e della cessazione definitiva del corso forzato; e ne riferisca alla Camera entro il 15 aprile prossimo». — Elezione dei commissari nelle tornate dal 12 al 15 marzo 1868 : Cordova, presidente; A. Rossi; Lampertico; Seismit Doda; Sella; Messedaglia; Lualdi. — Dichiarazione Cordova alla Camera (tornata del 16 aprile 1868) sull'impossibilità della Commissione di compiere l'inchiesta entro il termine fissato dall'ordine del giorno del 18 marzo 1868. — Prima relazione della Commissione d'inchiesta, presentata nella tornata del 25 luglio 1868 (Camera. Legislatura X, Sessione 1867-68, n. 215). — Relazione della Commissione d'inchiesta (relatore, Lampertico), presentata alla Camera il 28 novembre 1868. Vol. I: Relazione. Vol. II: Documenti. Vol. III. Deposizioni. (Camera. Legislatura X. Sessione 1867-68, n. 215-A).

Inchiesta sopra le condizioni morali, economiche e finanziarie della Sardegna

Proposta dei deputati Serra, Asproni, Serpi, Garau e A. Costa (Camera. Legislatura X. Sessione 1867-68. N. 192). Svolgimento, tornata del 29 maggio 1868. — Relazione Cordova, N. 192-A. — Discussione ed approvazione, tornata del 19 giugno 1868. — Elezione dei membri della Commissione, tornate del 22 e 24 giugno 1868: Depretis presidente, Macchi segretario, Sella, Cordova, Valerio, Ferracciù, Pescetto. Dopo la morte di Cordova e le dimissioni di Valerio il Presidente della Camera, il 18 gennaio 1869, nominò in loro sostituzione Tenani e Mantegazza. Nelle tornate del 24 marzo 1870 e del 6 febbraio 1871 la Camera riconfermò alla Commissione il mandato. — Relazione Sella sulle condizioni dell'industria mineraria nell'isola di Sardegna (Camera. Legislatura XI. Sessione 1870-71. N. 101-A).

INCHIESTA SUL MACINATO

Ordine del giorno Corbetta, approvato dalla Camera il 5 giugno 1871: « La Camera, allo scopo di migliorare l'andamento e l'esazione dell'imposta di macinazione di cereali, nomina una commissione di sette deputati, con incarico di esaminare e riferire dentro l'anno corrente colle proposte che potessero occorrere, intorno all'andamento della tassa del macinato, nelle varie parti del Regno, curando specialmente, nelle sue ricerche, i vari sistemi di esazione dell'imposta stessa». — Elezione della Commissione nelle tornate del 13 e 15 giugno 1871. Ne fu riconfermato il mandato per la nuova sessione il 1º dicembre 1871. — Relazione Lancia di Brolo, presentata alla Presidenza della Camera il 29 ottobre 1872 (Camera. Legislatura XI. Sessione 1871-1872, n. 132). — Emendamenti proposti dal Ministro delle finanze al progetto di legge della Commissione (N. 132-A). — Appendice alla relazione della Commissione presentata nella tornata del 21 maggio 1873 (N. 132-B).

Inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia e sull'andamento dei pubblici servizi

CAMERA. Presentato il 25 maggio 1875. Relazione Castagnola. (Legislatura XII. Sessione 1874-75. Nr. 24-A, allegati 20-21). Discussione 16 giugno 1875. — Senato. Presentato il 18 giugno 1875. Relazione Borsani, n. 76. Discussione 27 e 29 giugno 1875. — Legge 3 luglio 1875, n. 2579). — Relazione della Giunta per l'inchiesta sulle condizioni della Sicilia (relatore Bonfadini), Roma, Tip. Botta, 1876.

INCHIESTA AGRARIA E SULLE CONDIZIONI DELLA CLASSE AGRICOLA IN ITALIA

Proposta Bertani ed altri (Camera. Legislatura XI. Sessione 1871-72, N. 128). Presa in considerazione nella tornata del 7 giugno 1872 (Svolgimento della proposta, Camera. Discussioni. Vol. III, pagg. 2640-47). — Camera. Legislatura XI. Sessione 1873-74. N. 78 (Inchiesta sulle condizioni attuali della classe agricola). — Progetto di legge governativo di una spesa straordinaria per provvedere ad un'inchiesta agraria (Camera. Legislatura XI. Sessione 1873-74, n. 85). — Relazione Bertani-Boselli sulle due proposte, n. 78-A e 85-A. — Progetto di legge governativo per la esecuzione di un'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia. (Camera. Legislatura XII. Sessione 1874-75, n. 68). Relazione Boselli, n. 68-A. — Progetto di legge governativo riprodotto, Camera. Legislatura XII. Sessione 1876, n. 31. — Discussione ed approvazione: 26, 27, 28 aprile e 2 maggio 1876. Senato, n. 16 e 16-A (relazione Bembo). — Senato. Legislatura XIII. Sessione 1876-77. N. 1 ed 1-A (relazione Bembo). Discussione ed approvazione: 20 e 21 febbraio 1877. — Camera, n. 67 e 67-A (relazione Morpurgo). Discussione ed approvazione: 13 marzo 1877. — Legge 15 marzo 1877, n. 3730. — Atti della Giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricole, Roma, Forzani, 1881, 15 volumi in 23 tomi. Vol. 1: Proemio del presidente. Comunicazioni dei singoli commissari. Processi verbali delle adunanze della Giunta. Generalità sull'Italia agricola. Vol. II; VI circoscrizione (Provincie di Forlì, Ravenna, Bologna, Ferrara, Modena, Reggio Emilia, Parma), Vol. III: IX circoscrizione (Provincie di Firenze, Arezzo, Siena, Lucca, Pisa, Livorno). Vol. IV: XI circoscrizione (Provincie di Verona, Vicenza, Padova. Rovigo, Venezia, Treviso, Belluno, Udine). Vol. V in due tomi: Monografie speciali sull'XI circoscrizione. Vol. VII in due tomi: Relazione Jacini sulla Lombardia (X circoscrizione) e monografie speciali. Vol. VII: III circoscrizione (Provincie di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno). Vol. VIII in due tomi: VII circoscrizione (Provincie di Cuneo, Torino, Alessandria, Novara, Piacenza e circondari di Bobbio e Voghera). Vol. IX: II circoscrizione (Provincie di Potenza, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria). Vol. X: VIII circoscrizione (Provincie di Porto Maurizio, Genova, Massa e Carrara). Vol. XI in tre tomi: V circoscrizione (Provincie di Roma, Grosseto, Perugia, Ascoli Piceno, Ancona, Macerata, Pesaro). Vol. XII in due tomi: IV circoscrizione (Provincie di Lecce, Bari, Foggia, Aquila, Chieti, Teramo, Campobasso). Vol. XIII in due tomi: I circoscrizione (Provincie di Caltanissetta, Catania, Girgenti, Messina, Palermo, Siracusa, Trapani). Vol. XIV: XII circoscrizione (Provincie di Cagliari, e Sassari). Vol. XV, tomo I: Relazione finale Jacini. Appendice alla relazione finale del commissario Bertani. Processi verbali delle adunanze della Giunta. Chiusura dei lavori dell'Inchiesta. Resoconti delle spese. Interpellanza Jacini al Presidente del Consiglio dei Ministri sugli intendimenti del Governo circa le conseguenze politiche che emergono dall'Inchiesta agraria. Vol. XV, tomo II: Indice generale analitico delle materie contenute negli Atti della Giunta per l'Inchiesta agraria.

Inchiesta sull'esercizio delle ferrovie italiane, ed esercizio provvisorio delle reti dell'Alta Italia per conto dello Stato

Disegno di legge Baccarini (Camera. Legislatura XIII). Sessione 1878-80, n. 56. Relazione Nervo, n. 56-A. Senato, n. 42. Relazione Brioschi, n. 42-A). — Discussione: Camera, 28, 29, 30 giugno e 1º luglio 1878; Senato, 7 luglio 1878. — Legge 8 luglio 1878, n. 4438. — Legge 19 giugno 1879; n. 4970 (Proroga del termine dell'inchiesta). — Legge 24 dicembre 1879, n. 5205 (seconda proroga del termine). — Legge 1º luglio 1880, n. 5225 (terza proroga del termine). — Legge 31 dicembre 1880, n. 5822 (quarta proroga del termine). — Atti della Commissione d'inchiesta sull'esercizio delle ferrovie italiane. (Camera. Legislatura XIV. Sessione 1880-81. Documenti. N. XXXIV Roma, Tip. Botta, 1879-81. Sono divisi in tre parti: Parte I: Verbali delle sedute pubbliche (3 volumi). Parte II: Riassunto delle risposte scritte ed orali (3 volumi). Parte III: Relazione (1 volume). I volumi, distinti con un numero, dei Documenti della Camera, furono effettivamente stampati e distribuiti a cura della Commissione.

INCHIESTA SULLA MARINA MERCANTILE

Proposta Boselli ed altri (Camera. Legislatura XIV. Sessione 1880-82. N. 94). Presa in considerazione il 26 giugno 1880. Discussione 2, 3, 4, febbraio 1881. — Senato: Presentata il 15 febbraio 1881. — Relazione Giovanola, n. 78. Discussione 23, 24 febbraio e 19 marzo 1881. — Legge 24 marzo 1881, n. 113. — Legge 25 dicembre 1881, n. 549 (Proroga al 21 gennaio 1882 del termine stabilito per l'inchiesta sulla marina mercantile). — Atti dell'inchiesta parlamentare sulla materia mercantile. Volumi 7. Roma, Botta, 1882-83.

Inchiesta per la revisione della tariffa doganale

Relazione della Commissione sul disegno di legge per la riforma della tariffa doganale, presentato alla Camera dal ministro Magliani nella tornata del 25 novembre 1882 (Camera. Legislatura XIV. Sessione 1882-83, n. 24-A). — Legge 6 luglio 1883, n. 1445 (segue l'art. 15); — Legge 3 luglio 1884, n. 2574. (Proroga al 31 dicembre del termine entro il quale la Commissione dovrebbe presentare il suo rapporto concernente l'industria agraria). Legge 25 dicembre 1884, n. 2853 (Altra proroga a tutto l'aprile 1885 del termine). Atti della Commissione d'inchiesta per la revisione delle tariffe doganali. — I: parte agraria. II: parte industriale. — Relazioni ed allegati, Roma, Botta, 1884-86.

INCHIESTA SULLE BANCHE

Ordine del giorno Guicciardini, proposto ed approvato il 21 marzo 1893: « La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, delibera la nomina di una Commissione di sette membri per esaminare i documenti presentati, fare quelle altre indagini, che creda necessarie per accertare le responsabilità politiche e morali, astenendosi dall'intervenire in quanto è di competenza della autorità giudiziaria». — Componenti della Commissione nominata dal Presidente Biancheri nella tornata del 22 marzo: Bovio, Mordini, Pellegrini, Chiapusso, Falconi, Nasi, Rubini, Dimessisi gli ultimi

quattro, nella tornata del 25 il Presidente li sostituì con gli onorevoli Fani, Paternostro, Sineo e Suardi Gianforte. — Relazione della Commissione d'inchiesta (Camera. Discussioni. Legislatura XVIII. Sessione 1892-94. Tornata del 23 novembre 1893. Vol. V, pagg. 6349-83).

INCHIESTA SULLA MARINA MILITARE

Proposta di legge d'iniziativa del deputato Franchetti svolta e presa in considerazione il 5 dicembre 1903. (Camera. Legislatura XXI. Sessione 1902-4. n. 435). Relazione della Commissione, n. 435-A (Franchetti, relatore della maggioranza e Sacchi, della minoranza). Discussione ed approvazione: Camera, 25 febbraio 1904; Senato (n. 286): 23, 24, 25 marzo 1904. Legge 27 marzo 1904, n. 139. — Legge 1º giugno 1905, n. 224 (proroga del termine assegnato alla Commissione al 31 dicembre 1905). — Legge 22 dicembre 1905, n. 589 (nuova proroga del termine al 30 aprile 1906. — Atti della Commissione d'inchiesta sulla R. Marina. 5 volumi. Roma, Bertero, 1906.

Inchiesta per lo studio della condizione degli operai delle miniere della Sardegna e dei loro rapporti cogli esercenti le miniere stesse.

Disegno di legge Giolitti (Camera. Legislatura XXII. Sessione 1904-9. N. 487, relazione Aprile, n. 487-A; Senato, n. 377, relazione Roux, 377-A). — Discussione: Camera, 1ª tornata del 2 luglio 1906; Senato, 14 luglio 1906. — Legge 19 luglio 1906, n. 393. — Elezione dei Commissari (Camera tornata del 1º dicembre 1906; Senato, tornata del 15 dicembre 1906). — Commissione parlamentare d'inchiesta sulle miniere della Sardegna. Relazione preliminare sul programma dei lavori della Commissione. Roma, Bertero, 1907. — Commissione parlamentare d'inchiesta sulla condizione degli operai delle miniere della Sardegna. Atti della Commissione. Vol. I: Relazione riassuntiva e allegati. Vol. II: Studi, statistiche e documenti allegati alla relazione generale. Vol. III: Interrogatori. Vol. IV: Questionari e documenti. Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1910-11.

Inchiesta per accertare le condizioni dei lavoratori della terra nelle provincie meridionali, e in Sicilia, i loro rapporti coi proprietari e specialmente la natura dei patti agrari

Disegno di legge Giolitti (Camera. Legislatura XXII. Sessione 1904-9. N. 486 - relazione Squitti, N. 486-A., Senato, n. 376; relazione Roux, n. 376-A). — Discussione: Camera, 1ª tornata del 2 luglio 1906; Senato, 14 luglio 1906. — Legge 19 luglio 1906, n. 394. — Elezione dei Commissari (Camera, tornata del 4 dicembre 1906; Senato, tornata del 15 dicembre 1906). — Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia. Roma, Bertero, 1911, 8 voll. Vol. I: Programma - questionario dell'inchiesta da servire per i delegati tecnici e documenti annessi. Vol. II: Abruzzi e Molise. Tomo I: Relazione tecnica Jarach; Tomo II: Relazione parlamentare Cappelli. Vol. III: Puglie. Tomo I: Relazione tecnica Presutti; Tomo II: Relazione parlamentare Giusso. Vol. IV: Campania. Tomo I: Relazione tecnica Bordiga; Tomo II: Relazione parlamentare Dal Verme. Vol. V: Basilicata e Calabria. Tomo I: Relazione tecnica Azimonti sulla Basilicata; Tomo II: Relazione tecnica Marenghi sulla Calabria; Tomo III: Relazione parlamentare Nitti; Tomo IV: Note ed appendici della relazione della Sotto-Giunta parlamentare. Vol. VI: Sicilia. Tomo I: Relazione tecnica Lorenzoni. Schema della relazione della Sottogiunta parlamentare. Vol. VII: Monografie speciali. Tomo I-II: F. Coletti, Classi sociali e delinquenza in Italia nel periodo 1891-1900 con particolare considerazione delle classi rurali dell'Italia meridionale, della Sicilia e della Sardegna; Tomo III: G. Carano-Donvito, Dati sulle finanze locali del Mezzogiorno. Vol. VIII: Relazione finale Faina. Processi verbali delle deliberazioni della Giunta.

Inchiesta sui servizi dipendenti dal ministro della guerra

Disegno di legge Giolitti, presentato alla Camera il 3 maggio 1907 (Camera. Legislatura XXII. Sessione 1904-9. N. 727). Relazione Di Sant'Onofrio (n. 727-A). — Discussione: Camera, 16 maggio 1907; Senato (n. 566), 3 giugno 1907). — Legge 6 giugno 1907, n. 287. — Legge 28 giugno 1908, n. 301 (proroga al 30 giugno 1909 del termine assegnato alla Commissione per riferire

al Parlamento ed autorizzazione di una ulteriore spesa di 80.000 lire). — Legge 30 giugno 1909, n. 412 (altra proroga del termine assegnato al 30 giugno 1910 ed autorizzazione di una ulteriore spesa di 50.000 lire). — Legge 19 giugno 1910, n. 324 (Nuova assegnazione di 20 mila lire per i lavori della Commissione). — Atti della Commissione d'inchiesta per l'esercito. Roma, Tip. delle Mantellate, 1908-10. 8 volumi.

INCHIESTA SULLA SPESA PER LA COSTRUZIONE DEL PALAZZO DI GIUSTIZIA IN ROMA

Proposta di legge del deputato Amici Giovanni e di altri, svolta il 23 giugno 1911 (Camera, Legislatura XXIII, Sessione unica, n. 946; relazione della Commissione referente, 13 marzo 1912. n. 946-A). — Discussione: Camera, tornata del 20 e 21 marzo 1912; Senato (n. 743), 29 marzo 1912. — Legge 4 aprile 1912, n. 317. — Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta, vol. I: Relazione. Vol. II: Allegati. (Camera. Legislatura XXIII. Sessione unica. Documenti, n. LVII).

Inchiesta sulla liquidazione delle gestioni per le feste commemorative e le esposizioni di Roma, Torino e Palermo

Proposta di legge del deputato Valenziani, presentata il 28 febbraio 1917 (Camera. Legislature XXIV. Sessione unica, n. 767. Relazione della Commissione, 23 marzo 1917, n. 767-A). — Approvata dalla Camera il 13 luglio 1917 e fusa in un unico testo concordato col disegno di legge n. 567 (Liquidazione delle gestioni per le feste commemorative e le esposizioni di Roma, Torino, Buenos Aires, Bruxelles, Palermo, Faenza e Parma), d'iniziativa del Governo. — Approvata dal Senato (n. 397) nella seconda tornata del 16 luglio 1917. — Legge 26 luglio 1917, n. 1183. — Relazione della Commissione d'inchiesta, presentata il 18 aprile 1920 (Camera. Legislatura XXV. Sessione unica. Documenti, n. XII).

INCHIESTA SULLE SPESE DI GUERRA

Disegno di legge del presidente del Consiglio Giolitti, presentato il 24 giugno 1920 (Camera. Legislatura XXV. Sessione unica, n. 544; relazione Venditti, 7 luglio 1920, n. 544-A). — Discussione: Camera, tornate del 13, 14, 15 e 16 luglio 1920; Senato (n. 134), 17 luglio 1920. — Legge 18 luglio 1920, n. 999. — Legge 29 dicembre 1921, n. 1979 (Proroga dei poteri della Commissione d'inchiesta al 31 dicembre 1922). — Relazione della Commissione parlamentare, presentata alla Camera il 6 febbraio 1923. Vol. I: Spese politiche-Marina-Aeronautica; le gestioni del Ministero della guerra. Vol. II: Servizi dipendenti dall'Amministrazione delle Armi e Munizioni; approvvigionamenti e consumi ed altri servizi varî (Camera. Legislatura XXVI. Sessione unica. Documenti, n. XXI).

Inchiesta sulle gestioni per l'assistenza alle popolazioni e per la ricostituzione delle terre liberate

Disegno di legge del ministro delle terre liberate Raineri presentato il 5 luglio 1920 (Camera. Legislatura XXV. Sessione unica, n. 588; relazione Gasparotto, 8 luglio, n. 588-A). — Discussione: Camera, 15 e 16 luglio 1920; Senato (n. 135), 17 luglio 1920. — Legge 18 luglio 1920, n. 1005. — Legge 29 dicembre 1921, n. 1979 (Prima proroga dei poteri della Commissione d'inchiesta fino al 30 giugno 1922). — Legge 6 agosto 1922, n. 1240 (Seconda proroga fino al 31 dicembre 1922). — La Commissione non presentò nessuna relazione sulla propria attività. Terminato il suo mandato con il 31 dicembre 1922, la facoltà di proseguire le procedure promosse dalla Comissione fu deferita, con R. D. L. 16 febbraio 1923, n. 294, al Comitato liquidatore delle gestioni di guerra.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ACCERTAMENTO DEI FATTI AVVENUTI IN BOLOGNA

Proposta del deputato Giuffrida per la nomina di una Commissione (Seconda tornata del 18 dicembre 1920). — Nomina della Commissione da parte del Presidente: Falcioni, presidente; Cavazzoni, De Capitani, Giuffrida, Della Seta. — Relazioni di maggioranza (relatore Giuffrida)

BIBLIOGRAFIA 59

e di minoranza (relatore Della Seta) della Commissione, presentate nella seduta del 31 gennaio 1921 (Camera. Legislatura XXV. Sessione unica. Documenti, n. XXI),

Inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni di Stato e sulle condizioni del personale

Disegno di legge Giolitti, presentato nella seduta del 23 novembre 1920 (Camera. Legislatura XXV. Sessione 1919-21. N. 1002). Relazione Celesia, n. 1002-A. — Discussione: Camera, 24, 25, 26 febbraio e 19, 3, 4 marzo 1921; Senato (n. 294), 16 marzo 1921. — Legge 16 marzo 1921, n. 260. — Primo rapporto dei lavori della Commissione d'inchiesta, presentato alla Presidenza della Camera il 18 giugno 1921 (Camera. Legislatura XXVI. Sessione 1921-23. Documenti. N. II). — Relazione della Commissione d'inchiesta, presentata alla Presidenza della Camera il 10 settembre 1921. Documenti N. II-bis, in due volumi. Vol. I: Relazione generale della Commissione; Allegati alla Relazione generale (Elenco delle gestioni fuori bilancio, Ordinamenti amministrativi del cessato impero austro-ungarico); Relazioni particolari di indole generale (sul decentramento; sul controllo nelle pubbliche amministrazioni; sugli approvvigionamenti delle pubbliche amministrazioni e sull'Economato Generale e Commissione di coordinamento acquisti; sul servizio delle pensioni; sulla riduzione di spese in ordine al trattamento economico degli impiegati; sulle Commissioni in funzione presso i vari ministeri; sulle spese per pubblicazioni a carico dei bilanci dei ministeri; sul servizio degli autoveicoli). Vol. II: Relazioni sui diversi ministeri e sulla Corte dei Conti.

BIBLIOGRAFIA

Delle inchieste trattano, come è ovvio, i diversi manuali di procedura parlamentare (Mancini-Galeotti, May, Pierre ecc.) come pure i vari trattati di diritto pubblico e costituzionale. Per chi intendesse approfondire l'argomento si fa seguire una nota di scritti, di autori italiani e stranieri. La nota ha scopi solo orientativi. Nelle stesse opere e articoli citati lo studioso potrà rinvenire ulteriori indicazioni bibliografiche.

AUTORI ITALIANI

- G. DEVINCENZI, Delle Commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune altre riforme del Governo. Firenze, 1866.
- R. Bonghi, Dei limiti del potere d'inchiesta nelle Assemblee, in Nuova Antologia 11 (1869), pagg. 822-54.
- C. F. Ferraris, Le inchieste pubbliche, in Saggi di scienza dell'Amministrazione e della Economia politica, Torino 1879, pagg. 95 segg.
- G. Arcoleo, L'inchiesta del governo parlamentare. Napoli, 1881 (ripubblicato con qualche modifica formale sotto il titolo « Le inchieste parlamentari « nell'Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche del 1882, pagg. 174-244).
- G. Jona, Le inchieste parlamentari e la legge, in Archivio Giuridico 38 (1887), pagg. 238-69.
- T. MARTELLI, Il diritto d'inchiesta nelle Assemblee parlamentari, in Studi Senesi 15 (1898), pagg. 301-40.
- A. FERRACCIÙ, Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno, Torino 1899.
- V. MICELI, Inchiesta parlamentare, nell'Enciclopedia Giuridica Italiana, Milano, 1902, Vol. VIII parte I, pagg. 634-56.
- A. FERRACCIÙ, Inchiesta politica, in Digesto Italiano. Milano, 1903, Vol. XIII Parte I, pagg. 496-521.
- A. Ferracciù, Sul potere d'inchiesta personale nelle Assemblee parlamentari, in Studi Senesi 30 (1914), pagg. 92-99.

- P. VIRGA, Inchieste parlamentari ed inchieste governative in Rassegna di diritto pubblico, 5 (1950) parte II, coll. 909-18.
- P. VIRGA, Le inchieste parlamentari in Annuario del Seminario Giuridico dell'Università di Catania. Nuova Serie. Vol. IV (1949-50), pagg. 252-82.

AUTORI STRANIERI

- G. Cohn, Ueber parlamentarische Untersuchungen in England. Jena, 1875.
- F. W. WHITRIDGE, Legislative inquests, in Political Science Quarterly 1886, pagg. 84-102.
- L. MICHON, Des enquêtes parlamentaires. Etude de droit constitutionnel. Paris, 1890.
- E. PAYEN, Les enquêtes parlamentaires et la loi belge du 3 mai 1880, in Annales de l'Ecole Libre des Sciences Politiques 8 (1893), pagg. 327-40.
- H. FROMAGEOT, Etude sur les pouvoirs des commissions politiques d'enquête en Angleterre in Bulletin de la Societé de législation comparée 22 (1893), pagg. 165-92.
- L. SALEFRANQUE, Note sur les commissions d'enquête parlamentaires en Belgique, in Bulletin cit., pagg. 595-602.
- R. Arnitz, Les enquêtes parlamentaires d'ordre politique. Paris 1917.
- W. LEWALD, Enquëterecht und Aufsichtsrecht, in Archiv des öffentlichen Rechts 44 (1923), pag. 26 segg.
- K. Heck, Das parlamentarische untersuchungsrecht. Stuttgart, 1925.
- Chrzescinski, Untersuchungsausschüsse, in Deutsche Juristen-Zeitung 30 (1925), pag. 1074 segg.
- F. Deerberg, Die Bedeutung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse. Berlin, 1925.
- W. Rosenberg, Parlamentarische und gerichtliche Untersuchungen, in Deutsche Juristen-Zeitung 30 (1925), pag. 635 segg.

Sulle singole inchieste parlamentari in Italia, data la scarsezza (per non dire l'inesistenza) di scritti sull'argomento, ci limitiamo a citare:

Sull'inchiesta del 1867 nelle città di Salerno: G. Scichilone, Documenti sulle condizioni della Sicilia dal 1860 al 1870. Roma 1952, pagg. 50-51 e 215-18.

Sull'inchiesta del 1876 in Sicilia: la prefazione di E. Cavalieri alla II ed. del libro di Franchetti, Condizioni politiche e amministrative della Sicilia. Firenze, Vallecchi, 1926.

Sull'inchiesta Jacini: C. Bertagnolli, L'economia dell'agricoltura in Italia e la sua trasformazione secondo i dati dell'inchiesta agraria. Roma, 1886; K. Eheberg, Agrarische Zustände in Italien. Auf. Grund der jüngsten Enquête und anderer officieller Quellen. Leipzig 1886 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, XXIX). G. Valenti, L'Italia agricola dal 1861 al 1911, in Cinquanta anni di Storia Italiana. Pubblicazione a cura della Accademia dei Lincei. Milano 1911, vol. II, pag. 5 segg. (sull'inchiesta); F. Coletti, Stefano Jacini e l'agricoltura italiana. in S. Jacini, L'Inchiesta agraria. Proemio-Relazione, Finale-Conclusioni dell'Inchiesta sulla Lombardia - Interpellanza al Senato. Piacenza, 1926, pagg. VI-LI; S. Jacini Jr. Un conservatore della nuova Italia. Vol. II, Bari, 1926, pagg. 132-176 (sull'Inchiesta); O. Bordiga, Ricordi dell'inchiesta agraria del 1877-85, in Italia Agricola 63 (1926), pagg. 281-83 (sul valore delle monografie compartimentali); E. Tagliaco, Il testamento economico e politico di un conservatore (Stefano Jacini), in La Nuova Italia 6, 1935, fasc. 7-8 e 10, ripubblicato nella raccolta di saggi dello stesso autore; Voci di realismo politico dopo il 1870. Bari, Laterza 1937. Cfr. soprattutto pagg. 18-22 (sulla relazione finale dell'Inchiesta).

Sull'inchiesta ferroviaria del 1878: Esercizio privato ed esercizio statale nelle ferrovie italiane fino alle convenzioni del 1885, in Lo Spettatore italiano 3 (1950), pagg. 149-54 e 189-96, soprattutto pagg. 192-195.

CENNI SULLE	COMMISSIONI	D'INCHIESTA	IN INGHILTERI	R A

CAPITOLO UNICO

- Generalità. 2. Principali tipi di commissioni d'inchiesta. 3. Alcuni esempi di commissioni d'inchiesta.
- 1. È consueto, nella attuale prassi parlamentare e governativa inglese, che i maggiori problemi sociali, economici e legislativi che il Governo in carica ritiene richiedano un'azione legislativa o amministrativa profonda, siano in primo luogo investigati da una commissione reale (Royal Commission) o da una commissione di inchiesta (Commission of Enquiry).

Il fattore principale che induce alla decisione di istituire una simile commissione o'un simile comitato può essere: o una determinazione spontanea del Governo di procurarsi il parere e l'informazione di esperti, su cui fondare la sua azione futura, oppure una determinazione non spontanea che il Governo prende piegandosi alla pressione della opinione pubblica espressa in Parlamento, pressione proveniente da una lunga o anche da una rapida ed intensa, campagna di propaganda, accompagnata da comizî nelle circoscrizioni elettorali, da corrispondenza fra elettori e deputati, ecc.

Talvolta una commissione di inchiesta può essere istituita con la speranza di trovare soluzione a problemi che il Governo da sè non potrebbe risolvere (ad esempio, la diffusa disoccupazione in Inghilterra intorno al 1930) oppure perchè essa agisca da « parafulmine » (lightning conductor) rispetto all'opinione pubblica, o per attivare una discussione immediata del problema stesso, o, altrimenti, allo scopo di focalizzare la pubblica opinione su larghi problemi che richiedono speciale attenzione (come fu il caso, ad esempio, dei molti « Comitati per la ricostruzione », cost tuiti durante la guerra per preparare la strada ai grandi mutamenti sociali del dopoguerra).

In altre parole, l'impulso ad istituire una commissione di inchiesta può provenire o dallo stesso Governo (attraverso la proposta individuale di un Ministro) o dal Parlamento (attraverso la proposta di un membro della Camera dei Comuni) o dal pubblico (attraverso le sue associazioni e la stampa).

Il provvedimento che istituisce la commissione è preso dal Parlamento, si iniziativa del Governo o dello stesso Parlamento; la commissione presenta la sia relazione all'autorità che l'ha istituita; le sue proposte saranno (o non saranno) tradotte in atti legislativi, o in azione amministrativa dal Governo.

Non sembra che vi sia alcuna limitazione, eccetto quelle provenienti dal buon senso pratico e dalla opportunità politica, quanto agli oggetti sui quali il Governo può provvedersi dell'avviso di esperti costituiti in comitato d'inchiesta.

Il problema oggetto d'inchiesta può nascere da un grande disastro nazionale (minerario o marittimo, inondazioni, ecc.), da una tragica vicenda individuale rivelata da un caso giudiziario e risultante da una lacuna legislativa o da colposo errore amministrativo; dalla persistenza di condizioni sociali riconosciute offensive allo spirito moderno (eccessiva durata del lavoro per i giovani) o da un'aspirazione generalizzata di realizzare migliori condizioni di vita sociale, o di offrire più largo campo all'educazione delle giovani generazioni.

La materia dell'inchiesta può quindi estendersi dal benessere dell'infanzia alla giurisdizione penale, dalle assicurazioni sociali alla riorganizzazione del servizio diplomatico, e così via.

La commissione d'inchiesta può avere per compito di formulare direttive politiche o di alta amministrazione — che potranno essere accettate o respinte dal Governo — o di avvisare ai modi ed ai mezzi per attuare direttive generali già stabilite dal Governo stesso.

Gli esatti terms of reference assegnati faranno chiari alla commissione la natura e l'oggetto del suo lavoro : essa non potrà portarsi al di fuori di detti terms, pur potendo, tuttavia, interpretarli in senso più ristretto o più largo.

Tra i tipi principali di commissione qui esaminati sono:

- la Commissione reale d'inchiesta;
- il Comitato d'inchiesta;
- il Comitato consultivo (Consultative Committee);
- l' Advisory Committee;
- il Select Committee:
- il Tribunale d'inchiesta;
- il Comitato ministeriale o interministeriale.

2. — La Commissione reale d'inchiesta è un corpo collegiale istituito con Royal Warrant, con il compito di condurre un'inchiesta sulla operatività di leggi in vigore o intorno a condizioni sociali, ed ha il potere di avanzare proposte per la modificazione della legislazione, o per la emanazione di una nuova legislazione che comprenda o estenda o abroghi la legislazione vigente. I limiti del compito affidato alla Commissione reale sono stabiliti nell'atto (Warrant) istitutivo; i terms possono essere precisi o volutamente larghi.

La commissione non ha poteri per costringere a testimoniare, per prendere visione di documenti o per vincolare ad un giuramento solenne (to administer an oath); può chiedere informazioni e memorandum scritti; può ricevere informa-

zioni e documentazioni non sollecitate; può sottoporre testimoni volontari a lunghi e dettagliati esami.

I membri della commissione sono scelti dal Governo, in modo che nel seho di essa siano presenti esperti delle varie branche, di gruppi regionali e funzionali, ecc.; il segretario, invece, è un funzionario del Ministero più interessato alla materia oggetto d'inchiesta.

Quando la commissione ha completato il suo lavoro, il presidente e tutti i membri sottoscrivono il rapporto e lo presentano alla Corona (e cioè al Governo), che a sua volta lo presenta al Parlamento nella forma di un Command Paper («Libro bianco» o «Libro azzurro»). Non è necessario che il rapporto sia d'unanimità; possono anche essere presentati distinti rapporti di maggioranza e di minoranza. Anche il punto di vista personale di un solo membro — espresso in alcuni paragrafi a piè del rapporto o in un memorandum separato, da lui sottoscritto — costituisce un rapporto di minoranza. In generale, ovviamente, il rapporto di maggioranza ha maggior peso del rapporto di minoranza; tuttavia, in un caso rimasto classico in Inghilterra (descritto più oltre), accadde esattamente il contrario.

Un Comitato d'inchiesta (Committee of Enquiry) può essere istituito per iniziativa di un Ministro di Gabinetto (naturalmente con l'approvazione dell'intero Gabinetto), o anche congiuntamente di due o più ministri. Le funzioni, i poteri, i modi di attività di un tale comitato sono simili a quelli di una commissione reale, ma il suo peso è ordinariamente ritenuto in qualche modo minore. È consueto l'impiego di una commissione reale per svolgere un'inchiesta su larghi problemi sociali, e di un comitato d'inchiesta per investigare su argomenti specifici, specificamente indicati nell'atto istitutivo (terms of appointement).

Il comitato d'inchiesta riferisce al Ministro o ai Ministri dai quali fu istituito; il Ministro presenta il rapporto al Parlamento.

Le commissioni e i comitati possono — e spesso ciò avviene — presentare rapporti provvisori relativi ad una parte soltanto dell'argomento oggetto d'inchiesta, ed intanto continuano a raccogliere la documentazione ed a studiare l'intero argomento.

Il Comitato d'inchiesta ministeriale o interministeriale è, come indica il suo nome, un comitato composto interamente di rappresentanti di uno o più Ministeri, con il compito di assistere i loro propri ministri. Il rapporto di un simile comitato può anche non essere reso di pubblica ragione.

Un comitato interministeriale può comprendere rappresentanti di un numero considerevole di organi centrali dell'amministrazione dello Stato.

Il Select Committee è un comitato istituito dalla Camera dei Comuni, o congiuntamente da entrambe le Camere, in aggiunta ai « Comitati permanenti»

(Standing Committees), che hanno compiti simili a quelli delle Commissioni parlamentari presso i Parlamenti europei.

Un Select Committee può essere istituito o per condurre una inchiesta o per esercitare funzioni superiori di controllo; esso riferisce ad entrambe le Camere, o a quella sola dalla quale è stato istituito; può a sua volta costituire sottocomitati (dei quali possono eventualmente far parte anche non-membri del Parlamento); può tenere sedute fuori del Parlamento, o altrimenti dare istruzioni in tal senso ai sottocomitati da esso costituiti.

Il rapporto è presentato alla Camera, ma può essere e può anche non essere oggetto di esame da parte di essa, ciò dipendendo dalla rilevanza dell'argomento.

Un buon esempio di Select Committee è quello del Select Committee on National Expenditure della Camera dei Comuni, il quale svolge dettagliati controlli sulla pubblica spesa.

Tra i vari tipi di comitati che svolgono una parte importante nella moderna organizzazione amministrativa dello Stato sono gli Statutory Committees, istituiti con apposite leggi per assistere i Ministri in ordine alla piena attuazione delle leggi o per suggerire le modificazioni da apportare a leggi e a regolamenti in vigore.

Simili comitati hanno poteri decisori nell'ambito della loro competenza, ma le loro deliberazioni possono essere oggetto di esame da parte del Parlamento e il Governo, naturalmente, può non accettare le loro raccomandazioni.

Il Comitato consultivo permanente (Permanent Advisory Committee) è istituito da un Ministro — o dietro suggerimento di un comitato d'inchiesta, o in applicazione di una norma legislativa, essa stessa spesso avente origine dal rapporto di un simile comitato — allo scopo di supervise l'attuazione di leggi e regolamenti, predisporre progetti di regolamenti e riferire al Ministro; questi, qualora presenti tali regolamenti al Parlamento (1), deve al tempo stesso presentare il rapporto del comitato. In altre parole, il comitato consultivo, che nella

⁽¹⁾ Non tutti i regolamenti sono presentati al Parlamento. Si possono distinguere: regolamenti (Rules, Orders, Regulations) che non devono essere presentati; regolamenti che devono essere presentati ma per sola notizia delle Camere; regolamenti che devono essere presentati e che, entro un termine dato dalla presentazione, possono essere annullati con deliberazione delle due Camere (della sola Camera dei Comuni se si tratta di materia tributaria); regolamenti che non acquistano forza di legge se non approvati da una o da entrambe le Camere, con deliberazione presa entro un termine dato dalla presentazione.

Dal 1944, un Select Committee è costituito ad ogni sessione parlamentare per esaminare quei provvedimenti regolamentari (Statutory Instruments) che devono essere « confermati» o che sono suscettibili di « annullamento» da parte delle Camere, con il compito di riferire sull'eventuale abuso che il Governo abbia fatto del potere regolamentare ad esso conferito dalle leggi.

Nel 1946, una disciplina uniforme della materia regolamentare è stata dettata dallo Statutory Instruments Act: questa legge ha disposto, tra l'altro, che il periodo di 40 giorni entro il quale la Camera — cui il testo di un regolamento è stato presentato — può esercitare il suo potere di annullamento, non può essere computato durante lo scioglimento o la proroga o l'aggiornamento delle Camere per più di quattro giorni.

maggior parte dei casi è esso stesso filiazione di leggi emanate in base al rapporto di una commissione reale, diventa organo d'impulso per la piena attuazione delle leggi per mezzo di quei regolamenti — la legislazione delegata — che sono diventati inevitabile aspetto della vita amministrativa di uno Stato moderno.

Il Tribunale d'inchiesta (Tribunal of Enquiry) è per sua natura diverso da qualunque dei tipi di commissione finora indicati. Esso è istituito da un Ministro in attuazione di una deliberazione del Parlamento che dispone l'effettuazione di un'inchiesta su argomenti specifici ritenuti di urgente pubblico interesse, ha tutti i poteri dell'Alta Corte ed è presieduto da un giudice dell'Alta Corte.

Il suo rapporto può indirettamente condurre a modificare la legislazione in vigore o a proporre nuove leggi, se il Governo ritiene che esso ne abbia messo in evidenza la necessità.

Il rapporto della commissione reale, del comitato d'inchiesta, ecc., insieme con le appendici statistiche, i verbali degli interrogatori dei testimoni (se ve ne è), materiale vario di documentazione, ecc., dopo essere stato sottoposto alla Corona o al Parlamento è oggetto di studio dettagliato da parte dei Ministeri interessati. Quando è pubblicato, esso è esaminato dai membri del Parlamento, e, nel caso di problemi di particolare importanza, dal pubblico, per mezzo della stampa e della radio.

Le proposte per la modificazione di leggi vigenti o per la emanazione di nuove possono essere redatte in forma così precisa che, se accettate dal Governo, possono essere rapidamente trasformate in uno o più disegni di legge. Evidentemente, però, il fatto che il Governo ritenga opportuno inserire codesti nuovi disegni di legge nel suo affollato programma di attività parlamentare, dipende dal grado di urgenza politica propria del problema, il che significa, dalla misura nella quale la pubblica opinione sostiene le innovazioni e dall'equilibrio delle forze nel Parlamento.

Altra ipotesi è che gli aspetti tecnici e giuridici delle innovazioni proposte siano così complessi da richiedere tempo per attenta considerazione; in tal caso, il Governo può ritenere opportuno pubblicare un « Libro bianco», contenente il suo punto di vista generale sul problema, così che concrete proposte legislative seguono soltanto dopo alcuni anni. In fatto, il rapporto del Comitato può essere redatto in termini così larghi da rendere l'innovazione legislativa un compito necessariamente esteso nel tempo, così che, a volte, il Governo ha pubblicato più di un « Libro bianco» sui vari aspetti di una stessa questione, prima di presentare al Parlamento gli opportuni disegni di legge (2).

⁽²⁾ Quando il Governo ha preso le sue deliberazioni intorno allo specifico contenuto di un disegno di legge (Bill) da presentare al Parlamento, la redazione di esso, nella appropriata forma legislativa, è di competenza dell'Ufficio legislativo del Ministero o dei Ministeri competenti. Il fatto che una determinata legge tragga origine dal programma politico presentato dal partito

In codesti « Libri bianchi », il Governo non soltanto fa esplicite le grandi linee della sua politica relativamente al problema, ma indica altresì fino a quale limite esso accoglie — o respinge — le proposte modificazioni e riforme ed il modo nel quale esso si propone di tradurre codeste riforme in leggi e regolamenti, modo che può essere ben diverso da quello auspicato dal comitato. (Questa eventualità, tuttavia, non è facile che si verifichi). (Un simile caso è occorso rispetto al rapporto Beveridge, che fu seguito dopo due anni dai due noti « Libri bianchi» del Governo e quindi da una intera serie di nuove leggi – vedi pag. 69).

Il comitato d'inchiesta può anche constatare che non vi è affatto bisogno di nuove leggi e che, invece, i cambiamenti resi necessari da un profondo diverso orientamento della pubblica opinione — verso, ad esempio, problemi dell'educazione, della sicurezza sociale, dell'occupazione dei giovani — possono essere attuati, interamente o in parte, con una congrua attività amministrativa anzichè legislativa, e può esprimersi in tal senso nel suo rapporto. Spetta allora ai Ministeri competenti di realizzare codesti cambiamenti nell'azione amministrativa, per mezzo di norme delegate, presentando al Parlamento i nuovi regolamenti o gli emendamenti a quelli attualmente in vigore.

È consueto che i Ministeri emanino circolari a tutti gli uffici sussidiari, regionali, locali, ed eventualmente anche agli organi elettivi delle amministrazioni locali che possono avere qualche parte nell'attuazione della nuova legislazione, circolari che esplicano i mutamenti della politica generale ed illustrano nei particolari la nuova legislazione.

3. — La Commissione reale sulla legge dei poveri (1905 - 1909), restò • famosa per il fatto che il rapporto della sua maggioranza non fu mai fatto proprio dal Governo dell'epoca e cadde in assoluto oblio, mentre il rapporto della minoranza, redatto da Sidney Webb (che non era membro della commissione) e sottoscritto da Beatrice Webb (la personalità più spiccata tra i membri della

ora al Governo al momento della campagna elettorale (esempio: nazionalizzazioni o denazionalizzazioni), o dalle raccomandazioni, largamente accettate, di una commissione d'inchiesta, fatte durante la vita di un Governo — e che il Governo intende attuare senza presentarle all'elettorato come parte del programma del partito — non comporta alcuna differenza quanto al modo nel quale dette proposte sono trasferite in un formale disegno di legge, né quanto ai vari stadi della procedura parlamentare che esso disegno deve attraversare. Il lavoro finale, in entrambi i casi, è di ordine tecnico e non già d'ordine politico. Questo non esclude che emendamenti al testo siano apportati dall'una o dall'altra delle Camere durante il « passaggio» del disegno.

Il lavoro dei consulenti legali, in collaborazione con gli alti funzionari cui potrà spettare più tardi di assicurare la fruttuosa applicazione della legislazione in fattura, ha per scopo di dare l'appropriata forma legislativa al disegno, l'esatta correlazione di esso con le leggi esistenti, di evitare ogni disposizione non necessaria, e sopratutto di assicurare il massimo di chiarezza possibile.

commissione), lentamente, ma fermamente, informò il pensiero e l'azione del popolo inglese per oltre venti anni.

Facendo seguito alla formale presentazione dei rapporti, provvisorio e finale, della commissione al Governo, i due Webb costituirono un « Comitato nazionale per la prevenzione della miseria» (destitution) e organizzarono una campagna nazionale di comizi e di dibattiti sulla stampa, a sostegno della loro convinzione della necessità di « spazzar via la vecchia legge dei poveri» (la legge di Elisabetta nel testo modificato nel 1832) e di provvedere un'assistenza non contributiva alle varie categorie di cittadini poveri o bisognosi ed un'assistenza specializzata da parte di personale appositamente preparato (Trained Social Workers). Essi pubblicarono un libro su questo argomento nel 1911. La simultanea introduzione da parte del Governo liberale dell'allora « nuovo» principio dell'assicurazione sociale, che copriva nell'epoca soltanto una frazione della popolazione contro le malattie e la disoccupazione, fece cadere la campagna dei Webb in quell'epoca.

I notevoli mutamenti di ordine amministrativo e l'allargamento del campo di applicazione hanno trasformato, tra le due guerre, la vecchia legge dei poveri in un sistema di assistenza nazionale, ma non è stato prima del 1946 che la« Legge sull'assistenza nazionale» (entrata un vigore il 5 luglio 1948) ha finalmente abolito gli ultimi residui del vecchio sistema, ed ha largamente adottato i principi per i quali i Webb avevano combattuto. Questa legge fa parte del gruppo di leggi che hanno tradotto in norme giuridiche il famoso rapporto Beveridge.

Il Rapporto Beveridge fu il risultato di una « comprensiva rassegna», intrapresa dal ben noto economista e professore Sir (allora) William Beveridge, degli « esistenti ordinamenti di assicurazione sociale e dei servizi connessi».

Beveridge era stato invitato dal « Comitato governativo per i problemi della ricostruzione» ad intraprendere simile rassegna, quale presidente di un comitato che originariamente era composto dello stesso Beveridge e di una dozzina di funzionari dei vari ministeri interessati: in uno stadio avanzato dell'attività del comitato, fu stabilito che i funzionari avessero la veste di meri consulenti su aspetti tecnici, così che il solo Beveridge sottoscrisse il rapporto: esso, pertanto, da allora, fu noto soltanto sotto il suo nome. Questa procedura è del tutto inconsueta.

Egualmente inconsueto è il fatto che codesta ampia rassegna, che condusse a conclusioni profondamente innovative, propugnanti un sistema interamente nuovo di assicurazione e di protezione sociale, sia stata condotta nei primi anni della guerra.

Il rapporto Beveridge (Cmd. 6404) fu pubblicato nel 1942 : sia il testo integrale, sia testi abbreviati e semplificati, pubblicati dal Ministero per l'informa-

zione o sulla stampa nazionale e diffusi attraverso la radio, furono esplicati, dibattuti, discussi dall'uno all'altro capo del Paese. Nel 1944, il Governo, dopo attento esame delle dettagliate proposte contenute nel rapporto, pubblicò i suoi propri « Libri bianchi» relativi alla « Politica dell'occupazione» (Cmd. 6527), al « Servizio sanitario nazionale» (Cmd. 5502), alla « Assicurazione sociale, parti I e II» (Cmd. 6550-6551), con i quali, accogliendo le proposte principali del « piano» Beveridge, delineava i varì provvedimenti legislativi necessari per « tradurre in atto il piano di sicurezza sociale». Si giunse così, sotto il Governo laburista del dopoguerra, non ad una sola legge, ma ad una intera serie di nuove leggi emanate in anni successivi, le quali, nella maggior parte dei casi, sono entrate in vigore alla stessa « data stabilita» (appointed day). Codeste leggi sono:

```
Legge sull'istituzione del Ministero dell'assicurazione nazionale (1944);
Legge sugli assegni familiari (1945);
Legge sull'assicurazione nazionale (1946);
Legge sull'assicurazione nazionale contro gli infortuni sul lavoro (1946);
Leggi sul servizio sanitario nazionale (1946-49);
Legge sull'assistenza nazionale (1948).
```

Risulta evidente che ciascuna delle sezioni di quello che talvolta è stato chiamato il « piano Beveridge » è stata tradotta in appositi atti legislativi. In un caso, le nuove leggi hanno dato forma interamente nuova ed hanno grandemente ampliato la struttura dell'assistenza sociale, i cui istituti, in forme più o meno evolute, esistevano da trent'anni (così, le leggi per i servizi sanitari nazionali); in altro caso si giunse ad istituire un Ministero completamente nuovo — il Ministero dell'assicurazione nazionale — incaricato di sovraintendere al primo sistema integrale di assicurazione nazionale contro le malattie, la disoccupazione, gli infortuni e comprensivo altresì delle assicurazioni di vecchiaia e dei trattamenti di quiescenza, dell'assistenza alla maternità, ecc., poggiante su una base costituita da un singolo contributo d'ammontare uniforme. Altra parte di questo corpus di legislazione sociale ha dato effettiva vita ad un sistema di assegni familiari da lungo tempo agitato dalla pubblica opinione, per l'attuazione della quale una sola persona (Miss Eleanor Rathbone) ha avuto, sopra ogni altra, un ruolo rilevante, sia come scrittrice sia come propagandista, per molti anni; infine, l'ultima delle nuove leggi sopra menzionate costituisce, come si è già detto, il fiorire finale di una grande campagna personale condotta dai Webb per circa trent'anni, dato che essa legge nuova ha rifuso la vecchia legge dei poveri nella nuova sull'assistenza nazionale.

Le diverse parti del nuovo corpus legislativo della sicurezza sociale sono state disegnate come lo strumento pratico per la prevenzione del bisogno e della sofferenza, secondo le vedute del Beveridge, autore di un'opera dal titolo « Disoccupazione » pubblicata nel 1902, di un rapporto di fama mondiale nel 1942, e di un'altra opera celebre «Lavoro per tutti in una società di uomini liberi » pubblicata nel 1946.

Il Comitato consultivo per l'assicurazione nazionale (National Insurance Advisory Committee) istituito dalla legge sull'assicurazione nazionale, « dà parere al Ministro per l'assicurazione nazionale sull'attuazione della legge stessa, predispone i progetti di regolamenti da emanarsi in forza della legge, sottopone ad esame i progetti stessi redatti dallo stesso Ministero». È anche di competenza del Comitato l'esame delle obbiezioni a dette norme regolamentari; esso può ascoltare gli opponenti e comunicare con essi.

Nel presentare al Parlamento dette norme regolamentari, il Ministro deve presentare anche il rapporto del Comitato sulle norme stesse e deve altresì indicare quali modificazioni alla legislazione vigente sono state apportate dal momento in cui il suo Ministero ha ricevuto il rapporto e deve, ancora, dar ragione del mancato accoglimento delle proposte contenute nel rapporto.

Pertanto, il membro del Parlamento che intende interrogare il Ministro, o presentare una interpellanza, ha sott'occhio la legislazione de qua, i rapporti che annualmente ciascun Ministero presenta sulla propria attività, le proposte di nuove norme da emanarsi in base alle leggi, il rapporto del Comitato consultivo su di esse, ed infine l'esposizione del Ministro sull'attività svolta.

Commissione Curtis sull'assistenza all'infanzia, 1946. — Il tragico caso di un ragazzo abbandonato, accaduto in un villaggio inglese, e che dal processo risultò essere conseguenza dell'inadeguato funzionamento dei vari servizì locali di assistenza all'infanzia, determinò l'esplosione del risentimento popolare e l'insediamento di un comitato d'inchiesta. Il comitato — di cui fu presidente Miss Myra Curtis — fu nominato congiuntamente dal Ministro dell'interno, dal Ministro della salute e dal Ministro dell'educazione, e pertanto presentò il suo rapporto ai tre Ministri. Detto rapporto (Cmd. 6922) fu presentato alla Camera dei Comuni nel 1946; il Governo sostenne con grande impegno le proposte in esso contenute di modificazione sia della legislazione sia dell'attività amministrativa: ne risultò la « Legge sull'infanzia» (1948). Questa ha reso obbligatoria per le autorità locali l'assunzione di esperti « ufficiali per l'infanzia» (Children's Officers) ad orario intero, con il compito di coordinare nel territorio di competenza dell'autorità locale medesima, tutti i servizi sociali per l'infanzia.

Ulteriore, diretto ed immediato risultato del lavoro del comitato è stata la istituzione, nel 1947, del « Consiglio centrale per l'addestramento nell'assistenza all'infanzia» (3).

Nel vasto e complesso campo della pubblica istruzione, l'opinione pubblica in Inghilterra si è sempre mossa lentamente; i mutamenti sono stati frammentari ed intermittenti. Nell'ordinamento attuale, i compiti relativi all'istruzione elementare e secondaria sono stati affidati alle autorità locali (Contee e Borghi di Contea) sotto la vigilanza del Ministero dell'istruzione, che ispeziona, aiuta, sussidia, ecc.

La « Legge Butler» del 1944, emanata durante la guerra dal Governo di coalizione — e conviene ripetere che la materia era nell'epoca assai controversa, come sempre, del resto — fu anch'essa il risultato del Libro bianco del Governo « Ricostruzione dell'istruzione» (Cmd. 6458), pubblicato nel luglio 1943, insieme con i rapporti di una serie di comitati che separatamente ebbero ad investigare i vari aspetti del problema (il « Comitato Norwood» sugli esami e sul curriculum studì nelle scuole; il « Comitato Mc.Nair», sulla preparazione dei maestri; il « Comitato Fleming» su un più stretto coordinamento delle scuole private con l'organizzazione generale dell'istruzione pubblica). In materia, il Governo aveva una chiara politica generale e demandò ai comitati le soluzioni dettagliate dei problemi concreti.

Ancora più significativo è il fatto (vedi il « Libro azzurro» del Ministero dell'istruzione dal titolo « Istruzione, 1900-1950», Cmd. 8244) che le riforme del 1944 misero in atto le raccomandazioni del « Rapporto Hadow» del 1926, un rapporto singolarmente lungimirante e perspicuo, che era stato fino ad allora soltanto in parte attuato (le principali raccomandazioni del rapporto riguardavano infatti l'organizzazione di diversi tipi di istruzione secondaria per tutti i cittadini, il passaggio (break) alla scuola post-elementare all'età di 11 anni e così via). Fino ad un limite abbastanza esteso, questi cambiamenti richiedevano soltanto delle modificazioni di ordine amministrativo e non un'attività legislativa — ciò che era elemento di particolare rilievo nella situazione.

Deve essere, ancora, notato che la legge del 1944 istituì « Comitati consultivi centrali» per l'Inghilterra e il Galles, con competenza consultiva molto estesa « su ogni materia connessa con la teoria e la pratica dell'istruzione e su ogni questione ad essi sottoposta» dal Ministro dell'istruzione. Al tempo stesso,

⁽³⁾ Per conoscenza personale dell'A., uno dei membri della Commissione Curtis, che da molti anni era la personalità più spiccata in materia di preparazione al lavoro sociale in Inghilterra, fu richiesto dal Ministero degli interni di « venire ad aiutarci ad attuare la legge che voi desideravate noi facessimo approvare» — ed accettò l'invito.

furono istituiti « Comitati consultivi nazionali»: uno per l'istruzione nell'industria e nel commercio, uno sulla preparazione e il reclutamento degli insegnanti. Come si vede, codesti comitati consultivi realizzano i principî geografico e funzionale nell'attuazione della legislazione.

J. K.

(Traduzione dall'inglese).

Nota. — Nell'immediato dopoguerra, un nuovo tipo di commissione d'inchiesta si è evoluto ed è stato largamente usato in Inghilterra, denominato Working Party: i Working Parties hanno studiato industrie « alla ribalta» (on the spot), raccogliendo informazioni visive e non ufficiali anzichè « documenti», e presentato rapporti (normalmente al Board of Trade) che sono caratterizzati da una felice vivezza quanto all'attitudine rispetto al problema, per lo stile e per la spiccata concretezza delle proposte (e perfino per il formato della pubblicazione). Un numero considerevole di rapporti di Working Parties sono stati pubblicati nel 1945-50.

BIBLIOGRAFIA

Social Insurance and Allied Services - Report by Sir William Beveridge (Cmd. 6404, 1942).
 Report of the Ministry of National Insurance, November 1944 - July 1949 (Cmd. 7955, 1950).
 The British System of National Insurance and Allied Social Security Services (Central Office of Information, 1951).

Report of the Care of Children Committee (Cmd. 6922, 1946).

Children Act, 1948.

Sixth Report on Work of Children's Department, May 1951.

National Health Insurance Act, 1941.

Ministry of National Insurance Act, 1944.

Family Allowances Act, 1945.

National Insurance Acts, 1946-1949.

National Insurance (Industrial Injuries) Acts, 1946-1949.

National Health Service Act, 1946.

National Assistance Act, 1948.

Family Guide to the National Insurance Scheme, 1948.

Social Insurance. Proposals, Parts I & II (Cmd. 6550/6551, 1944).

Educational Reconstruction (Cmd. 6458, 1943).

Education Act, 1944.

Education, 1900-1950 (Cmd. 8244, 1951).

CAMPION, Sir GILBERT: Introduction to the Procedure of the House of Commons (Mcmillan, 1947).

CLARKE, C. E.: Social Insurance in Britain, 1950.

Cole, M. (editor): The Webbs and their Work, 1949.

Webb, S. & B.: The Prevention of Destitution, 1911.

BEVERIDGE, Sir W.: Full Employment in a Free Society, 1946.

VERNON, R. V. & MANSERGH, N.: Advisory Bodies, 1940.

SCOTT & COPPER: The National Health Service Acts, 1950.

MARSH, D. C.: National Insurance and Assistance in Britain, 1951.

POTTER, D.: National Insurance Act, 1946.

CURTIS, S. J.: Education in Britain since 1900, 1952.

Wells & Taylor: The New Law of Education, 1949.

WILLIAMS, G.: The State and the Standard of Living, 1936.

RATHBONE, ELEANOR: Family Allowances, 1949.

Ross, J. Stirling: The National Health Service in Britain, 1952.



Costantino Mortati

IL DIRITTO AL LAVORO SECONDO LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

(Natura giuridica, efficacia, garanzie)



INDICE

		PAG.
Сар.	I — Il diritto al lavoro nel sistema dei principi costituzionali $$	79
»	II — L'obbligo del promuovimento delle condizioni per soddisfare il diritto al lavoro	85
»	III — I limiti costituzionali agli interventi dell'Autorità al fine del pieno impiego	101
»	IV — Mezzi indiretti per l'attuazione del diritto al lavoro	122
*	V — Natura giuridica del diritto al lavoro e i mezzi di garanzia	126



CAPITOLO I

IL DIRITTO AL LAVORO NEL SISTEMA DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI

- Il diritto al lavoro nella Costituzione. 2. Il contenuto negativo del diritto al lavoro. —
 Il contenuto positivo. 4. Il principio di uguaglianza nel diritto al lavoro. 5. Il diritto al lavoro come garanzia di occupazione.
- 1. L'art. 4 della Costituzione riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e stabilisce che la Repubblica promuove le condizioni atte a rendere effettivo il diritto stesso.

Per apprezzare l'esatto valore giuridico da attribuire ad esso è necessario considerarlo non isolatamente ma nell'insieme delle altre enunciazioni costituzionali e rendersi conto dello spirito che le anima tutte.

Se si esaminano i vari principî costituzionali nella loro reciproca correlazione si scorge come essi siano da disporre secondo un ordine gerarchico, dato dal diverso grado di generalità e dal conseguente rapporto di superiorità e di dipendenza che si instaura fra quelli che pongono certe premesse ed altri che le svolgono in una o altra direzione. L'art. 4 occupa una posizione intermedia, posto come è fra alcune proposizioni più generali che rispetto ad esse compiono una funzione di presupposto, ed altre più particolari le quali possono considerarsi integrative del diritto al lavoro, in quanto da una parte prescrivono le condizioni nelle quali deve svolgersi il lavoro che è da assicurare ad ognuno, e dall'altra tracciano gli orientamenti indicativi delle vie da percorrere per rendere in tutto effettivo il godimento del diritto.

Presupposto fondamentale dell'art. 4 è l'art. 1, nella parte in cui dichiara la Repubblica fondata sul lavoro, che è da considerare elemento di qualificazione della struttura costituzionale del nuovo Stato. E se è vero che esso non esprime ancora una realtà sociale in atto, si pone tuttavia come l'ideaforza centrale intorno a cui gravita tutta una serie di norme predisposte in vista della sua progressiva attuazione. Proclamare che il lavoro è il valore etico su cui poggia lo Stato importa il vincolo almeno potenziale a subordinare alla prestazione di una attività di lavoro la posizione di pieno godimento di tutti i diritti del cittadino.

Altro presupposto si rinviene nell'art. 2 che riconosce e garantisce il diritto inviolabile dell'uomo all'affermazione e svolgimento della sua personalità,

diritto che, in uno Stato fondato sul lavoro e che esige dai singoli l'adempimento dei doveri di solidarietà sociale non può realizzarsi se non attraverso la prestazione di un'attività socialmente utile. Analoga funzione adempie l'obbligo posto dall'art. 3 di assicurare a tutti il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di ognuno alla vita del Paese, perchè ciò non potrebbe avvenire se non si metta ognuno nella condizione di poter lavorare.

Il riconoscimento fatto dall'art. 4 del diritto al lavoro si presenta, così, come logico svolgimento delle proclamazioni che, affermando il valore assoluto della personalità sociale dell'uomo, implicano l'esigenza di offrire ad ognuno il modo di poter essere pienamente sè stesso: ciò secondo un principio che porta ad identificare lavoro e persona, a porre il lavoro come principio di individuazione della persona. Se si riconduce, come si è fatto, l'art. 4 all'insieme delle esigenze più generali che lo implicano, si hanno gli elementi sufficienti per poter differenziare il diritto al lavoro dal diritto all'esistenza. Infatti il primo non si rivolge tanto o solamente ad assicurare i mezzi di sussistenza, quanto a tutelare l'esigenza della libertà e dignità umana, quale si ottiene consentendo di imprimere nella realtà esterna la parte di sè creativa di valori sociali.

L'enunciazione del diritto al lavoro trova poi sviluppo ed integrazione a) nelle direttive poste agli interventi statali nel campo della organizzazione economica, suscettibili di attualizzare il diritto medesimo; b) nel complesso delle garanzie predisposte allo scopo di suscitare e rafforzare un sistema di forze suscettibili di avviare la politica dello Stato verso la massima occupazione; c) nelle norme protettive della attività lavorativa, in base alle quali il diritto al lavoro viene ad assumere per suo oggetto non un valore materiale. apprezzabile alla stregua degli altri elementi che entrano a comporre la produzione, bensì un valore personale. Esse quindi esigono che il lavoro assegnato non leda l'integrità fisica e la personalità morale (art. 41 Cost. e 2087 C. C.) assicuri un'esistenza degna e libera (art. 36 Cost.), conferisca al lavoratore una posizione di collaboratore, anche nella gestione delle aziende (art. 2094 C. C. e 46 Cost.), sia intramezzato da congruo riposo (art. 36 Cost.). Ed importa altresì che sia mantenuta e reintegrata l'attitudine a prestarlo, nei casi di sospensione involontaria (art. 38 Cost.) e che sia curata la formazione professionale dei lavoratori (art. 35 Cost.).

Quando il diritto al lavoro si collochi, come si è fatto nel quadro dei postulati che definiscono il tipo di Stato, ponendosi come sua parte integrante, ed assunto per siffatta ragione fra « i principi fondamentali» della Costituzione destinati ad individuarla e quando se ne considerino le connessioni con la serie delle altre statuizioni dirette alla tutela del lavoro, può essere esatto considerare il diritto stesso come « la forma prima e più intensa di protezione sociale», semprechè a questo termine, di significato ancora incerto, si attribuisca il senso più comprensivo, che trascende le finalità puramente assistenziali o di preservazione della integrità fisica di chi lavora, ed assuma come suo oggetto fondamentale la tutela della persona considerata nella integrità dei suoi interessi, che sono anzitutto spirituali.

2. — Dopo aver considerato la posizione occupata nel sistema costituzionale dal diritto al lavoro occorre rendersi conto del suo contenuto, che è complesso.

Visto sotto un aspetto, esso tende a garantire una delle libertà personali, e quindi assume un contenuto negativo, di pretesa alla astensione da ogni intervento esteriore diretto ad impedire l'esplicamento di un'attività lavorativa o la scelta e il modo di esercizio della medesima (salvo per quest'ultimo punto i divieti di ordine pubblico) ed ha una estensione generale, riferendosi a tutti i cittadini.

3. — Sotto un altro aspetto appare quale diritto con contenuto positivo, sostanziandosi nella pretesa ad ottenere lavoro, oppure a che siano suscitate occasioni di lavoro, e presentando una portata più limitata in quanto non può sorgere se non nei confronti di determinate categorie di cittadini.

Il limite di estensione cui si accenna appare chiaro quando si pensi all'oggetto assunto come proprio dal diritto al lavoro inteso in quest'ultimo significato. Esso infatti si concreta nella pretesa ad un'occupazione che presenti il duplice carattere di essere insieme retribuita e continuativa o stabile, e ciò perchè se l'occupazione fosse saltuaria e intermittente assumerebbe un carattere aleatorio che lascerebbe non soddisfatta la pretesa.

Ora presupposto necessario perchè il diritto così inteso trovi realizzazione è l'esistenza di un meccanismo regolatore dell'offerta e della domanda di lavoro, in modo da adeguare costantemente, almeno entro un certo grado di approssimazione, l'una all'altra: o, in altri termini l'esistenza di un'organizzazione o impresa produttiva di beni o di servizî, capace di retribuire il lavoro in essa impiegato ed idonea a procedere con la necessaria tempestività alla modificazione dell'entità e direzione della produzione in corrispondenza alla richiesta dei beni e servizî medesimi. Allo stesso scopo occorre altresì postulare una certa fungibilità ed adattabilità del lavoro, tale da renderlo capace di passare da uno ad altro impiego per adeguarsi così alle oscillazioni della domanda.

I titolari di attività produttive autonome di tipo artigianale e gli esercenti le professioni cosiddette liberali non potrebbero far valere di fronte ad altri la pretesa al lavoro poichè, per la natura stessa dell'impresa o della professione esercitata, la domanda della prestazione non può che rimanere affidata alla scelta libera, e perciò aleatoria, del richiedente. Un'estensione a tutti i prestatori d'opera del diritto di pretendere l'effettiva occupazione potrebbe trovare attuazione solo in un regime, da una parte, di soppressione dell'attività artigianale e dall'altra di regolamentazione diretta ed esclusiva da parte dello Stato dei servizi adempiuti dalle professioni liberali. All'infuori di questa soluzione, un intervento rivolto a facilitare le occasioni di lavoro per le dette categorie sarebbe possibile non altrimenti che in forma indiretta, mediante la prescrizione di apposite autorizzazioni per potere esercitare la professione, e l'introduzione di un numero chiuso entro cui contenere le autorizzazioni stesse; con che si verrebbe ad influenzare il giuoco dell'adattamento automatico della domanda e dell'offerta, non eliminando le leggi della concorrenza ma contenendole, limitando cioè la loro efficacia nell'ambito degli abilitati all'esercizio.

4. — Un terzo aspetto il diritto al lavoro può assumere, non in senso autonomo, ma come particolare modo di esplicarsi del principio di uguaglianza, cioè come diritto a pretendere che le occasioni di lavoro siano offerte a tutti, senza discriminazioni diverse da quelle che derivano dalla capacità di ciascuno alla prestazione del lavoro richiesto, e quindi all'infuori di ogni considerazione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinione politica, di condizioni personali e sociali (art. 3). Considerato sotto questo punto di vista, il diritto a che sia assicurata l'uguaglianza delle occasioni di lavoro assume una portata assai vasta e può divenire fonte di pretese varie, riferibili non solo ai prestatori di opere, ma a quelli di opera, di lavoro autonomo, ed esso può concretarsi nel diritto a chè la scelta del commissionario o prestatore sia effettuata attraverso garanzie sufficienti ad assicurare la parità di trattamenti fra i varì aspiranti. Il diritto all'uguaglianza che l'art. 3 garantisce ai singoli cittadini, visto nell'applicazione che qui si considera della parità delle occasioni di lavoro, esige altresì, per potersi considerare soddisfatto, che gli interventi diretti ad assicurare le occasioni stesse siano rivolte a tutte le varie zone del territorio statale, onde evitare che vi siano in alcune di esse condizioni di depressione le quali ostacolino in misura maggiore che in altre le possibilità di lavoro.

La norma dell'u. c. dell'art. 3, la quale impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana, se obiettivamente considerata, assume un significato ben più ampio di quello che forse si intese conferirle, dovendosi comprendere nell'obbligo di rimozione non solo le condizioni ambientali che agiscono direttamente sugli appartenenti di una classe sociale nel senso di metterli in condizione di inferiorità rispetto ai membri di altre classi, ma anche quelle che agiscono indirettamente, in quanto impediscono lo sviluppo di risorse di intere regioni e quindi fanno venir meno le possi-

bilità di lavoro, o di un lavoro dignitoso e sufficientemente retribuito. Può pertanto ritenersi che l'obbligo posto allo Stato dall'art. 119 di provvedere con contributi speciali alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole corrisponda alla esigenza di offrire occasioni di lavoro per quanto possibile uguali per tutti i cittadini, salvo gli spostamenti e le migrazioni interne stagionali o straordinarie. In altri termini l'uguaglianza di dignità sociale degli individui e delle classi non può raggiungersi se non siano eliminate o attenuate le differenze troppo marcate di sviluppo fra i diversi ambienti territoriali di lavoro.

Infine un'ulteriore estrinsecazione dell'esigenza di uguaglianza rivolta al diritto al lavoro deve vedersi nella pretesa a che siano predisposti i mezzi idonei a formare la capacità al lavoro, e più precisamente quelle particolari capacità che meglio si mostrano idonee in un determinato momento all'assorbimento della massima quantità di mano d'opera. E ciò indipendentemente dalle condizioni economiche dei lavoratori.

5. — Da quanto si è detto emerge che l'espressione di « diritto al lavoro » raccoglie sotto di sè un complesso di interessi varî, tutti confluenti direttamente all'intento di garantire l'occupazione. La determinazione della natura giuridica attribuibile a tali interessi deve essere rinviata al seguito della trattazione, dovendo argomentarsi dall'esame delle garanzie quali sono deducibili da tutta la struttura giuridica dello Stato. Si può però fin d'ora proporre il problema della classificazione del diritto al lavoro, cioè del suo inquadramento in una od in altra delle categorie in cui si sogliono suddistinguere i varî diritti in considerazione del diverso oggetto a cui si riferiscono.

Se si tengono presenti le osservazioni fatte sulla posizione attribuita al lavoro nel nostro sistema costituzionale non sembra dubbia la collocazione del diritto al lavoro nella categoria dei diritti di personalità. Affermazione questa che presuppone una presa di posizione in ordine alla ammissibilità della categoria stessa, oggetto come è noto di dubbi, ed alla sua precisa determinazione. Prescindendo qui da un esame approfondito, basterà dire che ai diritti di personalità può essere attribuita una propria autonomia a condizione, da una parte, che il loro oggetto non si identifichi con l'intero complesso degli attributi i quali entrano a comporre la personalità (perchè in tal caso verrebbe meno la necessaria contrapponibilità fra soggetto ed oggetto del diritto) e dall'altra che esso non si estenda in modo da includervi tutte le varie esplicazioni possibili alla persona (poichè altrimenti ogni diritto soggettivo rientrerebbe nella categoria stessa, che ne riuscirebbe così annullata).

Se i varî diritti si distinguono in base al criterio del particolare bene della vita cui si rivolgono, quelli di personalità sono individuabili quando si assuma come loro oggetto o quegli aspetti, quei modi di essere della persona atti ad identificarla, a renderla riconoscibile o a differenziarla da altre (diritti alle qualifiche, o ai segni distintivi) oppure gli interessi al rispetto della esistenza fisica della persona (diritto alla vita), o alla integrità delle parti singole del proprio corpo, o dell'onore, oppure ancora quelle manifestazioni di attività necessarie alla affermazione della persona nel mondo esterno, ad essa coessenziali, nel senso di esprimerne i valori, i quali (in conformità alla ideologia cui si ispira ogni ordinamento) sono divenuti fondamentali, ed hanno come presupposto e scopo le personalità per sè considerata.

Ciò risulterà chiaro quando si ricordi quello che si è detto sulla funzione del lavoro, attraverso cui l'uomo riesce a rivelare la sua essenza, ciò che egli è. L'interesse pertanto che si tutela allorchè si assicura la possibilità di svolgimento della attività di lavoro è l'interesse che si appunta nella persona come tale, in quanto serve ad individuarla ed a contrassegnare un suo valore essenziale. Il diritto può avere un contenuto vario e comprendere una serie di facoltà o di poteri: ma questi, così come le astensioni e prestazioni correlative, hanno sempre una funzione strumentale rispetto al bene giuridico che si vuole assicurare.

Il rapporto di condizionalità in cui si trovano gli atti di esercizio delle facoltà e poteri rispetto al diritto e al lavoro fa sì che essi partecipino dello stesso carattere di indisponibilità e di irrinunciabilità propria dei diritti di personalità.

Di recente è stata autorevolmente ricondotta ai diritti in parola la pretesa diretta al conseguimento di un salario che garantisca un minimo vitale. Può dirsi che in questo caso la pretesa, inserendosi in un rapporto giuridico in atto, si pone quale contenuto di un diritto perfetto; invece il diritto a ottenere lavoro da parte di chi non ne ha, fino a quando non si sarà dato vita alla congrua struttura organizzativa, non trova sempre un obbligato capace di soddisfarlo. Tuttavia non sembra da negare che l'inquadramento dato dalla costituzione al diritto al lavoro conduca a configurarlo nel modo che si è fatto, anche se poi si dovrà ammettere che la provvisoria mancanza delle condizioni necessarie conduca a convertire il diritto al lavoro in un altro diritto.

CAPITOLO II

L'OBBLIGO DEL PROMUOVIMENTO DELLE CONDIZIONI PER SODDISFARE IL DIRITTO AL LAVORO.

- 6. L'obbligo giuridico dello Stato. 7-8. L'obbligo della formulazione di un piano economico per garantire efficacemente l'occupazione. 9. Piani e programmi per l'attuazione di una politica di massima occupazione. 10. Differenze fra piano e programma. 11. Limiti degli interventi dello Stato per favorire l'occupazione. 12. Deleghe del Parlamento al Governo per la formulazione dei piani economici. 13. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. 14. Piano economico e piano finanziario. 15. Riffessi d'indole costituzionale alla esigenza si programmazione. 16. Automatismo dell'entrata in vigore di norme per il riequilibrio dell'occupazione. 17. Rispondenza fra misure da adottare e tipo della disoccupazione da combattere. 18. Utilità sociale e interventi statali. 19-21. La rilevazione della disoccupazione.
- 6. Dalla delineazione data del diritto del lavoro come fondamentale per il tipo di Stato voluto creare discende che il promuovimento delle condizioni per soddisfarlo corrisponde ad un vero e proprio obbligo giuridico dello Stato, da adempiere con l'osservanza delle norme tecniche che rendono idonei al fine i mezzi da impiegare e con il gradualismo consigliato dall'opportunità politica, ma il cui adempimento non può essere sospeso se non per eventi di forza maggiore.

Occorre ora vedere se la Costituzione contenga l'indicazione di linee di svolgimento idonee a dare pratica concretezza all'obbligo, ed offra mezzi che si prestino a venire proficuamente impiegati a questo scopo. Solo quando si dovesse giungere a conclusioni negative in ordine a tali quesiti sarebbe da attribuire all'art. 4 il significato di una enunciazione di valore meno che programmatico, puramente platonico, e si dovrebbe dare atto di una disarmonia fra i principi proclamati e la effettiva struttura voluta imprimere ai rapporti economicosociali.

All'indagine da compiere nel senso che si è detto sono da premettere delle osservazioni di carattere generale relative alle condizioni suscettibili di realizzare il fine dell'occupazione.

Il diritto al lavoro presuppone la convinzione che l'equilibrio nel mercato del lavoro non si possa attendere dallo spontaneo giuoco dei fattori che operano a determinarlo, poichè questi possono in determinate circostanze porsi essi stessi come causa di disoccupazione, e perchè in ogni caso l'esperienza mostra come la

riequilibrazione successiva alle crisi si effettui lentamente, lasciando per lunghi periodi di tempo vaste masse di cittadini privi di lavoro.

L'intervento dello Stato, postulato dal riconoscimento del diritto stesso, non sarebbe pertinente allo scopo se esso tendesse a dare un lavoro quale che sia. Infatti solo un lavoro economicamente produttivo e suscettibile di generare altro lavoro, e quindi di conferire all'occupazione carattere di stabilità, come si è visto, entra fra gli elementi costitutivi del diritto al lavoro. Ciò equivale a direche l'intervento statale non può essere temporaneo, occasionale, improvvisato, ma deve invece essere affidato a provvidenze unitariamente previste e congegnate. Deve cioè formare il contenuto di una vera e propria politica dell'occupazione, di una predisposizione di mezzi di azione da inserire come parte costitutiva nella politica generale e con essa armonizzata.

7. — La predisposizione di cui si parla, alla pari del resto di ogni altra specie di direttiva politica, non potrebbe avvenire senza un piano economico, quale che sia poi l'ambito da esso assunto, in correlazione al tipo di struttura propria dell'ordinamento cui si riferisce. Piano destinato a dirigere la complessiva attività dello Stato interferente con l'economia ed a posti come limite, una volta divenuto definitivo e fino alla sua revisione, oltre che all'azione dei privati, a quella della pubblica amministrazione e dello stesso legislatore.

Il primo e indeclinabile obbligo dello Stato onde soddisfare all'impegno di assicurare il diritto al lavoro si concreta pertanto nella formulazione di un piano. L'art. 41 della Cost. affida alla legge di determinare i programmi opportuni affinchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a « fini sociali»; cioè a quei fini di interesse generale che sono assunti come proprî dell'ordinamento. E poichè, come già si è detto, l'art. 4 offre uno dei criteri generali di interpretazione dell'intero sistema e delle singole norme, in quanto pone come preminente fra gli interessi perseguiti dallo Stato repubblicano quello del lavoro, non è dubbio che nei fini che autorizzano un ricorso alle predisposizioni di cui all'art. 41 sia incluso, ed anzi in posizione di priorità, il conseguimento e il mantenimento costante del pieno impiego.

Il problema che si presenta è solo del limite in cui il programma dev'essere contenuto per non ledere le autonomie garantite dalla Costituzione e non alterare il tipo di assetto economico-sociale voluto attuare. Per intendere questo punto si rende opportuno richiamarsi agli intenti del costituente, quali risultano dalle discussioni e dai voti che hanno dato vita all'art. 41.

8. — Il progetto di costituzione nell'art. 37, dopo avere stabilito che « ogni attività economica privata o pubblica deve tendere a provvedere i mezzi necessarî ai bisogni necessarî ed al benessere collettivo», aggiungeva :«La legge deter-

mina le norme e i controlli necessarî perchè le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali». Una prima serie di emendamenti, di iniziativa dei gruppi di sinistra, tendeva a trasferire quest'ultimo comma nell'art. con cui si affermava il diritto al lavoro, così da conferire a tale diritto una maggiore concretezza, attraveso la specificazione di un mezzo, o del più rilevante dei mezzi idonei a renderlo attuale. L'on. Foa proponeva di aggiungere dopo le parole « rendere effettivo» l'inciso « e assicura l'apprestamento dei piani economici per la difesa dei consumatori e per garantire a tutti i cittadini il soddisfacimento dei minimi bisogni vitali». (Atti Ass. Cost. Vol. IV pag. 3719). L'on. Montagnana a sua volta tendeva ad una maggiore specificazione, proponendo di dire, con la parafrasi di una formula proposta dall'on. Togliatti in seno alla terza sottocommissione, : « Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini lo Stato interverrà a coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la nazione, secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività». (Atti cit. pag. 3740).

Le obiezioni contro l'emendamento riportato ebbero questo di caratteristico che tutte (anche quelle che provenivano da parte liberale) davano per ammesso, una volta constatata la inevitabilità degli interventi statali nell'economia, l'esigenza di una preventiva determinazione delle specie e modi dei medesimi, cioè di un piano; questo e non altro essendo il significato proprio della parola. Esse pertanto erano rivolte ad oppugnare l'utilità o la possibilità di un piano generale nel senso che era stato proposto, e, come risulta soprattutto dalla formulazione più sistematica datane dall'on. Einaudi, tendevano a mostrare: a) come, data l'impossibilità di precisare in modo obiettivo il concetto di utilità collettiva, esso si sarebbe dovuto affidare all'arbitrio del legislatore; b) come il piano stesso, essendo imposto dall'alto, si sarebbe trasformato in strumento di oppressione politica; c) l'inconciliabilità fra l'imposizione di un piano integrale e il principio di libera scelta del lavoro affermato dalla costituzione. Siffatte obiezioni non appaiono decisive o, se mai, potrebbero valere solo in ordine a piani di un determinato tipo, cioè tali da implicare una negazione di quei valori di libertà che si volevano preservare. Tuttavia esse valsero a fare rigettare l'emendamento Montagnana, e ciò sia perchè non si ritenne opportuno agganciare la menzione dei programmi economici esclusivamente con il principio del diritto al lavoro, sia per la estensione che in esso si dava al piano di direzione di tutta l'attività produttiva.

Successivamente nella seduta del 13 maggio, discutendosi l'art. 37 del progetto, l'on. Arata propose di aggiungere alle « norme e controlli» ivi considerati la parola « piani», e spiegò come con tale emendamento non si volesse fare riferimento ad una pianificazione integrale, che implicasse anche un servizio obbligatorio di lavoro, ma solo esplicare l'esigenza intrinseca ad ogni

specie d'intervento che non voglia riuscire caotico e perciò di effetto negativo. E aggiunse, come non fosse da porre una correlazione necessaria fra pianificazione e forma di produzione socializzata, potendo essere assai vari fra loro sia i fini perseguibili con la prima, sia i mezzi disposti per realizzarli; e che nel momento presente, l'esigenza del piano primeggiante su ogni altra, doveva vedersi nel bisogno di distribuire un complesso limitato di risorse fra i vari possibili impieghi, in modo da soddisfare meglio le domande di prodotti. L'on. Arata consentì poi a medificare il suo emendamento nel senso di eliminare il richiamo ai « piani», sostituendo questa espressione con quella di « programmi», la quale a sua volta veniva a collocarsi al posto di « norme » che figurava nel progetto. E questa formula, concordata con l'on. Taviani, venne approvata formando il capoverso dell'articolo 41. Che cosa si può desumere dalla sostituzione della parola «piano» con «programma»? Intanto si può escludere che a questa ultima si sia voluto conferire il significato di criterio direttivo non vincolante, poichè tale interpretazione, oltre a contrastare con il rilievo attribuito al diritto al lavoro, trova una smentita nello stesso articolo 41 che aggiunge ai programmi i controlli, e questi ultimi non possono non riferirsi anche alle modalità di attuazione del programma, costituire cioè il mezzo attraverso cui accertare l'adempimento degli obblighi discendenti dal programma e far valere le eventuali sanzioni. Sicchè, almeno per quanto riguarda lo scopo di assicurare l'occupazione, la dizione dell'art. 41, secondo cui « la legge determina » si deve intendere nel senso della imposizione di un obbligo a dar vita agli atti ivi considerati, i quali appaiono elementi essenziali per poterlo adempiere, mentre la facoltatività è da ammettere nei riguardi di altri possibili obiettivi di politica economica.

9. — Sull'equivalenza di significato del piano e del programma si pronunciava alla costituente l'on. Einaudi, ed anche l'on. Ruini rilevò che la parola « piano » per alcuni appare un feticcio, per altri uno spauracchio. In realtà una differenziazione fra i due termini potrebbe esser desunta non già dal loro significato letterale, bensì con riferimento a due possibili tipi di intervento autoritario, in una organizzazione economica che si voglia mantenere fuori dal quadro di una collettivizzazione dei mezzi di produzione, che qui non si considera.

I tipi cui si vuole accennare sono quelli che, con riferimento al diverso contenuto ed estensione dei poteri consentiti alla pubblica autorità si sogliono qualificare di « economia diretta, o programmata», e rispettivamente di « economia pianificata». Entrambi i tipi hanno lo stesso obbietto: attuare una redistribuzione del reddito complessivo nazionale, rivolgendolo verso gli investimenti più idonei ad accrescere le occasioni di lavoro ed a stabilizzarle nel

tempo, giungendo ad equilibrare domanda ed offerta di beni mediante un'opportuna e tempestiva azione o sulla domanda di investimenti o su quella rivolta el consumo. E ciò con l'incoraggiare o reprimere secondo i casi la richiesta o l'offerta di beni da parte dei singoli, oppure direttamente da parte dello Stato a degli Enti pubblici, considerati quali produttori di beni o di servizi o consumatori di prodotti. Quel che importa notare è che entrambi presuppongono non solo una predisposizione che muova dalla informazione di tutti gli elementi della complessiva situazione economica del paese, nonchè da una fondata previsione dei suoi sviluppi, ma altresì la possibilità dell'adozione di misure idonee ad influenzare il ciclo economico, e di imporre, secondo un grado più o meno intenso, dei vincoli all'attività dei produttori privati. Può essere opportuno ricordare a questo proposito come, secondo un riconoscimento che può dirsi generale, non è possibile raggiungere risultati tempestivi ed efficaci nel senso di assicurare la adeguazione dell'offerta alla domanda di lavoro, quando si limiti l'intervento statale alla semplice manovra del tasso di interesse o alla disciplina del credito. Si ritiene esattamente che siffatte misure siano di facile impiego e di utile rendimento allorchè si debba prevenire il pericolo dell'eccesso di investimenti in un periodo di intensità del ritmo produttivo, non già nel caso opposto di depressione, sul quale più propriamente il fenomeno della disoccupazione incide. Perchè le misure ottengano un rendimento adeguato è necessario che esse vadano di là dalla pura e semplice regolamentazione del credito, abbraccino tutta la politica dello Stato: nel campo tributario, doganale. degli investimenti pubblici, e la inquadrino in una veduta d'insieme del fenomeno economico.

Ora qualsiasi politica di pieno impiego, per quanto rispettosa voglia essere della iniziativa privata, limitandosi perciò ad influenzarla solo dal di fuori e indirettamente, deve preventivamente poter contare sull'esatta conoscenza della direzione verso cui si rivolgono i singoli settori dell'iniziativa privata, nonchè della distribuzione della medesima nel tempo. Pertanto un programma statale, in un'economia semplicemente « diretta» deve importare per lo meno: a) che i privati imprenditori predispongano le direttive cui informare nel prossimo avvenire la loro attività; b) l'obbligo di ciascuno di essi di dare l'esatta e tempestiva comunicazione allo Stato delle direttive medesime; c) un certo grado di vincolo, almeno rebus sic stantibus, nel mantenerle ferme ed esattamente eseguirle per tutto il periodo cui esse si riferiscono; d) l'integrazione di questa informazione con tutte le notizie riferentisi alla giacenza di materie prime o di prodotti, all'entità ed efficienza degli impianti, al piano di finanziamento, ecc.

Se si prescindesse dalla base di giudizio quale può essere offerta da siffatti elementi, si incorrerebbe nel pericolo che le misure statali rivolte o ad influenzare le fluttuazioni degli investimenti e del consumo dei privati, o a correggerle e integrarle attraverso gli investimenti e i consumi pubblici, riescano insufficienti o tardive, oppure che esse si ottengano attraverso operazioni monetarie e creditizie tali da alterare la stabilità dei prezzi e quindi da rendere precario e illusorio il beneficio che si propongono di conseguire. Ma, d'altra parte, è lo stesso indirizzo impresso dallo Stato alla politica economica che agisce come uno dei fattori determinanti le scelte da parte dei privati; sicchè è necessario che le sue linee fondamentali siano predisposte in relazione ai dati risultanti sulla situazione dell'occupazione e fatte tempestivamente conoscere, assicuraindone il mantenimento per un determinato periodo. Come si è osservato l'ncertezza circa le intenzioni della pubblica autorità nel campo economico, è fattore rilevante di instabilità e quindi si traduce in causa indiretta di disoccupazione. L'obiettivo della massima occupazione presuppone quindi questa correlazione fra iniziativa privata e interventi statali, sulla base della conoscenza delle rispettive direttive e con la garanzia di una loro almeno relativa costanza.

Gli interventi di cui si parla sono in una economia « diretta» possibili in due direzioni: cioè o nel senso di influenzare direttamente la domanda e l'offerta dei privati con l'impiego dello strumento tributario e creditizio, oppure nel senso di sostituire ad esse gli investimenti o consumi provenienti dagli enti pubblici. Pertanto la loro utilizzazione può inserirsi efficacemente in un programma rivolto al pieno impiego alla condizione che, da una parte, sia realizzato un congegno finanziario elastico e di applicazione quanto più possibile generale, cioè imperniato su forme di imposizione suscettibili di adattarsi con rapidità di attuazione e prontezza ed estensione di effetti alle situazioni sulle quali si vuole operare; dall'altra, sia approntato preventivamente un certo numero di progetti di investimenti per opere o lavori pubblici o trasporti o servizi gestiti da enti pubblici, graduati secondo l'urgenza e la suscettibilità, a parità di produttività, del massimo assorbimento di mano d'opera, onde poterli recare ad effetto non appena si manifesti un rallentamento del ritmo produttivo in altri campi. Ciò allo scopo di sfuggire al pericolo discendente dall'esecuzione di opere pubbliche effettuata tardivamente, o a quello ancora peggiore che esse riescano improduttive, così da risolversi in una decurtazione del reddito e quindi, a lungo andare, in un inaridimento delle occasioni di lavoro.

Considerando poi, in una economia non autarchica, la correlazione del mercato del lavoro con l'andamento del commercio internazionale, la politica della piena occupazione (in quanto non riesca ad assicurarne l'equilibrio, o nel periodo di passaggio da una ad un'altra fase del medesimo) può intervenire tanto nel facilitare l'assorbimento all'interno dei prodotti destinati all'esportazione quanto mediante la concentrazione dell'esecuzione delle opere pubbliche,

opportunamente predisposte anche secondo questo criterio, nelle regioni dove hanno sede le industrie di esportazione colpite da crisi.

10. — Gli elementi necessari ad assicurare la organicità e la possibilità di rendimento di una politica dell'occupazione semplicemente programmata sono comuni anche alla politica pianificata, intesa con riferimento al senso convenzionale già indicato attribuibile ai due termini. Le differenze tra le due ipotesi riguardano la diversa entità e la differente direzione che vengono ad assumere gli interventi.

Il piano viene a differire dal semplice programma in primo luogo sotto l'aspetto quantitativo o più esattamente sotto la specie della parzialità o integralità delle valutazioni che entrano a comporre l'uno e l'altra. Infatti la distinzione appare rilevante non tanto con riguardo al numero delle misure e neppure al carattere o solamente indiretto che questi rivestono allorchè si limitano alle operazioni creditizie o fiscali, o anche diretto (come quando operano attraverso autorizzazioni ad impianti o assegnazione di materie prime o concessioni di premi di varia natura, o imposizione di prezzi politici, o facilitazioni di trasporti, ecc.), bensì per il fatto che la considerazione del fenomeno economico da parte dell'autorità che formula il piano abbraccia tutti gli elementi che entrano a comporre l'equilibrio e che appaiono suscettibili di assicurarne la stabilità. Sia che il piano si estenda alla complessiva attività economica del Paese, sia che si limiti a qualche grande settore della medesima, esso non può non assumere il carattere comprensivo che si è detto, rivolgersi a tutti i momenti del ciclo cconomico, inclusi quelli relativi alla intermediazione fra la produzione ed il consumo, onde evitare quegli squilibri tra prezzi all'ingrosso e prezzi al minuto che potrebbero rendere vani gli interventi diretti a ridurre i costi e incrementare i consumi.

In secondo luogo l'elemento di differenziazione che si ricerca va ritrovato nella natura delle restrizioni imposte ai privati, perchè esse possono, non solo limitarsi ad influenzarne indirettamente l'attività, ma anche farsi consistere nell'imposizione di obblighi positivi di fare (come l'obbligo di fornire certi quantitativi di prodotti, oppure di procedere a certe trasformazioni di impianti o di colture, o anche di assumere un numero minimo di dipendenti) condizionando l'adempimento o meno a determinati vantaggi o sanzioni.

11. — Vista così in via generale la necessaria correlazione esistente fra politica dell'occupazione e formulazione preventiva di un quadro organico di misure sulla base di una precisa e completa informazione della situazione di fatto è ora da ritornare al nostro ordinamento positivo onde accertare la portata degli interventi che possono ritenersi da esso consentiti.

Prima di passare all'esame del contenuto assumibile dal programma previsto dall'art. 41, è opportuno fermarsi ai requisiti formali richiesti per la sua emanazione. L'art. citato fa espresso richiamo alla legge, come unica fonte valida per la determinazione dei programmi e dei controlli. La riserva di legge generale in tal modo disposta si presentava necessaria, non solo per i motivi comuni ad ogni intervento limitativo dell'autonomia dei singoli (che non può aver luogo all'infuori della volontà della rappresentanza popolare, e con i caratteri di generalità e di astrattezza rivolti ad assicurare l'uguaglianza di trattamento nell'imposizione di restrizioni o di carichi) ma altresì per la stretta correlazione del piano con la politica generale dello Stato.

A meglio intendere la natura della legge di attuazione del piano appare opportuno confrontare questa con la legge di approvazione del bilancio preventivo, che ha anch'essa sostanzialmente l'indole di un piano, cioè di una previsione circa le entrate da riscuotere e le spese da erogare nell'anno successivo a quello in cui la previsione avviene. Il carattere di legge meramente formale che si attribuisce comunemente alla legge di bilancio deriva dalla considerazione che esso non innova alla situazione normativa preesistente, non impone nuovi obblighi, nè fa sorgere nuove pretese ma si limita a consentire il concreto esplicarsi degli uni e delle altre, quali risultano dalla legislazione vigente, per la parte in cui siano condizionati appunto alla valutazione discrezionale del Parlamento. In altri termini autorizza il potere esecutivo a far uso di potestà o a soddisfare obblighi già ad esso potenzialmente spettanti o imposti.

Il piano economico, alla pari del bilancio, non potrà non essere predisposto e presentato dal Governo, poichè a questo, nel regime parlamentare, fa carico la preparazione degli atti che impegnano l'indirizzo politico generale del paese, e altresì perchè esso solo dispone del maggiore e più organico complesso di mezzi di indagine, nonchè dei dati necessari per procedervi. Tuttavia il suo contenuto è sostanzialmente diverso da quello proprio del bilancio, poichè è la legge di approvazione del piano che si pone (e non può non porsi) come costitutivo degli interventi dello Stato nel campo economico e quindi fonte immediata ed esclusiva degli oneri ed obblighi da esso imposti. Legge quindi che deve unire in sè il duplice carattere di legge formale e materiale, essendo impossibile che essa si limiti a rendere attuali e concrete precedenti predisposizioni e ciò per la natura stessa degli interventi la cui determinazione è necessariamente condizionata a valutazioni da compiere con riferimento alle situazioni del momento in cui esse si fanno valere, e quindi costretta ad adattare ad esse le prescrizioni che quegli interventi consentissero in via generale.

Si desume da quanto precede che entrambe le categorie di leggi devono avere durata temporanea. Ma mentre rispetto alla legge di bilancio la sua tem-

poraneità corrisponde all'esigenza di apprezzare annualmente la convenienza di rendere operative in effetto le leggi esistenti, rispetto invece alla legge sul piano il limite temporale dell'efficacia è reso necessario dalla impossibilità di effettuare predisposizioni generali ed astratte o anche sancire vincoli particolari senza riferimento alla prevedibile situazione di un determinato periodo: situazione che il piano stesso è diretto a mutare. Infatti, se pure è vero che scopo ultimo del piano è di raggiungere un equilibrio stabile, è vero altresì che questo ha natura dinamica, mutevole nei particolari elementi da cui ha vita.

- 12. Quanto si è detto sul carattere della legge che approva il piano economico, consente di prendere posizione su una questione che si presenta: quella della costituzionalità di una legge che deleghi il Governo all'emanazione del piano, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione. Come è noto, sono escluse dall'oggetto della delegazione le leggi di autorizzazione e di approvazione, e ciò in base alla considerazione che esse non hanno indole sostanzialmente legislativa, ma adempiono alla funzione di subordinare a controllo del Parlamento l'efficacia di atti affidati al potere esecutivo. Poichè le attività relative ai piani esorbitano dall'ambito assegnato a questo potere, e solo impropriamente le leggi corrispondenti si possono considerare di approvazione, ne discende la possibilità della delega. Si può anzi ritenere che il carattere tecnico e necessariamente complesso dei piani, consigli un frequente ricorso alla delega, rimanendo naturalmente circoscritto il potere del Governo alle direttive che devono essere determinate: formulate cioè in modo sufficientemente circostanziato e non tanto generico da non consentire un controllo obiettivo sulla corrispondenza degli atti delegati agli indirizzi prefissati.
- 13. Sembra poi da escludere che una delega analoga possa essere conferita dal Parlamento al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, poichè la potestà a questo assegnata dall'art. 99 di contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale deve rimanere contenuta, come è statuito nell'articolo stesso, « entro i limiti della legge», non della sola legge di delegazione bensì della legge in genere, cioè non può esercitarsi contra legem, come è invece consentito ai decreti legislativi emessi su delegazione. Sicchè la potestà stessa è suscettibile di svolgersi solo nell'ambito regolamentare, attraverso apposita autorizzazione da parte del Parlamento.

Invece obbligatorio si deve considerare l'intervento del Consiglio stesso nel procedimento di formazione del piano, con la forma del parere preventivo, da richiedere su iniziativa del Governo o del Parlamento. Il carattere vincolato di tale iniziativa si deve argomentare da quella che sembra la principale ragione d'essere di quest'organo, inteso come organo tecnico-politico destinato a far sentire agli organi legislativi, in modo diretto, la voce di tutte le categorie produttive nei problemi economico-sociali. E non si sa vedere in quale campo più che in quello dei piani economici si renda necessario ascoltare tale voce. La circostanza che alcune proposte avanzate nella Costituente, le quali tendevano a rendere esplicito questo obbligo siano state accantonate non fornisce una prova contraria alla tesi affermata, corrispondendo ciò all'intento di lasciare in tutta la materia relativa a detto organo un margine di discrezionalità al legislatore. Corrispondente al concetto esposto è il progetto in corso sul C.N.E.L., che all'art. 8 sancisce l'obbligo di chiedere parere sui progetti che implichino direttive di politica economica e sociale a carattere generale.

14. — È poi da mettere in rilievo la connessione che necessariamente si istituisce tra piano economico e piano finanziario: e ciò non solo per la ragione specifica che il primo trova nella manovra tributaria uno degli strumenti per essere realizzato, ma anche per quella più generica secondo cui ogni direttiva economica non può non incidere sul gettito delle entrate e sulla entità della spesa, e quindi viene a costituire uno degli elementi principali della previsione del bilancio. E poichè la condiziona deve precederla o per lo meno accompagnarla.

Con l'accennare all'esigenza del coordinamento fra il programma economico ed il bilancio finanziario non si vuole in nessun modo prendere posizione sulla questione che si fa circa il modo di intendere il rapporto fra i due, circa cioè la opportunità di subordinare l'attuazione del primo all'esigenza del pareggio di bilancio, ma solo richiamare l'attenzione sui problemi tecnici che il coordinamento presenta. Esso, se adeguatamente attuato, potrebbe giovare alla migliore applicazione dell'art. 81 u.c. della Cost., che prescrive l'obbligo per la legge la quale importi nuove o maggiori spese di indicare i mezzi per farvi fronte. È noto come la prassi instaurata sia nel senso di riferire l'obbligo ricordato alle spese in senso stretto, e non già a tutte le erogazioni che si effettuano in corrispondenza ai vari interventi economici, ed alle quali si danno nomi varî, come « sovvenzioni» (es. legge 6-8-1950 n. 1050), concessioni di garanzie per mutui contratti con aziende anche non pubbliche (legge 1-11-1946 n. 367), contributo al pagamento di interessi, ecc. L'inconveniente accennato appare più grave quando le erogazioni in parola avvengano senza la forma della legge, come nel caso dell'acquisto delle azioni di Società anonime, che, essendo considerato quale investimento di capitali, è deliberato con decreto del Governo, ma che assume carattere sostanziale di spesa allorchè riguardino aziende deficitarie, rispetto alle quali gli aumenti di capitale tendono ad estinguere obbligazioni altrimenti insolvibili.

Un altro punto degno di rilievo si riferisce alla diversità di durata che il piano economico e il bilancio finanziario possono assumere in relazione alla finalità propria di ciascuno. Infatti, mentre a tenore dell'art. 81 il bilancio di previsione è sottoposto al principio dell'annualità, viceversa per il piano si presenta spesso l'opportunità di una predisposizione avente validità ultrannale. in quanto i risultati da esso attesi non potrebbero, almeno normalmente, essere raggiunti se non regolando l'attività ad essi rivolta per un periodo sufficientemente lungo. Questa esigenza può presentarsi tanto per l'esecuzione della politica di lavori pubblici, ove si prevedano opere la cui esecuzione richieda un tempo superiore a un anno, quanto per gli oneri assunti in confronto dell'attività produttiva dei privati, e conduce al risultato di estendere la parte vincolata delle previsioni di bilancio.

- 15. Sono evidenti i riflessi di indole costituzionale corrispondenti alla esigenza di programmazione predetta. L'esercizio di un potere statale di coordinamento di tutta l'economia del paese o di singoli suoi settori al fine di indirizzarne alcuni svolgimenti per tutto un ciclo da percorrersi in un tempo più o meno lungo, richiede (insieme con un saldo rapporto di fiducia fra il Parlamento che traccia le linee fondamentali della politica economica, come parte essenziale di quella generale e il Governo che deve darvi esecuzione) una certa stabilità di indirizzo politico. E ciò perchè, come è ovvio, le revisioni periodiche cui sono da sottoporre i piani non possono tollerare inversioni troppo brusche di orientamento, che si tradurrebbero in sperpero di ricchezza e disorienterebbero le iniziative private. Ma la stabilità dell'indirizzo politico postula a sua volta una larga omogeneità delle strutture sociali sulle quali le forze politiche poggiano, mentre d'altra parte il piano economico che mirasse a dare al pieno impiego la funzione di elevamento delle classi lavoratrici, e giungesse ad armonizzare la produttività dell'azione economica con la valorizzazione del lavoro costituirebbe esso stesso fattore principale di omogeneizzazione del sostrato sociale.
- 16. Un'ultima osservazione è da fare in ordine alla riserva della legge generale posta per l'emanazione del programma economico, nel senso che questo non preclude la possibilità di attuare un sistema di automatismo nell'entrata in vigore di determinate misure compensative destinate a reintegrare l'equilibrio dell'occupazione. Sistema, questo, patrocinato da quanti temono che, ove si affidi al potere esecutivo la previsione delle fluttuazioni nel mercato del lavoro allo scopo di disporre l'intervento statale, sia da attendersi più l'astensione che non l'azione tempestiva, e propongono pertanto l'entrata in vigore automatica di provvedimenti predisposti in anticipo (come l'applicazione di

certe aliquote d'imposta, o di un certo piano di lavori, ecc.) non appena la disoccupazione raggiunga un certo livello, attestato da uffici a ciò preposti. Infatti in questo caso la legge che approva il piano potrebbe subordinare la entrata in vigore di determinate sue parti al verificarsi di date condizioni, da accertare in modo obiettivo (1).

17. — Si deve ora passare alla ricerca del contenuto che il piano può assumere: ricerca che non deve rivolgersi alla rispondenza delle varie misure possibili ad essere adottate alla situazione di disoccupazione cui si intende provvedere: e ciò pel fatto che essa attiene alla politica economica, mentre pel fine qui perseguito appare sufficiente il rilievo già fatto circa la correlazione necessaria da tener presente tra pieno impiego e produttività del lavoro. Essa deve essere invece compiuta con riferimento ai limiti che il piano incontra di fronte alle sfere di libertà costituzionale.

A tale indagine devono premettersi alcune considerazioni di carattere generale: ed in primo luogo quelle relative alla materia disciplinabile. Secondo l'u.c. dell'art. 41, il programma è suscettibile di prendere in considerazione ogni specie di attività economica sia pubblica che privata, assumendo qualsiasi dimensione: riferirsi perciò sia a singoli settori, o gruppi di settori produttivi, sia all'attività economica di tutto il Paese nel suo complesso, cioè in tutte le forme che essa assume nelle varie fasi attraverso cui si svolge il ciclo economico.

18. — In ordine allo scopo perseguibile dal programma economico è da richiamare quanto si è detto sui « fini sociali» cui fa riferimento l'art. 41 e che hanno significato sinonimo alla « utilità sociale» di cui parla il precedente comma dello stesso articolo.

In sede di costituente l'on. Einaudi ebbe a criticare la dicitura « utilità sociale», nella considerazione che questo concetto riesce assolutamente indeterminabile, come dimostra l'inutile sforzo di intere generazioni di studiosi i quali hanno dovuto riconoscere l'impossibilità di giungere a stabilire in modo obiettivo « il ponte» fra l'utilità di un individuo e quella di altri individui, e che pertanto la sua assunzione in una norma giuridica determina la sua incostituzionalità, data la suscettibilità ad essa propria di ricevere qualunque interpretazione che il legislatore avvenire le dovesse dare. L'obiezione, considerata nelle sue premesse teoriche, non appare fondata poichè in ogni epoca le valutazioni circa la rispondenza al vantaggio collettivo degli interventi dello Stato

⁽¹⁾ Un esempio di entrata in vigore automatica, in base al raggiungimento di un certo numero di disoccupati, di disposizioni dirette ad incrementare l'occupazione, offre l'art. 2 del D. L. 16-9-1947, n. 929.

sono affidate agli organi che ne manifestano la volontà nel grado più elevato, indipendentemente dalla determinazione che di esso si possa fare in sede scientifica. Quello che si chiama arbitrio del legislatore è più esattamente da qualificare come decisione delle forze politiche dominanti, chiamate ad attuare nei vari momenti i fini istituzionali, e rivolta a graduare i bisogni collettivi secondo una scala determinata dai fini stessi. Scala che secondo le direttive della nostra costituzione deve determinarsi in modo da corrispondere alla soddisfazione del maggior numero di cittadini ed all'elevamento dei ceti più umili.

Vi è una parte di verità contenuta nella preoccupazione dell'on. Einaudi; ma essa è da cogliere ponendosi da un altro punto di vista. Il pericolo dello arbitrio del legislatore che esse riflettono si può manifestare sotto un duplice riguardo: e cioè in relazione all'indebito intervento da parte della legge che approva il programma nelle sfere riservate dalla Costituzione alla autonomia dei singoli, o nel carattere di disuguaglianza di trattamento che esso realizza; oppure al distacco delle predisposizioni effettuate nel campo economico da maggioranze parlamentari occasionali rispetto alle effettive esigenze produttive del Paese.

Mentre per il primo punto il rimedio si deve trovare nella instaurazione di un sistema di garanzie efficaci e rapidamente operanti a tutela delle libertà, anche di fronte al legislatore, (e la nostra Costituzione offre mezzi adeguati a questo scopo); per il secondo occorre che la formazione del programma economico sia sottoposta ad una serie di interventi preventivi, tali da assicurare la massima sua aderenza alle situazioni concrete ed a raccogliere su di esso gli apprezzamenti delle categorie interessate.

Uno degli argomenti che tradizionalmente sogliono rivolgersi contro le varie specie di programmazione economica statale, e che è stato ripetutamente invocato nelle discussioni innanzi alla costituente, è desunto dal pericolo di affidare la medesima all'apparato burocratico (cioè ad un organismo che, almeno nella sua attuale organizzazione, appare staccato dalle forze produttive, lento nell'azione e non adeguatamente preparato a compiti di indole economica) che assumerebbe in sostanza la maggior parte del compito della sua predisposizione, data la deficienza nel Parlamento dei sufficienti mezzi per attuarla.

Ora è da convenire sui gravi inconvenienti che possono derivare dall'innestare le nuove funzioni dello Stato nel campo economico ad una struttura ereditata da un tipo di ordinamento liberale e rimasta immutata nelle sue linee fondamentali. Una delle deficienze addebitabili alla nuova costituzione risiede appunto in una insufficienza di coordinamento fra la sua prima parte, la quale ha apportato un mutamento sostanziale nei compiti attribuiti alla pubblica autorità, e la seconda, che ha conservato le linee fondamentali dell'assetto or-

ganizzativo preesistente, se si eccettui il timido e vago accenno ad un Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

19. — Senza la pretesa di approfondire l'argomento, e procedendo solo ad un accenno circa i presupposti da attuare perchè sia soddisfatta l'esigenza di concretezza e di congruenza del programma rivolto al pieno impiego, è da osservare in primo luogo come sia indispensabile poter contare su una organizzazione di uffici, opportunamente dotati per la rilevazione del fenomeno della disoccupazione, da cogliere nei vari aspetti che presenta: di disoccupazione cronica, frizionale, stagionale, e altresì di sottoccupazione, o inversamente di super occupazione; e nelle varie localizzazioni in cui si manifesta: siano queste intese in senso territoriale o nel senso dei rami di attività economica, nonchè secondo le classi e le specializzazioni dei lavoratori.

Aspetti tutti questi da considerare anche con riferimento al movimento della popolazione ed al ritmo dell'incremento demografico attuale, nonchè di quello prevedibile per un prossimo avvenire.

La rilevazione cui si accenna, anche se compiuta in modo esatto e adeguato, non riuscirebbe ancora sufficiente, occorrendo altresì venire in possesso di nozioni sufficientemente precise circa la capacità da parte di determinati rami di imprese dell'assorbimento di maestranze, differenziate per qualità, il loro potere di adattamento e di trasformazione, nonchè la possibilità di dislocazione delle medesime in relazione allo stato di industrializzazione delle varie zone del Paese.

Inoltre, tenendo presente quanto si è detto sulla finalità della politica del pieno impiego, che non può appagarsi di una occupazione saltuaria ma tende alla stabilità della medesima, dovrebbe essere predisposto un congegno per lo accertamento sistematico ed organico delle correlazioni riscontrabili fra determinate misure assunte per regolare il mercato di lavoro ed i risultati conseguiti, non solo in relazione all'assorbimento immediato di maestranze, ma in ordine ad elementi orientativi intorno alla suscettibilità della creazione di nuovo lavoro, allo spostamento dei consumi, all'incremento del risparmio, alle oscillazioni della bilancia dei pagamenti, ecc.

La raccolta e il vaglio di questo vasto materiale dovrebbe essere compito di uffici che possano contare su un personale dotato della necessaria preparazione tecnico-amministrativa. Lo schema di programma predisposto sulla base dei dati raccolti trova poi l'organo più idoneo di valutazione politica nel Comitato dei ministri che presiedono all'attività economico-finanziaria dello Stato, con l'intervento e sotto la guida del Presidente del Consiglio, responsabile della tempestiva presentazione al Parlamento dei disegni di legge in materia,

previa l'opportuna coordinazione, attraverso le deliberazioni spettanti al Consiglio dei ministri, con la politica generale.

20. — Ma l'aspetto del problema organizzativo qui considerato che più interessa illustrare è quello riguardante il collegamento necessario a stabilirsi fra gli organi di decisione politica e i gruppi interessati alla efficienza della produzione al fine del pieno impiego. Anche per questa parte dell'ordinamento dello Stato deve tenersi presente l'art. 5 Cost., che impone di adeguare i metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Non paia contraddittorio il richiamo ora fatto con quanto si è detto intorno alla necessità di inquadrare il programma economico in una visione unitaria, quale è quella che è resa possibile agli organi centrali; e ciò perchè se la decisione finale non può non essere affidata a questi ultimi, ad essa deve tuttavia giungersi, se si vuole renderla feconda di utili risultati, attraverso uno scambio di azioni e di reazioni fra la periferia e il centro.

Consigli locali per l'occupazione, costituiti in modo da raggruppare le varie forze produttive agenti nell'ambito dei vari enti pubblici territoriali, dai minori ai più vasti, potrebbero utilmente collaborare con gli organi degli enti stessi (i quali così assumerebbero la duplice veste di rappresentanti dei consumatori e di possibili titolari di imprese per la produzione di beni o di servizi) in una funzione di informazione, di impulso, di proposta. E tale funzione dovrebbe essere svolta e coordinata, in gradi successivi, secondo una scala ascendente, fino a giungere ad un organo centrale (che potrebbe essere il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) di raccolta e di selezione del materiale da passare poi all'esame del governo. Per utilizzare ulteriormente l'esperienza degli enti periferici si potrebbe far compiere al programma progettato il cammino inverso, onde raccogliere i rilievi da tenere presenti per la sua redazione definitiva. La esistenza di una struttura articolata e decentrata, che si radichi nel vivo delle forze sociali, vale a togliere al piano elaborato con la sua cooperazione ogni carattere di mera imposizione dall'alto, e d'altra parte essa, lungi dal mortificare la rappresentatività del parlamento, gioverebbe a potenziarla, in quanto darebbe alla decisione di ultima istanza e di mediazione politica fra interessi contrastanti che ad essa compete, quella stretta aderenza a situazioni concrete atta ad assicurarne l'efficienza.

21. - La deficienza che si presenta in Italia d'una struttura idonea a raccogliere ed elaborare gli elementi necessari per giungere agli interventi rivolti alla stabilizzazione dell'occupazione non può che rendere questi frammentari e inadeguati.

L'unica predisposizione in questo senso può considerarsi la legge di iniziativa parlamentare (on. Ruini) 21 Agosto 1949 n. 639, che ha fatto obbligo al ministro del tesoro di presentare annualmente al Parlamento, insieme col rendiconto e col bilancio preventivo, una relazione generale sulla situazione economica del paese. L'iniziativa è ispirata a modelli stranieri, e soprattutto alla notissima relazione economica stabilita negli U.S.A. con l'Employment Act del 1946, ma difettando nella nostra legge, a differenza di quella nordamericana, ogni determinazione circa il contenuto della relazione e circa l'obbligo dell'esposizione in quella sede di un programma economico del governo per l'anno successivo, suscettibile di coordinarsi con quello finanziario, viene meno la possibilità di una sua utilizzazione al fine di una qualsiasi efficiente politica dell'occupazione.

La relazione, così come è redatta, dovrebbe adempiere solo ad una funzione documentaria della situazione economica, quale si è presentata nell'anno precedente, nonchè delle variazioni intervenute nella formazione e destinazione del reddito nazionale, negli aspetti fondamentali della vita economica e sociale del Paese ed infine nell'andamento della pubblica finanza. Ma anche valutata dal punto di vista di questa modesta finalità di consuntivo economico, non può ritenersi che risponda allo scopo, e ciò per la insufficienza dei dati raccolti. Questo può dirsi in particolare proprio per gli elementi relativi alla disoccupazione i quali sono attinti esclusivamente dalle statistiche degli uffici di collocamento, che per note ragioni non possono offrire una misura esatta della situazione.

È tuttavia da notare che le esigenze, indicate come necessarie a dare efficienza alla manovra statale, sono sempre meglio avvertite, come può essere comprovato dalla recente legge 25 luglio 1952, n. 949, contenente provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione, e che costituisce un piano di investimenti produttivi destinato ad offrire nuove possibilità di lavoro: in via indiretta, nel campo dell'attività privata che viene stimolata con agevolazioni creditizie; direttamente, in quello dell'attività pubblica mediante finanziamenti vari nei settori edilizio, agricolo, forestale, industriale, e scaglionato per gli esercizi finanziari del prossimo decennio.

Pur rappresentando il provvedimento riportato un notevole sforzo per coordinare gli interventi economici dello Stato, ed attuando un programma di spese a lungo termine, che è stato indicato come rimedio necessario per la disoccupazione di massa, esso riesce frammentario, mancando quell'inquadramento delle misure predisposte in una visione d'insieme, capace di dare ad esso organicità e di inserirlo nella serie degli altri interventi operati dallo Stato nei confronti dell'attività dei privati produttori.

CAPITOLO III

I LIMITI COSTITUZIONALI AGLI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ AL FINE DEL PIENO IMPIEGO

- 22. L'intervento e la salvaguardia delle libertà individuali nel campo economico in una politica di piena occupazione. 23-24. L'intervento nell'economia e l'iniziativa privata. 25. Classificazione delle misure per contemperare l'iniziativa privata con l'utilità sociale. 26. Conseguenze sociali del monopolio. 27-29. La regolamentazione del lavoro nell'impresa: autonomia contrattuale nei rapporti di lavoro; imponibili di mano d'opera. 30-31. Divieti di licenziamento. 32. Retribuzione. 33. Diritto al risparmio. 34. Limiti di una politica di piena occupazione. 35-36. Diritto al lavoro e libertà personale.
- 22. La Costituzione nell'art. 42 ha consacrato il diritto alla appropriazione privata di ogni specie di beni e nell'art. 41 posto quello della libertà di iniziativa economica dei singoli. Ma è da notare come, a differenza di quanto avveniva nelle costituzioni dell'800, il diritto di proprietà non sia più sistemato fra i diritti di libertà, ma considerato invece distintamente, nella categoria dei rapporti economici, e nell'ordine di collocamento posto di seguito alle disposizioni consacrate alla tutela dei diritti del lavoro.

Ad esso si è sottratto il carattere di assolutezza che era stato conferito da quelle costituzioni le quali ammettevano il solo limite dell'espropriazione per pubblica utilità, consentendo pienezza di appropriazione e di godimento dei beni indipendentemente dal titolo dell'appropriazione e dalla utilità sociale del godimento.

È noto il processo, che ha avuto una notevole espressione nel nuovo codice civile ed ha condotto alla progressiva affermazione della funzione sociale della proprietà, recando con sè una differenziazione di trattamento giuridico fra i beni privati la cui utilizzabilità si esaurisce nell'uso da parte del possessore e i beni destinati alla produzione di altri beni. Mentre per i primi non può esservi altro limite al godimento se non quello costituito dal divieto di atti emulativi, per gli altri l'interesse collettivo alla loro produttività importa il controllo da parte della pubblica autorità diretto ad accertare la corrispondenza dell'uso a quell'interesse di cui essa è tutrice. La Costituzione, accogliendo i risultati di questa evoluzione, ha, nel sancire il principio della proprietà privata di ogni specie di beni, imposto alla legge l'obbligo di determinarne i modi di godimento e i limiti al fine di assicurarne la funzione sociale. Analogamente per quanto riguarda l'impresa, nell'atto stesso di affermare la libertà della iniziativa eco-

nomica dei singoli, ha posto il divieto di un suo svolgimento in contrasto con l'utilità sociale, oltrechè con la sicurezza, dignità e libertà umane.

Occorre ora rendersi conto delle possibilità lasciate ad una politica della piena occupazione in un regime che voglia rispettare, da una parte, i limiti derivanti dalla conservazione della proprietà e delle imprese private (che cioè in definitiva tende a « socializzare la domanda senza socializzare la produzione») e, dall'altra parte, quei diversi limiti provenienti dal rispetto dei diritti di libertà del lavoratore. Tale esame si presenta tanto più importante in confronto all'opinione che in via generale afferma la insuscettibilità di una conciliazione e coordinazione delle due esigenze: dell'intervento e della salvaguardia delle libertà individuali nel campo economico.

23. — È anzitutto da rilevare che rispetto ai beni di produzione non può pensarsi ad una funzione sociale della proprietà quando questa si dissoci dalla impresa, poichè il godimento socialmente rilevante dei medesimi non può avvenire altrimenti che nella forma dell'organizzazione a scopo produttivo, e pertanto i limiti raffigurabili in ordine ad esso vengono ad intensificarsi con quelli posti alla impresa. L'unico caso di dissociazione fra proprietà e impresa capace di generare una responsabilità propria del titolare del bene è quello negativo dell'astensione da parte del proprietario di ogni specie di utilizzazione produttiva: rispetto al quale si può far valere la sanzione di cui all'articolo 838 CC., in applicazione del principio ora esplicitamente consacrato dall'art. 42 che colpisce lo stesso rapporto di appartenenza del bene, ed è differente da quella di cui all'art. 2091, che si limita a sottrarre all'imprenditore la gestione della impresa a lui affidata. Si è invece fuori dall'ipotesi di responsabilità quando il proprietario si privi del potere di gestione del bene trasferendolo ad altri, gratuitamente o mediante compenso non commisurato ai risultati della gestione. Di una dissociazione si suole parlare anche, ma con riferimento solo ad una situazione di fatto, a proposito del funzionamento delle società anonime, nelle quali la massa degli azionisti proprietari rimane praticamente estranea all'impresa, con conseguente attenuazione degli stimoli nascenti dalla imposizione della responsabilità a questi inerenti. Ma, sia che l'uso dei beni di produzione avvenga nella forma della gestione diretta da parte dello stesso proprietario, sia che avvenga per opera di un imprenditore diverso da esso prescelto, è certo che la Costituzione ha inteso considerare come normale l'attribuzione della disponibilità dei medesimi ai privati, con il conseguente conferimento a questi del rischio e della responsabilità corrispondenti ma, insieme, del profitto ricavabile.

L'orientamento della Costituzione in questo senso è desumibile, oltre che dalle affermazioni testuali contenute negli articoli 41 e 42, che si sono richiamate: a) dalla finalità che quest'ultimo articolo assegna allo Stato di rendere la proprietà accessibile a tutti, essendo ovviamente contraddittorio attribuire ad un regime ostile al possesso privato dei beni il compito di facilitarne l'acquisto; b) dall'aiuto alla piccola e media proprietà terriera stabilita dall'art. 44, che per tale scopo, e non già al fine della soppressione della proprietà stessa, sottopone questa a limiti; c) dalle norme dall'articolo 47, che favorisce con la formazione del risparmio l'accesso alla proprietà diretta coltivatrice ed al diretto investimento azionario nei complessi produttivi; d) dall'art. 43 che limita all'ipotesi tassativamente determinata dell'esercizio di un'attività monopolitistica la totale espropriazione di beni produttivi ai proprietari privati, ed anche in tal caso consente che i beni stessi o le imprese corrispondenti siano attribuite anzichè allo Stato ad associazione di privati: lavoratori o utenti. Né alcunchè può argomentarsi in contrario dalla facoltà di cui all'art. 42 di procedere ad espropriazione per motivi di interesse generale, poichè la disciplina da effettuare con legge di siffatta facoltà potrà stabilire tale sanzione per singoli proprietari inadempienti, non già statuire un regime della proprietà diverso da quello che risulta dal complesso dell'ordinamento costituzionale.

Non è da approfondire in questa sede la qualificazione giuridica da attribuire all'imprenditore, in relazione ai limiti di carattere pubblicistico imposti alla sua attività, non più solo per garantire la sfera di libertà degli altri (siano questi altri imprenditori, mediante il rispetto delle condizioni che assicurano la libera concorrenza, o siano invece lavoratori, per la tutela della loro integrità fisica e morale, o siano infine consumatori, nell'interesse della bontà o genuità dei prodotti) ma allo scopo di far corrispondere il risultato della attività al vantaggio dell'economia nazionale, così come è intesa secondo l'indirizzo fatto valere dagli organi dello Stato.

Come si è già osservato, le attività che si fanno rientrare nella sfera della libertà privata (intesa come sfera del lecito qualificato) sono perciò stesso considerate socialmente rilevanti, in quanto dal loro esercizio si attende la soddisfazione dell'interesse generale. Non si esce dalla sfera privatistica quando lo Stato detti norme destinate ad influenzare indirettamente le iniziative rivolte all'esercizio delle attività stesse (come avviene per es. quando predisponga facilitazioni per la formazione delle famiglie, o di quelle numerose, oppure, nella sfera economica, stabilisca misure di favore per chi intraprenda certe attività produttive).

Diversa è invece la situazione che si determina allorchè il legislatore fissi direttive che limitano direttamente l'assunzione dell'iniziativa del singolo, ne controlli l'esplicazione (art. 2085 CC.), sancisca una responsabilità verso lo Stato per l'adempimento dell'indirizzo stesso e per i danni recati all'economia nazionale, e faccia valere sanzioni a carico di chi sia accertato responsabile

dei medesimi (art. 2091 CC.). In questa ipotesi, se il diritto del proprietario dei beni produttivi si può ritenere mantenuto per quanto riguarda l'appartenenza dei medesimi ed i poteri ad essa connessi di disporne per atto fra vivi o mortis causa (2) esso subisce una sostanziale alterazione per quanto riguarda l'utilizzazione economica. Sicchè riesce non facile determinare gli elementi che valgono a differenziare la posizione dell'imprenditore privato rispetto a quella rivestita dal privato gestore di imprese pubbliche. Infatti non è esatto che queste ultime forme di gestione abbiano per oggetto l'esclusiva soddisfazione di un interesse pubblico, in quanto l'affidamento delle medesime a privati importa che si ottenga la soddisfazione anche di una esigenza di lucro (commisurabile alla stregua del profitto dell'imprenditore) e non esclude l'esistenza di una autonomia più o meno ampia di gestione (che si può rivolgere anche alla predisposizione dei mezzi di organizzazione pel conseguimento del fine prefisso) così come non esclude un certo grado di rischio, entro il limite del conseguimento del fine, e sotto la responsabilità discendente dal colposo inadempimento degli obblighi imposti.

Il fattore che deve ritenersi suscettibile di porre la differenza tra le due ipotesi è quello della concorrenza: cioè della possibilità lasciata ai vari operatori economici di agire in uno stesso settore produttivo in condizione di uguaglianza giuridica, così da consentire a ciascuno di sperimentare, sia pure nei limiti prestabiliti, le particolari attitudini e capacità, in una posizione di competizione che trova l'apprezzamento positivo o negativo nel successo conseguito, in conseguenza di una valutazione comparativa lasciata ai destinatari dell'attività esercitata, e solo secondariamente e sussidiariamente (nell'ipotesi di danno recato alla collettività per comportamento colposo dell'imprenditore, all'accertamento del quale sono diretti i « controlli», di cui fa parola l'art. 41) fa sorgere una responsabilità nei confronti dello Stato (3).

La differenza si attenua senza però scomparire quando gli interventi statali divengono più penetranti, regolando in modo positivo il contenuto del rapporto fra il proprietario e la cosa, imponendo un determinato modo di utilizzazione

⁽²⁾ Anche questi poteri di disposizione possono tuttavia essere oggetto di limitazione, secondo gli esempi offerti dalla legislazione sulla formazione della proprietà contadina, secondo cui vige a carico del proprietario assegnatario un vincolo di indisponibilità per atto fra vivi, e la trasmissione ereditaria rimane vincolata al carattere di coltivatore diretto richiesto nel successore (art. 17 e 19 legge 15-5-1950, n. 230); sicchè si rende estremamente difficile, in presenza di queste statuizioni, determinare quale sia il nucleo irriducibile di potestà suscettibili di configurare in un tipo unitario i caratteri del diritto di proprietà privata.

⁽³⁾ Una concorrenza può aver luogo anche nell'esercizio di imprese pubbliche, persino se queste siano esercitate in regime di monopolio, quando sia possibile il ricorso a mezzi surrogatori di soddisfazione dei bisogni. Ma in questi casi il rischio è sopportato dalla collettività e nel caso di concessione delle medesime ai privati è in una certa misura scontato al momento della determinazione del prezzo di appalto.

del bene o una specie di produzione o di cultura o un certo quantitativo da ottenere o condizionando l'esercizio di certe imprese ad apposita autorizzazione amministrativa.

24. — Risulta da quanto si è detto che il principio costituzionale sancito dall'art. 41 secondo cui è da affidare in via normale alla iniziativa privata la organizzazione della produzione importa l'obbligo del mantenimento della medesima nel regime della concorrenza, e quindi sotto il vigore delle leggi che si fanno valere in una economia di mercato.

L'iniziativa privata si presenta pertanto come oggetto di un vero diritto subiettivo di libertà, come diritto all'esplicazione di attività di lavoro consistente nell'organizzazione a scopo di produzione, suscettibile di essere circoscritta solo con legge generale che ne determini in modo certo i limiti. Limiti i quali non potrebbero giungere fino al punto di sopprimere le condizioni necessarie al proficuo esplicarsi dell'attività del privato, il quale non può non rimanere portavoce di interessi particolari nel senso che si è detto, differenziato perciò dalla figura del privato esercente di pubbliche funzioni o servizi.

Il danno degli interventi che sorpassino la linea da considerare di equilibrio fra l'iniziativa privata e la tutela dell'interesse pubblico si verifica quando queste conducano a spegnere o ad attenuare l'impulso ad ottenere la massima produzione con al minimo costo, assicurando all'imprenditore il maggior profitto compatibile con il mantenimento delle dette condizioni. Poichè proprio su questo impulso si conta pel raggiungimento dell'utilità sociale legata alla più intensa produzione dei beni, e in connessione a questa al pieno impiego, si presenta controindicata ogni misura che o conduca a contrarre il profitto al disotto del minimo, oppure operi in senso contrario, garantendo un congruo profitto senza far corrispondere ad esso l'alea propria di ogni impresa, e senza eccitare a quell'incessante perfezionamento della sua struttura richiesto dai progressi della tecnica.

In conclusione le restrizioni apportate in via diretta o indiretta alla autonomia dei privati imprenditori sono da ritenere costituzionali e consentanee alla finalità della massima occupazione, in quanto si mostrino idonee a promuovere e mantenere le condizioni di una concorrenza (ove occorra anche senza escludere razionali concentrazioni) che, nella fase della produzione, conduca ad una riduzione di costi non ottenuta attraverso decurtazione dei salari al disotto del minimo vitale, e, nella fase della distribuzione, agevoli il consumo scoraggiando le intermediazioni parassitarie.

25. — Le varie misure praticamente adottabili per operare il contemperamento dell'iniziativa privata con l'utilità sociale possono essere classificate

in due gruppi, secondo che riguardino gli elementi dell'impresa diversi dal lavoro, o invece quelli attinenti all'impiego della mano d'opera. Le prime si possono riferire a ciascuna delle varie fasi attraverso cui l'iniziativa si svolge, ed assumere direzioni diverse. Si possono così distinguere limitazioni nella scelta di un'attività produttiva fra le varie possibili, o tendenti ad incanalare l'iniziativa verso una o altra direzione, in ordine al contenuto della produzione, alla sua quantità o qualità: e ciò attraverso misure indirette (fiscali, doganali, di distribuzione di materie prime) o dirette (esenzioni, sovvenzioni, contributi statali, nelle varie forme possibili di prestiti, garanzie, azionariato, ecc.).

Il sottoporre all'autorizzazione l'esercizio dell'impresa dà luogo ad una delle forme più penetranti di controllo e può ritenersi conforme ai principî solo quando appaia richiesto dall'esigenza di evitare l'aggravarsi di situazioni di squilibrio fra produzione e consumo, che sarebbero generatrici di disoccupazione, o in quanto si inserisca come momento di attuazione di un piano generale, con lo scopo di utilizzare nel miglior modo materie prime di limitata disponibilità, di concentrare la produzione in certi rami di attività, o di dislocarla in modo corrispondente all'esigenza di una migliore sua distribuzione territoriale.

Interventi di diversa natura rispetto ai precedenti sono quelli rivolti ad esercitare un controllo sui prezzi: suscettibili di utili risultati solo quando, essendo possibile la determinazione degli elementi del costo, si riesca per tal via ad incrementare il consumo senza deprimere la produzione, nè incidere sulla ricompensa del lavoro.

Di grande importanza appaiono i vincoli imponibili alla proprietà terriera, in corrispondenza a piani di trasformazione agraria, i quali si traducono nello obbligo di effettuare opere di miglioria, tendenti all'aumento della produzione e del maggiore assorbimento di mano d'opera.

Rinunciando ad altre esemplificazioni, è da richiamare l'attenzione sulla esigenza di prevenire le insidie che possono celarsi in queste forme di intervento, rivolgendole a risultati contrari al pieno impiego. Occorrono procedimenti che, da una parte, assicurino ampia pubblicità a concessioni di favore per determinati gruppi di imprese, ed effettiva uguaglianza di trattamento attraverso idoneo accertamento delle capacità di ognuna, e dall'altra congrui controlli del rendimento ottenuto, onde poter disporre la revoca dei benefici accordati e far valere opportune sanzioni. Contrastante con le finalità dell'art. 41 sarebbe addossare allo Stato oneri per il mantenimento in vita di imprese non produttive, anche se ciò sia fatto allo scopo di evitare il licenziamento delle maestranze, perchè il vantaggio al fine dell'occupazione sarebbe solo apparente e transitorio.

A parte deve esser considerata una serie di limiti non riguardanti la gestione dell'impresa, bensì l'utilizzazione da parte dell'imprenditore dal reddito da essa ricavato. La politica dell'occupazione deve tendere al reinvestimento nella produzione del reddito non necessario al consumo, il che può ottenersi indirettamente con misure che lo facilitino, come l'esenzione da tassazione, o anche indirettamente, imponendo con legge obblighi in questo senso.

26. — Il limite più generale agli interventi della autorità deve ritenersi come si è detto, il mantenimento delle condizioni di una sana concorrenza e la eliminazione dei fattori suscettibili di condurre a forme più o meno mascherate di monopoli. È troppo noto come il regime di monopolio privato, in quanto non incita alla riduzione dei costi, influenza i prezzi con la riduzione della quantità dell'offerta, incrementa oltre il normale il profitto dell'imprenditore, agisce come uno dei fattori più rilevanti della disoccupazione.

Segue dall'anzidetto che fra i controlli sulla iniziativa privata affidati allo Stato dall'art. 41 sono da comprendere le misure dirette a prevenire o reprimere la formazione dei monopoli. Ciò non solo allo scopo di impedire il conseguimento di profitti non corrispondenti ad una attività di lavoro, e perciò in contrasto con un principio informatore dell'assetto politico-sociale, ma proprio per conseguire l'assorbimento della mano d'opera.

In questo senso si espresse nella costituente l'on. Ruini (Atti, pag. 3941) quando propose che fosse rigettato, perchè superfluo, l'emendamento formulato dall'on. Einaudi, tendente a sancire il divieto per la legge di porsi come strumento della formazione di monopoli (ivi, pag. 3938).

Nessuna indicazione in senso contrario può argomentarsi dall'art. 43 che dispone l'espropriazione delle imprese monopolistiche a favore di enti pubblici, di comunità di utenti o di lavoratori, solo nel caso che esse presentino un carattere di preminente interesse generale (4). La disposizione riferita infatti conferma il contrasto che si ritiene esistente fra l'interesse generale ed il carattere monopolistico delle imprese private, e implica quindi l'obbligo di adottare le misure necessarie per combatterlo, ma poi consente la collettivizzazione delle medesime limitatamente ai casi in cui esso si presenta conveniente per l'entità della concentrazione effettuatasi, o per la specie della produzione.

È ovvio poi che la sottrazione alla gestione privata non può avere solo lo scopo di mutare il titolare dell'impresa monopolistica, secondo mostrava di ritenere l'on. Einaudi nella critica da lui rivolta alla formulazione dell'art. 43, ma invece (oltre che per trasferire a vantaggio della collettività la rendita di posizione nel caso di monopoli naturali) per attuare, attraverso una gestione statale, o diretta o delegata alle comunità di utenti o di lavoratori, una orga-

⁽⁴⁾ Con una formulazione più drastica e seguendo una direttiva unitaria il proemio alla costituzione francese dell'ottobre 1946 dispone che: « ogni bene o impresa, il cui sfruttamento ha o acquista carattere di monopolio di fatto, deve divenire proprietà della collettività».

nizzazione che, pur utilizzando i vantaggi della concentrazione, ne elimini gli inconvenienti, specie in ordine ai costi di produzione ed all'incremento del consumo. Il che, come è ovvio, suppone che si riesca effettivamente a sottrarre la gestione di aziende statizzate o controllate dallo Stato all'influenza di quelle stesse forze interessate ad una amministrazione anti-economica, e che si creino altresì in seno agli uffici pubblici strumenti adeguati a questi difficili compiti di controllo e di conduzione.

27. — L'altra serie di misure limitative della libertà dell'imprenditore riguarda la regolamentazione di quell'elemento dell'impresa costituito dal lavoro. Una classificazione delle medesime può farsi secondo che esse tendono ad influenzare solo indirettamente l'assorbimento della mano d'opera, o che invece incidano in modo diretto su di esso. In quest'ultimo caso possono ulteriormente suddistinguersi secondo che attengano al momento della costituzione del rapporto di lavoro (scelta del personale, sua entità numerica, determinazione dei requisiti di assunzione, ecc.) oppure a quello del mantenimento del rapporto in atto o della sua cessazione, o si riferiscono alle condizioni per la sua regolamentazione.

Iniziando da queste ultime deve essere osservato come i limiti imposti ai privati allo scopo di assicurare la più efficace tutela del lavoro appaiono rilevanti al fine della massima occupazione. E ciò perchè essi, proteggendo il lavoratore nella sua dignità e libertà, preservandone l'integrità fisica e morale, affezionandolo al posto di lavoro con vincoli sempre più intimi, hanno per effetto di accrescere la produttività, e quindi creano le condizioni per la richiesta di nuovo lavoro. Questo può dirsi per gli obblighi rivolti ad assicurare condizioni igieniche e dispositivi di sicurezza nell'ambiente di lavoro (artt. 35 e 37) per quelli riguardanti la previdenza e l'assistenza a favore di lavoratori (art. 38), per gli altri tendenti all'attribuzione di una retribuzione sufficiente e proporzionata alla qualità e quantità di lavoro (art. 36). Rilevante secondo lo stesso ordine di esigenze deve considerarsi anche ogni forma di elevamento della posizione del lavoratore nell'impresa, che possa agire di stimolo al maggiore rendimento, e preminente fra queste la collaborazione alla gestione, di cui all'articolo 46.

28. — Passando ai provvedimenti che agiscono direttamente sull'occupazione sono da considerare le limitazioni all'autonomia contrattuale in materia di rapporto di lavoro, viste nella loro immediata incidenza con la finalità del pieno impiego. Esse riguardano il momento dell'assunzione e quello della conservazione del posto di lavoro.

Il primo dà vita a un duplice ordine di problemi: uno riguardante le modalità dell'assunzione di mano d'opera dipendente, l'altro relativo all'imposizione di obblighi sul se e sul quanto dell'assunzione medesima.

La libertà di scelta del proprio dipendente da parte del titolare di un'impresa rientra nell'esigenza di assicurare a chi ha la responsabilità del rendimento della medesima gli strumenti idonei per poterla affrontare, e fra questi in primo luogo il personale umano. Come, correlativamente, la scelta del proprio datore da parte del lavoratore rientra nel diritto di disporre della propria energia di lavoro.

Non pregiudicano tali libertà, ed anzi ne facilitano l'esercizio, le predisposizioni che tendono a far incontrare la domanda con l'offerta di lavoro: al che appunto tende la disciplina legislativa del collocamento. A parte i casi, che devono considerarsi eccezionali, o destinati ad esaurirsi nel tempo, come quelli relativi all'assunzione obbligatoria di una percentuale di invalidi di guerra o del lavoro (rispetto ai quali per la parte di minore rendimento dell'attività produttiva, il salario non coperto dalla corrispondente controprestazione assume il carattere di onere assistenziale) gli obblighi che la regolamentazione legale del collocamento importa appaiono benefici ai fini della politica della occupazione. Anzitutto indirettamente, in quanto consentono il controllo efficace ed integrale del fenomeno della disoccupazione nei vari settori produttivi ed offrono così la base per la predisposizione delle misure più adatte al suo assorbimento. Poi in modo più diretto perchè: a) tendono a diminuire la possibilità della super-occupazione, cioè del cumulo d'impieghi della stessa persona, che è uno dei fattori notevoli di disoccupazione; b) mantenendo gratuito il servizio del collocamento consentono che l'incontro della domanda con l'offerta sia facilitato ed operi più rapidamente e con maggiore efficacia, all'infuori della influenza iugulatrice di mediatori interessati; c) offre la garanzia dell'osservanza della difesa delle condizioni di lavoro; d) assicura l'uguaglianza del trattamento a parità di condizioni, e favorisce, consentendo la selezione secondo le varie attitudini, un impiego razionale della mano d'opera; e) facilita la mobilità dell'impiego e quindi, con il maggiore rendimento del lavoro, riesce ad influenzare beneficamente i costi.

Se si tengano presenti i poteri concessi agli uffici di collocamento e il carattere vincolante delle loro determinazioni in ordine all'esercizio da parte dei singoli dei diritti rientranti nell'autonomia contrattuale, non appare contestabile la qualifica pubblicistica ad essi spettante: comunque poi si debba risolvere la questione circa la scelta dell'organo o dell'ente cui affidarla.

È solo da affermare che in ogni caso l'esercizio del collocamento potrà servire al promuovimento dell'occupazione a condizione che, da una parte si assicuri la massima obiettività nella graduazione delle offerte di lavoro e

dall'altra, si consenta un minimo di discrezionalità nella scelta da parte del datore, tutte le volte che il rendimento del lavoro sia condizionato all'esistenza di un rapporto di fiducia o di speciale qualificazione.

Si può aggiungere che il compito dell'ufficio di collocamento non deve considerarsi come esaurentesi nella mera e passiva intermediazione, appartenendo invece ad esso anche un'attività rivolta a ricercare ed a stimolare le occasioni di lavoro. Un esempio in questo senso può trarsi dall'art. 7 D.L. 5-7-1945 n. 522. Dal che consegue che, essendo preminente l'interesse dei lavoratori al buon funzionamento degli uffici in questo senso, la loro rappresentanza nei medesimi, come che essi siano costituiti, debba essere adeguato alla sua entità.

29. — L'osservazione fatta per ultimo introduce all'esame di un secondo ordine di misure attinenti al momento dell'assunzione, non già solo allo scopo di determinare il modo di procedere ad essa, bensì per imporla in modo obbligatorio al datore di lavoro. Si tratta del cd. imponibile di mano d'opera, che ha avuto applicazione da noi con il D.L. 16-9-1947 n. 929 limitatamente all'impiego dei lavoratori agricoli, mentre in precedenza lo stesso obbligo era disposto in virtù di numerosi contratti collettivi, sempre limitatamente al lavoro agricolo, ma con un'efficienza pratica assai ridotta.

In virtù di tali norme può essere imposto ai conduttori di aziende agrarie o boschive di assumere, per l'esecuzione di lavori di coltivazione e manutenzione dei fondi un carico obbligatorio di giornate lavorative per ettaro-cultura. È stato detto che l'obbligazione del conduttore sia alternativa: o assumere il quantitativo di mano d'opera fissato per il fondo dall'apposita commissione, oppure sottoporsi agli oneri di cui all'art. 14 (pagamento dei salari che si sarebbero dovuti corrispondere ai lavoratori assegnati ed inoltre di una penale pari alla metà dell'ammontare dei salari stessi). In realtà l'obbligazione è unica, quella dell'assunzione e del conseguente effettivo impiego nei lavori agricoli. L'inadempienza dell'obbligazione stessa genera le conseguenze comuni ad ogni specie di inadempimento, cioè il risarcimento dei danni al lavoratore non assunto, sotto forma di corresponsione del salario che a lui sarebbe spettato, ed in più la condanna ad una penale che va erogata in opere agricole di utilità collettiva.

Erronea è anche da ritenere la costruzione giuridica che dell'istituto dell'imponibile di mano d'opera è data da coloro i quali hanno attribuito ad esso carattere di onere reale gravante sull'immobile, o analogamente di tributo. È stato giustamente obiettato che il tributo presuppone il fabbisogno finanziario di un ente pubblico, soddisfacibile mediante l'adempimento di un obbligo di dare; mentre nella specie ciò che viene imposto è un obbligo di fare, di dar

vita ad un rapporto di lavoro diretto a conseguire il duplice risultato di diminuire il numero dei disoccupati e di incrementare la produzione agraria.

Neppure soddisfacente sembra l'interpretazione che considera l'imponibile come onere di natura assistenziale, perchè esso si rivolge a uno scopo produttivo e tende a conferire al lavoratore un vero salario, diverso dal sussidio di disoccupazione, e utilizza la stessa penale, come si è visto, ad incrementare i lavori a beneficio dell'agricoltura.

L'esatta interpretazione dell'istituto si può ottenere ricollegandolo ai principî che hanno trovato consacrazione nell'art. 41: cioè nella funzione sociale dell'impresa, che, come importa la più intensa utilizzazione economica del bene produttivo, così può richiedere un assorbimento medio o almeno minimo (5) di mano d'opera corrispondente a siffatta utilizzazione, sia pure determinando tale media in base ad un calcolo di massimo rendimento della mano d'opera, ma sempre a patto di escludere ogni specie di superlavoro. Così interpretata, la misura esaminata è suscettibile di estensione a rami d'industria diversi da quello agricolo. Ma ad assicurare il rendimento economico della medesima appare necessario che essa o altre analoghe, siano adottate, non come si è fatto in via contingente e sulla iniziativa autonoma di organi locali, bensì assumendole quali parti integranti di un programma produttivo, e quindi con il ricorso agli accertamenti ed alle predisposizioni necessarie, sia a distribuire equamente l'onere fra tutte le categorie di produttori, sia a commisurarne la entità, per non inaridire le fonti della produttività delle imprese, sia ad evitare la traslazione dell'onere stesso sul consumatore, con le conseguenti ripercussioni dannose per l'occupazione. A prescindere da ciò, preme qui mettere in rilievo come attraverso la prefissione dell'imponibile di mano d'opera la pretesa al lavoro viene ad assumere carattere di vero e proprio diritto soggettivo. Se anche è vero che solo dopo l'effettivo adempimento dell'obbligo di assunzione si perfeziona il rapporto di lavoro (e che in caso di rifiuto ad assumere, il lavoratore non ha azione diretta verso il conduttore e la responsabilità di questi si fa valere solo nei confronti della commissione comunale) è anche vero che il titolare della pretesa al salario è il lavoratore agricolo designato per l'occupazione del posto di lavoro, mentre la Commissione agisce in rappresentanza o sostituzione del singolo. I lavoratori non potrebbero essere « soddisfatti dei salari inerenti alle giornate di occupazione loro spettanti», come si esprime l'art. 15, se l'atto dell'autorità che li designa pel lavoro non fosse fonte, non già del vero e proprio rapporto di lavoro, ma di una specie di obbligazione pre-

⁽⁵⁾ Un esempio di determinazione legislativa di un fabbisogno minimo di mano d'opera si trova in materia di panificazione, per cui esso è stato determinato in rapporto ad ogni quintale di pane lavorato.

liminare produttiva di effetti equivalenti per quanto riguarda la corresponsione del salario.

30. — È infine da considerare il gruppo degli interventi diretti a limitare la libertà contrattuale del datore di lavoro in ordine alla cessazione di un rapporto in corso. Uno di essi riguarda il divieto di licenziamento di tutto o parte il personale in servizio, che può essere stabilito dallo Stato, o in generale, o per determinate categorie di imprese, secondo esempi forniti dalla legislazione recente (D.L. 25-8-45 n. 523; D.L.L. 8-2-1946 n. 50; D.L.L. 23-8-1946 n. 152), o che può farsi consistere anche in una sospensione temporanea della rottura del rapporto, allorchè vi siano elementi per ritenere possibile una ripresa che consenta di nuovo una produzione a pieno ritmo. Si adegua a quest'ultima finalità l'istituzione (di cui è traccia nell'art. 2 del D.L. n. 522 del 1945) del ruolo dei lavoratori in aspettativa, mutuata da quella della disponibilità esistente per i dipendenti degli enti pubblici.

Corrispondono poi alla concezione che vede nel diritto al lavoro non solo un mezzo per procurare il sostentamento, ma l'esplicazione della personalità morale del cittadino, le predisposizioni che stabiliscono riduzione delle ore di lavoro o turni di lavoro per consentire l'assorbimento di una certa quota di mano d'opera disoccupata, e che appaiono opportune per ripartire il beneficio del lavoro, evitando sperequazioni, sempre che il genere di lavorazione sia tale da comportare i turni senza danno per l'intensità produttiva.

Nella sostanza tali misure conducono a situazioni analoghe a quelle derivanti dall'imponibile di mano d'opera, riferite non ai lavoratori disoccupati ma a quelli già in servizio con contratto a tempo indeterminato, e rispetto ai quali non possono farsi valere motivi di risoluzione per giusta causa, in deroga al principio del diritto al recesso unilaterale. Pertanto possono richiamarsi a proposito di esse le stesse osservazioni prima enunciate, e soprattutto il rilievo della intromissione che esse richiedono della pubblica autorità nell'organizzazione interna delle imprese private, al fine dell'accertamento dell'esuberanza di personale rispetto alla capacità produttiva dell'impresa ed alla situazione generale del mercato. Provvedimenti in questo senso rivestono necessariamente carattere contingente e provvisorio, poichè ove l'esubero di personale sia da attribuire a deficienza dell'impresa, l'accertamento delle medesime dovrebbe condurre all'applicazione di sanzioni o eventualmente all'espropriazione, mentre, ove debba farsi risalire ad una situazione generale di depressione economica, il mantenimento in servizio può rappresentare un ostacolo alla riorganizzazione dell'impresa, necessaria per fare fronte alla nuova situazione e quindi pregiudicare in definitiva un riassorbimento della mano d'opera. Tranne che

non sia inteso quale semplice forma di gradualismo nei licenziamenti, ed espediente di attenuazione degli effetti dannosi ad essi conseguenti.

31. — Dobbiamo ora considerare se, all'infuori dei limiti prima esaminati di divieto di licenziamento nonostante l'accertata esuberanza di personale, o anche di quelli che tendono a graduare i licenziamenti facendoli cadere prima di tutto sui lavoratori i quali possano contare su altri cespiti, o appartengono a famiglie aventi altri mezzi di sussistenza (art. 4 D.L.L. 8-2-1946 n. 60), sia derivabile dal diritto al lavoro un diritto alla conservazione del posto di lavoro, e, in caso affermativo, in qual modo siano da determinare i limiti entro i quali è possibile mantenere carattere di diritto soggettivo all'interesse connesso al mantenimento del rapporto.

Alla soluzione in senso affermativo della prima questione potrebbero opporsi due obiezioni. Potrebbe cioè in primo luogo osservarsi che la norma costituzionale tende a proteggere l'interesse del disoccupato ad ottenere lavoro, non già l'interesse di chi sia già occupato alla stabilità del posto coperto. Ma si tratta di obiezione manifestamente fallace, poichè sarebbe contraddittorio che un ordinamento il quale si propone di combattere la disoccupazione, si disinteressi dei fatti che dànno ad essa origine, e non tenda ad impedire quelli dovuti a comportamenti subiettivi socialmente non apprezzabili. Né varrebbe osservare che il licenziamento di un lavoratore, quando sia accompagnato dalla assunzione di un altro al suo posto, non incide sul fenomeno globale della disoccupazione, che è quello a cui ha riguardo la norma costituzionale. Infatti, anche quando si verifichi tale sostituzione, essa importa un costo che non si può far sopportare all'economia senza giustificato motivo, a parte la considerazione del danno derivabile dal licenziamento, per l'eliminazione ad esso conseguente dei vantaggi economici spettanti al lavoratore sulla base dell'anzianità di servizio, vantaggi che, come si è osservato, debbono farsi rientrare nel diritto al lavoro.

Deve ritenersi pertanto particolar modo di esplicazione di questo diritto (inteso come pretesa alla conservazione del posto occupato) la tendenza della legislazione più recente in materia di contratti agrari, di limitare la risoluzione ai rapporti di tipo associativo, o di quelli di affitto a coltivatore diretto, alla dimostrazione di una giusta causa. (cfr. disegno di legge sulla riforma dei contratti agrari approvato dalla Camera dei Deputati - Doc. n. 175). Naturalmente perchè questa tendenza si adegui ai bisogni della produzione è necessario che essa non agisca da remora al rendimento di lavoro del dipendente, né ostacoli la periodica rinnovazione dei quadri di lavoro con elementi più giovani ed efficienti.

Dubbi può invece sollevare un'altra obiezione, desunta dalla insuscettibilità della norma costituzionale di influenzare, prima che a ciò provveda il legislatore, il sistema che attualmente regola il rapporto di lavoro. A fare ritenere infondati questi dubbi vale l'osservazione, che sarà più ampiamente svolta in seguito, secondo la quale non esistono norme inefficaci perchè puramente programmatiche, ogni norma avendo una potenzialità di immediata attuazione che si fa valere fino a quando per realizzarsi non si abbia bisogno di opportune strutture organizzative, oppure quando vi sia un'espressa riserva di legge. Il fatto che la Costituzione ha sancito tali riserve solo per una serie di casi induce a ritenere che per quelli non considerati l'interprete possa precisare l'ambito di applicazione del principio costituzionale a casi concreti.

L'art. 4 impone l'obbligo di rendere effettivo il diritto al lavoro, non specificamente alla legge, bensì alla Repubblica, cioè all'insieme delle autorità, nell'ambito della competenza di ciascuna. D'altra parte l'art. 41 condiziona la libertà dell'impresa privata alla sua armonizzazione con l'utilità sociale, nella quale rientra come elemento preminente il diritto al lavoro e quello connesso alla conservazione del posto. A chi facesse osservare che l'utilità sociale nella materia del recesso unilaterale di ciascuna delle parti del rapporto di lavoro è quella che risulta dalla norme in vigore che consente la risoluzione ad nutum, è da replicare che questa norma, dettata prima dell'entrata in vigore della Costituzione (la quale è venuta a sostituire norme preesistenti, in parte di analogo tenore, ma di efficacia inferiore a quello della Costituzione) non può non rimanere subordinata ai criteri interpretativi desumibili dalla nuova fonte sopra ordinata.

Alla stregua di tali rilievi si deve ritenere non già che il recesso ad nutum consentito dall'art. 2118 CC. sia venuto a cadere, poichè ciò sarebbe contrario ad un principio generale in materia di obbligazioni a tempo indeterminato, nè che l'unica specie rimasta di recesso sia quello per giusta causa, di cui al successivo art. 2119. La distinzione fra i due casi è venuta ad assumere, in virtù delle disposizioni sopravvenute, una attenuazione nel seguente senso. La risoluzione in tronco del rapporto presuppone la prova da parte di chi vi procede, della giusta causa, ed all'apprezzamento di questa il giudice deve procedere con una indagine di merito. Invece nell'ipotesi di risoluzione ad nutum nessuna motivazione è richiesta a carico del suo autore. Tuttavia, in virtù delle disposizioni costituzionali sopravvenute, l'attività dei partecipi all'impresa ha cessato di essere puramente arbitraria per assumere carattere discrezionale, in quanto il suo svolgimento, in conformità al carattere funzionale da essa assunto, non può avvenire in contrasto con l'utilità sociale. Ora può darsi che il motivo del licenziamento ad nutum, se pure non richiesto, sia tuttavia dedotto nell'atto di licenziamento, ed esso sia contrario a principi di ordine pubblico, come sono i diritti inviolabili di libertà, o quello di uguaglianza (come se per esempio fosse disposto in considerazione dell'opinione politica, o della razza, o della religione del lavoratore) e così, fornendo la prova dell'antigiuridicità dell'atto, determina il prodursi delle relative sanzioni. Nell'ipotesi ora ricordata la lesione del diritto al lavoro è solo derivata e secondaria rispetto a quella inferta al diritto di libertà e di uguaglianza.

Può darsi invece che nessun motivo sia dedotto o che ne sia dedotto uno il quale sarebbe legittimo, ma risulti tuttavia provato non corrispondente a verità, o che comunque determinante del licenziamento sia stato un motivo contrario alla funzione sociale dell'impresa e lesivo dello specifico interesse in esso compreso, che è l'interesse della massima occupazione. In questi casi il sindacato possibile al giudice chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del licenziamento, quando sia fornita la necessaria prova che vi è un danno dal licenziamento arbitrario, assume caratteri analoghi a quelli che sono ritenuti propri dell'eccesso di potere riferito agli atti discrezionali della P. A. L'analogia, basata sulla considerazione dell'indole pubblicistica del fine condizionante la funzione imprenditoriale, conduce ad ammettere un sindacato il quale si differenzia da quello di merito perchè non accerta positivamente la conformità al fine di pubblico interesse dell'atto, ma si limita a constatare l'assoluta inidoneità di questo a soddisfare l'utilità sociale della produzione (6). Le due ipotesi di recesso rimangono quindi ancora differenziate, non solo per l'inversione dell'onere della prova nel caso dell'art. 2118, ma anche per l'estensione consentita alla ricerca della giusta causa.

Espressione della tendenza a considerare la conservazione del posto di lavoro già occupato come oggetto di una pretesa potenziata rispetto a quella rivolta alla occupazione pura e semplice può considerarsi la norma dell'u. c. art. 15, legge 29-4-1949, n. 264, secondo sui i lavoratori licenziati da un'azienda per riduzione di personale hanno la precedenza nella riassunzione presso la medesima azienda entro un anno.

I limiti che si devono, secondo si è detto, considerare imposti all'imprenditore nell'esercizio del suo diritto al licenziamento dei dipendenti, debbono farsi valere con più forte ragione (se anche più difficile possa riuscire la prova dell'eccesso di potere) nei casi di licenziamento collettivo dovuto a cessazione totale o parziale dell'impresa.

Non sembra che entri in considerazione sotto la specie della lesione del diritto al lavoro l'ipotesi della serrata, cioè di quella temporanea sospensione del funzionamento dell'impresa effettuata per costringere i prestatori di opera

⁽⁶⁾ Alla stregua dello stesso principio sembra debba risolversi la questione del potere dell'imprenditore di dislocare un dipendente da una ad altra sede di azienda: anche qui il diritto al lavoro può costituire titolo di un'azione diretta a fare accertare che il trasferimento non corrisponde ad alcuna esigenza organizzativa dell'azienda, ma solo all'intento di far venire meno l'interesse del lavoratore alla conservazione del posto.

all'accettazione di posizioni di lavoro per essi sfavorevoli. Infatti la serrata deve ritenersi vietata dalla Costituzione, come si può argomentare a contrario dell'art. 40, e quindi da reprimere all'infuori da ogni accertamento sulla lesione del diritto al lavoro.

- 32. Un altro limite costituzionale dell'autonomia privata, che incide in modo rilevante, e sia pure solo indirettamente sul diritto al lavoro, è quello di cui all'art. 36 che pone il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato. Tale diritto, oltre che alla funzione cui direttamente adempie di tutela della persona, adempie anche ad una funzione indiretta di preminente importanza per la politica della piena occupazione sotto un duplice riguardo: perchè, oltre a potenziare il potere di acquisto necessario ad assorbire l'incremento della produzione, si presenta come condizione per l'efficace attuazione di piani di produzione. In regime di libertà nella scelta del lavoro si rende necessario che la mano d'opera sia richiamata in quantità sufficiente verso le prestazioni eccessivamente faticose, o da compiere in luoghi insalubri o molto eccentrici, e in tali casi l'esecuzione del piano potrebbe venire compromessa se la determinazione dei salari fosse affidata al puro e semplice giuoco dell'offerta e della domanda. Occorre intervenire con misure indirette idonee ad influire sul regime dei salari, e contare perciò sulla collaborazione delle pubbliche autorità con le associazioni sindacali.
- 33. Un ultimo limite, al quale si è in varie occasioni accennato, sia pure in modo indiretto, riguarda il diritto al risparmio. Come è noto, l'art. 47 fa obbligo alla Repubblica di incoraggiare e tutelare il risparmio in tutte le sue forme, obbligo che comprende la creazione di condizioni utili alla formazione del risparmio e la garanzia del suo godimento, una volta formato. L'interpretazione di detto articolo deve avvenire previa coordinazione con le altre norme e soprattutto con l'obbligo di rendere effettivo il diritto al lavoro, data la stretta connessione esistente fra risparmio e investimenti produttivi. Sotto l'aspetto della formazione del risparmio il suo incoraggiamento non deve condurre ad un eccesso di astensione dal consumo perchè questa, producendo una rarefazione della domanda di merci e di servizi, influirebbe negativamente sull'occupazione, ma deve tendere ad incrementare il rendimento del lavoro e quindi il compenso da attribuirgli. Sotto l'aspetto della tutela del godimento, lo Stato ha due compiti: preservare il risparmio dalla svalutazione monetaria e indirizzarlo verso impieghi idonei a generare l'incremento della produzione. Opportunamente quindi l'art. 47 ha completato la disposizione riportata con l'altra che affida alla Repubblica la disciplina, il coordinamento e il controllo dell'esercizio del credito. Il controllo statale del credito, mentre è uno degli strumenti fondamentali per

l'attuazione di un programma rivolto al pieno impiego si presta anche, in quanto opera nel senso di attenuare i rischi connessi all'investimento azionario, ad incoraggiare ad esso il risparmiatore, anche il piccolo risparmiatore, così come precisa il secondo comma dello stesso art. 47. La proprietà del reddito non consumato deve tuttavia considerarsi vincolata alla stessa funzione sociale delle altre forme di proprietà: e quindi lecito appare ogni intervento dello Stato non solo se rivolto a reprimere sottrazioni dolose del risparmio a utilizzazioni nell'interno dello Stato, ma anche a richiedere a quella categoria di risparmiatori per i quali valgono speciali responsabilità di rivolgere una parte del reddito non consumato a scopi utili della produzione. Questo vale nei riguardi di proprietari di imprese che devono ritenersi vincolati a mantenere impianti e fondi in condizioni di efficienza e possono essere costretti, sia pure con il concorso di fondi pubblici, alle trasformazioni delle attrezzature produttive necessarie per l'assorbimento di maggiori quantitativi di lavoro. L'istituto dell'imponibile della mano d'opera, di cui si è parlato, si deve interpretare appunto come avente la funzione di costringere ai reinvestimenti produttivi quegli imprenditori che non li operano spontaneamente, e rispetto ai quali non si rende possibile o appare inopportuno il ricorso a mezzi suscettibili di agire indirettamente in senso analogo.

34. — Occorre ora considerarc i limiti che una politica di piena occupazione incontra in confronto ai diritti attribuiti dalla Costituzione con riferimento alle prestazioni di attività di lavoro. Vengono in primo luogo in considerazione i diritti che si sono già ricordati in ordine alle condizioni di lavoro: le quali non possono essere tali da deprimere la sicurezza e dignità della persona: che se in modo siffatto fossero determinate, renderebbero nullo di pieno diritto la convenzione stipulata dalle parti. È anche da ricordare il limite costituito dalla libertà di scelta del lavoro, che comprende sia la scelta della qualità del lavoro, sia quella del luogo di prestazione. Libertà risultanti dall'art. 4 cap. e dal 1º c. dell'art. 1 che vieta all'iniziativa privata di recar danno alla libertà, ed ancora dall'art. 16 che garantisce la scelta del soggiorno.

In sede di costituente fu proposto che fosse espressamente consentito alla Repubblica di imporre ai cittadini la prestazione di un servizio di lavoro (emendamento aggiuntivo dell'on. Foa, pag, 3722), o che fossero soppresse le parole : « alla propria scelta» cui l'art. 4 subordina il dovere del lavoro (emendamento l'on. Canevari, pag. 3739) : dal che si desume la chiara volontà di escludere ogni potestà di costrizione al lavoro (7). Entrambe le proposte ricordate erano state

⁽⁷⁾ In sostanza, pur essendosi adoperata una diversa formulazione, si è riprodotto nella nostra costituzione il concetto informatore dell'art. 163 della Cost. di Weimar, che sanciva per ogni tedesco « il dovere morale di impiegare le sue energie di lavoro, pur conservando la propria libertà personale». L'aggettivo « morale» vale ad escludere dirette sanzioni giuridiche per l'inadempi-

motivate con l'esigenza di dare un significato giuridico cogente alla proclamazione del dovere al lavoro compiuta dallo stesso art. 4, che altrimenti sarebbe rimasta pura affermazione. Ma questa giustificazione non può essere accolta, in quanto la Costituzione non ha inteso porre un parallelismo fra diritto al lavoro e dovere al lavoro, i quali hanno un diverso ambito: infatti il primo riguarda, come si è osservato, il lavoro alle dipendenze di altri mentre il secondo abbraccia ogni forma di attività, anche se non economica, ed ogni funzione capace di concorrere al processo materiale o spirituale della società. Inoltre non è esatto che l'affermazione del dovere di svolgere un'attività socialmente utile venga a perdere ogni valore giuridico quando non sia accompagnato dalla coazione al lavoro nei confronti degli oziosi, bastando allo scopo anche la possibilità di far valere sanzioni indirette. Una di questa potrebbe essere la sanzione, da effettuare con legge, dell'indegnità morale degli oziosi, con l'effetto della loro esclusione dall'esercizio dei diritti politici, come è consentito dall'art. 48 u. c. Cost. Un'altra è già sancita dall'art. 38, secondo comma, che conferisce il diritto al soccorso per malattia, invalidità, disoccupazione involontaria solo a favore dei lavoratori, fra i quali non possono certo farsi rientrare gli oziosi. Ed anche la generica assistenza sociale è dallo stesso articolo limitata ai cittadini inabili al lavoro, e non già agli abili, se siano sprovvisti di mezzi necessari per vivere a causa del loro rifiuto di accettare un lavoro retribuito. Può quindi ritenersi attuato nella nostra costituzione il rapporto fra la prestazione di lavoro e il diritto al sostentamento, anche se esso trova di fatto, per ora, attuazione concreta solo ai danni degli oziosi impossidenti.

La volontà della costituzione di intendere il dovere del lavoro in armonia con la libertà della persona si argomenta anche dall'art. 23, che consente alla legge di imporre prestazioni personali. Nella costituente il presidente della III sottocommissione on. Ghidini ebbe ad interpretare questo articolo nel senso che esso assorbisse l'emendamento dell'on. Foa tendente ad imporre il servizio del lavoro. Siffatta interpretazione non sembra esatta poichè con l'art. 23 si vollero regolare gli obblighi di prestazione a favore dello Stato, cioè quelli corrispondenti a pubblici servizi e non gli altri richiesti in confronto di altri privati, come può argomentarsi dal rigetto, già avvenuto in sottocommissione, di una diversa formulazione dell'articolo secondo cui si sarebbe dovuto conferire alla legge la potestà di sancire obblighi di prestazione di lavoro, nonchè dalla discus-

mento del dovere, non già quelle indirette che anche per l'ordinamento tedesco, così come per il nostro, potevano farsi valere mediante il disconoscimento del diritto alla assistenza.

E poi da rilevare che, contrariamente a quanto ha ritenuto il Pergolesi (in *Orientamenti Soiali delle Costituzioni contemporanee*, Bologna 1950, pag. 115, nota 2) non può considerarsi come esanzione del dovere al lavoro la norma dell'art. 838 CC., che colpisce la mancata cura dei beni produttivi da parte del proprietario, perchè la norma stessa non trova applicazione quando il proprietario, pur astenendosi da ogni lavoro, cede ad altri la gestione del bene.

sione svoltasi in assemblea sull'art. stesso (pag. 2866), durante la quale non venne accolto l'emendamento Condorelli, che tendeva a limitare le prestazioni obbligatoria al solo servizio militare, ma ciò esclusivamente perchè si ritenne opportuno rendere possibili altri oneri di lavoro, come per esempio la spazzatura della neve, sempre però a favore dello Stato, non mai di privati.

È vero che l'art. 23 è collocato sotto il titolo dei rapporti civili, mentre, se fosse stato ben presente il suo significato, avrebbe, a stretto rigore di sistema, dovuto trovare posto nel titolo IV, fra i doveri civici. Con il collocamento nel primo titolo si è voluto mettere in rilievo il significato che si intendeva attribuire alla norma, di garanzia della libertà personale: garanzia che non consiste solo nella riserva della legge (riserva superflua, in quanto già deducibile dall'intero sistema e contenuta in altre disposizioni, e così nell'art. 13 per la libertà personale e nell'art. 42 per quella patrimoniale), ma nel significato restrittivo secondo cui deve intendersi il contenuto delle prestazioni possibili ad essere imposte. Si può aggiungere che una generale coercizione al lavoro presupporrebbe l'ammissibilità di una diretta regolamentazione statale dell'intero processo produttivo, che, come si è visto, è invece escluso dal sistema della nostra costituzione. La questione riveste del resto scarsa importanza pratica, nei confronti del problema della disoccupazione, che trova la sua soluzione quando si riesca ad offrire lavoro a chi lo chiede. Mentre essa può assumere rilievo di fronte al bisogno di attuazione di un piano economico che non giunga a trovare forze di lavoro sufficienti all'esecuzione: nel quale caso la soluzione potrebbe essere rinvenuta, anche all'infuori di ogni coazione, e più opportunamente, mediante una avveduta politica dei salari (8).

35. — Quest'ultimo rilievo vale anche per gli altri aspetti che il diritto al lavoro presenta quando lo si voglia armonizzare con le esigenze della libertà personale: e più precisamente con il diritto alla scelta del genere di lavoro e della località di prestazione, garantiti rispettivamente dagli artt. 4 e 16 Cost.

⁽⁸⁾ Il dilemma che si pone in una economia pianificata in ordine alla disponibilità e distribuzione della mano d'opera necessaria alla esecuzione del piano si esprime appunto in questi termini : o affidare allo Stato o ad enti da lui delegati il controllo diretto della mano d'opera, oppure rendere più attraente la domanda d'impiego sia con l'assegnazione di salari determinati in modo da ottenere una ripartizione della mano d'opera nelle varie attività produttive, secondo l'ordine di importanza ad ognuna conferita dal piano, sia con altri mezzi idonei a rendere più ambita la occupazione per cui si rileva una deficienza delle medesime. È ovvio che il primo mezzo si presenta come più semplice (anche perchè prescinde dagli accordi con le associazioni sindacali di cui si è fatto parola) ed è quello adottato in Russia anche formalmente a decorrere dal 1940, e che, attuato in Inghilterra durante la guerra, è stato ripristinato nel 1947 dal Governo laburista, in virtù dei poteri ad esso delegati (Reg. di Dif. 58 A), e si estende tanto all'obbligo di lavoro quanto al vincolo della specie e della località del lavoro (cfr. su questo punto Mazziotti M., Libertà e Socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese, in « Rassegna di Diritto Pubblico», 1949, pagina 323 e seguenti).

Per poter giungere ad una esatta coordinazione della norma che pone il diritto al lavoro con quelle relative alla libertà di scelta del medesimo, occorre tener presenti due ordini di considerazioni. Il primo si riferisce all'esigenza di rispettare nell'offerta di posti e nel mantenimento in questi i principi fondamentali di uguaglianza, secondo cui non possono porsi differenze di trattamento in ordine a fattori di sesso, razza, ecc., e si deve adeguare il trattamento corrispondente alla quantità e qualità del lavoro. Non costituisce deroga a tal principio la determinazione delle retribuzioni secondo le esigenze del piano, dovendosi la « qualità» del lavoro, posto dall'art. 36 come uno dei termini di ragguaglio della retribuzione, interpretare in funzione combinata della utilità sociale e del sacrificio che impone al lavoratore.

Perchè l'offerta del posto di lavoro non riesca lesiva nel diritto di scelta occorre non solo che non sia condizionata a modalità lesive dell'uguaglianza, ma altresì che il posto stesso non sia assolutamente inadeguato alla costituzione fisica ed alle attitudini di chi lo richiede.

La seconda considerazione si riferisce ai limiti entro cui è da contenere la scelta del lavoratore. Non diversamente da quanto avviene nei riguardi della libertà riconosciuta al datore anche quella del lavoratore riveste carattere non arbitrario, bensì discrezionale. Il che importa che il rifiuto di accettare il lavoro offerto a un disoccupato può esser considerato giustificato al fine della continuazione della concessione del trattamento assistenziale solo quando vengano addotti a suo sostegno motivi suscettibili di essere apprezzati come validi secondo criteri obiettivi. L'obbligo di provvedere il lavoro al disoccupato si deve intendere soddisfatto quando sia stato offerto un posto adeguato alla preparazione tecnica, alle condizioni di età, salute, sesso, ecc. La mancata accettazione, quando avvenga nonostante il concorso di tali circostanze, fa venire meno il rapporto di indole assistenziale sussistente quando non sia possibile far luogo all'occupazione (9).

36. — Più complesso si presenta il problema che sorge in ordine alla scelta della sede del lavoro, in quanto l'insieme dei rapporti di relazione, cui ogni uomo partecipa, induce ad assicurare l'occupazione nello stesso luogo di residenza del lavoratore, salvo che le condizioni del mercato di lavoro di altre zone del territorio, non siano suscettibili di offrire impiego anche ai lavoratori lontani, i quali intendano accettare lo spostamento temporaneo dalla sede abituale.

⁽⁹⁾ Un'applicazione del principio enunciato si può vedere nell'art. 12 D. L. 16 settembre 1947, n. 929.

L'avere fatto rientrare il diritto al lavoro nei diritti di personalità e l'importare questi la irrinunciabilità non importa l'obbligo di accettare il posto di lavoro offerto. Se non si accetta il posto di lavoro non si rinuncia al diritto, ma solo ad una determinata occasione di lavoro.

Il problema può esser visto sotto un altro aspetto, e cioè sotto quello dell'interesse di realizzare un piano di massima produttività economica, o di concentrare l'esecuzione di lavori pubblici in località dove essi garantiscano il più rapido o il maggior rendimento, così da incrementare e stabilizzare le occasioni di lavoro. In tale ipotesi può rendersi necessario operare spostamenti più o meno notevoli di mano d'opera.

Durante l'elaborazione dell'art. 16 fu messo in rilievo (verbali prima sottocommissione pag. 85) come il divieto di limitare la libertà di fissazione della residenza e con lo stabilire che eventuali eccezioni al principio fossero da disporre solo con legge generale, non circoscritte a singole categorie di persone, si volle tener presente il nesso esistente fra la libertà stessa e quella di scelta e d'esercizio della professione, rilevandosi che con l'accoglimento delle medesime si dovevano ritenere ripudiate forme di organizzazione collettiva della produzione che richiedessero la formulazione di piani implicanti spostamenti coattivi di mano d'opera. Ritenendosi esatta questa interpretazione, ne consegue che gli spostamenti di residenza resi necessari in esecuzione di una politica di occupazione rivolta a suscitare le occasioni di lavoro nelle località dove sussistono le condizioni di maggiore produttività devono essere affidati a predisposizioni diretta a suscitare nei lavoratori l'interesse ad aderirvi spontaneamente. Il che si consegue indirettamente, oltre che con la politica dei salari, cui si è accennato, con il contenere la misura dei sussidi di disoccupazione ad un livello che, pur comprendendo il minimo vitale, non costituisca un incentivo a rinunciare ad un lavoro lontano. Più direttamente lo scopo si raggiunge con le varie facilitazioni accordate ai lavoratori che consentono di spostarsi dal luogo di ordinaria residenza.

CAPITOLO IV

MEZZI INDIRETTI PER L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO AL LAVORO

- 37. La mobilità del lavoro. 38. La politica dell'istruzione professionale. 39. Collocamento all'estero della mano d'opera.
- 37. Le facilitazioni di cui si è innanzi parlato fanno parte di quella serie di interventi non rivolti immediatamente a procurar lavoro, che cioè non agiscono su alcuno dei momenti del ciclo economico, ma tendono a porre in essere certe situazioni funzionanti quali presupposti non solo per ottenere l'assorbimento della mano d'opera, ma per consentire a questa di confluire verso gli impieghi di maggiore rendimento.

Vengono qui in considerazione altri obblighi gravanti sullo Stato, alcuni dei quali imposti dalla costituzione, altri da ritenere costituzionalmente rilevanti perchè strumenti necessari alla esecuzione del precetto di cui all'art. 4. Rientrano fra questi ultimi i provvedimenti relativi al collocamento, già sopra accennati, e che si connettono con gli altri di cui si è parlato or ora, tendenti a facilitare la mobilità del lavoro intesa nel duplice senso; sia di passaggio da una azienda ad un'altra (anche oltre il caso dell'art. 2139 C. C.), o da un ramo all'altro della stessa azienda (nei limiti dell'art. 2103 CC.), e sia di trasferimento da una località ad un'altra.

È chiaro che prima condizione a questo scopo è l'organizzazione su scala nazionale degli uffici di collocamento e la creazione fra loro di un sistema di rapporti suscettibili di consentire, insieme con la rapida informazione sulla situazione del mercato di lavoro, scambi di offerte di occupazione, quando ciò si renda possibile senza alterare la posizione di preferenza e di stabilità del posto da accordare ai lavoratori locali, nè influenzare dannosamente il livello dei salari (10). La mobilità del lavoro importa poi, oltre alle agevolazioni nei trasporti di mano d'opera, l'assicurazione di condizioni di alloggiamento consentanee alla salute ed alla dignità del lavoratore, in conformità, del resto, al principio generale dell'art. 35.

38. — L'altra serie di provvedimenti si collega al I comma del detto art. 35, secondo cui la Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei

⁽¹⁰⁾ Per una applicazione parziale del principio (cfr. art. 23 Legge n. 264 del 1949).

lavoratori. Si tratta di un preciso obbligo giuridico, la cui importanza, allo scopo di rendere effettivo il diritto al lavoro, è di prim'ordine. Infatti è ben noto come la formazione della capacitá professionale e il suo perfezionamento attraverso congrua specializzazione non solo potenzia in modo immediato l'assorbimento della mano d'opera, ma agisce indirettamente attraverso il maggiore rendimento del lavoro col mantenerlo stabile o di incrementarlo progressivamente.

Per l'esatta interpretazione degli obblighi gravanti sullo Stato in materia sembra necessario coordinare la norma dell'art. 35 con quella del precedente art. 34, e ciò sia con riferimento al principio che dispone la gratuità dell'insegnamento anche per i 4 anni di scuola post-elementare, scuola la quale dovrebbe assumere carattere professionale per quanti ne fanno istanza, sia per ciò che attiene all'altro principio del diritto dei capaci e meritevoli di percorrere senza oneri tutti i gradi di studi, e quindi anche quelli immediatamente superiori ai corsi post-elementari.

Non sembra dubbio che nella « elevazione professionale dei lavoratori » di cui all'art. 35, debbano considerarsi comprese tutte le provvidenze scolastiche necessarie pel completamento dell'istruzione tecnica richiesta dalle varie specializzazioni. Opportunamente l'art. 35 si è riferito alla « formazione ed elevazione professionale dei lavoratori » per significare che gli obblighi dello Stato non si esauriscono nella istruzione strettamente tecnica, ma abbracciano una più ampia sfera di interessi, che attengono al carattere ed alla mentalità, onde plasmare una coscienza produttivistica e solidarista. È stato opportunamente osservato quanto siffatta mentalità influisca nel facilitare la mobilità della mano d'opera.

L'attuale disciplina legislativa, che ha provveduto alla qualificazione dei disoccupati, finanziandola con il « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori» (art. 62 legge 29-4-1949, n. 264) risente di un carattere di provvisorietà e difetta di ogni coordinamento razionale con l'ordinaria struttura scolastica-professionale, alla quale dovrebbero far capo, per la direzione e sorveglianza, tutte le iniziative, anche se opportunamente decentrate presso enti-locali o singoli gruppi di industrie, dirette alla formazione professionale.

Essa tuttavia in sè considerata contiene disposizioni opportune, come quelle che tendono a stimolare alla assiduità ai corsi o a determinare una feconda emulazione fra gli iscritti, sia subordinando la continuazione della corresponsione del sussidio di disoccupazione alla frequenza dei corsi (art. 52), o stabilendo per costoro la preferenza nelle assunzioni o condizionando il mantenimento in servizio degli occupati in certe industrie alla qualificazione ottenuta nei corsi aziendali (art. 53).

La politica dell'istruzione professionale, per agire come efficiente strumento della politica dell'occupazione, dovrebbe anzitutto poter disporre di un'organiz-

zazione idonea ad avviare i giovani alle varie specie di scuole secondo le singole capacità, e contare inoltre su una razionale distribuzione, qualitativa e quantitativa, delle sedi delle scuole nelle varie parti del territorio nazionale, secondo l'entità della popolazione di esse e il grado non solo attuale ma potenziale della utilizzazione della mano d'opera in ciascuna. Ma ciò sempre in base ad un piano nazionale da coordinare con le direttive della politica economica dello Stato. In questo campo dell'istruzione professionale, che la Costituzione riserva alla competenza concorrente delle regioni, si potrà assai utilmente realizzare una feconda collaborazione fra gli impulsi alimentati al centro da una visione unitaria degli interessi nazionali e delle linee generali da seguire per la loro soddisfazione, e le iniziative locali, sia degli enti pubblici e sia delle imprese interessate allo sviluppo della cultura tecnica.

Per quanto poi attiene all'ordinamento interno delle scuole professionali, l'efficace contributo che da esse può attendersi per la piena occupazione rimane subordinato alla predisposizione di programmi e di metodi d'insegnamento sufficientemente elastici per potersi adeguare tempestivamente ai nuovi ritrovati della tecnica e tali da armonizzare nella maggior misura possibile le esigenze della specializzazione e qualificazione professionale con quelle della mobilità della mano d'opera, che richiede l'attitudine al rapido passaggio da una ad altra attività, quando queste siano legate fra loro dalla affinità derivante dall'essere entrambe comprese in uno stesso ramo professionale.

39. — Un altro strumento affidato allo Stato per operare sul fenomeno della disoccupazione consiste nel facilitare il collocamento all'estero della mano d'opera. Il raggiungimento di tale scopo è da conseguire nel campo dell'attività statale all'interno, sia con comportamenti negativi di astensione, sia con atti positivi. Fra i primi rientra il divieto di porre impedimento al diritto di emigrazione spettante ad ogni cittadino, salvo che esso non sia reso necessario dalla impossibilità di esplicare nel paese verso cui si intende emigrare l'azione di tutela dei propri lavoratori, che lo stesso art. 35 impone allo Stato (11). I comportamenti positivi devono rivolgersi in modo prevalente a creare nel lavoratore le attitudini le quali agevolano il suo impiego nei paesi stranieri : e principal-

⁽¹¹⁾ È sorta discussione sul significato da attribuire agli obblighi imposti nell'interesse generale. che, a tenore dell'art. 35 u. c. cost., possono giustificare limitazioni alla libertà di emigrazione. Non sembra che con quell'inciso si sia voluto fare riferimento solo agli obblighi di servizio militare, rispetto ai quali del resto sarebbe bastata la norma dell'art. 52 che quell'obbligo impone.

Si è invece voluto altresì (come si può desumere dalla inclusione del principio sotto il titolo dei rapporti economici) comprendere limiti imposti da un programma di organizzazione dell'economia interna nazionale il quale potrebbe esigere l'utilizzazione di tutti i lavoratori appartenenti a date categorie. Ciò naturalmente a condizione che il limite all'emigrazione non sia rivolto a tenere basso il saggio dei salari mediante il promuovimento di condizioni determinati un eccesso di mano d'opera.

mente quelle capacità lavorative suscettibili di essere valutate favorevolmente nelle località dove maggiore si presenta la possibilità di assorbimento, nonchè ad impartire gratuitamente l'insegnamento, anche solo elementare, delle lingue estere ai lavoratori che lo richiedono. Nel campo dei rapporti internazionali devono essere adempiuti gli obblighi di cui all'art. 35, di promuovere e favorire gli accordi e le organizzazioni internazionali intese ad affermare e regolare i diritti del lavoro, preliminare fra i quali è la pretesa all'occupazione. Come è noto, la carta delle Nazioni Unite nell'art. 55 ha imposto alle nazioni stesse di promuovere il pieno impiego della mano d'opera ed ha predisposto all'uopo appositi organismi, e il successivo art. 56 impegna tutti i membri ad agire per la realizzazione di quel fine. Sebbene l'Italia non sia stata ancora ammessa a far parte dell'ONU, essa tuttavia ha titolo per richiedere a favore dei propri lavoratori disoccupati l'assorbimento dell'impegno preso, che si rivolge a favore non dei soli associati ma di tutti i popoli, senza di che non si potrebbero creare le condizioni di stabilità e di benessere che l'ONU si propone di realizzare. Impegno che del resto risulta riaffermato in una forma più generale e vincolante dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani, che all'art. 23 riafferma il diritto di ogni individuo al lavoro.

Le convenzioni da sollecitare presso altri Stati possono avere per oggetto l'adozione di misure rivolte a creare condizioni favorevoli all'emigrazione oppure a ottenere in via diretta l'impiego di lavoratori all'estero.

Fra le prime, particolare importanza riveste l'ottenere il riconoscimento di titoli rilasciati da scuole italiane e, in connessione a questo, l'accordo su determinati tipi di qualificazione e specializzazione professionale, così da attuare degli standards internazionali.

Fra le seconde rientrano gli accordi diretti a ottenere almeno l'eliminazione dei divieti di immigrazione, o l'aumento delle aliquote assegnate alla entrata di lavoratori italiani, o quando sia possibile l'accoglimento di determinate percentuali di cittadini in posti di lavoro all'estero.

Vi è poi tutta la vasta serie degli interventi che non sono direttamente rivolti ai rapporti di lavoro, ma tendono ad assicurare quell'equilibrio economico internazionale che condiziona l'occupazione. Quegli stessi elementi necessari alla stabilità del mercato interno operano nel campo internazionale ed esigono misure corrispondenti, o riguardo allo scambio delle informazioni, o alla formazione dei piani coordinati di relazioni economiche, o alla ripartizione degli investimenti, o alla stabilizzazione dei cambi.

CAPITOLO V

NATURA GIURIDICA DEL DIRITTO AL LAVORO E I MEZZI DI GARANZIA

- 40. Principi costituzionali di affermazione ideologica o di postulato politico. 41-43. Il carattere normativo dell'art. 4 della Costituzione. 44. Interpretazione dell'art. 4 della Costituzione. 45. Intervento dello Stato integrativo dell'assicurazione contro la disoccupazione. 46. Posizione giuridica del disoccupato. 47. Il diritto al lavoro fra i diritti di personalità. 48. Le garanzie del diritto al lavoro.
- 40. Le indagini che precedono consentono l'utilizzazione di una serie di elementi sulla cui base è da apprezzare l'opinione secondo la quale la enunciazione dell'art. 4 rientra fra le disposizioni costituzionali che rivestono carattere di mera affermazione ideologica o di postulato politico, sicchè rispetto ad esse deve ritenersi esclusivamente affidato alla valutazione del legislatore il determinarne la concreta portata e il decidere sul se, sul quando e sul come della loro attuazione.

È da esaminare se tale opinione possa ritenersi giustificata e ciò in base a due criteri interpretativi: uno desumibile dalla volontà del costituente, quale si è manifestata in sede di elaborazione dell'articolo, l'altro da dedurre dalla struttura stessa della disposizione.

Il primo criterio si riannoda ad un ordine di considerazioni che trovò espressione nella commissione dei 75 (Atti Comm. Plen., pag. 44 segg.) con la proposta tendente a stabilire che nel testo costituzionale dovessero contenersi solo disposizioni concrete di carattere normativo, capaci di generare diritti perfetti, mentre enunciazioni programmatiche, fra le quali si comprendeva quella dell'art. 4, dovessero trovare posto a parte, in un apposito preambolo da premettere al testo. Fu però opposto da diverse parti (interventi degli on. Piccioni, Togliatti, Fanfani) che, dovendosi attribuire ai nuovi orientamenti sociali, maturi ormai nella coscienza collettiva, valore non di mera esortazione ma di impegno preciso pel futuro legislatore, la loro enunciazione non si sarebbe potuta confinare in un preambolo. La questione rimase non risolta e la stessa sorte ebbe la discussione svoltasi sul medesimo argomento in Assemblea.

Dell'intrinseca debolezza dei criteri formulati per sostenere l'inclusione nel preambolo si rendevano conte gli stessi fautori di questo. In particolare l'on. Calamandrei, nella seduta del Amarzo, ebbe a convenire che il semplice inserimento di alcune statuizioni in una parte separata della Costituzione, comunque essa fosse intitolata, non sarebbe stato sufficiente ad eliminare successive discussioni, e quindi a ricondurre in definitiva alla discrezionalità dell'interprete la determinazione in concreto del valore attribuibile a ciascuna, e che pertanto in un solo modo il problema si potesse risolvere, e cioè con una espressa dichiarazione del costituente, nel senso di intendere attribuire alle statuizioni stesse il valore di semplici « propositi » non vincolanti.

In realtà la disputa circa l'opportunità della formulazione di preamboli e delle disposizioni da includervi non è di tecnica costituzionale, non dipende dal diverso valore che esse rivestono rispetto alle norme, ma è invece sempre ispirata da sottintesi politici. Per intendere ciò bisogna richiamarsi alla funzione connaturata in ogni costituzione, di riflettere una certa concezione politica posta a base del tipo di Stato cui essa dà vita, e che non può esaurirsi mai interamenti singole norme ed istituti, ma forma come l'atmosfera in cui le une e gli altri vivono, e tende a proiettarsi nell'avvenire, segnando per esse le direttive della loro evoluzione.

È chiaro che l'esigenza di dare una o altra specie di espressione a questa concezione fondamentale è diversamente avvertita, in relazione da una parte alla situazione del momento in cui la costituzione ha vita, e dall'altra alla composizione delle forze politiche che ne formano il sostrato.

Vi sono infatti costituzioni che, sopravvenendo dopo che si è verificato un mutamento più o meno radicale del precedente assetto sociale e dopo che questo si è consolidato sulla base di un sistema di norma già attuato, sono meno inclinate a richiamarsi a formulazione di principi, i quali in ogni caso vengono ad assumere valore prevalentemente dichiarativo di una realtà interamente spiegata. E ve ne sono invece altre che, sorgendo nel mezzo di un processo di trasformazione della struttura sociale, non possono sottrarsi al compito di orientare verso certe direzioni gli sviluppi del processo stesso, e di porsi come garanzia del loro mantenimento.

In quest'ultimo caso la convenienza di procedere alla formulazione di principi direttivi, che non trovano ancora pieno riscontro nell'organizzazione politico-giuridica della società, di dare ad essi una espressione anche formalmente vincolante, è diversamente apprezzata secondo il grado di omogeneità delle forze politiche dominanti. Così è avvenuto da noi, dove (salvo il caso di qualche giurista, come l'on. Calamandrei, preoccupato da esigenze di certezza del diritto) sostenitori del preambolo, inteso come una specie di limbo racchiudente enunciazioni da considerare non giuridiche, nel senso di non obbligatorie, furono coloro che, non volendosi palesemente manifestare contrari ad impegni di riforme sociali, contavano, confinando nel preambolo le enunciazioni, di renderle inoperanti.

Pensare a costituzioni, le quali anche se sorte in periodi di transizione, rimangano assolutamente agnostiche in ordine agli orientamenti da imprimere per l'avvenire all'azione statale, contrasta con l'esperienza offerta dalla storia. Essa infatti rivela la presenza in ogni ordinamento costituzionale di un nucleo di valori, intorno ai quali tutte le altre norme sono ordinate, come alla legge che presiede alla loro vita e al loro sviluppo, e che, comunque siano espressi (e quindi anche se inserite in un preambolo) assumono carattere vincolante, in quanto esprimono, come è stato detto, la «formula di convivenza» intorno a cui una certa società intende ordinarsi.

Disconoscono la necessaria connessione che sta alla base di ogni costituzione fra certe forze sociali e certi valori quanti affermano che il costituente non possa impegnare alla propria concezione politica l'opera dei futuri detentori del potere, poichè viceversa la ragion d'essere delle costituzioni sta proprio nell'esigenza di mantenere un dato ordinamento dei pubblici poteri fedele, sia pure con i necessari adattamenti alle varie situazioni concrete, ad un fine generale e quindi di impegnare i futuri detentori della sovranità al suo rispetto. Dire che la validità delle dichiarazioni di principio rimane subordinata all'evento incerto della effettiva loro attuazione non incide sul conferimento ad esse del carattere giuridico, poichè ogni specie di precetto normativo desume la positività dalla concreta applicazione che riesce ad ottenere. Certo la fedeltà nel tempo ai fini istituzionali che la costituzione mira a garantire presuppone il mantenimento del rapporto delle forze da cui essa è stata originata e su cui, come garanzia fondamentale, poggia. Che se il rapporto stesso mutasse e i valori già assunti come fondamentali fossero sostituiti da altri, incompatibili con i primi, verrebbe necessariamente ad operarsi una frattura nell'ordinamento, a sostituirsi un sistema costituzionale ad un altro.

41. — Passando ora al secondo ordine di argomentazioni, in base alle quali si potrebbe contestare il carattere normativo dell'art. 4, e cioè con riferimento alla struttura che esso presenta, è da rilevare come esse poggino in primo luogo sulla considerazione della inderminatezza e genericità dei principi programmatici, quale quello dell'articolo 4 in esame, che sarebbero tali da non lasciar dedurre in modo obiettivo alcuna regolamentazione di rapporti concreti. Se così fosse, sarebbe esatto negar loro efficacia normativa perchè norma è appunto canone di valutazione di comportamenti subiettivi, capace di lasciar dedurre conseguenze rilevanti per l'ordinamento in cui si inserisce, e tale non potrebbe considerarsi quella enunciazione formulata in modo da consentire una scelta assolutamente libera dei criteri di apprezzamento delle situazioni cui esse si riferiscono. Quest'opinione potrebbe ritenersi fondata solo in confronto a enunciazioni del genere di quella dell'art. 2 della Costituzione svizzera che

pone a fine dello Stato la ricerca del comune benessere dei cittadini. Essa infatti non ha carattere giuridico perchè non è suscettibile di orientare in una direzione o in un'altra, ma enuncia quello che è il compito generalissimo proprio di ogni tipo di Stato.

Ben diversa si presenta la situazione quando il principio designa un particolare modo d'intendere il benessere collettivo, e cioè esprime una certa concezione di vita associata, dichiara di voler tutelare i rapporti intersubiettivi in quanto si svolgono in una determinata maniera.

Erroneo sarebbe limitare il carattere normativo solo alle formulazioni complete in tutti i loro elementi, così da poterle applicare attraverso il procedimento logico del sillogismo, che si esaurisce nel determinare la corrispondenza fra la singola fattispecie reale e la fattispecie legale interamente prevista dalla norma. Le norme possono infatti essere anche incomplete, ossia esigere per la loro applicazione un completamento della fattispecie legale, da effettuare per opera dell'interprete, attraverso un'attività complessa che comporta la ricerca e la enunciazione della premessa maggiore di uno o più sillogismi secondari, dirette a svolgere e rendere concreto il precetto voluto dalla norma.

Queste norme incomplete contengono sempre un rinvio ad altre fonti, o da esse stesse predeterminate, o invece affidate alla ricerca dell'interprete. Anche nell'ultimo caso, questi rimane vincolato nella sua attività di svolgimento del principio a lui demandata, e cioè nella individuazione dei criteri che egli deve desumere dalla tecnica, dalla correttezza, dalla esperienza, o da altre fonti extra giuridiche: vincolato precisamente dallo scopo che il principio enuncia, e che deve essere sodisfatto attraverso la ricerca che si è detto.

Quando si esclude il carattere vincolante di enunciazioni costituzionali in considerazione della loro formulazione, non si tiene presente che la loro struttura non diverge da quella di norme sparse in numerose leggi e di quotidiana applicazione, le quali impongono a chi deve attuarle la funzione che si è ricordata di integrazione del precetto. La differenza è solo nel grado di generalità, che essendo più ampio nelle enunciazioni costituzionali esige dall'interprete un'indagine più complessa. Se questa maggiore generalità fosse sufficiente ad escludere la giuridicità si giungerebbe a togliere valore ad una delle fonti espressamente prevista dall'art. 12 delle preleggi, e cioè ai principi generali dell'intero ordinamento giuridico dello Stato, i quali, risultando da un processo di progressiva astrazione dal complesso del sistema, non possono non rivestire carattere generalissimo. Ed è stato esattamente osservato dal Crisafulli che ogni principio generale, quale che sia l'ambito della sua efficacia e i mezzi attraverso cui si svolge, è sempre e necessariamente programmatico, in quanto la sua funzione è proprio quella di prefissare un ordine nello svolgimento del sistema normativo.

Si può pertanto concludere che la giuridicità è da attribuire ad una proposizione anche quando il suo contenuto si esaurisca nella indicazione di uno scopo da conseguire, di una direttiva da svolgere, quando si vuole che essa condizioni la validità dei comportamenti necessari ad attuarlo e che sono quindi strumentali rispetto alla medesima. Il solo limite è che lo scopo indicato, o l'interesse sociale che con esso si vuol dichiarare, non comportino l'adozione di qualsiasi mezzo ma consentano un giudizio obiettivo di congruenza di uno o più mezzi rispetto al fine, e cioè offrano il criterio di scelta del fine secondario, in relazione alla situazione cui si deve provvedere.

La giuridicità dell'atto che opera questa scelta si può apprezzare sotto due aspetti: e cioè o da quello dell'assoluta sua insuscettibilità a raggiungere il fine stesso, del contrasto radicale con il medesimo, nel quale caso si realizza un accertamento di legittimità costituzionale; oppure sotto quello della minore congruenza della scelta medesima rispetto ad altre possibili, ciò che dà luogo ad un accertamento di merito e di opportunità. In ogni caso è da tenere presente che il grado di determinatezza del principio, al fine della sua applicazione, si deve valutare considerando il principio medesimo non come monade isolata e senza comunicazione con il sistema, ma valutando il rilievo che esso nel sistema occupa, e cogliendone l'esatto significato in armonia ad esso. Analoghe considerazioni sono da fare per quanto riguarda il procedimento di deduzione delle regole secondarie di esperienza o tecniche, dirette a svolgere il principio, che tanta maggiore obiettività viene ad assumere, quanto maggiori siano gli elementi offerti dall'intero sistema costituzionale, assumibili come criteri di ricerca delle regole stesse.

42. — Un altro diverso aspetto assumono le obiezioni che qui si confutano quando esse si rivolgono, sempre allo scopo di escludere la giuridicità dei principi in esame, a constatare il difetto di sanzioni nel caso della loro inosservanza da parte del legislatore.

La questione deve essere esaminata con riferimento a quella dell'ambito di efficacia, in ordine ai soggetti cui si rivolge, da assegnare al principio. Si deve anzitutto rigettare l'opinione secondo la quale ogni principio, perchè tale, abbia come suo solo destinatario il legislatore, sicchè esso è destinato ad operare esclusivamente se, quando e nei limiti liberamente voluti da questi. È stato ormai chiarito dalla dottrina più autorevole come non vi siano categorie di destinatari predeterminabili in base alla considerazione della natura astratta dell'atto, poichè ogni norma si dirige ad ogni soggetto titolare di un interesse che sia riconducibile alla medesima. Sicchè i principi costituzionali, per la loro stessa natura e funzione, sono immediatamente efficaci ed operanti in tutte le direzioni in cui sono suscettibili di rivolgersi, e quindi vincolano non solo il legislatore ma

tutti gli organi e i cittadini, nella parte della loro azione giuridica che esige il riferimento ad essi.

A conclusioni diverse, ma, si badi, solo parzialmente diverse, si deve giungere quando l'applicazione dei principi, per la loro indole, esiga la formazione di un apparato organizzativo affidato alla iniziativa del legislatore. Ed analogamente avviene quando, per espressa enunciazione contenuta nel principio stesso o altrove, si subordini la sua applicazione alla emanazione di una legge. Questo avviene quando vi siano singole riserve di legge generale, o più generalmente quando dall'intero sistema si desuma la volontà di attuare un tipo di « Stato di legislazione ».

Occorre però in questi casi determinare con esattezza l'estensione del potere attribuito al legislatore. Al quale scopo è necessario muovere da due ordini di considerazioni, fra loro strettamente connesse. In primo luogo la posizione di subordinazione che il legislatore viene a rivestire di fronte ai principi costituzionali, quando la costituzione sia rigida. In secondo luogo la esigenza propria di ogni ordinamento giuridico di porsi come sistema unitario, che non tollera contraddizioni interne fra parte e parte del sistema, e perciò attribuisce ad ogni organo di agire, nei limiti in cui è a ciascuno consentito di regolare in modo autonomo la propria attività, il potere-dovere di indirizzarla nel senso della maggiore sua adeguazione ai principi che compongono il sistema in atto.

Non si potrebbe ritenere che in uno « Stato di legislazione » il precetto costituzionale impegni solo il legislatore e sia consentito a questi di intepretarlo in modo arbitrario, poichè così si verrebbe a sottrarre alla costituzione la posizione sopraordinata che le compete. Pertanto il conferimento della podestà di apprezzamento circa l'attuazione del precetto non può riguardare il se dell'esercizio, ma solo il quando e il come, ed anche sotto quest'ultimo aspetto esso sottostà al limite che è proprio di ogni attività discrezionale, costituito dalla necessità della sua corrispondenza con il fine di pubblico interesse da soddisfare attraverso quell'esercizio.

Quanto alle garanzie suscettibili di far valere l'osservanza del limite predetto è da fare riferimento ai singoli ordinamenti positivi, che possono dar vita a forme diverse di rimedi per prevenire o reprimere le inadempienze del legislatore. Può dirsi in via generale che il vincolo per il legislatore non è da dedurre solo dall'esistenza di rimedi di carattere giuiurisdizionale suscettibili di reprimere le violazioni da parte sua dei principi costituzionali, ma dall'insieme dell'assetto istituzionale, che non può mai mancare di congegni diretti a ricondurre l'attivitá dell'organo nell'alveo da essi segnato.

Se il sistema delle garanzie si palesasse inoperante e si verificasse un distacco persistente nel tempo tra costituzione legale e costituzione reale si dovrebbe dedurre la rottura della prima ed il subentrare al suo posto di un'altra, dovuta ad una consuetudine abrogativa del precedente ordine e creativo di uno nuovo.

Per quanto riguarda l'osservanza dei principi da parte di soggetti diversi dal legislatore, nella fase di transizione che si determina al sopravvenire di una nuova costituzione, quando l'ordine da essa predisposto non sia interamente spiegato ed abbisogni delle norme affidate all'iniziativa legislativa, è da ritenere che essi esercitino efficacia vincolante tanto sull'attività regolata dalle leggi preesistenti alla costituzione, quanto di quella discrezionale. Per la prima si rende necessario il riferimento ai principi, anzitutto per l'obbligo che vi è di interpretare le norme preesistenti alla stregua del nuovo sistema di cui sono entrate a far parte, applicando i canoni della interpretazione evolutiva, almeno sino a quando ciò sia consentito dalla dicitura delle formule che le concretano. In secondo luogo i principi vengono in considerazione per integrare le norme stesse quando la loro applicazione esiga il ricorso alla analogia, o quando esse presentino lacune che spetta all'interprete colmare.

Nell'uso della discrezionalità i principi appaiono influenti non solo in senso negativo, per la determinazione dei limiti entro i quali essa deve rimanere contenuta, ma anche positivamente, per la deduzione degli elementi di giudizio necessari a dare un contenuto ai fini particolari cui l'uso della discrezionalità deve adeguarsi. Non si contraddice così al potere conferito al legislatore di graduare nel tempo l'attuazione dei principi, poichè tale potere non può far venire meno la funzione dei medesimi, che è di entrare a comporre il criterio sistematico al quale ogni soggetto nella sua attività giuridica deve riferirsi per poter ricondurre alla maggiore armonia possibile l'insieme delle disposizioni. Armonia che deve desumersi, non già dall'ordinamento che ha cessato di avere efficacia, bensì da quello vigente, fornito di una propria forza di espansione, anche all'infuori dell'intervento del legislatore.

43. — Dalla precedente esposizione è lecito argomentare che, mentre non sussistono elementi negativi, desumibili dalla volontà del costituente o dalla intrinseca natura della norma, tali da escludere la giuridicità dell'art. 4 ve ne sono altri di carattere positivo che conducono ad attribuirgli efficacia di norma vincolante. Efficacia anzi potenziata dall'inclusione dell'articolo stesso fra i « principi fondamentali», fra quelli cioè che sono intesi a caratterizzare il tipo di Stato, ad esprimere quello che si suol chiamare « lo spirito del sistema», e che si esplica tanto nel senso di offrire il criterio interpretativo del diritto obiettivo in atto, quanto in quello di influenzarne e dirigerne l'evoluzione. Una politica che non si indirizzasse verso il pieno impiego si porrebbe pertanto in contrasto con l'esigenza fondamentale della costituzione, si risolverebbe in un disconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo che l'art. 2 impone alla Repubblica di

garantire, dell'essenza più intima che anima questi diritti : la libertà e dignità della persona.

Il parallelismo che è stato da altri messo in rilievo fra diritto al lavoro e diritto di proprietà riceve particolare conferma per la nostra costituzione quando si tenga conto delle ragioni addotte per giustificare l'attribuzione a quest'ultimo del carattere di elemento costitutivo dell'ordinamento: ragioni che si assommano nel bisogno di tutela della libertà e dell'indipendenza della persona umana (cfr. relazione on. Taviani all'Assemblea costituente). Infatti l'offerta della possibilità di lavoro rappresenta per i non possidenti il solo mezzo che consenta di godere degli stessi beni della libertà ed indipendenza.

I due diritti non sono fra loro confliggenti, com'è sostenuto da quanti ritengono che l'affermazione dell'uno debba condurre necessariamente alla negazione dell'altro, ma devono considerarsi invece complementari, non solo nel senso che il lavoro debba essere il fattore formativo della proprietà ed insieme l'unico titolo valido al suo acquisto, ma altresì in quello che la proprietà debba essere usata in modo da produrre bisogno di nuovo lavoro.

Non appare quindi accettabile l'opinione che pone una necessaria connessione fra il diritto al lavoro e le forme di organizzazione economica di tipo collettivistico. Infatti mentre, da una parte, non sembra esatto che basti un'economia di questo tipo per dare in ogni caso soddisfazione al diritto (a meno che non si faccia riferimento ad uno Stato capace di realizzare nel suo interno un regime di assoluta autarchia economica), dall'altra una politica di pieno impiego si palesa possibile anche in un ordinamento che consenta libertà di iniziativa, purchè controllata ed indirizzata dalla pubblica autorità.

Il rapporto di complementarietà di cui si parla è realizzabile solo a patto che entrambi i diritti siano funzionalizzati, affinchè il loro esercizio non contraddica all'utilità sociale. Il che esige che non si sopprima la libertà dell'esercizio stesso, ma che si imponga la corrispondenza dei risultati di questo con il fine di interesse generale da perseguire e si faccia inoltre valere la sanzione prevista nel caso di inadempimento dell'obbligo; sanzione che per il proprietario può giungere fino alla espropriazione del bene posseduto e per il lavoratore fino alla privazione di ogni forma di concorso pubblico al suo sostentamento.

Si è visto come proprio verso una concezione in tal senso inspirata si indirizza una serie organicamente congegnata di disposizioni costituzionali che integrano e svolgono il principio dell'art. 4, così come tutto un complesso di leggi varie rivolte a realizzare l'una o l'altra delle esigenze da essa derivate. Leggi ancora disarmoniche e frammentarie, ma che tuttavia, se considerate nel loro insieme, segnano delle tappe notevoli di approssimazione successiva all'adempimento del precetto costituzionale.

44. — Si può pertanto concludere che il principio dell'art. 4, se guardato alla luce delle esigenze da cui è promosso e che informano lo stesso tipo di Stato, nonchè delle direttive di svolgimento che la costituzione pone, non è nè così vago ed impreciso da non consentire l'obiettiva determinazione dei modi pel suo concreto tradursi in realtà operante sui singoli rapporti, nè vuole affermare un'esigenza solo morale, o tutelare un interesse genericamente sociale di cui titolare sia solo la collettività intesa in senso indifferenziato, come si sostiene da alcuni.

Certo l'art. 4, come del resto anche le norme che tutelano le libertà personali, vuole salvaguardare un interesse generale. Ma poichè questo tocca in modo diretto e particolare tutti coloro i quali hanno come solo loro bene la propria capacità di lavoro determina in costoro una situazione di vantaggio che deve essere individuata.

Tale situazione non può assimilarsi a quella caratteristica dei titolari di interessi occasionalmente protetti, e ciò perchè la soddisfazione dell'interesse del disoccupato ad ottenere il lavoro non può essere considerato come puro evento conseguenziale alla soddisfazione dell'interesse generale e perciò legato a questo da un rapporto meramente accidentale.

E neppure essa sembra ragguagliabile alla situazione che si determina nel caso di quei diritti che la dottrina chiama « riflessi» o anche « affievoliti» per significare che essi sono così connaturati con un interesse generale da potere sempre essere sacrificati a questo. Infatti se ciò fosse, se cioè fosse sempre latente nel diritto al lavoro la possibilità di un conflitto con l'interesse generale, ne dovrebbe seguire il disconoscimento di ogni pretesa ad un indennizzo tutte le volte che il diritto stesso rimanesse sacrificato sia pure per giusta causa, il che, come si vedrà, non avviene. D'altra parte non è pensabile che in uno Stato fondato sul lavoro si determini una situazione di conflitto fra le esigenze della collettività e quelle di chi richiede di essere impiegato in un lavoro produttivo. Se mai un conflitto si potrebbe determinare fra interessi parziali ritenuti ugualmente rilevanti dallo Stato, come fra l'interesse alla conservazione dell'iniziativa privata e quello ad ottenere lavoro. Ma se si tiene presente che la costituzione protegge l'iniziativa privata in quanto essa corrisponda all'utilità sociale e quindi si dimostri idonea a garantire il massimo di produttività, e che da parte sua il pieno impiego è collegato proprio a questo massimo di produttività, un conflitto non è raffigurabile neanche sotto questo riguardo. Ma, se pure si verificasse, e si ritenesse di dover sacrificare il lavoro alla proprietà, tale sacrifizio, tenuta presenta l'equivalenza di valore assegnato ai due, dovrebbe dar luogo ad un indennizzo del danno subito da chi rimane privo di lavoro. Sembra quindi che in nessun altra delle situazioni soggettive di vantaggio conosciute dalla dottrina possa comprendersi il diritto al lavoro se non in quella del diritto soggettivo. L'effettivo soddisfacimento del diritto stesso presuppone però l'esplicamento di un'attività legislativa, che o faccia sorgere un obbligo specifico di assunzione al lavoro a carico di determinati imprenditori o di enti pubblici o dello stesso Stato, oppure faciliti o determini una situazione economica nella nazione, tale da consentire lo spontaneo assorbimento della mano d'opera disponibile.

Il diritto al lavoro, inteso come concreto ottenimento dell'occupazione, è pertanto virtuale, in quanto condizionato alla predisposizione delle misure capaci di rendere attuale la sua soddisfazione. Tuttavia l'individualizzazione dell'interesse al lavoro, deducibile dall'art. 4, opera anche in questa fase preliminare, in quanto attribuisce al titolare dell'interesse stesso, cioè al lavoratore disoccupato una pretesa a che siano effettuate le predisposizioni rivolte a soddisfare il bisogno corrispondente, se anche nessun esame può essere consentito circa la effettiva congruenza al fine delle medesime, accertabile solo attraverso un giudizio di merito. La pretesa di cui si parla, tenuto conto del sistema di tutela ammessa nei confronti dell'attività legislativa, riesce in pratica azionabile in una misura assai limitata, come si vedrà, ma che non si può contestare quando si muova da un'interpretazione sistematica dell'art. 4.

45. — È tuttavia da considerare che l'adempimento dell'obbligo alle prestazioni di attività rivolte a suscitare lavoro non solo non consente l'immediato raggiungimento del risultato atteso, dato l'intervallo di tempo necessario a che le misure disposte si ripercuotano sull'organizzazione produttiva, ma può anche lasciare deluse le aspettative in conseguenza di un certo grado di aleatorietà che inserisce alla materia regolamentata, sottoposta all'influenza di fattori naturali, a eventi di forza maggiore o comunque sottratti alla previsione del legislatore.

La mancata soddisfazione dell'aspettativa di lavoro da parte del disoccupato sia che derivi da omissione delle predisposizioni legislative necessarie, sia che derivi dalla insufficienza di queste, o anche da eventi imprevisti, genera l'obbligo di indennizzare il disoccupato, in modo da reintegrarlo nella situazione che avrebbe dovuto ottenere con il conferimento del posto di lavoro, in base ad una responsabilità che deriva per lo Stato dall'art. 4.

Meglio di quanto la nostra Costituzione non abbia fatto quella tedesca di Weimar pone in rilievo in modo tecnicamente più esatto la correlazione fra dovere di procurare lavoro ed assegnazione al disoccupato di quanto è necessario alla sua sussistenza, statuendo nello stesso articolo 163, che sancisce il diritto al lavoro, il principio che « ove non si possa procurare al cittadino un'occupazione adatta, deve essere provveduto a quanto è necessario al suo sostentamento».

Porre una correlazione fra i due obblighi non significa però che si verta in uno dei casi di convertibilità delle prestazioni, perchè quest'istituto della conversione presuppone l'equivalenza di due prestazioni ugualmente possibili e previste, in via alternativa, come fungibili fra di loro.

Si deve invece ritenere che il dovere di procurare un posto di lavoro al disoccupato rientri fra le prestazioni inconvertibili (alla pari di quella rivolta ad imporre l'occupazione degli invalidi, o, nella categoria delle prestazioni a carico del cittadino, l'obbligo del servizio militare), poichè il bene che si vuole assicurare non è solo la sussistenza ma una sussistenza ottenuta con il lavoro produttivo.

Vi è poi un'altra specifica ragione che, mentre da un lato conferma l'impossibilità di configurare la prestazione a favore del lavoratore durante il periodo di disoccupazione come equipollente a quella rivolta ad ottenere lavoro, dà ragione del perchè l'indennizzo non sia commisurabile, come discenderebbe dai principî, in materia di risarcimento, in modo del tutto proporzionale al salario conseguibile nel posto di lavoro. Infatti si potrebbe, se ciò si effettuasse, determinare il lavoratore a considerare più vantaggioso il godimento della indennità di disoccupazione dello svolgimento della propria attività lavorativa. È vero tuttavia che, quando si disponesse la cessazione della corresponsione dell'indennità stessa nei confronti di chi non accetta il posto di lavoro offerto ed a lui adeguato, l'ostacolo a fare corrispondere la medesima al salario verrebbe meno, rimanendo solo una difficoltà di ordine finanziario.

L'applicazione dei principi esposti conduce a ritenere che l'obbligo dello Stato di assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori disoccupati, sancito dall'art. 38 cost., non si può ritenere interamente realizzato con il sistema assicurativo, non solo perchè esso non copre di norma le varie specie di disoccupazione, come quella di coloro che sono in cerca di prima occupazione, ma anche perchè i sussidi erogabili per suo mezzo hanno una durata limitata a brevi periodi di tempo, lasciando fuori dal proprio congegno la disoccupazione a lungo termine. Sicchè si rende necessario allo scopo indicato un intervento finanziario integrativo da parte dello Stato.

46. — È da ritenere, in base a quanto si è prima detto, che il disoccupato involontario è venuto ad assumere una posizione giuridica, che si pone come fonte di poteri e di doveri. Da una parte il dovere di accettare il posto di lavoro a lui adatto che gli sia offerto, di frequentare i corsi di qualificazione, ecc., pena la cessazione delle indennità di disoccupazione. D'altra parte i poteri di conseguire un'indennità adeguata alle proprie esigenze di vita, in considearzione dei carichi di famiglia, di pretendere l'iscrizione negli uffici di collocamento, o l'assegnazione al lavoro secondo i titoli di preferenza, di agire giudi-

zialmente per la tutela della pretesa al lavoro nei casi e con i limiti che si vedranno, o perchè siano predisposte le misure necessarie a creare occasioni di lavoro, ecc.

47. — Poichè si è in precedenza fatto rientrare il diritto al lavoro fra i diritti di personalità è da far menzione delle difficoltà cui tale sistemazione va incontro, in relazione al carattere dell'assolutezza che si considera essenziale a tale categoria di diritti. Carattere dal quale discende che destinataria del potere corrispondente debba essere la generalità dei soggetti e non già singoli obbligati, come avviene per i diritti di carattere relativo; nonchè l'ulteriore conseguenza che i diritti di personalità, per il fatto che si devono poter fare valere erga omnes, non possono avere se non un contenuto negativo, diretto a garantire la sfera in cui si svolgono da interventi estranei, non già un contenuto positivo come è quello proprio dei diritti a prestazioni.

È però da chiedersi se non partecipino del carattere di assolutezza quelle pretese ad un fare o ad un prestare quando la soddisfazione delle medesime sia da considerare immediatamente strumentale rispetto al bene oggetto del diritto di personalità, cioè mezzo assolutamente necessario affinchè sia tutelata l'esistenza della persona; e sia la legge stessa a determinare tanto il soggetto obbligato quanto il contenuto della prestazione. In questo senso è l'opinione che riconduce al diritto alla vita, che è appunto un diritto di personalità, la pretesa all'adempimento dell'obbligo legale agli alimenti. E si è avuto occasione di ricordare anche l'opinione autorevole che attribuisce carattere di diritto assoluto al potere di ottenere dal datore di lavoro un giusto salario.

La possibilità temuta di rendere evanescente la figura dei diritti di cui si parla quando vi si includano tutte le pretese che proteggono le manifestazioni della personalità (pretese che come è noto sono in progressivo aumento, in correlazione alla tendenza degli ordinamenti moderni di rendere effettivo il godimento dei diritti di libertà) viene esclusa quando si circoscrivono nel modo sopra indicato le pretese a prestazioni destinate a preservare la persona nel suo interesse fondamentale di esplicare la sua attitudine al lavoro.

48. — Un ultimo cenno deve essere dedicato alle garanzie del diritto al lavoro, garanzie che, come si è visto, non si esauriscono nei mezzi di tutela conferiti al singolo ma comprendono una serie di poteri affidata dalla costituzione ad enti o gruppi sociali. È evidente come in una fase, come l'attuale, di progressivo avviamento delle nuove istituzioni verso le finalità poste dalla costituzione, si debbano presentare come più efficaci questi ultimi.

Non vengono qui in considerazione, perchè regolate dalle norme comuni, le pretese al lavoro nei confronti di singoli datori obbligati in virtù di legge, e neppure nei confronti della P.A., in quanto essa agisca come organo esecutivo.

Sono invece da considerare i rimedi esperibili dal cittadino, nell'attuale sistema di costituzione rigida, di fronte al legislatore cui compete in via primaria l'obbligo di rendere effettivo il diritto al lavoro, e che può contravvenirvi o astenendosi da ogni attività o legiferando in contrasto con il fine posto dalla costituzione.

Nessun rimedio si offre contro l'inerzia del legislatore salvo nel caso, che nella specie non ricorre, di termini costituzionali perentori imposti per l'emanazione di dati atti.

L'efficacia del principio dell'art. 4, fino a quando non siano emesse le misure affidate al legislatore, si può far sentire attraverso la via dell'interpretazione giudiziaria ed amministrativa, vincolata (come si è già detto, quando si è ricordato che l'obbligo grava non su singoli organi ma sulla Repubblica, cioè sul complesso di tutto l'ordinamento) ad applicare le norme, anche preesistenti alla costituzione, alla luce del principio del pieno impiego ed adattandola a questo, nei limiti consentiti dalla formulazione delle norme stesse, o nel campo rilasciato all'esercizio di un potere discrezionale.

Invece un'azione diretta sembra da consentire al privato nei confronti di leggi emesse nella materia attinente all'obbligo di rendere effettivo il lavoro, a termine dell'art. 4, e divergenti in modo assoluto da questo fine. È chiaro che l'azione stessa non può validamente proporre una censura che si riferisca alla inadeguatezza delle misure al fine della piena occupazione, poichè essa sarebbe apprezzabile solo attraverso un giudizio di opportunità politica, precluso al giudice della costituzionalità.

Essa è proponibile solo nel senso di far valere l'assoluta contraddizione al fine. Così potrebbe dirsi per esempio di una legge che sopprimesse gli uffici di collocamento senza nulla sostituire al loro posto, o precludesse la possibilità di facilitazioni per le migrazioni interne. Dato il sistema esistente per il controllo giudiziario delle leggi secondo cui il vizio di legittimità costituzionale di queste si può far valere solo in via di eccezione in occasione di una controversia sollevata davanti ad una giurisdizione ordinaria o speciale, i cittadini titolari dello interesse ad ottenere lavoro appaiono legittimati a promuovere l'azione giudiziaria previo l'esperimento di ricorsi davanti alla P.A. o di richieste a privati, onde fornire l'occasione al giudizio di costituzionalità.

Non sono invece da ritenere consentite dal sistema costituzionale pretese al lavoro fatte valere direttamente da disoccupati verso datori di lavoro mediante occupazioni di terreni o aziende, essendo riservato solo al legislatore di determinare obblighi di assunzione al lavoro e di autorizzare l'intromissione nella sfera riservata all'autonomia dei singoli.

Una diversa soluzione non potrebbe essere dedotta, come fa il Crisafulli, in via di analogia con il diritto di sciopero. Non basta infatti riferirsi alla identità della funzione nei due casi, che è di esercitare una pressione sul datore di lavoro, perchè lo sciopero è venuto a rivestire carattere giuridico solo in virtù di apposita norma costituzionale, ovviamente non estensibile a fattispecie diverse da quella prevista: ed è senza dubbio radicalmente diversa l'astensione dalla prestazione del lavoro dovuto dall'uso, invito domino, di beni a questi appartenenti. Non si potrebbe neppure argomentare, per legittimare le occupazioni in parola da parte di lavoratori licenziati dal diritto alla conservazione del posto di lavoro, che è da ammettere nell'ambito assai limitato che si è indicato, e che, in ogni caso, può essere attuato solo previa pronuncia giurisdizionale.

Sono poi da considerare i mezzi di tutela del diritto al lavoro affidato alla collettività sociale, e che, come si è detto, sono in certo modo primari rispetto agli altri nei confronti degli organi costituzionali, i quali in definitiva non possono subire altra coercizione veramente efficace all'infuori di quella esercitabile dalle forze sociali, garanti della fedeltà alla costituzione.

A prescindere dalle forze inorganizzate, come quella che risiede nella pubblica opinione, fornite di propri mezzi di espressione, o anche in singoli cittadini o gruppi di cittadini, attraverso l'uso di diritti ad essi attribuiti (come quello di petizione al Parlamento o di denuncia alle pubbliche autorità) è da fare riferimento agli organismi sociali consentiti o esplicitamente preordinati dalla costituzione, ed in particolar modo al corpo elettorale, ai partiti ed ai sindacati.

Al corpo elettorale la costituzione dà il mezzo di far sentire la sua influenza diretta nelle decisioni politiche o in via di proposta, con l'iniziativa legislativa che viene a supplire quella deficiente degli altri titolari del potere stesso, o in via di decisione, sia pure solo negativa, mediante il referendum abrogativo di leggi contrastanti con l'interesse del pieno impiego.

Riguardo ai partiti e sindacati è da osservare che mentre i primi hanno possibilità di azione più immediata, in quanto cooperanti direttamente alla formazione delle decisioni politiche ed alla determinazione dell'indirizzo generale dello Stato, ai secondi è consentito di contribuire all'attuazione della politica dell'occupazione in modo più indiretto, ma non per questo meno efficace.

L'evoluzione che vanno subendo le organizzazioni sindacali via via che l'economia si pubblicizza, attraverso gli interventi statali, conduce ad espandere la loro attività dal campo della tutela dei rapporti di lavoro fra privati a quello della politica dello Stato in ordine all'economia ed al lavoro.

A parte la pressione consentita ai sindacati per indurre gli organi statali all'adozione di provvidenze dirette verso il pieno impiego, o per influenzare singoli imprenditori all'osservanza di impegni su di essi gravanti in ordine alla occupazione, vi è tutta una vasta gamma di attività ad essi aperta, sia per la determinazione e segnalazione dell'entità e delle cause della disoccupazione nelle varie località, sia per la formulazione di proposte dirette all'assorbimento di mano d'opera, sia nel suscitare negli iscritti stimoli alla istruzione professionale, e alla accettazione di misure limitative del profitto ricavabile dal lavoro quando questo si renda necessario per diminuire il numero dei disoccupati.

Naturalmente l'assolvimento di tali compiti o di altri analoghi esige che la organizzazione dei lavoratori si dia una struttura interna che consenta di potere abbracciare in modo unitario gli interessi dell'intera classe lavoratrice, coordinando ed armonizzando fra loro esigenze che potrebbero essere potenzialmente contrastanti, e mettendosi così in condizione di poter validamente contribuire alla politica del pieno impiego.

Luisa Riva Sanseverino

LA POLITICA LEGISLATIVA ITALIANA PER LA DISCIPLINA DEL MERCATO DEL LAVORO



INDICE

		PAG.
Cap.	I — Premessa	
*	II — Formazione professionale dell'offerta di lavoro	149
*	III — Limitazioni legali all'offerta di lavoro	154
*	IV — Gli uffici di collocamento	157
*	V — Categorie per cui vige un sistema speciale di ammissione al lavoro	166
*	VI — Limitazioni all'autonomia delle parti per l'attuazione del rap- porto di lavoro	177
*	VII — Limitazioni all'autonomia delle parti per la sospensione o l'estin- zione del rapporto di lavoro	182



CAPITOLO I

PREMESSA

- Disciplina del mercato del lavoro. 2. Provvedimenti che hanno diretta influenza sul mercato del lavoro. 3. Evoluzione legislativa.
- 1. Da un punto di vista molto generale, si può dire che tutto il diritto del lavoro complessivamente considerato, nel suo settore istituzionale ed in quello normativo, nel suo settore pubblicistico ed in quello privatistico, si risolve praticamente in una disciplina del mercato del lavoro.

Tale carattere appare specialmente evidente se si guarda a quelle che, in ogni paese, sono state le origini del diritto del lavoro e la sua evoluzione nel periodo che precedette ed immediatamente seguì la prima guerra mondiale: il libero giuoco della concorrenza rispetto alla domanda e all'offerta di lavoro si traduceva infatti in condizioni tali da indurre il legislastore, prima o poi e in forma più o meno esauriente e progredita, ad intervenire a favore di quella che, in linea di principio, era considerata come la parte contraente economicamente più debole. L'offerta di lavoro (1) venne per tal modo disciplinata da particolari disposizioni, che riguardarono, in un primo tempo, le donne e i fanciulli, in un secondo tempo, gli operai delle fabbriche e, infine, tutti i lavoratori subordinati.

La stessa organizzazione sindacale, che ha precorso e integrato il diretto intervento dello Stato a tutela del prestatore d'opera, ha, sin dall'inizio, principalmente inteso limitare la concorrenza per quanto riguarda l'offerta di lavoro a condizioni inferiori a quelle stabilite nei contratti collettivi stipulati dalle singole organizzazioni operaie: anzi, del pari che i sindacati economici o industriali così i sindacati professionali tendono istituzionalmente ad una posizione monopolistica per quel che si riferisce all'offerta di lavoro da parte dei loro iscritti, e anche da parte di tutti coloro che appartengono alla categoria per cui un determinato sindacato svolge la sua attività.

⁽¹⁾ Sebbene, a seconda del punto di vista dal quale si considera il rapporto, il prestatore di opera offre o domanda lavoro (più precisamente, offre una prestazione a titolo oneroso o domanda di essere assunto), considereremo qui l'offerta del lavoro come iniziativa esclusivamente propria del prestatore d'opera, in quanto futura od attuale parte contraente in un rapporto di lavoro subordinato.

2. — Se quindi tutto il diritto del lavoro potrebbe anche qualificarsi come ordinamento volto alla disciplina del mercato del lavoro, il campo, entro cui il presente studio intende essere svolto, è assai più limitato.

Si tratta infatti di prendere in esame quei provvedimenti (che risultano in genere dall'attività legislativa dello Stato, e solo in minima parte dai contratti collettivi), i quali vengono ad avere un'immediata influenza sul mercato del lavoro, in quanto l'offerta di una prestazione risulta direttamente subordinata alla presenza di determinate condizioni.

Tenendo presente il rapporto di lavoro, quale rapporto contrattualmente disciplinato intorno a cui gravita tutto l'ordinamento in esame, gli aspetti e i momenti sui quali si fermerà particolarmente la nostra attenzione sono i seguenti.

Anzitutto esame del come, specialmente dal punto di vista professionale, si forma l'offerta del lavoro: ossia, esame dei provvedimenti volti ad assicurare al lavoratore una particolare formazione, sia da un punto di vista generale, mediante una determinata istruzione culturale e tecnica, sia da un punto di vista specifico, mediante un determinato periodo di apprendistato.

L'offerta di lavoro risulta poi tassativamente limitata da un complesso di disposizioni, principalmente relative ai fanciulli e alle donne. Tra queste disposizioni le più importanti e significative sono: quelle che stabiliscono una determinata età minima per l'ammissione al lavoro in generale, e minimi più o meno elevati per particolari tipi di attività; quelle che limitano od escludono l'ammissione delle donne di qualsiasi età ad alcuni generi di lavoro; quelle che condizionano l'ammissione al lavoro a speciali requisiti di idoneità fisica e di istruzione.

Si tratta infine di esaminare come l'offerta di lavoro venga posta in contatto con la relativa domanda: questo è il punto centrale dello studio, in quanto esso viene a riferirsi agli uffici di collocamento, quali istituzioni volte ad assicurare la tutela di interessi proprî, non solo della classe lavoratrice, ma anche dello Stato, in materia di intermediazione tra offerta e domanda di lavoro. Il collocamento sarà qui considerato, sia da un punto di vista generale, sia in certe sue particolari attuazioni rispetto a categorie speciali, quali gli invalidi di guerra e del lavoro, i reduci, i braccianti, i lavoratori dei porti e la gente del mare e dell'aria.

Ma anche al di là di questo, che senza dubbio rappresenta l'elemento saliente per l'intervento dello Stato in materia di disciplina del mercato del lavoro, esiste infine tutto un complesso di disposizioni volte a limitare l'autonomia contrattuale, e quindi l'offerta e la domanda di lavoro, non solo al momento dell'instaurazione del rapporto, ma anche durante l'esecuzione e la sospensione od estinzione del rapporto stesso. Per quanto riguarda l'esecuzione del rapporto di lavoro, vengono ad avere diretta incidenza sull'andamento del mercato del lavoro tutte le disposizioni in in cui l'elemento « tempo» risulta rilevante, ossia le disposizioni concernenti la regolamentazione degli orarî di lavoro, del riposo settimanale e festivo, delle ferie. Per quanto si riferisce alla sospensione e all'estinzione del rapporto di lavoro, vanno rilevate le varie ipotesi in cui l'autonomia contrattuale viene limitata, nel senso che il rapporto rimane semplicemente sospeso (ipotesi di interruzione per le quali è stabilito uno speciale regime protettivo : assenze giustificate, malattia, gravidanza e puerperio, servizio militare, sciopero), o addirittura nel senso che il rapporto seguita a svolgersi.

Quest'ultima ipotesi si presenta di particolare interesse per l'argomento che è oggetto del presente studio, in quanto l'evoluzione legislativa e, soprattutto, sindacale tende a circoscrivere l'autonomia dell'imprenditore in materia di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro esclusivamente nell'ambito dei licenziamenti obiettivamente giustificati o dovuti a colpa del prestatore d'opera.

3. — Un altro aspetto del presente studio, che va preliminarmente messo in rilievo, è che si tratta di « evoluzione » legislativa : ossia, l'attuale ordinamento verrà in considerazione esclusivamente come punto di arrivo di una politica legislativa, la quale, a partire dalle prime manifestazioni della legislazione sociale, ha attraversato varie fasi di uno sviluppo che può essere inquadrato in tre periodi principali.

In un primo periodo, che va dagli inizî del nostro secolo sino alla prima guerra mondiale, la legislazione in materia di disciplina del mercato del lavoro ebbe prevalentemente carattere protettivo del prestatore d'opera, in quanto contraente economicamente più debole. In un secondo periodo, che copre l'intervallo tra la prima e la seconda guerra mondiale, la legislazione in esame si uniformò alle direttive del sistema corporativo fascista, secondo il quale (XXII dich. della Carta del lavoro) « lo Stato accerta e controlla il fenomeno della occupazione e della disoccupazione dei lavoratori, indice complessivo delle condizioni della produzione e del lavoro», di modo che si trattava di tutelare direttamente interessi generali dello Stato nel campo economico. In un terzo periodo, che parte dalla fine della seconda guerra mondiale ed è attualmente in corso, si tratta tuttora di tutelare interessi generali dello Stato, ma se ed in quanto tali interessi si identificano con una politica sociale orientata verso la massima occupazione e, possibilmente, verso la più razionale e idonea offerta di lavoro nei confronti della relativa domanda.

Si è già fatto presente, sia pure indirettamente, che questo studio si riferisce alla sola politica legislativa italiana. Pur riconoscendo l'utilità di contemporanei riferimenti alla politica risultante dalle varie legislazioni straniere, si èpreferito isolare il nostro ordinamento per favorire e rendere più evidente una comparazione, la quale, invece che nello spazio, ha luogo nel tempo. Il che, d'altra parte, presenta il vantaggio di permettere una maggiore rapidità e snellezza per l'intera trattazione.

Trattazione che non intenderebbe essere un'arida esposizione delle varie soluzioni legislative, ma piuttosto una messa a punto, un'accentuazione dello spirito e degli intendimenti che via via hanno dato origine alle singole disposizioni.

CAPITOLO II

FORMAZIONE PROFESSIONALE DELL'OFFERTA DI LAVORO

- 4. Istruzione primaria e corsi professionali. 5. Diversi gradi di scuole industriali. 6. Sviluppo e perfezionamento dell'istruzione professionale. 7. Modifiche nella politica legislativa.
- 4. Dal punto di vista della sua formazione professionale, l'offerta di lavoro si determina, teoricamente, attraverso l'istruzione scolastica, diretta in generale ai giovani che, compiuta l'istruzione primaria, intendono proseguire corsi regolari di studio in scuole professionali; e attraverso l'istruzione extrascolastica, diretta in particolare ai giovani che, compiuta l'istruzione obbligatoria, vengono assunti al lavoro ed acquisiscono una determinata qualifica, non solo attraverso corsi professionali speciali, ma anche e soprattutto attraverso l'apprendistato nelle aziende presso le quali sono stati assunti.

Praticamente, ossia secondo l'evoluzione della realtà economico-sociale e la conseguente evoluzione legislativa a partire dalla seconda metà del secolo scorso, l'apprendistato, sensibilmente semplificato e facilitato date le limitate esigenze dell'iniziale organizzazione economica sotto forma di grande industria, rappresenta in un primo tempo la forma esclusiva attraverso la quale si determina, e si determina in un certo senso a posteriori, l'offerta qualitativa del lavoro. In questo primo tempo il rapporto di apprendistato venne a porsi su di un piano analogo a quello proprio ad un normale rapporto di lavoro subordinato, e ad essere quindi compreso nella stessa disciplina generalmente stabilita.

Ma ben presto, con il progresso tecnico che il crescente sviluppo della grande industria promuoveva e valorizzava, cominciò a delinearsi l'esigenza di una formazione professionale che non seguisse, bensì precedesse l'immissione nell'azienda, e fosse possibilmente impartita attraverso corsi regolari di studio.

5. — Le scuole professionali che, per iniziativa di privati o di associazioni private anche sindacali, cominciarono a sorgere verso la fine del secolo scorso e raggiunsero un certo sviluppo agli inizì del nostro secolo, ebbero una prima disciplina in una legge del 1907 e relativo regolamento del 1908, ben presto sostituiti dalla legge 14 luglio 1912, la quale, completata da regolamenti speciali per l'industria e il commercio, rappresenta la prima disciplina organica della materia. Tale disciplina apparve tuttavia inadeguata di fronte al progresso tecnico che la prima guerra mondiale aveva notevolmente accelerato, tanto che si provvide

a un completo aggiornamento attuato col R. D. 31 ottobre 1923, n. 2523 e relativo regolamento 3 giugno 1924, n. 969, relativi all'istruzione industriale.

La legislazione 1923-24 previde tre gradi di scuole industriali (regie o libere con eventuale sussidio dello Stato): scuole popolari operaie o di avviamento; scuole di tirocinio, laboratorî-scuola, corsi per maestranze; istituti industriali. La frequenza dei corsi per maestranze era dichiarata obbligatoria, con sanzioni penali a carico del datore di lavoro e del lavoratore inadempienti, per i minori di 18 anni, sprovvisti di licenza di una scuola di tirocinio (questa disposizione fu in seguito confermata e specificata dal D. L. 21 giugno 1938, n. 1380, art. 1, tuttora in vigore).

La legislazione suddetta venne ulterioremente perfezionata dal R. D. L. 17 giugno 1928, n. 1314, sulle scuole d'istruzione tecnica, dalla legge 15 giugno 1931, n. 889, sul riordinamento dell'istruzione media tecnica, e dalla legge 22 aprile 1932, n. 490, sul riordinamento delle scuole secondarie di avviamento al lavoro; mentre con la legge 7 gennaio 1929, n. 7 (integrata dal R. D. L. 26 settembre 1935, n. 1946) erano stati istituiti i consorsi provinciali per l'istruzione tecnica, con funzioni di coordinamento e di propulsione.

Al settore agricolo furono riservati sin dall'inizio provvedimenti speciali. In un primo tempo si provvedeva con conferenze patrocinate dalle Cattedre ambulanti di agricoltura, con i corsi professionali per contadini adulti (D. L. Lg. 9 settembre 1917, n. 1595) e colle scuole professionali per giovani contadini (R. D. L. 3 aprile 1924, n. 534). Un più organico e generale ordinamento si ebbe con la L. 13 dicembre 1928, n. 2885, la quale fu sostituita dalla L. 16 giugno 1932, n. 826: ma le Cattedre ambulanti, particolarmente valorizzate da questa legislazione, furono sostituite (L. 13 giugno 1935, n. 1220) dagli Ispettorati provinciali dell'agricoltura, i quali provvedevano anche alle attività di addestramento professionale.

Vi sono poi altre categorie per cui l'istruzione professionale ha avuto norme speciali, come le maestranze marittime (R. D. 18 aprile 1920, n. 744; R. D. 24 luglio 1936), i pescatori (L 24 marzo 1921, n. 312, art. 36), le maestranze della moda e dell'abbigliamento (statuto dell'Ente della Moda: D. M. 14 gennaio 1936).

Questi provvedimenti, i quali tengono particolarmente presenti le specifiche esigenze di determinati settori, si ricollegano alla valorizzazione delle iniziative di categoria, iniziatasi con la legislazione corporativa fascista.

6. — La legge 3 aprile 1926, n. 563, ammettendo (art. 4, ult. comma) che gli statuti sindacali potessero anche stabilire l'organizzazione di scuole professionali, segnò l'ingresso, accanto alle scuole governative, di scuole promosse

dalle associazioni di lavoratori e di datori di lavoro, quali enti di diritto pubblico e in conformità di quanto loro prescritto dalla Carta del lavoro (XXX dich.).

In questo senso vennero riconosciuti: l'Istituto fascista di tecnica e propaganda agraria (R. D. 17 ottobre 1935, n. 1927); l'Istituto nazionale per l'addestramento e il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (INAPLI), costituito con contratto collettivo 25 ottobre 1938; l'Ente nazionale di addestramento al lavoro commerciale (ENALC), regolato da uno statuto approvato con R. D. 9 maggio 1939, n. 946. Tali enti parasindacali, che hanno sopravvissuto alle associazioni che li avevano creati, si propongono di promuovere lo sviluppo ed il miglioramento dell'istruzione professionale per mezzo di corsi di addestramento e di perfezionamento, di iniziative in materia di orientamento professionale, ecc.

Questa valorizzazione dell'organizzazione di categoria si accompagnò anche ad una valorizzazione della disciplina di categoria (contratti collettivi di lavoro e norme ad essi equiparate): non solo ai fini di isolare dal rapporto di lavoro subordinato il rapporto di apprendistato, ma anche e soprattutto ai fini di dare ad esso una specifica disciplina, adeguata a quelle che risultano essere le particolari esigenze dei singoli settori della produzione.

A tale tendenza risulta ispirato il D. L. 21 settembre 1938, n. 1906, il quale contiene una generica disciplina del rapporto di apprendistato, con un largo rinvio (art. 10), per una più specifica disciplina, ai contratti collettivi. La legge tuttavia dispone (art. 3) che chi intende essere assunto come apprendista deve iscriversi in appositielenchi presso il competente Ufficio di collocamento: può essere iscritto (art. 4) negli elenchi per apprendisti chi abbia superato i 14 anni di età e non quella massima stabilita dai contratti collettivi, abbia l'attitudine fisica necessaria (da accertarsi mediante visita medica) ed abbia compiuto la quinta classe elementare. Nel collocamento viene data la preferenza (art. 6) a coloro che sono provvisti di una licenza di scuola tecnica o di scuola secondaria di avviamento professionale del tipo corrispondente all'azienda interessata, o del certificato di frequenza dei corsi di primo addestramento. Con decreto del ministro per il lavoro, può (art. 7) inoltre essere fissato per rami di attività industriale e commerciale, limitatamente anche a determinate località e categorie di aziende, il numero degli apprendisti da assumere in relazione al numero degli operai occupati ed alla possibilità di provvedere alla formazione professionale degli apprendisti stessi.

Alla stessa direttiva cui risulta ispirata la legislazione del 1938 si ispira anche la codificazione del 1942 (artt. 2130-2134), la quale, mentre dichiara applicabile al tirocinio l'ordinamento generalmente stabilito per il lavoro subordinato, ammette esplicitamente la derogabilità di tale ordinamento da parte di leggi speciali e di contratti collettivi.

7. — La particolare situazione del mercato del lavoro nell'attuale dopoguerra ha portato sostanziali modifiche nella politica legislativa in materia di istruzione professionale e apprendistato. Mentre, e soprattutto nel periodo che immediatamente precedette la guerra, l'istruzione professionale e l'apprendistato erano considerati e disciplinati secondo quello che è la loro principale ed immediata finalità, ossia la formazione ed il perfezionamento tecnico del lavoratore; attualmente la legislazione in materia ha carattere eccezionale, in quanto pone in primo piano l'esigenza di avviare al lavoro disoccupati privi, in genere, di qualsiasi qualificazione professionale.

La legislazione in vigore si uniforma infatti a finalità prevalentemente assistenziali, in quanto intende porre il lavoratore in grado di frequentare corsi di addestramento professionale e quindi aumentare le sue possibilità di trovar lavoro, sia in patria che all'estero. A questo principio fanno capo le numerose iniziative poste in essere, a partire dall'immediato dopoguerra, anzitutto in sede sindacale o in sede amministrativa e, in seguito, in sede legislativa, le quali intendono abbinare l'assistenza ai lavoratori disoccupati con il completamento od il perfezionamento della loro formazione professionale.

I due provvedimenti più importanti in questa materia sono il D. L. 7 novembre 1947, n. 1264, relativo ai cosidetti corsi di riqualificazione e l'attuale legge 29 aprile 1949, n. 264, contenente provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati (art. 7 e segg.). Secondo questa legge, il ministro del lavoro può promuovere direttamente oppure autorizzare l'istituzione di corsi di qualificazione e di riqualificazione per disoccupati, per lavoratori in soprannumero nelle aziende e per emigranti, come pure l'apertura di cantieri-scuola per disoccupati nel settore forestale e vivaistico, o in lavori di rimboschimento, di sistemazione montana e di costruzione di opere di pubblica utilità.

I corsi per disoccupati devono essere rivolti all'addestramento, alla qualificazione, al perfezionamento o alla rieducazione professionale dei lavoratori che, a causa dello stato di disoccupazione o in dipendenza degli eventi di guerra, abbiano bisogno di riacquistare, accrescere o mutare rapidamente le loro capacità tecniche, adattandole alle necessità della efficienza produttiva, alle esigenze del mercato interno del lavoro e alle possibilità di emigrazione. La frequenza di questi corsi è obbligatoria per i lavoratori disoccupati di età inferiore ai 40 anni, perchè essi possano aver diritto al sussidio « straordinario » di disoccupazione.

I corsi aziendali di riqualificazione sono autorizzati dal ministro del lavoro presso quelle imprese industriali, non a ciclo stagionale, che occupino almeno mille dipendenti, e che abbiano una funzionalità ridotta a causa di una maestranza in parte non rispondente alle esigenze aziendali o a causa del mancato adegua-

mento del carico di mano d'opera alle proprie possibilità funzionali ed economiche. Per quanto riguarda infine i cantieri-scuola, la loro istituzione può essere autorizzata, con decreto del ministro del lavoro di concerto con il ministro dell'agricoltura o dei lavori pubblici, in quelle zone in cui la disoccupazione risulta particolarmente accentuata.

Come si è preliminarmente rilevato, la più recente legislazione italiana in materia di istruzione professionale e soprattutto di apprendistato, ha carattere di emergenza, in quanto essa è in prima linea orientata nel senso di rappresentare un complesso di provvedimenti atti a costituire uno dei mezzi di lotta contro la disoccupazione. Se quindi le finalità sociali della legislazione in esame si sono oggi accentuate al massimo, non bisogna dimenticare che, qualora la situazione del mercato del lavoro giunga ad essere relativamente normalizzata, l'istruzione professionale e l'apprendistato dovranno ritornare a proporsi, nella legislazione e nella pratica, quello che è il loro scopo naturale ed immediato, ossia la formazione ed il perfezionamento tecnico del lavoratore.

CAPITOLO III

LIMITAZIONI LEGALI ALL'OFFERTA DI LAVORO

- Disciplina del lavoro delle donne e dei fanciulli. 9. Limiti all'assunzione. 10. Divieto di determinati lavori. — 11. Idoneità fisica ed istruzione.
- 8. Le categorie per le quali la libertà di lavoro (e quindi il mercato del lavoro) subisce le più ampie e generali limitazioni, sono quelle delle donne e dei fanciulli. Tali categorie apparvero sul mercato del lavoro come mezze-forze, di cui l'uso di macchine, e di macchine primitive, rendeva possibile l'impiego a condizioni notevolmente inferiori di quelle a cui potevano essere assunti i lavoratori maschi ed adulti, e che molto spesso si risolsero, anche nel nostro Paese, in deplorevoli forme di sfruttamento. Non bisogna tuttavia dimenticare che accanto a quei motivi umanitarî di tutela fisiologica e morale che tanta parte ebbero nella prima fase della legislazione sociale, vi fu anche l'intento di circondare la prestazione del lavoro femminile e minorile di particolari limiti e condizioni, per evitare che esso finisse col rappresentare una grave e dannosa concorrenza nei confronti dell'offerta di lavoro di prestatori d'opera maschi e adulti.

In pratica la disciplina legislativa del lavoro delle donne e dei fanciulli consiste, anzitutto e principalmente, nel subordinare la possibilità di assunzione al lavoro al possesso di determinati requisiti di età, di condizioni fisiche e di istruzione; e, in secondo luogo, nel limitare l'autonomia dell'imprenditore per quanto riguarda l'assegnazione di determinati lavori o l'esecuzione di determinati orarî.

9. — La prima legge italiana che pose limiti all'impiego di fanciulli in lavori industriali risale al 1886, ma essa non venne mai applicata e fu integralmente sostituita dalla legge 19 giugno 1902, n. 242. Ulteriori disposizioni furono emanate con la legge 7 luglio 1907, n. 416, la quale, insieme alle precedenti, fu riunita nel T. U. approvato con R. D. 10 novembre 1907, n. 818, e il cui regolamento venne approvato con D. L. 6 agosto 1916, n. 1136. Il T. U. 1907 rappresenta il punto di arrivo di questa prima fase della legislazione in esame e contiene principalmente le seguenti disposizioni: limitazione dell'ordinamento protettivo agli stabilimenti industriali attrezzati con macchine non mosse da operai, come pure agli altri stabilimenti industriali attrezzati con macchine mosse da operai ed ai quali siano addetti più di 5 operai; età minima di ammissione fissata a 12 anni, salvo età maggiori per i fanciulli addetti ai lavori pericolosi; attestato medico di idoneità al lavoro per i maschi fino a 15 anni e per le

donne minorenni; specificazione dei lavori vietati o ai quali si poteva essere ammessi con particolari cautele; periodi di riposo obbligatorio per le gestanti e le puerpere; disciplina degli orarî di lavoro e dei riposi intermedî e settimanali; disciplina del lavoro notturno (in seguito la legge 29 luglio 1909 ordinò l'esecuzione in Italia della Convenzione internazionale di Berna per la proibizione del lavoro notturno delle donne nell'industria).

Nell'impulso che la legislazione sociale ebbe anche nel nostro paese negli anni che seguirono la fine della prima guerra mondiale, il T. U. 1907 fu oggetto di sostanziali modifiche. Si trattava principalmente: di estendere l'ordinamento protettivo a qualsiasi attività, indipendentemente dalle condizioni e dalle dimensioni dell'impresa; di coordinare le disposizioni sull'età minima di ammissione al lavoro con quelle sull'istruzione, resa obbligatoria sino al 14º anno di età; di adeguare il divieto del lavoro notturno per le donne e i fanciulli alle Convenzioni internazionali del 1919, che l'Italia aveva ratificate il 10 aprile 1923. Tale complesso di riforme condusse anche ad una specificazione legislativa nel senso che, mentre la protezione della lavoratrice madre cominciò ad essere oggetto di una particolare disciplina (v. § 37), la tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli venne progressivamente intensificata, sinchè si giunse alla legge 26 aprile 1934, n. 653.

10. — La norma fondamentale e innovativa su cui si basa questa legge è quella contenuta nell'art. 5: « è vietato adibire al lavoro i fanciulli minori di anni 14», ossia che non abbiano compiuto i 15 anni. La legge, anche in conformità degli impegni assunti dal nostro paese sul terreno internazionale, si applica a tutte le forme di lavoro subordinato nei settori industriali e commerciali, ivi compreso il lavoro a domicilio e il lavoro svolto dagli allievi dei laboratori-scuola eserciti a scopo di lucro. Viceversa il divieto non riguarda il settore agricolo, ed alcuni lavori tassativamente enumerati dal legislatore, quali il lavoro domestico, il lavoro familiare, il lavoro a bordo delle navi. La norma suddetta risulta poi soggetta a due ordini di eccezioni, che rispettivamente riducono od aumentano l'età minima di ammissione al lavoro.

Il ministro del lavoro è investito di ampî poteri discrezionali nel senso che, sentito il parere delle associazioni sindacali, ha facoltà di autorizzare l'occupazione di fanciulli di età non inferiore ai 12 anni compiuti, a condizione che i lavori siano compatibili con le esigenze della salute e della moralità del fanciullo, e che l'occupazione sia richiesta da particolari situazioni aziendali e locali, o sia necessaria per la formazione delle maestranze. Il limite generale di 14 anni viene elevato: a 15 anni per gli uomini e 21 per le donne, per l'ammissione ai lavori pericolosi, faticosi ed insalubri stabiliti per legge (R. D. 7 agosto 1936, n. 1720); a 16 anni per l'ammissione a lavori sotterranei nelle cave e nelle miniere, di sol-

levamento e trasporto di pesi, carico e scarico dei forni nelle zolfare, nonchè negli spettacoli, nei mestieri girovaghi; a 18 anni per i lavori di manovra e di traino dei vagonetti, e per la somministrazione di bevande alcoliche. Il sesso dà luogo ad ulteriori limitazioni nel senso che: l'occupazione di personale femminile è tassativamente vietata nei lavori sotterranei nelle miniere, cave e gallerie; può essere vietata, con decreto prefettizio, nella somministrazione di bevande alcoliche; ed è limitata a donne maggiorenni nei lavori di pulizia e di servizio dei motori, e anche, come si è visto, nei lavori pericolosi, faticosi e insalubri.

11. — La stessa legge 26 aprile 1934, n. 653, stabilisce i requisiti di ammissione al lavoro per quanto riguarda l'idoneità fisica e l'istruzione.

Il requisito dell'idoneità fisica è richiesto dalla legge in via generale per tutti i fanciulli e le donne minorenni; per i lavoratori adulti è richiesto solo quando essi debbano attendere a lavorazioni industriali nelle quali si adoperino o si producano sostanze tossiche o infettanti. Per le donne minorenni e i fanciulli l'idoneità fisica deve essere accertata attraverso visita medica e risultare dal certificato rilasciato gratuitamente dall'ufficiale sanitario. Nel caso in cui il sanitario accerti la non idoneità fisica del soggetto a tutti o ad alcuni lavori faticosi, pericolosi ed insalubri, dovrà dare specifiche istruzioni nel certificato. Per i lavoratori adulti l'idoneità fisica alle singole lavorazioni è accertata dal medico di fabbrica. Speciali accertamenti di idoneità fisica sono poi stabiliti per la gente di mare, come risulta soprattutto dal R. D. 27 dicembre 1925, n. 2542, relativo all'esecuzione della Convenzione internazionale per la visita medica dei fanciulli e degli adolescenti occupati a bordo delle navi, e anche dal R. D. L. 14 dicembre 1933, n. 1773.

Poichè l'obbligo dell'istruzione dei fanciulli cessa (art. 171 T. U. istruzione elementare e post-elementare: R. D. 5 febbraio 1928, n. 577) a 14 anni, la legge 1934 considera il requisito dell'istruzione solo nei riguardi dei fanciulli di età inferiore ai 14 anni, che possono essere ammessi al lavoro in seguito a dispensa del ministero del lavoro: in tali casi il fanciullo deve aver ottenuto la promozione dalla quinta classe elementare o dalla classe elementare più elevata esistente nel Comune o nella frazione dove egli risiede.

La legge del 1934 è tuttora in vigore: a proposito della tutela delle donne e dei fanciulli nella forma di divieto di stipulazione di determinati contratti di lavoro, nessuna nuova direttiva è risultata nè dalla codificazione del 1942, nè dalla attuale Costituzione, in cui l'art. 37 si limita ad affermare genericamente che il limite minimo di età per il lavoro salariato deve essere stabilito per legge (con esclusione, quindi, della normazione di categoria), e che la Repubblica tutela il lavoro dei minori con norme speciali.

CAPITOLO IV

GLI UFFICI DI COLLOCAMENTO

- 12. Il problema del collocamento. 13. Uffici privati e sindacali. 14. Istituzione di uffici pubblici. 15. Il collocamento quale funzione attiva delegata alle associazioni professionali. 16. Istituzione degli uffici del lavoro. 17. Legislazione attuale. 18. Attuazione del collocamento. 19. Il collocamento quale funzione prevalentemente assistenziale.
- 12. Per collocamento si intende, in generale, ogni attività volta ad avvicinare l'offerta alla domanda di lavoro: il suo oggetto è più di frequente il lavoro prevalentemente materiale, il quale è messo in grado di avere una nozione maggiormente esatta delle possibilità del mercato; ma può anche comprendere il lavoro prevalentemente intellettuale, soprattutto quando, essendo il mercato limitato localmente, l'offerta e la domanda di lavoro provengano da località distanti tra di loro.

Il problema del collocamento è venuto gradatamente acquistando un'importanza proporzionale al rapido ed incessante sviluppo dell'organizzazione economica moderna, nell'ambito della quale esso ha tuttavia assunto un aspetto sempre più marcatamente sociale : questo, soprattutto in un paese come l'Italia, in cui vi è di regola sovrabbondanza di mano d'opera. In una prima fase lo Stato aveva di regola ignorato il problema del collocamento, e ne aveva lasciato la soluzione all'iniziativa privata, secondo la figura giuridica della mediazione. Ma gli inconvenienti sociali della mediazione privata si resero ben presto evidenti, in quanto l'interesse del mediatore a procurare il collocamento portava a pressioni abusive nei riguardi del prestatore d'opera e, in particolare, a sfruttare la sua necessità di trovar lavoro.

Mentre in questa prima fase predominò l'iniziativa privata, in una seconda fase venne a predominare l'iniziativa sindacale. L'intervento delle associazioni operaie in materia di collocamento, al quale si possono riconoscere origini molto remote che risalgono alla vita corporativa medioevale, ha avuto, come è noto, un posto importante nella storia del sindacalismo moderno (basti ricordare le Bourses du travail di Pelloutier). Infatti i sindacati operai si resero ben presto conto che il collocamento, essendo in genere, per la vita professionale del lavoratore, ancora più importante del conseguimento di determinate condizioni di lavoro, rappresentava l'arma più efficace nella lotta verso quel monopolio sindacale, cui ogni associazione istituzionalmente tende, soprattutto quando ci si trovi di fronte ad una pluralità di sindacati per la stessa categoria di lavoratori.

A questa lotta tra sindacati operai per il collocamento e, in ultima analisi, della rappresentanza sindacale, si aggiungeva, da parte dei datori di lavoro, una certa riluttanza ad accettare la mediazione sindacale; questo sebbene anche in Italia non siano mancati esempî di uffici di collocamento istituiti dalle associazioni operaie, e spontaneamente accettati ed apprezzati dai datori di lavoro. Si citano, in questo senso, gli uffici di collocamento istituiti sin dal 1898 dal sindacato vetrai e ceramisti.

Furono, precisamente, i rilevati inconvenienti sociali della mediazione private che, insieme alle lotte sindacali per il monopolio del collocamento, indussero lo Stato, prima o poi e in forma più o meno organica ed accentuata ad intervenire anche in tal materia: ed è questa la terza ed attuale fase.

13. — Ciò premesso in generale, e venendo ora a considerare la situazione del collocamento nel nostro Paese, si può dire che sino alla prima guerra mondiale la mediazione privata aveva una netta prevalenza, con le conseguenze sociali già accennate. Infatti le categorie operaie più taglieggiate dal sensalato (panettieri, lavoratori domestici, parrucchieri, mondariso) chiesero ripetutamente al governo il divieto del sensalato e regolari sovvenzioni governative agli uffici di collocamento gratuito; d'altra parte, le amministrazioni locali e i sindacati cercarono di prendere direttamente delle iniziative, sia per proprio conto che in collaborazione. Un certo numero di Comuni sussidiarono le non numerose Camere del lavoro che avevano provveduto a servizi di collocamento; qualche Comune a mezzo dell'assessorato del lavoro, provvedeva direttamente (Udine) o coordinando i proprî servizî a quelli delle associazioni operaie e padronali (Verona). Va anche ricordato che il 28 novembre 1907 il Governo presentò (relatore Luigi Rossi) un disegno di legge per l'istituzione di uffici interregionali di collocamento nei lavori agricoli e nei lavori pubblici basato sulle seguenti direttive: collocamento di regola gratuito; astensione da iniziative per il collocamento in caso di scioperi e di serrate; rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro nell'organizzazione degli uffici.

La fase iniziale per la disciplina legislativa degli uffici di collocamento è rappresentata: dal D. Lgt. 17 novembre 1918, n. 1911, il quale si limitava ad assegnare un contributo dello Stato agli Uffici di collocamento istituiti, sia dai Comuni o dalle Provincie, sia dalle associazioni professionali, sia da istituti di beneficenza od enti morali, ed a coordinare l'attività di questi uffici con quella delle commissioni per l'avviamento al lavoro; e dal D. L. 19 ottobre 1919, n. 2214, il quale prevedeva l'istituzione, con decreto reale, di uffici di collocamento nella località ove ciò fosse risultato necessario.

Con la legge 6 aprile 1922 n. 471 l'Italia ratificò la Convenzione di Washington sulla disoccupazione (1919), osservando in seguito questo suo impegno

internazionale con una esauriente legislazione sugli uffici di collocamento, la quale, conformemente alle direttive della Convenzione internazionale, può essere considerata, tanto nel suo aspetto negativo, relativo alla proibizione degli uffici privati a pagamento, quanto, e soprattutto, nel suo aspetto positivo, relativo alla istituzione di uffici pubblici gratuiti.

14. — Le direttive della legislazione fascista sono contenute nella Carta del lavoro e precisamente nella XXIII dich., secondo la quale « gli uffici di collocamento sono costituiti a base paritetica sotto il controllo degli organi corporativi dello Stato. I datori di lavoro hanno l'obbligo di assumere i prestatori d'opera pel tramite di detti uffici. Ad essi è data facoltà di scelta nell'ambito degli iscritti agli elenchi, con preferenza a coloro che appartengono al partito e ai sindacati fascisti, secondo l'anzianità di iscrizione».

Tali direttive furono anzitutto realizzate dal R. D. 29 marzo 1928, n. 1003, (e relativo regolamento 6 dicembre 1928, n. 3222), emanato dal Governo in virtù della generale delega legislativa datagli per l'attuazione dei principi posti dalla Carta del lavoro, e modificato dal R. D. 9 dicembre 1929, n. 2333. Il R. D. L. 15 novembre 1928, n. 3232, provvide poi alla costituzione dei fondi per l'istituzione ed il funzionamento degli uffici di collocamento.

Già la legge 1928, mentre stabiliva (art. 10: tale divieto fu ulteriormente rafforzato dal R.D.L. 1929) che « con Decreto del Ministro per le corporazioni... può essere vietata in determinate località, o anche in tutto il Regno rispetto a determinate categorie, la mediazione, anche se gratuita, da parte di privati, di associazioni o di enti di qualsiasi natura», poneva l'organizzazione del collocamento nel quadro generale dell'organizzazione dello Stato. Più precisamente, si stabilì che con disposizione ministeriale sarebbero stati istituiti per le singole categorie, man mano che se ne fosse riconosciuta l'opportunità, uffici di collocamento gratuito, con sede presso i sindacati dei lavoratori. Ad ogni ufficio era preposta una commissione presieduta dal segretario del partito fascista e composta di rappresentanze paritetiche delle associazioni riconosciute dei lavoratori e dei datori di lavoro interessati; la Commissione sceglieva quindi i collocatori fra i dirigenti delle associazioni dei lavoratori. Gli uffici di collocamento erano posti sotto il controllo della Sezione lavoro e previdenza sociale dei Consigli provinciali dell'economia, mentre al coordinamento regionale e nazionale provvedeva il ministero delle corporazioni. L'autonomia del datore di lavoro per la scelta dei proprì dipendenti fu sottoposta ad una prima limitazione, nel senso che, conformemente alla direttiva della Carta del lavoro, l'assunzione dei lavoratori disoccupati doveva avvenire per il tramite dell'ufficio di collocamento con facoltà di scelta nell'ambito degli elenchi, e con preferenza a coloro che appartenevano al partito fascista, ai sindacati fascisti o agli ex-combattenti. Speciali

sanzioni penali pecuniarie erano stabilite per i lavoratori e i datori di lavoro che non si fossero attenuti ai varî precetti per essi stabiliti dalla legge.

Alla legislazione del 1928-29 seguì il R. D. 18 ottobre 1934, n. 1978, sul riordinamento degli uffici di collocamento, il quale provvide ad una riorganizzazione amministrativa di tali uffici, secondo criteri di un certo accentramento. Più precisamente: i vari uffici furono riuniti in un unico ufficio provinciale, di cui essi divennero alttraente sezioni; ad ogni ufficio provinciale, avente sede presso l'ufficio provinciale dell'economia corporativa, fu preposto un dirigente nominato dal ministero delle corporazioni su proposta della Commissione direttiva, alla quale fu riservato il compito di sovraintendere all'ufficio di collocamento dal punto di vista sindacale.

15. — Ma la politica legislativa fascista risultò ben presto ispirata a nuove direttive, secondo le quali la funzione del collocamento non si doveva passivamente limitare alla registrazione dei disoccupati, ma doveva consistere in un'attiva disciplina dell'offerta e della domanda di lavoro. In questo senso già nel 1935 (sessione autunnale) il Gran Consiglio del fascismo aveva, con apposito ordine del giorno, richiamato gli crgani competenti alla necessità, tanto nell'industria quanto nell'agricoltura, di limitare a casi precisamente definiti la facoltà di scelta degli operai da parte dei datori di lavoro.

Tali direttive si concretarono in una generale riforma attuata dal R. D. 21 dicembre 1938, n. 1934 per il « riordinamento della disciplina nazionale della domanda e dell'offerta del lavoro». Portando alla loro massima espressione le accennate direttive della Convenzione di Washington (1919), il decreto 1938, mentre da un lato vietò (art. 4) tassativamente e in generale la mediazione privata anche se gratuita, dall'altro definì il collocamento come « una funzione pubblica nell'interesse della produzione nazionale e dello Stato»; si trattava quindi di un'istituzione avente direttamente come scopo quello della tutela degli interessi generali dello Stato nel campo economico. A parte questo orientamento generale, gli aspetti più immediatamente innovativi del decreto 1938 riguardarono sia l'organizzazione degli uffici sia l'attuazione del collocamento.

Per quanto riguarda l'organizzazione, la funzione del collocamento venne « delegata » alle associazioni professionali dei lavoratori : si trattò quindi di una funzione pubblica, non più direttamente esercitata dall'amministrazione dello Stato, ma da esso delegata ad enti pubblici (più precisamente enti autarchici corporativi), quali erano le associazioni professionali riconosciute secondo la legislazione fascista.

La legge (art. 1) stabiliva infatti che il servizio del collocamento era delegato alle competenti associazioni professionali dei lavoratori, sotto la sorve-

glianza del ministero delle corporazioni, che la esercitava per mezzo dell'ispettorato corporativo, mentre provvedeva al coordinamento generale a mezzo della Commissione centrale per il collocamento.

Per quanto riguarda l'attuazione del collocamento, reso indistintamente obbligatorio per tutti i lavoratori, compresi gli apprendisti, la legge stabilisce (art. 5) che « la richiesta degli operai è di regola numerica»; ma si prevede la determinazione per decreto ministeriale delle qualificazioni e specializzazioni per le quali, nell'interesse della produzione, è consentita al datore di lavoro la richiesta nominativa (D. M. 16 settembre 1940 sulla richiesta nominativa all'ufficio di collocamento per l'assunzione di lavoratori dell'industria; D. M. 30 giugno 1940 circa le qualificazioni e specializzazioni per le quali è consentita al datore di lavora la richiesta nominativa all'ufficio di collocamento per l'assunzione di lavoratori agricoli; D. M. 21 dicembre 1940 sulla richiesta nominativa all'ufficio di collocamento per l'assunzione di lavoratori del commercio; D. M. 1º ottobre 1942 relativo alle categorie di lavoratori che le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici possono assumere senza il tramite degli uffici di collocamento e senza la richiesta nominativa).

Nei casi di richiesta numerica il d. 1938 dispone che i collocatori sono tenuti a soddisfare le richieste dei datori di lavoro con lavoratori della qualifica professionale in esse indicata. A parità di capacità professionale, erano poi considerati titoli preferenziali per l'avviamento al lavoro: lo stato di bisogno della famiglia del lavoratore; la prole a carico ed il numero di essa; l'anzianità di disoccupazione; l'iscrizione ai sindacati; l'iscrizione al partito nazionale fascista; benemerenze militari o politiche; qualità di rimpatriato, limitatamente alla prima occupazione. Dovevano anche esser tenuti in considerazione i dati relativi all'orientamento e all'istruzione professionale, in conformità delle leggi, dei regolamenti, delle norme corporative e dei contratti collettivi di lavoro. L'ambito dei titoli di preferenza risulta quindi allargato, poichè si tiene conto, sia delle esigenze di vita del lavoratore, in quanto capo di un determinato nucleo famigliare, sia della sua formazione professionale e della sua personale attitudine a un determinato genere di lavoro.

16. — L'ordinanza n. 28 del Comando militare delle truppe alleate, avente lo scopo di garantire i presupposti di un ordinamento democratico anche nel settore del lavoro, abolì tutte le istituzioni connesse con l'ordinamento corporativo fascista e, quindi, anche le associazioni professionali riconosciute: con l'abolizione delle associazioni professionali venne pertanto meno ogni loro funzione, ivi compreso il collocamento dei lavoratori. Ma a colmare questa lacuna, la stessa ordinanza istituì gli uffici provinciali del lavoro, a cui, tra gli altri com-

piti, veniva anche affidato il collocamento da attuarsi mediante la formazione di apposite liste di disoccupati per il loro avviamento al lavoro secondo le richieste dei datori di lavoro.

Nel periodo immediatamente successivo all'occupazione militare alleata, l'esercizio del servizio di collocamento da parte degli uffici del lavoro diede luogo a notevoli difficoltà, principalmente connesse con il fatto che tali uffici non avevano avuto un definitivo riconoscimento nell'ordinamento italiano, e che l'applicabilità della legge 1938 sollevava varie obiezioni. In questo periodo di incertezza circa il diritto positivo da considerarsi come effettivamente in vigore in materia di collocamento, il collocamento stesso mancò di una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, e venne realizzato secondo criterì dettati da situazioni contingenti o dalle particolari esigenze delle singole provincie.

Infatti, mentre nella maggioranza delle provincie i Prefetti, valendosi della facoltà di cui all'art. 19 della legge comunale e provinciale, disciplinarono il collocamento affidandone l'esercizio esclusivamente agli uffici del lavoro, in altre procincie tale attività veniva rivendicata ed assunta dalle associazioni dei lavoratori nel frattempo ricostituitesi. In tali circostanze l'attuazione pratica del collocamento rivelò ben presto gravi deficienze, nel senso che le assunzioni dirette da parte dei datori di lavoro si moltiplicarono, le categorie maggiormente meritevoli di tutela (reduci, capi-famiglia, ecc.) non furono adeguatamente assistite, ecc.

Tale situazione fu superata con il D. Legsl. 15 aprile 1948, n. 381, il quale, nell'enumerare (art. 3) le funzioni degli uffici del lavoro e della massima occupazione, parla espressamente di avviamento al lavoro dei disoccupati, confermando le direttive alle quali si era costantemente attenuto il ministero del lavoro. Con questo, la situazione era risolta da un punto di vista negativo, nel senso cioè di confermare la competenza degli uffici del lavoro; ma era anche necessaria una soluzione positiva che, risolvendo una volta per sempre la validità o meno della legge 1938 o di quelle sue disposizioni non direttamente connesse con l'ordinamento corporativo fascista, desse al collocamento una organica e completa disciplina. Tale disciplina è stata stabilita dalla legge 29 aprile 1949, n. 264, contenente provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati; legge parzialmente modificata dalla legge 21 agosto 1949, n. 586.

17. — La legislazione del 1949 risulta ispirata alle seguenti direttive : conservare e ribadire, nel collocamento, la natura di pubblica funzione, di esclusiva competenza di istituzioni governative; evitare, coll'attribuzione del collocamento a istituzioni governative, quelle parzialità nell'avviamento al lavoro che si erano talora riscontrate negli uffici gestiti dalle associazioni professionali,

soprattutto trattandosi di richiesta numerica; agevolare l'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro, con speciale riferimento alla richiesta nominativa relativa a piccole imprese o a botteghe artigiane; determinare lo stato di bisogno dei lavoratori, per favorire, a parità di altre condizioni, coloro che si trovano in un particolare stato di necessità; sostituire al precedente criterio della pariteticità il criterio della prevalenza della rappresentanza dei lavoratori nei varì organi che presiedono al collocamento.

L'organizzazione del collocamento stabilita dalla legislazione del 1949 può essere così schematizzata. La legge 29 aprile ha istituito (Tit. 1) una commissione centrale per l'avviamento al lavoro e l'assistenza ai lavoratori disoccupati, la quale ha sostituito due precedenti organismi, ossia il comitato per la disoccupazione previsto dal R. D. Legisl. 20 maggio 1946, n. 373, art. 9, e il comitato per la qualificazione, il perfezionamento e la rieducazione professionale dei lavoratori disoccupati di cui al D.L.C.P.S. 7 novembre 1947, n. 1264, art. 2. La commissione, presieduta dal ministro del lavoro, comprende, accanto ai varî rappresentanti delle amministrazioni statali e parastatali interessate, 8 rappresentanti dei lavoratori e 4 rappresentanti dei datori di lavoro: essa ha funzioni consultive per tutta la materia del collocamento, pronunciandosi quindi sull'organizzazione tecnica e amministrativa, sui criterî di valutazione dello stato di bisogno dei lavoratori disoccupati, sui criterî di reclutamento degli emigranti, sul collocamento delle categorie per le quali vige un ordinamento speciale, sui ricorsi contro provvedimenti degli uffici locali, ecc.

Il servizio del collocamento viene svolto dagli uffici del lavoro e della massima occupazione, dalle loro sezioni staccate istituite nei più importanti centri industriali ed agricoli, come pure dai loro collocatori, corrispondenti o incaricati. Tali organi sono assistiti da commissioni provinciali per il collocamento, composte di sette rappresentanti dei lavoratori e quattro rappresentanti dei datori di lavoro, e di elementi tecnici, tutti con funzioni prevalentemente deliberative, mentre le corrispondenti commissioni comunali, eventualmente costituite, hanno solo funzioni consultive.

18. — Per quanto riguarda l'attuazione del collocamento, la legislazione del 1949 ribadisce che tutti coloro che aspirano ad essere avviati al lavoro devono iscriversi alle liste di collocamento. Gli iscritti vengono classificati secondo le seguenti cinque categorie: lavoratori disoccupati per effetto della cessazione del rapporto di lavoro immediatamente precedente al loro stato di disoccupazione; giovani di età inferiore ai 21 anni ed altre persone in cerca di prima occupazione o rinviate dalle armi; casalinghe in cerca di lavoro; pensionati in cerca di occupazione; lavoratori occupati in cerca di altra occupazione. Si noti che solo la

prima categoria corrisponde al vero e proprio concetto (concetto senza dubbio restrittivo) di lavoratore disoccupato, mentre la seconda, la terza e la quarta categoria si attengono ad un ben più largo criterio, relativo alla mancanza o alla insufficienza di altri mezzi di sussistenza, e la quinta categoria tiene conto delle aspirazioni individuali ad una più soddisfacente distribuzione delle possibilità di lavoro.

È del pari confermato l'obbligo per i datori di lavoro di assumere i lavoratori per il tramite degli uffici di collocamento, salvo particolari eccezioni stabilite dalla legge (familiari del datore di lavoro, personale aventi funzioni direttive, lavoratori di concetto o specializzati assunti mediante concorso pubblico, lavoratori esclusivamente a compartecipazione, lavoratori domestici, lavoratori addetti ad aziende che non superano determinate dimensioni), tra le quali va anche annoverato il passaggio del lavoratore da un'azienda a un'altra e l'assunzione motivata da urgente necessità.

In linea di principio la richiesta di collocamento deve essere numerica e deve essere soddisfatta con il lavoratore della categoria e qualifica professionale indicata. La richiesta nominativa è esplicitamente considerata dalla legge come eccezione di fronte alla regole, e riguarda: le aziende che non superano determinate dimensioni (5 lavoratori), e un decimo dei lavoratori nelle aziende che abbiano più di 9 dipendenti; i lavoratori di concetto oppure aventi una particolare specializzazione o qualificazione; il personale destinato a posti di fiducia; il primo avviamento dei lavoratori in possesso di titoli di studio rilasciati da scuole professionali.

In caso di richiesta nominativa, oltre le preferenze per i prestatori d'opera risiedenti nel luogo in cui si svolgono i lavori e per coloro che hanno conseguito una qualifica professionale negli appositi corsi, si tiene « complessivamente » conto delle seguenti circostanze : carico familiare ; anzianità di iscrizione nelle liste di collocamento ; situazione economica e patrimoniale, desunta anche dallo stato di occupazione dei componenti il nucleo familiare, e dagli altri elementi concorrenti alla valutazione dello stato di bisogno del lavoratore, anche riguardo allo stato sanitario del nucleo familiare, in base ai documenti esibiti dal lavoratore medesimo.

Per quanto riguarda in particolare l'attività agricola ed edizia, ed ove ciò sia ritenuto opportuno dalla commissione comunale, potranno essere disposti dei turni di lavoro a rotazione ed eventuale compensazione fra tutti gliiscritti delle categorie dei manovali e dei braccianti agricoli, compresi quelli a compartecipazione che non traggano da essa occupazione sufficiente.

19. — Considerando nel suo complesso la nostra presente legislazione in materia di collocamento, si può rilevare come essa abbia portato tutto l'accento sulle funzioni assistenziali del collocamento stesso: il che è senza dubbio più che giustificabile, data l'attuale situazione del mercato del lavoro in Italia. Ove tale mercato potesse essere ricondotto ad una situazione di normalità, allora sarebbe necessario rivedere il nostro sistema legislativo, perchè attraverso il collocamento si provveda anche ad una più razionale distribuzione qualitativa della mano d'opera, per mezzo di tutto un complesso di iniziative per un soddisfacente orientamento ed un'adeguata selezione professionale.

CAPITOLO V

CATEGORIE PER CUI VIGE UN SISTEMA SPECIALE DI AMMISSIONE AL LAVORO

- 20. Gente di mare: iscrizione nei ruoli. 21. Collocamento della gente di mare. 22. Cente dell'aria. 23. Lavoratori dei porti. 24. Invalidi ed orfani di guerra. 25. Reduci e categorie assimilate. 26. Mutilati ed invalidi del lavoro. 27. Lavoratori tbc. dimessi dai luoghi di cura. 28. L'imponibile di mano d'opera.
- 20 Il rapporto di lavoro relativo alla gente del mare fu inizialmente disciplinato dagli artt. 17-24 Cod. marina mercantile (approvato con R. D. 24 ottobre 1877, n. 4146), integrati dagli artt. 80-225 del regolamento di esecuzione (R. D. 20 novembre 1879, n. 5166). Ai sensi ed agli effetti di tale codice, per gente del mare si intendevano tanto le persone addette alla navigazione, quanto quelle addette alle industrie marittime. Fu precisamente per la prima di queste categorie che, poco dopo la fine della guerra 1915-18, fu adottata una serie di provvedimenti, volti a far fronte alla notevole disoccupazione dei marittimi, derivante principalmente dalla crisi dei noli.

A tal fine il R. D. L. 8 febbraio 1923, n. 323 limitò l'iscrizione nella prima categoria, sia pure ammettendo varie eccezioni, ai giovani dai 14 ai 18 anni, richiese la visita medica e vietò l'iscrizione a coloro che avessero riportato determinate condanne penali. In seguito, il limite massimo di età fu elevato da 18 a 20 anni dal R. D. L. 11 giugno 1926, n. 1045; a 25 anni dal R. D. L. 20 marzo 1927, n. 402; e di nuovo a 21 anni dal R. D. L. 18 marzo 1929, n. 369.

La libertà di iscrizione, ripristinata dal R.D.L. 19 maggio 1930, n. 744, portò ad una generale riforma della nostra legislazione, anche al fine di adeguarla alla Convenzione internazionale di Genova del 1920 e quindi rendere possibile la nostra ratifica. L'età minima di ammissione fu fissata a 14 anni (senza però un limite massimo di età); e fu confermato l'obbligo della visita sanitaria da parte del medico di bordo, come pure il divieto di iscrizione per coloro che avessero riportato determinate condanne.

Tale ordinamento è tuttora in vigore in virtù degli artt. 1328-1329 cod. navig., in attesa del regolamento per l'esecuzione delle norme del codice relative alla navigazione marittima.

21. — Il problema dell'abolizione dell'intermediazione privata per quanto riguarda il collocamento della gente di mare s'impose sin dall'inizio e con particolare evidenza anche nel nostro Paese. Il primo esempio di uffici di collocamento per il personale di bassa forza, con tuttavia per entrambe le parti il « diritto di rifiuto», si ha nel disposto dell'art. 32 del Capitolato A allegato alla legge 13 giugno 1910, n. 306, che approvò le convenzioni per i servizî postali e commerciali marittimi.

Dopo la guerra la commissione istituita con R.D. 14 agosto 1919 per studiare il problema della marina mercantile con particolare riguardo alla gente di mare elaborò un Regolamento per l'ufficio di collocamento (Roma, 1920, a cura del ministero dei Trasporti) da istituirsi a Genova, e negli altri maggiori porti italiani. Infatti, con la collaborazione delle organizzazioni della gente di mare e degli armatori, furono istituiti uffici di collocamento prima nei porti più importanti e poi anche in quelli secondarî.

In seguito alla ratifica della Convenzione internazionale (Genova, 9 luglio 1920) sul collocamento della gente di mare, si ebbe il R.D.L. 24 maggio 1925, n. 1031 « repressione della senseria in fatto di collocamento della gente di mare », il quale risulta basato sui seguenti principî: 1) il collocamento non può essere esercitato a scopo di lucro, e sono previste speciali sanzioni anche limitative della libertà personale; 2) nei porti espressamente menzionati, il collocamento è attuato dall'apposito ufficio gestito dall'autorità portuaria; 3) il ministro delle Comunicazioni può insindacabilmente autorizzare uffici di collocamento gestiti dalle organizzazioni dei lavoratori e degli armatori, che ne abbiano concordemente fatto richiesta; 4) il ministro delle Comunicazioni, non solo è investito di funzioni di vigilanza e di controllo, ma può anche sopprimere gli uffici o istituirne dei nuovi, come pure dettare norme generali e speciali; 5) tale ordinamento non si applica a coloro che si imbarchino come ufficiali o che debbano esercitare a bordo mansioni di fiducia.

La legge 16 dicembre 1928, n. 3042, « istituzione di uffici movimento ufficiali della marina mercantile presso le Capitanerie di porto», stabilì (artt. 1-2) che l'imbarco degli ufficiali e degli allievi ufficiali, sia di coperta che di macchina, avrebbe dovuto, sotto pena di sanzioni penali per entrambe le parti (art. 10), essere esclusivamente attuato tramite appositi uffici, gestiti dall'autorità portuaria, assistita da rappresentanze (consultive) delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro interessati. Più precisamente (art. 6), per formare o completare lo stato maggiore delle proprie navi, l'armatore aveva facoltà di scelta fra tutti gli iscritti nei diversi albi, qualunque fosse il posto di iscrizione o di armamento, con preferenza agli iscritti al partito e ai sindacati fascisti.

L'art. 125 dell'attuale codice della navigazione si limita a stabilire che al collocamento dei marittimi, destinati a far parte dell'equipaggio delle navi, si provvede, nel territorio dello Stato, esclusivamente ad opera di appositi uffici istituiti secondo le norme di legge. Va infine ricordato come le norme speciali che regolano l'assunzione ed il collocamento di particolari categorie di lavoratori (compresa quindi la gente di mare) sono state mantenute in vigore dalla citata (§ 17) legge 29 aprile 1949, n. 264, recante provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati.

22. — Le prime disposizioni relative alla gente dell'aria riguardano la capacità tecnica del personale navigante: questo, a partire dal D.M. 9 maggio 1922, n. 114 relativo ai brevetti del personale aeronavigante, e dal R.D.L. 20 agosto 1923, n. 2207, il quale inserì nel diritto italiano i principì della Convenzione internazionale di Parigi (13 ottobre 1919). Il regolamento di esecuzione del suddetto R.D.L. 1923, approvato con R.D. 11 gennaio 1925, n. 356, dedica il Tit. IV al personale di bordo degli aeromobili ed è suddiviso in tre Capi, rispettivamente relativi ai brevetti e licenze (artt. 188-236), ai requisiti psico-fisiologici per il disimpegno di mansioni speciali a bordo degli aeromobili (artt. 237-242), ai programmi e alle condizioni per il conseguimento dei brevetti aeronautici (art. 243-252). Questo regolamento fu in seguito (dal 1926 al 1938) ripetutamente modificato, soprattutto per adeguare il nostro ordinamento alla disciplina internazionale.

Tale ordinamento, a finalità prevalentemente pubblicistiche, venne poi integrato da una disciplina del rapporto di lavoro, contenuta nella legge 8 febbraio 1934, n. 331, « stato giuridico della gente dell'aria», la quale dispone (artt. 1-7) l'iscrizione obbligatoria delle varie categorie della gente dell'aria in appositi albi, matricole e registri. Per ottenere l'iscrizione occorre essere cittadini italiani, aver compiuto l'età stabilita per i varî gradi e possedere i requisiti di condotta morale, capacità fisica e attitudine speciale, espressamente stabiliti dal regolamento alla legge (approvato con R.D.L. 23 novembre 1936, n. 2946).

Questa legge, in seguito modificata dalla legge 16 aprile 1936, n. 849 e dal R.D.L. 25 novembre 1937, n. 2722, venne trasfusa nel Codice della navigazione (art. 900 e segg.), il quale ha esteso il regime dell'iscrizione al personale addetto ai servizî complementari; il regolamento 1936 è tuttora in vigore, in attesa del regolamento per la esecuzione della parte aeronautica del Codice della navigazione.

23. — Per questi lavoratori, in base a tradizioni ed usi che risalgono moltolontano, e che le stesse categorie interessate hanno da tempo propugnato nelle

loro agitazioni (lo sciopero dei portuali genovesi nel 1902 portò all'ordinamento autonomo del porto di Genova: legge 12 febbraio 1903, n. 50) e nei loro Congressi (a partire dal primo tenutosi a Livorno nel 1913), esiste in Italia, come in varî altri paesi, un particolare ordinamento, il quale si traduce in notevoli e rigide limitazioni dell'offerta di lavoro.

La prima regolamentazione generale si ebbe col R.D.L. 15 ottobre 1923, n. 2476 (« norme per disciplina del lavoro nei porti del Regno»), il quale (art. 1) dette al Commissario per i servizî della marina mercantile ampî poteri, e precisamente: limitare il numero delle persone addette al servizio d'imbarco, di sbarco e di trasporto delle merci; ordinare l'iscrizione di tali persone in appositi ruoli ; regolare la distribuzione dei lavoratori tra i diversi datori di lavoro; limitare il numero degli imprenditori dei suddetti servizi ; stabilire le tariffe da applicarsi per i servizî del porto di carattere pubblico e gli orarî di lavoro. Queste disposizioni furono ulteriormente specificate dal R.D.L. 1º febbraio 1925, n. 232/479 (« istituzione degli uffici del lavoro portuale»), secondo cui l'amministrazione centrale della marina mercantile fu autorizzata ad istituire presso le capitanerie e gli uffici di porto appositi uffici del lavoro portuale, posti sotto la vigilanza del Comandante del porto e diretti da un ufficiale del porto, assistito da un organo formato dalle rappresentanze delle categorie interessate e da un funzionario del ministero dell'Industria e del Lavoro. Tali Uffici vennero investiti di ampî poteri, e precisamente: tenere i ruoli dei lavoratori portuali; autorizzare, per l'esercizio del lavoro nel porto, le associazioni dei lavoratori portuali e controllarne l'amministrazione ed il funzionamento; autorizzare gli imprenditori all'esercizio di servizî portuali ; distribuire i lavoratori tra i diversi datori di lavoro, sia direttamente che per mezzo dell'ufficio di collocamento e delle associazioni operaie riconosciute dall'ufficio stesso; e, in generale, applicare le norme emanate dal ministro per le Comunicazioni per regolare e disciplinare il lavoro del porto e presentare proposte su tale materia.

I lavoratori dei porti, in genere organizzati in società cooperative o anche in semplici associazioni di fatto, ebbero il loro specifico ordinamento con il R.D.L. 24 gennaio 1929, n. 166 (« ordinamento delle maestranze portuali») e relative norme di applicazione approvate con D.M. 19 aprile 1929. In virtù di tali disposizioni i lavoratori dei porti sono stati raggruppati in Compagnie relative alle diverse specialità del lavoro, ed investite di capacità giuridica per qunto riguarda le operazioni di sbarco, imbarco, trasbordo, deposito e movimento delle merci.

Le Compagnie erano rette da un Console ed eventualmente da uno o più vice-consoli, di nomina governativa, su designazione non vincolante del competente sindacato dei lavoratori portuali. Il monopolio di cui la Compagnia viene ad essere investita è nettamente dichiarato dall'art. 9; « non sarà riconosciuta nè ammessa a compiere le operazioni di sbarco, ecc. ... alcuna

organizzazione di lavoratori diversa da quella costituita secondo il presente decreto».

Per quanto riguarda in particolare la disciplina del mercato del lavoro, il D.M. 19 aprile 1929, modificato dal D.M. 31 ottobre 1929, contiene alcune interessanti disposizioni in materia di distribuzione della mano d'opera. Più precisamente si stabilisce (art. 7) che nei porti ove il personale di una categoria di lavoratori permanenti sia esuberante in rapporto all'entità del traffico, prima di addivenire all'approvazione dei ruoli, si farà luogo al trasferimento dei lavoratotri eccedenti il fabbisogno in altre categorie affini, in cui si sia riscontrata deficienza di personale. Nei casi in cui non vi siano categorie deficienti o in cui, nonostante i trasferimenti accennati, continui l'esuberanza in misura tale da pregiudicare notevolmente l'economia delle operazioni commerciali o il benessere delle maestranze, l'approvazione dei ruoli sarà fatta in via provvisoria, e prima di addivenire, con successivo decreto, all'approvazione definitiva, si provvederà alla graduale riduzione dei ruoli stessi, mediante cancellazione da effettuarsi in un ordine di precedenza tassativamente indicato. Contro siffatti provvedimenti gli interessati, e in particolare le persone non ammesse a far parte della compagnia, possono ricorrere al comandante del compartimento marittimo, che decide definititavamente. Alle persone eliminate dalle maestranze può essere corrisposto, oltre al rimborso della quota per la cooperativa o per l'associazione di cui abbiano precedentemente fatto parte, un compenso proporzionato alla durata del servizio prestato.

Il lavoro portuale è stato in seguito regolato dal Codice della navigazione, il quale negli artt. 108-112 ha codificato quelli che erano i principi della legislazione vigente all'epoca della sua compilazione, riservando al regolamento di esecuzione le disciplina particolareggiata della materia: di conseguenza, la citata legislazione speciale non sarà più in vigore non appena il regolamento di esecuzione verrà pubblicato.

24. — La legislazione in questa materia si inizia, per ovvie ragioni di solidarietà e di gratitudine nazionale, subito dopo la guerra 1915-18. Mentre la legge 25 marzo 1917, n. 481, successivamente modificata, aveva già istituito l'Opera nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi di guerra, alla garanzia del collocamento al lavoro provvide, in forma generale e definitiva, la legge 21 agosto 1921, n. 1312, e relativo regolamento di esecuzione approvato con R.D. 29 gennaio 1922, n. 92; l'ordinamento fu in seguito esteso alla Tripolitania (R.D. 16 febbraio 1931, n, 214) e alla Cirenaica (R. D. 20 marzo 1933, n. 282).

Oltre che determinati titoli di precedenza e preferenza negli impieghi presso pubbliche amministrazioni, la legge dispone che tutti i datori di lavoro i quali abbiano più di dieci dipendenti, siano obbligati ad impiegare un invalido di guerra per ogni venti dipendenti o frazione di venti superiore a dieci, salvo esonero accordato, in via eccezionale, dal ministero delle Corporazioni: tale sistema non si applica agli invalidi che abbiano perduto ogni capacità lavorativa, e neppure a quelli la cui presenza possa rappresentare un pericolo per i compagni di lavoro. Gli invalidi obbligatoriamente assunti risultano titolari di tutti i diritti e gli obblighi previsti per coloro che sono addetti a quella determinata azienda: essi possono quindi essere anche licenziati, a condizione che il datore di lavoro seguiti ad attenersi alla percentuale d'invalidi per lui obbligatoria.

Alla legge 1921, che per molti anni rimase la disposizione fondamentale in questa materia, seguì la legge 3 dicembre 1925, n. 2151, la quale disciplinò gli uffici provinciali, incaricati del servizio di collocamento per la suddetta categoria, e stabilì le norme per la definizione amministrativa delle controversie; e successivamente la legge 26 luglio 1929, n. 1397 (e relativo regolamento), la quale contiene particolari provvidenze a favore degli orfani di guerra.

Le disposizioni relative all'assistenza degli invalidi e degli orfani di guerra furono in seguito estese, con R.D.L. 2 dicembre 1935, n. 2111, agli invalidi, orfani e congiunti di caduti per la difesa delle colonie dell'A.O.; con R.D.L. 21 ottobre 1937, n. 2179, ai militari in servizio non isolato all'estero ed ai congiunti dei caduti; con legge 25 settembre 1940, n. 1458, agli invalidi, agli orfani e congiunti dei caduti dell'ultima guerra; con R.D.L. 4 agosto 1945, n. 467, agli invalidi ed agli orfani dei caduti per la guerra di liberazione; con legge 24 luglio 1951, n. 660 ai mutilati ed invalidi ed ai congiunti dei morti in azioni di terrorismo politico nei territori delle ex-colonie italiane.

Questa materia è stata oggetto di un sostanziale riordinamento con la legge 3 giugno 1950, n. 375 (le norme di attuazione sono state approvate con D. M. 18 giugno 1952, n. 1176), la quale ha principalmente portato le seguenti innovazioni. Mentre la legge 1921 si riferiva ai soli invalidi di guerra e riferiva la percentuale del 5 % al solo personale maschile, la legge 1950 distingue: le aziende con prevalente personale maschile, le quali hanno l'obbligo di assumere il 6 % di invalidi militari di guerra e il 2,5 % di invalidi civili per fatto di guerra, con riferimento a tutto il personale, maschile e femminile; e le aziende con preponderante personale femminile, le quali hanno l'obbligo di assumere il 3 % di invalidi militari e il 2 % di invalidi civili di sesso maschile rispetto al personale maschile, e il 3 % di invalidi civili di sesso femminile rispetto al personale femminile. Inoltre, mentre la legge 1921 prevedeva, sia pure a titolo eccezionale, la concessione di esoneri totali dall'obbligo di assunzione di invalidi, la nuova legge prevede solo esoneri parziali e stabilisce anche penalità sensibilmente più elevate di quelle precedentemente in vigore.

25. — Le disposizioni precedentemente illustrate e, in generalei quelle già in atto a favore degli invalidi di guerra e degli ex-combattenti, risultarono subito, in quest'ultimo dopoguerra, inadeguate nei confronti delle necessità di assistenza delle categorie maggiormente colpite o benemerite (reduci, partigiani, profughi, ecc.). Pertanto il legislatore, accanto alle altre forme di assistenza, volle stabilire un regime che rendesse possibile, ai reduci ed alle categorie ad essi assimilate, di reinserirsi in una attività produttiva; regime, questo, necessariamente coattivo, ed il cui onere fu posto in parte a carico dello Stato e in parte a carico dei datori di lavoro. Si ritiene che tale regime, per quanto alle sue origini collegato con una situazione di emergenza, abbia anche potuto dar luogo a risultati definitivi, nel senso che i reduci immessi coattivamente nelle aziende e negli uffici non sono certo stati tutti licenziati una volta cessato il regime vincolistico, e che molti di essi avevano nel frattempo provveduto ad una adeguata formazione professionale.

La complessa legislazione che in questa materia è stata via via dettata da necessità contingenti si inizia col D.L.Lgt. 4 agosto 1945, n. 453, il quale fece obbligo tanto alle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici, quanto alle imprese private aventi più di 20 dipendenti, di riservare ai mutilati, invalidi e combattenti della guerra 1940-43 e della guerra di liberazione, ai patrioti, ai militari e civili reduci dalla prigionia, agli ex-deportati dal nemico, agli orfani, e alle vedove dei caduti, il 50 % delle assunzioni disposte nei due anni successivi, intendendosi per assunzioni presso le pubbliche amministrazioni quelle relative ad impieghi fuori ruolo. Queste disposizioni sono state poi integrate da altri provvedimenti, i quali, prorogando sino al 31 dicembre 1951 il regime predisposto dal suddetto decreto, ne hanno esteso l'applicazione agli orfani e alle vedove dei caduti nelle guerre precedenti; ed hanno altresì stabilito (v. anche più avanti (§ 37) che, nei licenziamenti per esuberanza di personale eventualmente predisposti da amministrazioni pubbliche o da imprese private, i reduci e le categorie assimilate non possono esservi comprese se non nei limiti del 50 % del numero complessivo dei dipendenti da licenziare. Per quanto riguarda in particolare le pubbliche amministrazioni, l'efficacia del regime suesposto era già venuta meno in seguito al D.L. 7 aprile 1948, n. 262, il quale (art. 12) abrogò tutte le disposizioni che consentivano l'assunzione di personale non di ruolo presso le amministrazioni dello Stato, anche se con ordinamento autonomo.

D'altra parte la legislazione del 1945 era ben presto risultata inadeguata di fronte alle immediate e pressanti necessità di assistenza dei reduci e delle categorie assimilate, principalmente perchè la sua applicabilità era condizionata ad una circostanza di fatto (nuove assunzioni) che in pratica si poteva verificare molto raramente: occorreva quindi attenersi ad un regime maggiormente coat-

tivo, proporzionando le assunzioni obbligatorie all'entità del personale già impiegato.

A tale direttiva è soprattutto ispirato il D. 14 febbraio 1946, n. 27, il quale provvide alla riassunzione e all'assunzione obbligatoria nelle imprese private. Infatti, ferme restando le disposizioni vigenti, derivanti da leggi, da regolamenti o da contratti in materia di conservazione del posto in caso di richiamo alle armi, si dispone la riassunzione obbligatoria dei prestatori d'opera non in prova, già dipendenti da una determinata impresa, i quali risultino sprovvisti dei mezzi indispensabili al mantenimento proprio e dei familiari con essi conviventi, e appartengano a una delle seguenti categorie: deportati o internati ad opera dei fascisti o dei tedeschi successivamente all'8 settembre 1943; chiamati alle armi per obblighi di leva e trattenuti in servizio militare dopo il termine di ferma; partigiani combattenti che abbiano abbandonato il servizio per partecipare alla guerra di liberazione. Questo per quanto riguarda la riassunzione obbligatoria, la quale è posta in termini più larghi di quelli disposti dalla legislazione generale per il richiamo alle armi (R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825, legge 10 giugno 1940, n. 653): inoltre il decreto 1946 prescrisse alle aziende private, le quali occupavano almeno 10 dipendenti, di assumere reduci della guerra 1940-43 e della guerra di liberazione, partigiani combattenti e deportati ed ex internati dal nemico dopo l'8 settembre 1943, nella misura del 5 % dei dipendenti in servizio. Ai lavoratori riassunti o assunti in virtù delle suesposte disposizioni, fu garantito un periodo minimo di mantenimento in servizio, salvo licenziamenti dovuti a giusta causa o a cessazione dell'attività dell'azienda.

Infine, poichè l'aliquota di assunzioni obbligatorie stabilita dal decreto 14 febbraio 1946 risultò, sin dalle sue prime applicazioni, inadeguata alle finalità propostesi, soprattutto per la circostanza che un gran numero di aziende si trovava già in una situazione di fatto corrispondente a quanto disposto dalla nuova legge, il D.L.Lgt. 5 marzo 1946, n. 81, dette ai Prefetti la facoltà di aumentare l'aliquota prevista dal decreto 14 febbraio 1946, portandola sino al 10 % sul totale dei dipendenti.

La maggior parte dei provvedimenti suesposti era stata stabilita per un determinato periodo di tempo, e alla fine del 1951 essi avevano cessato di avere efficacia. Sono invece da considerarsi tuttora in vigore le seguenti disposizioni: le aziende private possono includere, tra il personale licenziando, reduci o categorie assimilate in misura non eccedente il 50 %, purchè resti immutata l'aliquota del 5 % riferita ai dipendenti in servizio al momento del licenziamento (legge 15 luglio 1950, n. 593); nelle provincie nelle quali è stato applicato il D.L.Lgt. 5 marzo 1946, i Prefetti, in caso di necessità ed in relazione alle esigenze locali, restano autorizzati ad aumentare l'aliquota suddetta sino al 10 %.

26. — Il D.L.C.P.S. 3 ottobre 1947, n. 1222, rappresenta una notevole innovazione nel nostro sistema legislativo, in quanto esso ha inteso integrare l'assistenza data ai mutilati e invalidi del lavoro attraverso l'assicurazione infortuni e malattie professionali (R.D.L. 23 agosto 1917, n. 1450 e R.D. 17 agosto 1935, n. 1765), mediante il collocamento obbligatorio di tali categorie presso aziende private; questo, in base alla constatazione che il minorato percepisce una rendita assicurativa, la quale, nella maggior parte dei casi, non riesce a sostituire l'effettiva perdita di capacità di guadagno.

Il decreto 1947, il quale risulta formulato secondo le stesse direttive proprie alla citata legge 1921 sull'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra, si riferisce a tutte le imprese private che abbiano più di 50 dipendenti, obbligandole ad assumere un invalido del lavoro ogni 50 (o frazione di 50) dipendenti: l'unica eccezione a tale obbligo è ammessa rispetto al personale navigante delle imprese marittime ed aeree. Il diritto all'assunzione obbligatoria riguarda i lavoratori di età inferiore ai 60 anni e le lavoratrici di età inferiore ai 55 anni, i quali, in seguito ad infortunio sul lavoro o malattia professionale, abbiano subito una riduzione della capacità lavorativa non inferiore al 40 %; d'altra parte è necessario che, come accade per gli invalidi di guerra, gli invalidi del lavoro non abbiano completamente perduta qualsiasi capacità, e anche che la loro presenza non possa comunque rappresentare un pericolo per i compagni di lavoro.

Al collocamento dei mutilati ed invalidi del lavoro provvedono apposite commissioni provinciali, aventi sede presso gli uffici del lavoro.

27. — Anche per i lavoratori dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica da affezione tubercolare sono state recentemente adottate particolari misure protettive (D.L. 15 aprile 1948, n. 538), rese necessarie, sia dall'elevato numero di tali lavoratori, sia dalla particolare difficoltà che essi hanno di trovare un'occupazione.

Con tale provvedimento, da un lato vengono revocate tutte le disposizioni che vietavano o limitavano l'assunzione o la riassunzione dei lavoratori the dimessi per guarigione clinica, e dall'altro si prescrive l'assunzione obbligatoria di tali lavoratori, sino al 10 % del personale complessivo, per ogni casa di cura sanatoriale dipendente da enti pubblici o da privati. Ed è sempre allo scopo di dare a questa categoria di lavoratori la possibilità di una reinserzione nel mondo de, lavoro una volta ottenuta la guarigione clinica, che il suddetto decreto dispone anche che ogni casa di cura o sanatorio avente più di 200 ricoverati sia tenuto ad istituire e gestire a proprie spese corsi interni di riqualificazione professionale per i lavoratori in via di guarigione.

Questo particolare collocamento obbligatorio viene effettuato attraverso apposite commissioni provinciali, costituite dal Prefetto e presiedute dal direttore dell'ufficio del lavoro.

28. — Considerato in quella che risulta essere la sua caratteristica essenziale l'imponibile di mano d'opera rappresenta la tipica forma di intervento nel settore agricolo, per far fronte alla disoccupazione che, soprattutto in determinate regioni, assume proporzioni gravi principalmente rispetto alla categoria dei lavoratori subordinati non qualificati, ossia dei braccianti. Oltre a ciò l'imponibile intende rappresentare, nei limiti del possibile, un mezzo per stimolare il miglioramento dei fondi, non soltanto in vista di utili immediati, ma anche in vista di proventi distanziati nel futuro.

L'imponibile di mano d'opera ha, nel nostro paese, origini abbastanza lontane. Se ne parlò per la prima volta nel Mantovano intorno al 1908: in questo senso si citano infatti contratti collettivi di lavoro, come il patto di Roverbella (16 giugno 1908), il quale stabiliva, per il datore di lavoro, l'obbligo di seguitare ad impiegare, in caso di disoccupazione invernale, almeno una certa percentuale di lavoratori « stabilita in proporzione alla biocultura » e il patto di Sermite (20 settembre 1908), il quale vietava anche l'uso di macchine agricole.

Subito dopo la fine della prima guerra mondiale l'imponibile di mano d'opera, occupò un posto di rilievo nelle rivendicazioni sindacali, e venne inserito come clausola nel patto di lavoro 4 maggio 1919 relativo alla provincia di Brescia, per poi venir esteso alle altre provincie lombarde: pur essendo sempre prospettato come rimedio eccezionale, esso si venne tuttavia trasformando, da obbligo generico, a obbligo specifico di impiegare un certo numero di unità lavorative.

Durante il periodo fascista il sistema dell'imponibile venne progressivamente estendendosi alle province dell'Emilia e del Veneto; e la sua pratica applicazione risultò rafforzata per il fatto che esso era disciplinato da contratti collettivi i quali valevano come vere e proprie norme di categoria, la cui inosservanza dava luogo a sanzioni disciplinarî, civili e penali.

Anche dopo la guerra 1940-45, quando la crisi di disoccupazione cominciò a delinearsi in gravi proporzioni, l'imponibile appare in prima linea tra le rivendicazioni delle organizzazioni operaie; e fu precisamente sotto la pressione dei sindacati che, sin dall'autunno 1945, il Governo autorizzò i Prefetti ad emettere, in assenza di un accordo tra le associazioni interessate, appositi decreti; tali decreti, ispirati unicamente a contingenti necessità locali, crearono sperequazioni tra le varie province, e contrasti in quelle regioni in cui da ormai un ventennio l'imponibile risultava applicato.

Subito dopo lo sciopero agricolo nella Valle Padana (agosto 1947), il D.L.C.P.S. 16 settembre 1947 n. 929 cercò di stabilire una disciplina generale

ed uniforme di questa complessa materia, principalmente basata (art. 1) sulle seguenti direttive: discriminazione territoriale, e tendenza al massimo impiego consentito dalle possibilità di assorbimento delle singole aziende. Infatti è il Prefetto che decide di applicare o meno l'imponibile di mano d'opera, anche se è in ogni caso necessario il parere favorevole dell'apposita commissione centrale, istituita presso il ministero del Lavoro.

L'imponibile viene attuato attraverso l'opera di apposite commissioni provinciali e comunali. Le commissioni provinciali devono anzitutto stabilire: i criterî per il carico massimo obbligatorio di giornate lavorative per ettarocultura da imporsi alle aziende nel corso dell'annata; i criterî per la determinazione del numero delle unità lavorative da assegnare alle aziende entro i limiti del suddetto carico massimo; i criterî preferenziali per l'avviamento al lavoro; e infine i criterî ai quali devono attenersi le commissioni comunali nel compilare gli elenchi dei lavoratori disoccupati e delle aziende soggette agli obblighi previsti dal decreto prefettizio.

Tali elenchi vengono poi approvati dalla rispettiva commissione provinciale, la quale li trasmette al Prefetto, proponendo i provvedimenti da adottare per regolare l'occupazione della mano d'opera agricola in tutta la provincia o in determinate sue zone.

CAPITOLO VI

LIMITAZIONI ALL'AUTONOMIA DELLE PARTI PER L'ATTUAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

- Limitazioni relative alla durata della prestazione. 30. Disciplina degli orari di lavoro. 31. Ulteriore evoluzione legislativa. — 32. Riposo settimanale. — 33. Lavoro notturno. — 34. Ferie.
- 29. Per l'attuazione del rapporto di lavoro, le limitazioni dell'autonomia individuale particolarmente rilevanti ai fini di questo studio riguardano, come si è preliminarmente accennato, la durata giornaliera, settimanale, annuale della prestazione. Ove la determinazione di tale durata fosse completamente riservata alle parti nel rapporto di lavoro, essa risulterebbe in genere stabilita nella più ampia misura possibile, poichè ciò significherebbe, per il lavoratore, un maggior guadagno immediato e, per l'imprenditore, la possibilità di una sensibile riduzione dei costi.

Ora, se esigenze di ordine sociale, ispirate a fini di tutela, non puramente economica, ma anche fisica e morale, a favore della classe lavoratrice, hanno da tempo indotto a limitazioni legali dell'autonomia individuale in questo campo; non va dimenticato che le singole disposizioni limitative vengono ad avere nna diretta incidenza sul mercato del lavoro, in quanto rendono sensibilmente più elevata la domanda. Quindi, non solo tutela e preservazione delle energie lavorative del prestatore d'opera, ma anche distribuzione delle possibilità di lavoro tra il maggior numero possibile di lavoratori. Anzi, se noi seguiamo sommariamente, come sarà fatto in questo studio, l'evoluzione della legislazione italiana in materia di durata del lavoro, possiamo constatare che la finalità di distribuire le possibilità di lavoro tra il maggior numero possibile di prestatori d'opera, è venuta progressivamente ad avere sempre maggiore evidenza.

30. — Le prime disposizioni limitative dell'autonomia individuale in materia di durata di lavoro riguardarono le donne e i fanciulli : già la legge 11 gennaio 1886 stabilì un orario massimo giornaliero di 8 ore per i fanciulli sotto i dodici anni, ma essa non ebbe pratica applicazione, e solo colla legge 19 giugno 1902, n. 242 successivamente integrata dalla legge 7 luglio 1907, n. 389, si ebbe una generale ed effettiva disciplina protettiva, unificata nel T. U. 10 novembre 1907, n. 818. I fanciulli dai 12 ai 15 anni non potevano essere addet-

ti al lavoro per più di 11 ore al giorno (12 ore per le donne in generale), e il loro avoro non poteva durare ininterrottamente più di 6 ore. Tale regime venne lulteriormente perfezionato con la citata (§ 10) legge 26 aprile 1934, n. 653, secondo la quale, per i fanciulli di ambo i sessi, non è in alcun caso consentito il prolungamento dell'orario di lavoro eventualmente autorizzato dalle varie leggi, oltre le 10 ore giornaliere; tale limite è portato a 11 ore per le donne.

Per quanto riguarda tutti i lavoratori in generale, fu solo dopo la prima guerra mondiale che una di quelle che allora erano le massime aspirazioni della classe lavoratrice (otto ore di lavoro al giorno) potè essere realizzata: anche sotto l'impulso della Convenzione di Washington (1919), pur divergendo da essa in varî punti sostanziali, il R.D.L. 23 marzo 1923, n. 692, stabilì il limite massimo di orario giornaliero di otto ore e quello settimanale di quarantotto, per tutti i lavoratori dell'industria e del commercio, e per alcune categorie dell'agricoltura; e tale ordinamento venne specificato dai RR. DD. 10 settembre 1923, n. 1955, 1956 e 1957 rispettivamente relativi alle aziende industriali, commerciali ed agricole, mentre il R. D. 6 dicembre 1923, n. 2657 disciplinava gli orarî di lavoro per le lavorazioni discontinue, e di semplice attesa e custodia. La durata del lavoro straordinario giornaliero stabilita a due ore dal decreto 1923 fu prolungata di un'ora dal R.D.L. 30 giugno 1926, n. 1096; mentre la legge 6 marzo 1933, n. 527, la quale intendeva adeguare il sistema italiano alla Convenzione di Washington che nel 1924 l'Italia aveva ratificato condizionatamente, non giunse ad avere pratica applicazione, in quanto la situazione di fatto nel frattempo delineatasi, e in particolare l'accentuarsi della disoccupazione, richiedeva una ben diversa politica legislativa.

Infatti conformemente a quella che sin dal 1934 risultava essere la disciplina di categoria, il R.D.L. 29 maggio 1937, n. 1768 ridusse a otto ore giornaliere e a 40 settimanali la durata normale di lavoro per gli operai dell'industria. Ma questo provvedimento non sembra aver dato in pratica risultati sempre soddisfacenti, tanto è vero che la sua progettata estensione ad altri settori della produzione non ebbe luogo e le principali critiche ad esso fatte riguardarono, sia la riduzione delle retribuzioni, sia il considerevole numero di deroghe che il Governo venne accordando, sia il diffondersi della pratica del lavoro straordinario oltre i limiti consentiti dalla legge.

31. — All'inizio della guerra 1940-1945, e precisamente con la legge 16 luglio 1940, n. 1109, la settimana di quaranta ore venne sospesa, e si ritornò al regime predisposto dalla legislazione del 1923. Tale regime fu tuttavia ampiamente integrato e derogato dalla legislazione di guerra, la quale, basata sugli ampi poteri dati al Governo con R.D.L. 20 marzo 1941, n. 125, consistè in numerosi provvedimenti, in genere ministeriali, ispirati a necessità contingenti e

particolari, ma tutti basati sul caratteristico presupposto di determinare, non orarî massimi, bensì orarî minimi in ogni caso obbligatorî. Fra i tanti si può citare, a titolo di esempio, il D.M. 25 agosto 1941, il quale faceva obbligo alle aziende siderurgiche, metallurgiche e meccaniche di far effettuare ai loro dipendenti sino a 14 ore di lavoro giornaliero.

Dopo la guerra la politica legislativa in materia di durata di lavoro si dovette uniformare a ben diverse esigenze sociali, collegate al ripristinarsi, e in forme sensibilmente più gravi, della crisi di disoccupazione. Infatti, con D. L. Lgt. 9 novembre 1945, n. 788, venne ripristinato l'obbligo della limitazione dell'orario di lavoro a 40 ore per le imprese industriali dell'Alta Italia soggette al blocco dei licenziamenti di cui al D. L. 21 agosto 1945, n. 523 (v. § 37) ma tale regime cessò di essere efficace col 31 gennaio 1946.

Allo stato attuale del nostro diritto positivo il regime in vigore è ritornato ad essere quello della legislazione del 1923: ciò perchè l'efficacia della legislazione sulle quaranta ore seguita ad essere sospesa, dato che la legge 1940 parla di sospensione sino a nuova disposizione, e una disposizione generale e definitiva non è ancora stata adottata: infatti, quantunque un ritorno alla settimana di quaranta ore potrebbe certo rappresentare uno dei più efficaci mezzi di lotta contro la disoccupazione, esso pone tuttavia un problema salariale di ben difficile soluzione.

32. — Se, considerato da un punto di vista generale, il lavoro notturno risulta unicamente collegato ad un problema retributivo, la sua particolare gravosità ha anche dato luogo a misure protettive, e quindi limitative dell'autonomia individuale, sia per determinate categorie di lavoratori sia per determinati tipi di imprese.

Il lavoro notturno delle donne e dei fanciulli (intendendosi per « notte» un periodo di almeno 11 ore consecutive, comprendente in ogni caso l'intervallo fra le ore 22 e le 5) fu vietato in linea di massima sin dal più volte citato T.U. 10 novembre 1907, n. 818; tuttavia il divieto non comprendeva: nè i giovani di 16 anni compiuti e le donne, in caso di forza maggiore; nè i giovani di età superiore ai 16 anni, adibiti a industrie a lavoro continuo; e poteva inoltre esser sospeso dal ministro del Lavoro, per i giovani di 16 anni, per gravi motivi di interesse pubblico e, per le donne, per necessità stagionali. Tale regime, conforme alla Convenzione internazionale di Washington (1919), fu confermato dalla legge 26 aprile 1934, n. 653 (art. 12 e segg.), la quale comprende nell'eventuale divieto del lavoro notturno anche la moglie, i parenti e gli affini del datore di lavoro, quando siano addetti al lavoro alle sue dipendenze in un'azienda in cui sono occupate anche altre persone.

Tra i tipi di imprese per le quali il lavoro notturno risulta soggetto ad una particolare regolamentazione, sono da annoverare: anzitutto, le imprese per la produzione del pane e delle pasticcerie, per cui il divieto, stabilito sin dalla legge 22 marzo 1908, n. 105 (anche il datore di lavoro era eccezionalmente incluso nel divieto), è tuttora venuto perdendo rilevanza pratica, data la progressiva meccanizzazione dei forni; e, in secondo luogo, le imprese che eserciscono trasporti pubblici, per le quali il R.D.L. 19 ottobre 1923, n. 2328 stabilisce (art. 6) che gli agenti non possono essere destinati al servizio notturno per più di sei notti consecutive.

33. — Le disposizioni relative al tempo in cui può essere attuata la prestazione di lavoro, risultano poi integrate dalle disposizioni in materia di riposo settimanale e festivo.

Il riposo settimanale fu previsto per la prima volta nella nostra legislazione dalla legge 19 giugno 1902, n. 242, la quale (art. 9) prescriveva un riposo di 24 ore settimanali per le donne di qualsiasi età e per i fanciulli fino a 15 anni, occupati nelle imprese industriali.

Per quanto riguarda i lavoratori in generale, la legge 7 luglio 1907 n. 489, obbligò gli imprenditori a concedere ai loro dipendenti un riposo consecutivo di 24 ore la settimana: la legge fu integrata da due regolamenti (7 novembre 1907, n. 807 e 8 agosto 1908, n. 599), uno per l'industria e uno per il commercio contenenti anche un elenco delle attività per le quali era previsto un regime eccezionale di riposo; l'obbligo riguarda i lavoratori subordinati (esclusi i membri della famiglia del datore di lavoro), ma, ad evitare indebite concorrenze, è stabilita, come norma generale, la chiusura all'esercizio pubblico dei negozî, magazzini e locali durante le ore in cui è vietato il lavoro ai prestatori d'opera subordinati. Tale ordinamento ammise sin dall'inizio varî ordini di deroghe, relative, sia al giorno in cui il riposo settimanale deve cadere, sia alla durata del riposo settimanale, il quale, in circostanze di carattere eccezionale e transitorio, può anche non essere concesso.

La legislazione sul riposo settimanale venne unificata e riordinata con la legge 22 febbraio 1934. n. 370, la quale, non solo incluse provvedimenti successivi alla legge 1907, come le disposizioni per le aziende giornalistiche (R.D.L. 28 settembre 1919, n. 1933) e per l'orario di apertura e chiusura dei negozî (legge 16 giugno 1932, n. 973), ma anche stabilì un ordinamento esauriente di tutta la materia, prevedendo la possibilità di una sua estensione al settore agricolo, a complemento della disciplina stabilita per contratto collettivo. La legge 1934 è tuttora in vigore : la codificazione del 1942 si è limitata (art. 2109) ad affermare che « il prestatore di lavoro ha diritto a un giorno di riposo ogni settimana, di regola in coincidenza con la domenica» ; e nello stesso senso, ma confermando

esplicitamente l'irrinunciabilità di tale diritto, si esprime l'art. 36 della nostra Costituzione.

34. — Tanto l'art. 2109 cod. civ. quanto l'art. 36 della Costituzione sanzionano anche l'irrinunciabile diritto, per il lavoratore subordinato, ad un riposo annuale, il quale si concreta nell'istituto delle ferie.

Più precisamente, l'art. 2109 cod. civ. dispone che il lavoratore ha diritto, dopo un anno di ininterrotto servizio, ad un periodo annuale di ferie retribuite, concesse nel periodo stabilito dall'imprenditore, sulla base, sia degli interessi dell'impresa, sia di quelli del prestatore d'opera. Per quanto riguarda la durata delle ferie, l'art. 2109 rinvia alla disciplina stabilita dalle leggi speciali, dai contratti collettivi, dagli usi e secondo equità: per gli impiegati, il R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825, stabiliva ferie variabili da un minimo di 10 a un massimo di 30 giorni a seconda dell'anzianità; questo regime risulta tuttavia modificato con trattamenti più favorevoli all'impiegato, dai contratti collettivi di lavoro, da cui unicamente deriva la disciplina delle ferie a favore degli operai che in genere devono avere una durata variabile da una a due settimane.

CAPITOLO VII

LIMITAZIONI ALL'AUTONOMIA DELLE PARTI PER LA SOSPENSIONE O L'ESTINZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

- 35. Sospensionedel rapporto. 36. Estinzione del rapporto: tendenza a alvaguardare la continuità oell'impresa. 37. Limitazione della facoltà di licenziamento. 38. Disciplina dei licenziamenti individuali e colettivi nel settore dell'industria.
- 35. Quando il rapporto di lavoro resta sospeso oppure si estingue, esso risulta disciplinato da norme, alcune delle quali si traducono in limitazioni all'autonomia delle parti, che valgono come diretta disciplina dell'offerta e della domanda di lavoro.

La sospensione del rapporto risulta in genere connessa con la mancata prestazione del lavoro: se ciò deriva da causa imputabile al datore di lavoro, è a suo carico; in questo senso già il R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825 disponeva (art. 6, ult. comma) che « in caso di sospensione del lavoro per fatto dipendente dal principale, l'impiegato ha diritto alla retribuzione normale o, in caso di rifiuto del principale, alle indennità di licenziamento»; e un analogo regime fu in seguito, sia pur gradatamente, applicato agli operai dai contratti collettivi, i quali hanno disposto, sia che le brevi interruzioni diano di regola luogo al pagamento della retribuzione, sia che in caso di sospensione per un periodo superiore ai quindici giorni, il lavoratore possa chiedere la risoluzione del contratto con diritto al trattamento di licenziamento. Non solo, ma tanto rispetto agli impiegati quanto rispetto agli operai, il nostro sistema positivo si è venuto orientando nel senso di applicare l'ordinamento suesposto casi in cui la mancata prestazione del lavoro derivi non da fatto dipendente dall'imprenditore, ma da caso fortuito o forza maggiore.

Per quanto riguarda la mancata prestazione per fatto dipendente dal lavoratore, sono state da tempo adottate misure protettive, le quali, avendo carattere eccezionale, vanno interpretate restrittivamente. I casi in cui, per espressa disposizione legislativa, il lavoratore non è responsabile della mancata prestazione (nel senso che il rapporto permane ed avviene la traslazione del rischio a carico dell'imprenditore) sono stati, sin dall'inizio, la malattia, la gravidanza e il puerperio, e il richiamo alle armi. Ad essi si riferiva in un primo tempo, e con esclusivo riguardo agli impiegati, il R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825; in un secondo tempo e con riferimento agli operai (e poi a tutti i lavoratori subordinati

in generale), la disciplina per contratto collettivo. Tale ordinamento venne sintetizzato dalla codificazione del 1942, e precisamente dall'art. 2110 cod. civ. il quale si limita ad un generico rinvio, disponendo che« in caso di infortunio, di malattia, di gravidanza o di puerperio, se la legge o le norme corporative non stabiliscono forme equivalenti di previdenza o di assistenza, è dovuta al prestatore di lavoro la retribuzione o un'indennita nella misura e per il tempo determinato dalle leggi speciali, dalle norme corporative, dagli usi o secondo equità»; e dall'art. 2111, il quale estende al richiamo alle armi le disposizioni dell'art. 2110.

Ai suddetti casi il D.L. 13 settembre 1946, n. 303, ha aggiunto la chiamata alle armi per obblighi di leva; e la Costituzione, mentre ha confermato (art. 52) il decreto 1946 per quanto riguarda la sospensione del rapporto di lavoro per adempimento del servizio militare obbligatorio, ha aggiunto la sospensione per adempimento di pubbliche funzioni elettive (art. 51) e la sospensione per legittimo esercizio del diritto di sciopero (art. 40).

Le forme di tutela disposte a favore del lavoratore, mentre in genere dànno luogo alla corresponsione, più o meno parziale e sotto forma di indennità, della retribuzione cui il lavoratore aveva normalmente diritto, importano in ogni caso la non risoluzione del contratto. Questa attenuazione di rischi che secondo l'ordinamento generale, sarebbero a carico del lavoratore, risulta sottoposta a varie condizioni: soprattutto il caso fortuito o la forza maggiore inerenti alla persona del lavoratore, dai quali deriva l'impossibilità della prestazione, risultano circoscritti entro determinati limiti di tempo, oltre i quali il datore di lavoro ritorna libero di risolvere il contratto secondo l'ordinamento generalmente predisposto.

36. — Per quanto riguarda infine l'estinzione del rapporto di lavoro, il punto di partenza del nostro ordinamento appare basato sul principio che questo rapporto si estingue, oltre che per cause obiettive (scadenza del termine nei rapporti a tempo determinato, morte del lavoratore, forza maggiore, ecc.) anche con la manifestazione, in questo senso, della volontà di una sola delle parti: il che viene giustificato principalmente in considerazione della natura personale e fiduciaria del rapporto di lavoro, il quale, per il suo proseguimento, esige una continua adesione di entrambe le parti interessate. Ciò non ostante, il nostro ordinamento si è venuto evolvendo sulla base di due direttive, le quali hanno sensibilmente limitato la portata pratica del principio suddetto, anche se, allo stato attuale del diritto positivo, esso rimane ancora il presupposto generale, il quale necessita di esplicite deroghe, da interpretarsi restrittivamente.

La prima direttiva riguarda la tendenza a salvaguardare per quanto possibile la continuità dell'impresa; continuità che non risulta garantita direttamente, ma solo attraverso la continuità dei singoli rapporti, costituenti un complesso non unitario facente capo alla persona dell'imprenditore. A tale direttiva si era già uniformato, sulla base di usi ormai consolidatisi, il R.D.L. 13 novembre 1924, n. 1825, considerando (art. 11), rispetto agli impiegati privati, l'ipotesi del trasferimento dell'azienda: l'ordinamento è stato esteso a tutti i lavoratori subordinati dalla disciplina per contratto collettivo, e poi sintetizzato nell'art. 2112 del codice 1942, secondo il quale « in caso di trasferimento dell'azienda, se l'alienante non ha dato disdetta in tempo utile, il contratto di lavoro continua con l'acquirente, e il prestatore di lavoro conserva i diritti derivanti dall'anzianità raggiunta anteriormente al trasferimento».

Così pure, la codificazione del 1942 (art. 2119, ult. comma) ha confermato la tesi da tempo adottata dalla nostra prevalente dottrina e giurisprudenza, dichiarando che « non costituisce giusta causa di risoluzione del contratto il fallimento dell'imprenditore», ed equiparando, da questo punto di vista, al fallimento la liquidazione coatta amministrativa. Infine in base alla stessa direttiva generale, la nostra dottrina e la nostra giurisprudenza sono concordi nell'affermare che la morte dell'imprenditore non porta all'estinzione dei rapporti di cui egli era parte, salvo il caso (caso eccezionale) che l'azienda non abbia, se obiettivamente considerata, un valore economico trasmissibile, e l'impresa sia di natura tale da non poterne concepire la prosecuzione dopo la morte di quel determinato imprenditore.

Se questa prima direttiva, inerente all'attitudine dell'impresa a tenere a sé aderenti, nonostante il cambiamento dell'imprenditore, determinati rapporti obbligatorî, viene ad avere un immediato rilievo sull'offerta e la domanda di lavoro; ancora più importante è, proprio da quest'ultimo punto di vista, la seconda direttiva, secondo la quale il nostro ordinamento è decisamente venuto orientandosi, nel senso di limitare il potere dell'imprenditore di risolvere unilateralmente i rapporti di lavoro cui egli partecipa, considerando inattuabile qualsiasi licenziamento socialmente ingiustificato, ossia non condizionato dalla persona o dal comportamento del prestatore d'opera, o da forza maggiore per l'impresa.

37. — Siffatto orientamento può, in via eccezionale e transitoria, condurre a tassative limitazioni della libertà di risolvere i contratti di lavoro, sia per necessità imposte dallo stato di guerra (legge 4 dicembre 1931, n. 1669), sia come forma di assistenza a favore di particolari categorie, quali i reduci (D.L.L. 14 febbraio 1946, n. 47 e D.L.L. 30 maggio 1946, n. 475), sia come diretto mezzo di lotta contro la disoccupazione (D.L.L. 21 agosto 1945, n. 523 e successive modifiche e proroghe per il blocco dei licenziamenti, blocco che ha avuto termine il 31 luglio 1947). In questo senso, per esempio, e come già si è accennato (§ 25) il D.L.L. 30 maggio 1946, n. 475 ha stabilito che, nei

licenziamenti di personale non di ruolo che le pubbliche amministrazioni o le imprese private riterranno di dover disporre per esuberanza di personale, i reduci non possono esservi compresi in misura superiore al 50 °/o del numero complessivo dei licenziandi.

Vi sono poi categorie speciali per le quali il diritto dell'imprenditore di risolvere unilateralmente il rapporto, risulta limitato o particolarmente condizionato: si tratta precisamente delle lavoratrici madri, da un lato, e dei dirigenti sindacali, dall'altro.

Nell'ipotesi di gravidanza e puerperio, non solo, come accade in caso di malattia o di servizio militare, il rapporto resta sospeso, ma già il R.D.L. 22 marzo 1934, n. 654 aveva predisposto (art. 11) un'ulteriore limitazione, nel senso che la donna, la quale continui a prestare regolarmente la sua opera dopo aver presentato il certificato di gravidanza, non può esser licenziata durante il restante periodo di gestazione in cui può essere addetta al lavoro. La legge 26 agosto 1950, n. 860, ha esteso tale divieto del licenziamento sino al compimento di un anno di età del bambino; ma tale regime protettivo viene meno in caso di colpa costituente giusta causa per la risoluzione in tronco, ovvero in caso di sospensione a tempo indeterminato del lavoro nell'azienda o nel reparto cui la lavoratrice è addetta.

Il licenziamento dei lavoratori investiti di cariche sindacali fu disciplinato dal decreto del ministero delle Corporazioni 26 settembre 1931 e dagli accordi interconfederali 13 novembre 1934 e 12 ottobre 1939, secondo i quali il licenziamento (come pure il trasferimento) dei dirigenti sindacali (intendendo come tali anche i membri dei consigli direttivi e i fiduciari di fabbrica) non poteva esser definitivo se non con il nulla-osta del Comitato intersindacale provinciale, prima, e, in seguito al R.D.L. 28 aprile 1937, n. 524, del Consiglio provinciale delle corporazioni.

L'accordo Buozzi-Mazzini del 3 settembre 1943 estese (art. 7) « ai membri delle commissioni interne ed ai fiduciarî di impresa ... le garanzie previste dal contratto collettivo 12 ottobre 1939 per la disciplina del trasferimento e del licenziamento dei lavoratori dell'industria che rivestono cariche sindacali», lasciando tuttavia insoluta la questione di quale fosse l'autorità competente per il nulla osta : questione che è stata in seguito risolta, trasferendo tale competenza da determinate istituzioni governative alle associazioni professionali.

L'art. 14 dell'accordo 7 agosto 1947 sulle Commissioni interne, richiamato espressamente dall'accordo interconfederale 18 ottobre 1950 sui licenziamenti individuali, dispone infatti che i membri della Commissione interna in carica, e quelli uscenti fino a un anno dalla cessazione della carica, non possono essere licenziati o trasferiti senza il nulla-osta delle organizzazioni sindacali che rap-

presentano rispettivamente i lavoratori e l'azienda: in caso di mancato accordo, si segue una speciale procedura arbitrale, la quale può anche portare all'obbligo, per il datore di lavoro, di revocare il licenziamento.

38. — Per quanto riguarda in particolare il settore dell'industria, il diritto di licenziamento a favore dell'imprenditore risulta oggi soggetto ad una disciplina di categoria che ne ha notevolmente limitato l'ambito nei confronti di tutti i dipendenti: questo, tanto per i licenziamenti individuali, quanto, e soprattutto, per i licenziamenti collettivi o per riduzione di personale.

La materia è stata in un primo tempo disciplinata dall'accordo 7 agosto 1947 sulla Commissioni interne (art. 3). Secondo tale accordo la Commissione interna doveva essere informata di ogni licenziamento intimato a titolo individuale e, qualora essa non ritenesse il licenziamento giustificato e non fosse in seguito raggiunto l'accordo con l'imprenditore, la questione era differita a un Collegio, il quale, fallito il preliminare tentativo di conciliazione, decideva come arbitro amichevole compositore, con possibilità di far revocare il licenziamento risultato illegittimo. Per i licenziamenti individuali provvede attualmente l'accordo interconfederale 18 ottobre 1950, il quale ha trasferito la competenza in materia dalle Commissioni interne alle Associazioni professionali: il lavoratore che ritenga ingiustificato il licenziamento, può promuovere il tentativo di conciliazione da parte delle due associazioni professionali interessate; ove tale tentativo non dia risultato positivo, si può chiedere l'intervento di un Collegio di conciliazione e arbitrato, il quale, fallito il preliminare tentativo di componimento amichevole, giudica con equità; qualora il licenziamento non risulti giustificato il rapporto viene ripristinato; il datore di lavoro che consideri incompatibile la presenza del lavoratore nell'azienda è tenuto a versare, in aggiunta al trattamento di licenziamento, una penale variabile da 5 a 8 mensilità di retribuzione.

Ancora più importante ai fini di questo studio è l'ipotesi dei licenziamenti collettivi o per riduzione di personale. L'accordo 7 agosto 1947 disponeva che, qualora si ravvisasse la necessità di attuare una riduzione nel numero del personale per riduzione o per trasformazione di attività o di lavoro nell'azienda, la Commissione interna ne doveva essere informata ai fini di concordare una soluzione con la direzione; se l'accordo non era raggiunto, la questione veniva deferita alle organizzazioni professionali interessate, per un ulteriore tentativo di conciliazione. Anche per questa ipotesi l'accordo interconfederale 24 ottobre 1950 sui licenziamenti collettivi ha portato ad una valorizzazione delle associazioni professionali nei confronti delle Commissioni interne: l'impresa che intende ridurre il personale ne informa la propria organizzazione, la quale si

mette in contatto con le organizzazioni operaie interessate, ai fini di giungere a un accordo; la mancata conciliazione non comporta tuttavia alcuna limitazione nei diritti e nelle facoltà delle parti,

Si ritiene così di aver portato a termine, sia pure per sommi capi, una rassegna informativa di quella che via via è stata la politica legislativa italiana in materia di disciplina del mercato del lavoro; disciplina la quale non si limita alla pura e semplice regolamentazione del collocamento, ma comprende anche le disposizioni che vengono direttamente a limitare l'offerta di lavoro, tanto al momento dell'instaurazione del rapporto, quanto durante la sua esecuzione e all'atto della sua estinzione.



GUIDO MARIA BALDI

RIFLESSI PSICOLOGICI, GIURIDICI ED ECONOMICI DEI REGIMI DI SICUREZZA SOCIALE SULLA RICERCA DEL TIPO DI OCCUPAZIONE



INDICE

		PAG-
Cap.	I — Necessità di una filosofia della sicurezza sociale	193
D	II — Cause del declino del concetto di rischio, del rovesciamento e della trasmutazione di molti valori tradizionali e della corsa alla	198
	retribuzione fissa	190
»	III — Considerazioni sulla popolazione attiva italiana negli anni tra il 1881 ed il 1950	206
»	${\bf IV-Considerazioni~sull'invecchiamento~della~popolazione~italiana~.}$	225
D	V — La necessità di una filosofia della sicurezza sociale. Conclusioni	239



CAPITOLO I

NECESSITÀ DI UNA FILOSOFIA DELLA SICUREZZA SOCIALE

- Cenni storici sulla formazione dei primi assetti previdenziali per gli impiegati e gli operai. —
 Contrasto fra le istanze di libertà e di sicurezza nelle classi lavoratrici. 3. Il concetto di bisogno.
- 1. È fuor di dubbio che nella formazione dei primi assetti previdenziali e soprattutto nella redazione dei primi schemi di sicurezza sociale, ci si è serviti dei materiali più vari, accozzati insieme senza alcuna o almeno con scarsa preoccupazione della loro diversa resistenza e coesione e con un limitato senso delle prospettive.

Forse solo nella Germania bismarckiana (qualora si voglia prescindere da una serie di antichi scritti in parte filosofici, in parte profetici o addirittura romanzeschi) (1), negli anni che vanno tra il 1864 ed il 1890, si videro con sufficiente chiarezza gli innumeri fili necessari per ordire un solido tessuto di politica sociale e si dimostrò la necessità di considerare gli assetti assistenziali e previdenziali non già come una serie di edifici disordinatamente confinanti e sovrapposti ma bensì come uno schieramento d'intonati complessi architettonici, armoniosamente equilibrati dalle organiche direttive di un piano regolatore (2).

⁽¹⁾ Gli economisti dell'800, a partire dal Mohl, che nel '55 pubblicò in Germania una « Storia e letteratura delle scienze di Stato» dettero agli scritti, prospettanti piani teorici di riforme escogitati da critici radicali delle condizioni economico-sociali del loro tempo, la definizione di « romanzi di Stato»

Un amplissimo elenco di tali romanzi fu dato dallo STAMMHAMMER, nella sua « Bibliografia del socialismo e del comunismo», pubblicata a Jena nel 1893.

In questo elenco si trovano tra l'altro citate « La città del sole» di Campanella ; « La nuova Atlantide» di Bacone ; « La costituzione della luna» di Le Cousin ; « Le avventure di Telemaco» di Fénelon ; « La repubblica dei filosofi» di Fontenelle ; « L'isola sconosciuta» di Grivel ; « Il viaggio in Icaria» di Cabet ; « L'Oceana» di Harrington ; « La Basiliade» di Morelly e forse un'altra cinquantina di volumi.

Non è invece ricordata l'opera pubblicata da Daniele de Foe nel 1697 (Essay on Projects: non risulta che ne sia stata mai stampata alcuna traduzione italiana) nella quale l'autore che ventidue anni dopo doveva assicurarsi la celebrità col « Rôbinson Crusoè» si faceva propugnatore dell'apertura di asili per i minorati psichici e dell'instaurazione di un sistema generale di assicurazioni obbligatorie, dirette a fronteggiare i rischi degli infortuni sul lavoro, delle malattie, dell'invalidità, della vecchiaia, della morte del capo famiglia, della disoccupazione (limitatamente al settore dei marittimi) e persino dei rovesci di fortuna e della miseria in generale.

⁽²⁾ In Germania G. SCHMOLLER pubblicò nel 1864-65, negli « Annali prussiani», vol. XIV e XVI, i suoi primi scritti sulla « Questione operaia»; nel 1871 A. WAGNER stampò i suoi « Discorsi sulla questione sociale» e nel 1872 fu fondata l'« Associazione per la politica sociale» che

In tutti gli altri Paesi la visione unitaria dei problemi assistenziali e previdenziali e della loro interdipendenza con quelli strictu sensu sociali, sindacali e politici, si ebbe soltanto a partire dalla fine della prima guerra mondiale: pur tuttavia, appena nell'ultimo biennio della seconda guerra mondiale, cominciò a configurarsi una vera e propria filosofia della sicurezza sociale (3). Non par dubbio che di una siffatta filosofia si abbia oggi bisogno: l'homo faber è sempre più proteso a padroneggiare la natura, e la tecnica della quale si avvale per dominarla ha finito col rompere l'indispensabile equilibrio tra i valori spirituali e quelli materiali: inoltre l'uomo, sia sapiens che faber, ha assistito, negli ultimi

dette l'avvio al cosiddetto socialismo della cattedra, al quale finì con l'aderire, nel 1877, il Principe di Bismarck, ispiratore dei messaggi imperiali del 17 novembre 1881 e del 14 aprile 1883.

Nel pensiero dello Schönberg (che auspicava anche il sorgere di assicurazioni popolari sulla vita) tutte queste provvidenze avrebbero dovuto essere concepite come parti integranti di uno stesso organico piano e rafforzate dalla istituzione di Casse che egli chiamava « di sepoltura» e da una politica edilizia (legislazione sulle abitazioni) diretta a promuovere la disponibilità di case operaie igieniche ed a buon mercato.

Infine lo SCHÖNBERG proponeva l'emanazione di regolamenti di fabbrica e sul pagamento delle mercedi, di tribunali industriali e di uffici di conciliazione nonchè la creazione di un servizio di ispezione del lavoro, tracciando così un programma che, pur mutata la terminologia ed una parte delle vedute prospettiche, rappresenta anche oggi quello massimo della sicurezza sociale.

V. Commissione per il dopo guerra, I problemi economici urgenti, Roma, 1919, pag. 22.

Ma sopratutto fu lo Schönberg a vedere lucidamente, nella sua grande monografia sulla « Questione degli operai nelle industrie» (Manuale di economia politica, vol. III, Torino, Unione Tipografica Editrice, pagg. 219 e segg.) i « mali economici e materiali dei lavoratori» (condizioni di entrata nel mondo del lavoro; tempo del lavoro; modo di occupazione — con particolare riguardo alla insalubrità o pericolosità del lavoro od alla sua unilateralità e uniformità; condizioni di abitazione; rapporti tra il salario e la spesa; condizioni pregiudizievoli alla moralità — con vigorosa sottolineatura del lavoro delle donne e dei fanciulli) ed i rimedi per fronteggiarli (compilazione di statistiche del lavoro; riconoscimento di quello che allora si chiamava diritto di coalizione — forma la condanna delle coalizioni aventi per iscopo la violenta distruzione dell'ordine politico e sociale esistente; migliore regolamento dell'istruzione scolastica; umana ed intelligente disciplina del lavoro dei fanciulli, dei giovani e delle donne; savia regolamentazione della durata della giornata di lavoro; ampia legislazione sugli infortuni; creazione e finanziamento di Casse mutue di soccorso per i casi di malattia, di invalidità e di vecchiaia, per la tutela economica delle vedove e degli orfani e dei disoccupati).

⁽³⁾ In Italia, col D.L.G. 23 agosto 1917, fu nominata una Commissione incaricata di studiare l'assicurazione obbligatoria generale contro le malattie (V. BALDI, La riforma della previdenza sociale, in « Nuova Antologia» 1952, n. 1817) e col D.L.G. 21 marzo 1918, n. 361, istituita un'altra Commissione, chiamata a « studiare e proporre i provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace» articolata in due Sottocommissioni, l'una giuridica, l'altra economica. La seconda, presieduta dall'on. Edoardo Pantano (della quale fecero parte i senatori Tittoni, Cavasola, Righi, Mariotti, Salmoiraghi, Marconi, Ferraris, Bodio, Durante, Bettoni ed i deputati De Nava, Bonomi, Fradeletto, Colonna di Cesarò) affrontò i suoi compiti con indubbia larghezza di vedute e con piena coscienza degli infiniti rapporti di interdipendenza correnti tra le fonti della produzione ed i canali della distribuzione e redistribuzione del reddito. Il problema dell'assicurazione obbligatoria per i rischi del lavoro fu visto lucidamente: quello della disoccupazione impostato con un realismo commisto a patetici accenni. « Guai all'Italia — scriveva l'on. Pantano (retorica del tempo ?) — se il giorno in cui i superstiti dell'epica lotta verranno — come un dì i veterani delle legioni romane sul feretro di Marco Aurelio — a sfilare dinanzi all'Altare della Patria per deporre — bagnato del loro sangue vermiglio — il fiore della memoria e del sacrificio in onore dei loro compagni caduti eroicamente sulla breccia: guai all'Italia, se in quel giorno essi o i figli loro saranno costretti dal bisogno ad espatriare in cerca di pane e di lavoro!».

cinquanta anni, con una crescente angoscia attenuata da brevi intervalli di più o meno fondate speranze, al rovesciamento di quasi tutte le tavole dei valori. L'edificio della scienza, che sembrava assiso su fondamenta incrollabili, è stato il primo a mostrare larghe fenditure ed a far avvertire paurosi scricchiolii (quanto resta oggi, come principi primi, della fisica tradizionale? chi può negare che la chimica sia da tempo entrata nel campo che una volta era considerato proprio della alchimia o persino della magia?); l'economia e la politica, anche a prescindere dal travisamento del significato, che era stato fermo per secoli o addirittura per millenni, di un gran numero di vocaboli, han veduto di continuo morire, nascere, modificarsi, estinguersi e rinascere in tutti i più vari e contrastanti aspetti le teorie e persino le leggi che apparivano loro proprie, con ripercussioni di non mai prima avvertita ampiezza e profondità sul diritto, cosicchè può concludersi che all'infuori dei dogmi, accettati da quanti sono rimasti fermi nell'osservanza di una determinata religione, tutto è divenuto incerto, problematico, controverso, opinabile.

L'incertezza (anche sulla verità e giustizia delle regole pratiche di condotta), l'estrema difficoltà di far previsioni pur per un tempo relativamente vicino e per le stesse esigenze della semplice economia domestica; la continua erosione della moneta e la conseguente polverizzazione dei risparmi, il senso di precarietà di ogni assetto, hanno portato l'uomo medio ad aggrapparsi ad ogni idea e ad ogni regime che potessero farlo sperare almeno nel pacifico e duraturo godimento di quel minimo di beni necessari per tenerlo lontano dalla povertà e soprattutto dalla indigenza: ma il porsi della sicurezza sociale come un ideale o addirittura come una nuova concezione della vita, impone la costruzione di un sistema idoneo a fornire una spiegazione coerente e valida della trasformazione del mondo (4).

2. — Ma dopo aver rilevato che si sta, almeno in parte, modificando la visione che gli uomini hanno della vita, è necessario sottolineare che il processo di sovvertimento o di trasmutazione di molti valori si compie attraverso una serie di stridenti contraddizioni, le quali sono uno dei segni più eloquenti dell'estrema difficoltà di un qualsiasi assestamento e pongono in modo categorico la neces-

⁽⁴⁾ L'esigenza di una filosofia della sicurezza sociale comincia ad essere sentita da molti: nel solo anno 1951 sono stati pubblicati in Spagna gli studi del SAÉNZ (Critica de la Seguridad Social) e del PEREZ LANERO (Hacia una filosofia de la Seguridad Social) ed in Francia dello SHALLER (De la charité privée aux droits économiques et sociaux); nel 1952 l'autore di questo saggio si è largamente occupato del problema nella relazione presentata al XV Congresso Internazionale di Sociologia di Costantinopoli, Il diritto e le esigenze sociali contemporanee, in corso di stampa.

Anche il fondamentale saggio del Sombart su il « Borghese» (ed. it. Longanesi, Milano, 1950) vuole dichiaratamente (e può) esser considerato come un contributo alla storia dello spirito dell'uomo economico moderno e pone molti presupposti della filosofia in discorso.

sità di reagire a quella che potrebbe chiamarsi la filosofia e la politica dei luoghi comuni con una serie di ben dosati esami critici. Una delle istanze apparentemente più vive e generali del tempo nostro potrebbe essere considerata quella della libertà: ma l'osservatore attento non tarda a scoprire che a poco a poco le istanze di libertà vengono dai più relegate in secondo piano, nel progressivo campeggiare di quelle che s'incentrano sulla sicurezza sociale. Un gran numero (forse la maggioranza) degli uomini di oggi preferiscono di essere protetti piuttosto che liberi, ritenendo con maggiore o minore giustificazione, a seconda dei luoghi e delle circostanze, che la libertà politica si riduca a poco più di una lustra quando non sia accompagnata e presidiata da una concreta anche se modesta stabilità nel godimento di determinati beni. Ma, contemporaneamente, un certo numero di uomini, pur lasciandosi attrarre dagli ideali ed affascinare dalle illusioni della sicurezza, volge il pensiero e l'azione a fini ed a programmi contrastanti o addirittura repugnanti con qualsiasi ritorno alla normalità economica ed alla stabilità finanziaria, sforzandosi di ottenere, subito e con ogni mezzo, benefici particolari tali da compromettere la possibilità d'ogni equilibrato assetto e quindi idonei a causare o concausare una incertezza ed insicurezza più grande. In proposito, nessun esempio è più eloquente di quello che si può trarre dalle istanze alzantisi in molti Paesi (compreso il nostro) per strappar pensioni a favore « di tutti i vecchi, tutti gli invalidi, tutte le vedove e tutti gli orfani esistenti in un dato momento, indipendentemente da ogni precedente attività lavorativa svolta da essi o dal familiare deceduto» (5), istanze intese a distruggere, nel conclamato ed esaltato tempo della statistica e della tecnica, sinanche la più remota possibilità d'ogni pur faticoso equilibrio. Comunque, la storia della legislazione tra le classi dimostra che la sicurezza sociale, fondamentalmente intesa come garanzia di stabilità nel senso sopra accennato, è stata innanzi tutto e soprattutto invocata dal prestatore d'opera subordinata, ma prova altresì che essa è assai più facilmente dispensabile a costui che al lavoratore indipendente.

Per quel che riguarda la disoccupazione, occorre dunque, fra l'altro, indagare le tendenze del tempo nostro in ordine al tipo di lavoro più desiderato e ricercato, anche in relazione alla quantità di sicurezza che può procurare ed al costo, diretto o indiretto, della protezione che a quel lavoro è accordata. Il puro montante della retribuzione che è il corrispettivo d'ogni prestazione di lavoro subordinato non può piú di per sè essere considerato come l'elemento decisivo per valutare l'intensità degli impulsi, a ricercare ed a far conquistare una data occupazione, a lottare per conservarla, a riprenderla se perduta. Al

⁽⁵⁾ V. Palma, Considerazioni sui sistemi finanziari relativi ad un ordinamento di pensioni in « Rivista della Previdenza Sociale» 1951, pag. 1.

di là del salario o dello stipendio si appetiscono e si ricercano oggi quelle occupazioni alle quali di solito sono connesse prospettive più o meno solide di stabilità e certezza di sicure protezioni contrattuali o legislative, accoppiate a speranze di future provvidenze ancora più larghe.

3. — Le istanze rivolte al conseguimento della sicurezza (6) hanno fatto declinare il concetto di rischio in gran parte connesso a quello di iniziativa e posto alla ribalta quelli di bisogno. Il concetto di bisogno, proprio per il favore con il quale è stato da molti presentato ed accolto, non può tuttavia essere ricevuto senza critica. E questa critica deve valutare anche e specialmente le tendenze che portano a ritenere preferibile una compressione dei bisogni, a patto che quelli più elementari e vitali trovino una sufficiente copertura, ed a mettere nella debita luce la corsa alla retribuzione fissa, difesa e potenziata dalle provvidenze sociali.

⁽⁶⁾ La sicurezza sociale non va confusa con quella giuridica: la seconda si sostanzia nella garanzia intesa a far certo l'individuo che la sua persona, i suoi beni ed i suoi diritti non saranno esposti alla violenza e, conseguentemente, che in ogni caso di violenza la società assolverà i suoi compiti di protezione o quanto meno di riparazione.

La prima invece mira a consentire all'individuo di fronteggiare l'insieme di quelle circostanze avverse, prevedibili ed imprevedibili, che possono, pur nell'integrità della sua sfera giuridica, ridurlo alla povertà o addirittura all'indigenza, ponendo a sua disposizione i mezzi e gli istituti predisposti per una migliore distribuzione della ricchezza accumulata e prodotta e per un equo livellamento dei redditi.

Per una interessante visione di taluni riflessi economico-sociali della sicurezza giuridica, cfr. Stuart Mill (*Principii di economia politica*, con alcune delle sue applicazioni alla filosofia sociale, in « Biblioteca dell'Economista», I serie vol. XII, pagg. 527 - 529).

CAPITOLO II

CAUSE DEL DECLINO DEL CONCETTO DI RISCHIO DEL ROVESCIAMENTO E DELLA TRASMUTAZIONE DI MOLTI VALORI TRADIZIONALI E DELLA CORSA ALLA RETRIBUZIONE FISSA

 Iniziativa individuale e spirito di avventura. — 5. Decadere della borghesia mercantilistica. — 6. Processo formativo della nuova borghesia.

4. — Agli inizi di quella rivoluzione industriale che tra la fine del 700 ed i primi dell'800 portò alla manifattura ed alla macchinofattura, il mondo poteva considerarsi ancora grande. L'Africa era in gran parte inesplorata e soprattutto per la sua zona equatoriale le carte avrebbero potuto ancor recare l'antica dicitura Hic sunt leones; l'Asia, sostanzialmente molto più conosciuta, vedeva tuttavia quasi tutti i porti della Cina e del Giappone chiusi al commercio straniero: l'America offriva sterminate distese di terra libera e si preparava, con maggiore larghezza, a ricevere e fondere nella sua ricchissima matrice quelle correnti migratorie che acquistarono un particolare rilievo nella seconda metà dell'800; l'Australia era un continente in gran parte da scoprire e semivergine, punteggiato da colonie penali che, fondate dagli inglesi nel 1788, durarono fino al 1840. Ma il mondo era grande soprattutto perchè, non essendo stati ancora aperti i canali di Suez e di Panama, la marina velica doveva impiegare mesi e mesi nella difficile e fortunosa circumnavigazione dell'Africa e dell'America e varie settimane per il congiungimento dei porti atlantici dell'Europa con quelli delle antiche colonie olandesi ed inglesi degli Stati che avevano da poco preso il nome di Uniti (7). Questa grandezza e in un certo senso questa verginità del mondo alimentava un vivo spirito di avventura e rendeva possibili le più svariate forme di una economia di conquista e di rapina. L'impulso all'iniziativa individuale, l'audacia, la spregiudicatezza e la fortuna entravano ancora

⁽⁷⁾ Si pensi che ancora nel 1799 Napoleone Bonaparte si servì, nella spedizione d'Egitto, delle « mezze galere» trovate negli arsenali pontifici e che nella prima metà dell'800 soltanto i più veloci clippers nord americani riuscivano ad attraversare l'Atlantico in circa diciannove giorni ed a percorrere il tragitto da New York a San Francisco, per la via del Capo Horn, impiegando tra i novanta e i novantacinque giorni.

Qualcuno di questi clippers poteva sfiorare, in condizioni particolarmente favorevoli, la velocità di 15 nodi all'ora, quasi doppia di quella dei comuni velieri da trasporto e notevolmente superiore a quella delle prime navi a vapore, che a fatica riuscivano a toccare i 10 nodi (l'« Enterprise», nel 1825, impiegò centotredici giorni per raggiungere, dall'Inghilterra, Calcutta).

come elementi largamente determinanti nella possibilità di creare, perdere e ricostruire patrimoni anche ingenti : la teoria del « destino in pugno» era cara ad un gran numero di uomini, una parte almeno dei quali si sentiva sospinta ad andare per terra e per mare o dal bisogno di un'aria più libera di quella che poteva respirarsi nel paese natìo, o dalla necessità di sottrarsi alle persecuzioni religiose o dall'anche onesto convincimento di essere chiamati a far opera di pionieri, per dar 'ustro e potenza alla Patria. Grandi compagnie commerciali si erano andate formando intorno alla fine del '600, quando i miraggi coloniali si erano fatti più allettanti e le colonie si classificavano ancora in colonie di conquista, commerciali, agricole, di piantatori e penali. Queste Compagnie private di colonizzazione e di commercio (8) acquistarono particolare importanza in Inghilterra ed in Olanda, assai minore in Francia. L'Inghilterra fondò nel 1600 la Compagnia delle Indie, che durò fino al 1858; l'Olanda nel 1602 la sua prima Compagnia che ebbe sede a Batavia e nel 1621 quella delle Indie Occidentali, con sede a Caracas, che ebbe vita fino al 1771.In Francia furono costituite la Compagnia di San Cristoforo per le Antille (1620); quella dei Cento Soci per il Canadà (1628) e quella delle Indie Orientali, voluta da Colbert, che operò fino al 1769.

L'Italia, i cui navigatori, commercianti e banchieri eran stati, sino alla fine del XV secolo, in un certo senso il sale della terra, tagliata fuori dalle grandi rotte dell'Atlantico e del Pacifico e con le Marinerie delle Repubbliche di Genova e di Venezia in progressiva decadenza, non potè partecipare alle nuove imprese di colonizzazione. Pur tuttavia era ancora abbastanza diffuso anche tra noi l'amore per il rischio e lo spirito di avventura: la marineria genovese aveva infatti conservato il privilegio per il trasporto dei negri dalle colonie spagnole e non disdegnava la guerra di corsa (9), mentre — più tardi — il blocco continentale invogliava le popolazioni rivierasche ai rischiosi lucri del contrabbando.

⁽⁸⁾ Le Colonie fondate da private Compagnie commerciali erano definite dalla vecchia dottrina come « ex secessione conditae», per distinguerle da quelle statali, denominate « Coloniae ex publico consilio». V. F.E. GEFFCKEN, Politica della Popolazione, Emigrazione, Colonie, in « Biblioteca dell'Economista», III serie, Tomo XIII, pag. 1193.

⁽⁹⁾ Il missionario Padre Guattini ci ha lasciato un interessante relazione del viaggio compiuto dal 1666 al 1670 nel regno del Congo, in cui è largamente descritta una traversata da Bahia all'Europa a bordo di una nave genovese, comandata dal capitano Giovanni Battista Germano.

Corsari genovesi correvano ancora i mari tra la fine del '700 ed i primi anni dell'800: tra questi meritano di essere ricordati Francesco Dall'Orso e sopratutto Giuseppe Bavastro.

Per dare una chiara idea di ciò che volesse dire allora viaggiare per mare va citato — come forse il più significativo tra i molti che potrebbero ricordarsi — il combattimento sostenuto nel 1763 dalla nave genovese «San Francesco di Paola», armata in «corsa e mercanzia» che in una traversata da Genova a Cadice fu assalita da una squadra di corsari algerini, composta di una fregata e cinque sciabecchi.

Il comandante Castellini fece mettere in batteria i suoi trenta cannoni, armò tutti i passeggeri e dopo sei ore di battaglia riuscì a respingere, perdendo ottanta uomini tra morti e fe-

Questo clima di avventura e di pericolo, di grosso anche se rischioso guadagno, di facili conquiste di territori senza bandiere o ad incerti confini, consolidava il mercantilismo della già formata borghesia dei Paesi anseatici ed atlantici, avvalorando lo spirito di iniziativa e le qualità personali di abilità e di coraggio (10).

Un po' dappertutto e specialmente nei Paesi anglosassoni e nell'America del Nord, alitava il vento di conquista del capitalismo. Nell'America del Nord tutti credevano — allora — alla possibilità di poter cogliere e sfruttare la fortuna e nello stesso proletariato americano, sospinto verso i pascoli e le foreste della terra libera, si andava formando una tradizione pionieristica ed eroica, nella quale l'associazione tra il carro (la nave delle praterie) la vanga e il fucile sembrava naturale e necessaria. Anche l'Italia partecipò, in un certo senso, a questo spirito di avventura, se non altro perchè un grandissimo numero dei suoi figli furono sospinti o costretti a cercar lavoro oltre monte e sopratutto oltre mare. A prescindere da quell'afflato volontaristico (più tardi detto garibaldino) che portò non pochi italiani a combattere nelle guerre civili (Spagna) o di indipendenza (Grecia, Stati del Centro e del Sud America) accesesi nei primi decenni dell'800, affondante le sue più fresche radici nelle leve napoleoniche ed in quella

riti, le preponderanti forze barbaresche, ritornando trionfante in Patria, ove fu decorato del titolo di Magnifico. V. Giorgio Molli, La marina antica e moderna; passim.

Ancora nel 1825, mentre l'Egeo era teatro delle lotte tra Greci e Turchi, che segnavano tra l'altro una delle ultime vampate della guerra di corsa, il Bey di Tripoli, in guerra col Re di Sardegna, armava navi barbaresche per molestare il commercio tirrenico: ma il suo divisamento non riuscì perché una squadretta sarda, al comando di Francesco Sivori, penetrò nel porto di Tripoli e con lance guidate da Giorgio Mameli distrusse due navi nemiche, costringendo il Bey alla pace. Cfr. P. Silva, Il Mediterraneo, vol. II, pag. 13).

⁽¹⁰⁾ È opportuno ricordare che la tratta dei negri fu equiparata soltanto nel 1824 alla pirateria ed appena nel 1831 fu firmata la convenzione tra la Francia e l'Inghilterra per la sua repressione. Nel 1826 il porto francese di Saint Malò armava ancora quindici navi per la tratta e molte altre erano concentrate a Nantes ed a Marsiglia. L'ultimo Paese non mussulmano ad abolire la schiavitù fu il Brasile nel 1888: ma ai primi del '900 l'Italia aveva ancora nel Mar Rosso una flottiglia dei Sambuchi, destinata a fermare i navigli carichi di schiavi negri, venduti sui mercati turco-arabi.

Nè va sottaciuto che le « lettere di corsa», cioè le patenti con cui uno Stato belligerante autorizzava il naviglio mercantile a predare a mano armata quello dello Stato nemico, ebbero praticamente valore sino alla guerra di secessione americana, per quanto gli antichi corsari fossero sostituiti dai cosiddetti « violatori di blocco». V. Giorgio Molli, op. cit., pagg. 489 e segg. e Wilson, Les flottes de guerre au combat, vol. I, pagg. 38 e segg.

La forza attrattiva della possibilità di grandi guadagni e persino dell'elemento romanzesco connaturato a molte imprese od industrie rischiose, non era sfuggita ai vecchi economisti, e tra gli altri ad Adamo Smith: cfr. Chessa, La teoria economica del rischio e dell'assicurazione, vol. I. pag. 152.

Un'analisi però molto più accurata si trova negli scritti di alcuni economisti moderni, già in grado di volgersi al passato con l'ampiezza di visuale e il distacco di chi ha assistito al tramonto della prima rivoluzione industriale ed all'avvento della seconda: V. sopratutto il Sombart, là dove descrive (op. cit., pagg. 25 e segg.) lo spirito dell'impresa come una sintesi di avidità di denaro, amore dell'avventura e capacità inventiva, oppure là dove (pag. 46), ricordando le antiche enumerazioni dei mezzi per far denaro, parla della ricerca dei tesorie dei guadagni che possono procurarsi con la violenza o infine là dove (pagg. 96 e segg.) tratta dei pirati e dei corsari.

rinascita dello spirito militare che si verificò nel corso del Direttorio del Consolato e del primo Impero (11), più di ventun milioni di italiani, tra il 1876 ed il 1948, lasciarono la Patria.

È indubbio che una parte di essi, e sopratutto quelli che tra il 1876 ed il 1914 si diressero verso le Americhe, finirono col farsi una mentalità non sostanzialmente diversa da quella dominante negli ambienti politico-sociali nei quali si acclimatarono. Parimenti non pare azzardato affermare che non pochi tra i rimpatrianti riportarono in Italia quello spirito individualistico di iniziativa che avevano assorbito nei Paesi in cui si era esercitato il loro duro lavoro. Comunque, la borghesia italiana sino al 1914 non ostante le antiche propensioni a mangiare quello che in altri Paesi fu chiamato « il pane del Re» e cioè a cercare rifugio nel placido porto degli impieghi pubblici o semi-pubblici, ed una parte delle più tecnicamente qualificate e meno povere classi popolari (si pensi all'artigianato in genere ed agli equipaggi delle flottiglie del corallo, che partivano, specialmente dal golfo di Napoli, per le acque del Tirreno e per i mari del sud) subivano ancora più o meno l'influsso degli ideali mercantilistici ed inclinavano ad affidare le loro fortune alle libere intraprese, difendendosi col risparmio e con la saldezza dei vincoli familiari delle congiunture avverse e dell'incalzare del bisogno nella vecchiezza.

5. — Il 1914 segna l'inizio della grande crisi o, più esattamente, porta a far rilevare, da un lato, una imponente serie di fenomeni dei quali non era stata ancora messa in luce l'ampiezza e la profondità e, dall'altro, a porre le premesse spirituali ed economiche della polverizzazione, tuttora in corso, dei ceti medi. La borghesia mercantilista, già solida nelle città anseatiche, in Inghilterra ed in Olanda, rafforzatasi in Francia sotto il Direttorio e salita alla sua più grande potenza durante il regno di Luigi Filippo; apparsa, come insieme di gruppi politici con un minimo denominatore sostanzialmente comune, nell'Italia di Cavour, di Ricasoli, di Farini, di Minghetti e di Sella, comincia a scricchiolare in tutte le sua giunture. Questi scricchiolii si avvertono a partire — grosso modo — dal 1870, non ostante le resistenze (in certi Paesi, come la Francia, vigorosissime) della concezione censitaria dell'elettorato e del valore preminente

⁽¹¹⁾ La storia dei moltissimi italiani che tra la fine del '700 e la prima metà dell'800 corsero combattendo o navigando il mondo, richiederebbe la consultazione di un gran numero di opere, specie di carattere militare, e la citazione di almeno qualche centinaio di nomi particolarmente significativi: qui però non possono non essere ricordati Annibale Santorre di Santarosa, morto per la libertà greca a Sfacteria nel 1825, Enrico Cialdini, legionario nelle prime guerre Carliste e dipoi senatore e generale d'armata, e sopratutto Gerolamo Nino Bixio, fratello di quel Giacomo Alessandro che fu ministro dell'agricoltura nel primo Gabinetto di Luigi Napoleone. Il Bixio, generale di Divisione e senatore, spinto dal desiderio di aprire all'Italia nuovi traffici, armò dopo il 1870 un piroscafo, il « Maddaloni» e morì di colera nelle acque dell'Isola di Sumatra il 16 dicembre 1873.

attribuito alla proprietà terriera e in gran parte si riconnettono alla funzione psicologica e strumentale della macchina, come strumento livellatore, perchè la macchina esercita una profonda influenza non solo sulla trasformazione da agricolo in industriale di una parte del proletariato, ma anche determina una vastissima crisi dell'artigianato. L'osservatore storico attento sa benissimo che l'artigianato ha rappresentato per secoli, soprattutto in Europa, il grande vivaio di trapianto e di irrobustimento della borghesia. Il lavoratore subordinato, non appena si sentisse capace di una particolare qualificazione e ricco di una certa sensibilità artistica, guardava all'artigianato, inteso come libera espressione delle sua capacità creative e come strumento di conversione del salario in reddito, come al primo gradino della sua elevazione spirituale ed economica; e l'ansia di uscire dagli schemi, rigidi e duri, specie dove e quando la forza del layoratore non era ricostituita in seno all'associazione professionale, del contratto di salario, era in sostanza un'ansia di libertà, che lo portava a modellare i suoi ideali e le sue aspirazioni su quelli della borghesia produttrice e venditrice di merci, intellettuale e tendenzialmente oligarchica, per quanto aperta e pronta ad ogni trasfusione di sangue robusto e nuovo (12). Ma a poco a poco la macchina padroneggia la borghesia e svuota l'artigianato, sia col rimpicciolire, nel senso per accenni già chiarito, il mondo e col togliere forza e lievito al rischio e all'avventura, sia col dar vita ad un quarto e quinto Stato, sia con l'isterilire le ispirazioni artistiche, sacrificando la qualità e sopratutto l'originalità alla quantità ed al prezzo.

Le distanze spirituali tra l'artigianato e la borghesia erano state modeste e comunque facilmente superabili, almeno in Europa e sopratutto in Italia, nei secoli che vanno tra il XVI ed il XIX; ancora per buona parte dell'800, nei paesi più artisticamente dotati, l'artigianato guidava o correggeva il gusto e la moda, generalmente pago del capitale (strumenti di lavoro, considerazione sociale, modesto credito e figli) che era riuscito a procurarsi o aveva fondate speranze di accumulare.

Erano i tempi in cui, almeno in Italia, non era raro trovare, anche fuor di Toscana, artigiani (nella più larga accezione del termine) aventi qualche dimestichezza con Dante, col Pulci e con l'Ariosto, uditori abituali dei primi corsi delle Università popolari e fondatori o soci delle innumeri società di mutuo

⁽¹²⁾ Par certo che gli artigiani abbiano costituito nel corso del medio evo una specie di aristocrazia caratteristica dalla nascita (donde i vantaggi dei loro figli nei confronti di quelli dei lavoratori non qualificati) ma è indubbio che dipoi si sono andati ponendo come una aristocrazia reclutata sulle basi del merito. Cfr. Marshall, *Principii di economia*, UTET, 1927, pagg. 557 e segg. e 665 e segg.

soccorso che ebbero larga e spesso non infeconda fioritura (13). Ad essi seguirono però i tempi in cui, in tutto il mondo, tra la fine della prima e l'inizio della seconda rivoluzione industriale, la meccanizzazione doveva portare al moltiplicarsi di una serie infinita di operazioni parcellari, prive di iniziativa e di responsabilità e impossibili ad essere colte dal lavoratore attraverso una concezione di insieme: i tempi che giustamente Friedmann (14) chiamava della « dispiritualizzazione» del lavoro ed in cui la distinzione fra compiti direttivi e compiti esecutivi non poteva non tendere a far dei tecnici superiori una casta chiusa e cioè, in pratica, ad ostacolare quel reclutamento dal basso che era stato una delle caratteristiche dei periodi storici nei quali la competenza professionale dischiudeva possibilità quasi illimitate di ascesa sociale.

Già nel 1914 acque sotterranee avevano eroso, più o meno inavvertitamente, il terreno su cui riposavano gli assetti spirituali ed economici della borghesia e dell'artigianato. Buona parte dell'industria aveva assunto proporzioni tali da non poter essere più condotta e gestita da individui singoli o da nuclei familiari e di conseguenza le società per azioni, con frequenza sempre maggiore a catena, avevano disumanizzato i rapporti tra imprenditore e lavoratore, trasferendo in gran parte le leve di comando e cioè il potere effettivo dalle mani dell'industriale puro a quelle del finanziere e del dirigente. La produzione su commissione, vale a dire per il cliente dato, andava perdendo terreno di fronte a quella anonima per il mercato e la conquista dei mercati e il quasi universale allargamento del suffragio elettorale (15) andava portando alla ribalta politica

⁽¹³⁾ Nelle vecchie e solide case della nobiltà e della media e grassa borghesia dell'800 italiano, nei musei, nelle botteghe degli antiquari è ancora possibile farsi un'idea del grande valore artistico dell'artigianato: basta prendere in mano od accarezzare un damasco o un broccato, esaminare un arazzo, soppesare un fucile da caccia con le canne battute a mano e i cani niellati, bere il caffè in una tazza di ceramica, respirare l'odore del passato aprendo una cassapanca di noce scolpito o un cofano di cuoio bulinato e dorato, farsi luce con un doppiere d'argento, di peltro o di bronzo. E gli esempi potrebbero moltiplicarsi.

⁽¹⁴⁾ V. Georges Friedmann, Problemi umani del macchinismo industriale, sopratutto alle pagg. 357 e 458 e segg.

V. anche Gini, *Patologia economica* (V edizione, UTET, 1952). L'ampio trattato del Gini merita una particolare attenzione, sia per l'accurato studio della fenomenologia economica della società borghese, contrapposta a quella delle società diverse dalla borghese (pagg. 3-70), sia per l'analisi della disoccupazione sotto il profilo dinamico o statico (pagg. 482-513).

⁽¹⁵⁾ Agli inizi del Regno, sotto l'impero della legge 17 dicembre 1860, n. 4513, il corpo elettorale si aggirava intorno alle 400 mila unità; con la legge del 22 gennaio 1882, n. 593, gli elettori superarono i 2 milioni, per salire dipoi ad oltre 8 milioni, per virtù delle leggi riunite nel Testo unico 26 giugno 1913, n. 821.

Nel primo dopoguerra, con le leggi raccolte nel Testo unico 2 settembre 1919, n. 1495, gli elettori superarono gli 11 milioni, per discendere a circa 9 e mezzo per effetto della legge 17 maggio 1928, n. 1015.

Infine le elezioni per la Costituente del 1946 e quelle politiche del 1948 videro iscritti nelle liste oltre 29 milioni di elettori. In sintesi, il corpo elettorale italiano, che agli inizi del Regno non raccoglieva il 2% degli abitanti, è arrivato a mano a mano ad abbracciare oltre il 62% della popolazione. V. Documenti di vita italiana, 1952, n. 12, pagg. 757 e segg.

masse sempre più lontane da quello spirito sostanzialmente conservatore, anche se in apparenza progressista o radicale, che almeno sul terreno sociale aveva caratterizzato la borghesia mercantilista e gran parte dell'artigianato.

La prima guerra mondiale trovò quindi, nel luglio del 1914, un terreno in parte pronto a ricevere nuove sementi e a produrre nuovi raccolti.

Comunque, ad essa sono imputabili alcune trasformazioni profonde o principalmente quelle dovute:

- a) all'affievolirsi e venir meno del concetto della sussistenza secondo il proprio stato (nel senso descritto, propugnato e difeso dal Sombart in moltissimi dei suoi scritti);
- b) all'entrata in massa della donna nel mondo del lavoro subordinato e retribuito;
- c) all'ampliamento dei compiti e delle funzioni dello Stato e quindi ad un accrescimento della burocrazia con velocità ed in misura prima sconosciute;
- d) all'erosione (in qualche caso giungente sino alla completa volatizzazione) dei risparmi dei ceti medi (16);
- e) all'intensificazione del processo di industrializzazione dei lavoratori agricoli;
- f) alla pratica chiusura di molti dei normali sbocchi migratori, alla difficoltà della riconversione delle industrie belliche e quindi al pauroso rilievo assunto dal fenomeno della disoccupazione;
 - g) all'approfondimento dei contrasti tra le classi;
- h) al tramonto, non ostante qualche contraria apparenza, dello spirito di avventura, della fiducia nelle illimitate possibilità di un'economia liberista e persino della stessa fiducia dell'uomo nella sua forza e nei suoi destini.

Alla fine della prima guerra mondiale le acque sotterranee hanno cominciato a far franare il terreno degli assetti tradizionalistici ed a confondersi con quelle impetuosamente scorrenti alla superficie.

Il convincimento che tra il 1914 ed il 1919 si sia verificata la fine di un mondo, non è una pura opinione letteraria nè uno stato romantico di coscienza: è un dato della realtà, di cui tutti dobbiamo tener conto.

L'economia di questo saggio non consente un'analisi nè dello spirito del primo capitalismo (commistione dello spirito dell'impresa con quello borghese, composto di calcolo, circospezione, ragionevolezza ed economia) nè una descrizione del tramonto di quella concezione eroica dell'imprenditore e del mercante

⁽¹⁶⁾ La già ricordata Commissione per il dopo guerra, allarmata della crisi dei ceti medi, aveva auspicato la ripresa delle attività delle professioni liberali, della piccola proprietà e dell'artigianato, da facilitarsi con opportune provvidenze creditizie e con particolari agevolazioni fiscali (op. cit. pag. 99).

che aveva trovato i suoi più alti accenti lirici in Ruskin (17), nè tanto meno un inventario dei valori sommersi o sovvertiti : certo si è però che il senso di sicurezza e di solidità spirante nelle generazioni fiorite tra il Trattato di Vienna e quelle che posero fine alla guerra italo-turca ed alle guerre balcaniche sembra esser definitivamente sparito. Quello che ancora restava dei vecchi assetti (soprattutto nell'America del Nord) è stato distrutto e travolto dalla seconda guerra mondiale : il fatto che oggi si verifichi la corsa ai poli, cioè la ricerca e l'occupazione delle ultime terre libere nel continente artico ed in quello antartico, e sia pure per scopi più di potenza che di colonizzazione; che nel vecchio e nel nuovo mondo non ci si preoccupi più di disboscare le foreste ma se mai di conservarle o di ricostituirle; che l'emigrazione sia non solo bloccata dagli egoismi politici e sindacali dei Paesi con minore disoccupazione e più alti salari ma anche in un certo senso paralizzata dall'infiacchimento dello spirito di avventura e quindi dal desiderio di rischiare il meno possibile e di godere il più possibile dei commoda della cosidetta civiltà, dal campo sportivo al cinematografo, sono tutti segni eloquenti dei quali ogni studioso ed ogni legislatore deve tener gran conto nel giudicare, nel proporre e nel dettar norme.

6. — Le considerazioni che precedono possono, prima facie, apparire non strettamente pertinenti al tema di questo saggio.

Ma non è così, come si tenterà subito di dimostrare anche con l'ausilio di un certo numero di dati statistici, nella speranza di illuminare il processo formativo della nuova borghesia ed i nuovi orientamenti del proletariato, con particolare e costante riferimento alla correlazione esistente tra questi processi, i primi assetti previdenziali e l'accentuarsi delle istanze per la sicurezza sociale.

Va però detto, preliminarmente, delle difficoltà che un privato studioso, e per giunta di formazione culturale prevalentemente storico-giuridica, non puó non incontrarre nel cercar qualche dimostrazione statistica di assunti del genere. L'autore di questo saggio non ha trascurato di ricercare ogni possibile sorgente di dati e si è anche avvalso, per le ricerche e l'elaborazione di quelli che egli riteneva indispensabili ed andava a mano a mano indicando, della collaborazione di specialisti, tra i quali egli ritiene doveroso menzionare il dott. Isidoro Franco Mariani, compilatore della prima delle tavole statistiche che verranno tra breve presentate e commentate.

⁽¹⁷⁾ V. Ruskin, I diritti del lavoro, Primo saggio (Le radici dell'onore), pagg. 97 e segg. dell'ed. italiana (Laterza, Bari, 1946).

CAPITOLO III

CONSIDERAZIONI SULLA POPOLAZIONE ATTIVA ITALIANA NEGLI ANNI TRA IL 1881 ED IL 1950

- Dati statistici concernenti gli impiegati statali. 8. Aumento del personale in servizio presso enti statali. — 9. Attuali vantaggi del lavoro subordinato — 10. Insicurezza e decadenza del lavoro indipendente.
- 7. Agli albori del Regno la popolazione attiva italiana, composta delle persone di età superiore ai dieci anni, normalmente svolgenti un'attività economica, era in gran parte occupata nell'agricoltura. Prescindendo dai dati degli anni correnti tra il 1861 ed il 1880, di difficile raccolta e comparazione, la seguente tav. I raggruppa le indicazioni risultanti dai censimenti del 1881, 1901, 1911, 1921, 1931 e 1936 (18).

Per il 1947 e per il 1950 i dati di cui possiamo disporre sono meno certi e derivano da valutazioni dell'Istituto Centrale di Statistica (1947) o da calcoli dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (1950).

La successiva tavola II raggruppa queste rilevazioni.

⁽¹⁸⁾ Fonti usate per la compilazione della tav. I:

Per il 1881 e il 1901: Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio - Direzione generale della Statistica: Annuario Statistico Italiano 1904, Roma, Tip. Naz. di G. Bertero & C., 1904.

²⁾ Per il 1911: Ministero dell'agricoltura, industria e commercio - Direzione Generale Statistica e del Lavoro - Uff. del Censimento: Censimento della popolazione del Regno d'Italia al 10 giugno 1911, vol. V, Roma, Tip. Naz. di G. Bertero & C., 1915 e vol. III, id. 1916.

³⁾ Per il 1911-21: Istituto centrale di statistica: Censimento della popolazione del Regno d'Italia al 1º dicembre 1921, vol. XIX, Roma, Stab. Poligrafico dello Stato, 1928.

⁴⁾ Per il 1931: Istituto centrale di statistica: VII Censimento generale della popolazione al 21 aprile 1931, vol. IV, p. II, Roma, Tip. Failli, 1934 e: Annuario statistico italiano anno 1934, Roma, Ist. Poligrafico dello Stato, 1934.

⁵⁾ Per il 1936: Istituto centrale di statistica : Annuario statistico italiano, 1951, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1951.

Tav. I. — Popolazione attiva di 10 anni e più classificata per categorie di attività economiche. (a)

(migliaia di unità)

						1	1936			
CATEGOBIA DI ATTIVITA'	1881	1901	1911	1921	1931	CONFINI DEL- L'EPOCA	CONFINI ATTUALI			
		A) In :	TOTALE							
		,								
Agric. caccia e pesca (b)	8.615	9.443	9.086	10.264	8.168	8.843	8.689			
Industria	4.223	3.875	4.435	4.560	5.225	5.375	5.254			
Trasp. e comunic.	313	421	578	795	795	702	675			
Commercio	587	754	819	1.055	1.319	1.505	1.463			
Credito e assicuraz. (c)		14	33	47	104	100	97			
Attività e arti libere, culto	367	402	443	542	570	514	265 (d)			
Amministr. pubblica	327	382	437	574	513	632	779 (e)			
Amministr. privata	44	56	57	148(f)	29	13	80 (g)			
Economia domestica	676	567	483	446	540	661	641			
TOTALE POPOLAZIONE ATTIVA (b) .	15,152	15,914	16,371	18.431	17.263	18.345	17.943			
% sulla popolaz. totale	53,2	49,0	47,2	48,5	41,9	43,2	42,7			
B) Donne										
Agric. caccia e pesca (b)	3.101	3.120	2.973	3.117	1.539	2.432 1				
Industria	1.942	1.324	1.388	1.250	1.252	1.377				
Trasporti e comunicaz	3	8	16	23	27	35				
Commercio		163	191	222	281	437				
Credito e assicurazione (c)	143		1	5	13	12				
Attività e arti libere, culto	94	132	151	232	269	255				
Amministr. pubblica	2	5	7	19	41	113				
Amministr. privata	1	1	4	28 (f)	9	1				
Economia domestica	412	397	390	381	473	585				
Totale donne (b)	5.698	5.150	5.121	5.277	3.904	5.247				
(-,	,)	ļ						
	•	RATORI II	DIPENDE	NTI (h)						
Agric., caccia e pesca	?	}				6.388	6.257			
Industria	?	1.353	924	1.013	1.075	1.194	1.174			
Trasp. e comunic	?	15		87	163	173	171			
Commercio	?	470	476	732	869	1.016	995			
Credito e assicuraz. (c)	?	2	3	4		1	1			
Attività e arti libere, culto	2				••••	113	110			
Amministr. pubblica	?			••••	• • • •	-	-			
Amministr. privata	?					-	-			
Economia domestica	?	••••	/	••••		_	_			
Totale indipendenti	?				••••	8.885	8.708			

Note a pagina seguente.

Rami di attivita'	1947	1950		
	(migliaia di unità)			
Agricoltura	9.629	9.803		
Industria	6.268	6.382		
Trasporti e comunicazioni	800	816		
Commercio	1.726	1.759		
Credito e assicurazione	150	152		
Attività e arti libere, culto	316	321		
II ·		1		

1.200

661

20.833

1.223

675

21.215

Tav. II. - Popolazione attiva per rami di attività

Le osservazioni suggerite dall'esame delle prime due tavole forniscono, ferme le cautele con cui debbono essere considerate le cifre, specie per quanto ha tratto ai dati relativi ai singoli settori di attività, un'idea abbastanza esatta di quello che è stato lo sviluppo economico-sociale del nostro Paese negli ultimi settant'anni.

Nota della Tav. I:

Amministrazione pubblica

Percentuale sulla popolazione totale

TOTALE POPOLAZIONE ATTIVA . . .

⁽a) Nel 1881 e nel 1901, popolazione in età di 9 anni compiuti.

⁽b) Le differenze presentate da questo dato nel tempo si spiegano con il fatto che quote variabili di donne appartenenti a famiglie rurali, coadiuvanti i congiunti anche nei lavori agricoli sono state considerate, volta a volta, addette all'agricoltura, e quindi comprese nella popolazione attiva; ovvero in condizione non professionale, come attendenti alle faccende domestiche, e quindi escluse dalla stessa. L'influenza dell'inclusione della popolazione femminile agricola nella popolazione attiva appare particolarmente sensibile nel 1921.

⁽c) Per garantire la comparabilità con i risultati degli ultimi due censimenti, i dati relativi al 1901, al 1911 ed al 1913 sono stati depurati di quelli concernenti gli addetti ad altre attività (spedizionieri, commissionari, sensali, mediatori, addetti ad aziende commerciali in genere, ecc.), che nei censimenti indicati formano una classe unica con il settore del credito e assicurazione. Tali dati sono stati qui trasferiti fra quelli riferentisi al commercio.

⁽d) Esclusi gli addetti all'insegnamento, pubblico e privato, che sono invece compresi nei dati relativi al 1936 confini dell'epoca, ed agli anni precedenti.

⁽e) Compresi gli addetti all'insegnamento pubblico, che sono invece esclusi dai dati relativi al 1936, confini dell'epoca, ed agli anni precedenti.

⁽f) La differenza di questo dato rispetto a quelli degli altri censimenti si spiegherebbe, almeno in parte, con if atto che nel censimento 1921 sarebbero stati assegnati all'amministrazione privata coloro che nella scheda di censimento non specificarono l'attività economica.

⁽g) Compresi gli addetti all'insegnamento privato, che sono invece esclusi dai dati relativi al 1936, confini dell'epoca, ed agli anni precedenti.

⁽h) Per i censimenti 1901-1931, comprendono i padroni, gli imprenditori, gli artigiani indipendenti ed i direttori di aziende; per il 1936, i padroni, i piccoli padroni, gli artigiani e assimilati, i liberi professionisti.

Innanzi tutto la popolazione attiva in rapporto a quella totale appare in via di riduzione fino al 1936, per poi presentarsi in aumento nel dopoguerra: aumento che appare logico anche in linea teorica, in quanto corrisponde a quello del livello del benessere economico.

Una progressiva riduzione si rileva nella popolazione addetta all'agricoltura: questa popolazione, dopo avere sfiorato quasi il 60 % nel 1901, scende al di sotto del 47 % nell'ultimo periodo considerato.

In via di progressiva espansione è invece la popolazione industriale, che nell'ultimo dopoguerra rappresenta circa un terzo di quella attiva.

Forti incrementi si osservano anche nell'attività commerciale e negli appartenenti (come meglio si rileverà in seguito) alle pubbliche amministrazioni, mentre presenta diminuzioni particolarmente notevoli il gruppo delle professioni libere.

Dall'esame delle tav. I e II si possono dunque individuare le varie fasi di quella evoluzione che da una economia prevalentemente agricola ha portato alla formazione di una struttura economica in cui le attività industriali e, in misura, minore quelle cosiddette «terziarie» hanno un rilevante peso.

Inoltre, le cifre di dette tavole rilevano anche quel processo di progressiva saturazione in un settore, quello agricolo, che sembra ormai non più atto (a meno di radicali riforme di struttura, utilmente possibili soltanto in alcune zone del Paese e press'a poco in quelle in cui sono già state intraprese) a garantire un soddisfacente livello di vita a coloro che vi appartengono (19). Ma il fenomeno più importante, messo in luce nelle due prime tavole, è l'abbandono delle professioni libere da parte di molti che le esercitavano o che, per tradizioni familiari e requisiti culturali, erano destinati ad esse, e la continua maggiore spinta alla ricerca di impieghi pubblici. Gli appartenenti ai vari gruppi delle professioni libere, infatti, che nel 1931 avevano raggiunto il 3,3 % della popolazione attiva globale, sono scesi all'1,5 % nel 1936 (confini dell'epoca) o al 0,8 % (confini attuali) per risalire appena all'1,5 % nel 1947 e 1950. Operando col criterio dei numeri indici e facendo i dati del 1921 eguali a 100, si vede che gli appartenenti ai gruppi delle attività ed arti libere (compreso il culto) sono discesi dal 105,2 del 1931 al 25,8 del 1936 (confini attuali) per risalire appena al 59,2 nel 1950, mentre gli addetti alla amministrazione pubblica sono passati dall'89,4 del 1931 al 135,5 del 1936 (confini attuali) ed al 213,1 del 1950.

Le cifre di cui alle prime due tavole e le brevi considerazioni che le illustrano rappresentano però soltanto un primo sgrossamento della materia e sono

⁽¹⁹⁾ Alcuni tra i più recenti scrittori, dopo aver rilevato la continua tendenza alla diminuzione della popolazione rurale, affermano che questa diminuzione si accompagna ad un aumento del reddito: la tesi è indubbiamente suggestiva e tale da meritare un ulteriore approfondimento. V. MEDICI e ORLANDO, Agricoltura e disoccupazione, Zanichelli, 1952, pagg. 13 e segg.

ben lungi dal poter dimostrare, da sole, la già sottolineata tendenza alla ricerca di una occupazione subordinata e possibilmente stabile, presidiata dalle provvidenze della cosiddetta sicurezza sociale. È pertanto necessario andare alla ricerca dei dati che si possono raccogliere sull'aumento del numero dei lavoratori subordinati, a cominciare dai dipendenti dello Stato e da quelli degli Enti pubblici. Il fenomeno dell'assurgere della burocrazia, in virtù del numero, a forza politica è stato vigorosamente messo in rilievo da Arturo Carlo Jemolo (20), il quale, fra l'altro, ha rilevato che nel fatidico anno 1848 il Ministero degli Esteri del Regno di Sardegna aveva in tutto 45 impiegati, quello degli Interni 44, quello delle Finanze 42, quello dei Lavori pubblici 17, quello dell'Istruzione 6.

Nel 1861, e cioè nell'anno della costituzione del Regno d'Italia, il Ministero degli Esteri funzionava con appena 32 impiegati, mentre quello degli Interni era salito a 186, quello delle Finanze a 362, quello dei Lavori pubblici a 296 e quello dell'Istruzione a 88. Nel 1884 il Ministero degli Esteri aveva 70 impiegati; quello degli Interni era rimasto su per giù alla cifra del 1861; quello dell'Istruzione era salito a 191. I dati parziali, richiamati dallo Jemolo anche per tutt'altri fini che i nostri, trovano un sufficiente completamento nello studio del Morgantini (21), il quale attesta che al 1º luglio 1882, gli organi ministeriali avevano 92.052 posti (compresi i militari di carriera) pari a poco più del 3,4 % della popolazione presente, in allora di 28.460.000 abitanti.

Nel 1898 quel personale assommava a 106.530 unità (comprese le guardie di città e carcerarie, di finanza e forestali, ma esclusi i ferrovieri (3,35 % della popolazione). Nel 1907 il personale statale superava di poco le 138.000 unità (4,2 %). Dal 1910 in poi i dati presentati dal Morgantini si possono considerare completi ed omogenei : dalle loro osservazioni si rileva che i dipendenti in servizio nell'amministrazione dello Stato sono passati dai 259.624 del 1910 (7,6 %) ai 1.069.261 del 1949 (23,8 %), con un indice balzante, fatti eguali a 100 i dati del 1910, da 134 a 420, non ostante la riduzione dei quadri delle Forze Armate di carriera (22). Molto più difficile è la rilevazione dei dipendenti dagli Enti pubblici, per i quali è stata costruita la tav. III.

Dalla elaborazione dei dati raccolti dal Morgantini con quelli di detta tavola risulta che nel 1949 i dipendenti in servizio nell'Amministrazione statale e presso gli Enti pubblici assommavano globalmente ad oltre 1.531.000 (33,3 %).

⁽²⁰⁾ La crisi dello Stato moderno, estratto dal volume La crisi del diritto, a cura della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova, 1952, pagg. 33 e segg.

⁽²¹⁾ Adolfo Mario Morgantini, Numero dei dipendenti dello Stato e loro retribuzioni, in « Rassegna di statistiche del lavoro», anno III, n. 4, luglio-agosto 1951.

^{. (22)} La massima percentuale (30,8%) è stata raggiunta nel 1943.

Tav. III. —	Dipendenti degli	enti pubblici	risultanti	dai censimenti	demografici	del	1901-1936
		e da una	stima per	il 1949 (a)			

Anno di censimento							Numero dipen- denti (migliaia)			
1901										38,4
1911										38,7
1921										130,3
1931										183,7
1936										292,3
1949	(<i>b</i>)								442,0

⁽a) I dati dei censimenti dal 1901 al 1931 comprendono i dipendenti delle Provincie, dai Comuni e dagli Istituti di beneficenza e altri Enti morali; quelli del 1936 i dipendenti dall'Amministrazione parastatale e autarchica.
(b) Stima su dati forniti dall'I. N. A. D. E. L. per i dipendenti da Enti locali e dall'E. N. P. D. E. P. per i dipendenti da Enti di diritto pubblico.

FONTI: Per il 1949: Annuario di statistiche del Lavoro 1949; per gli anni precedenti, le stesse dei dati concernenti la popolazione attiva.

8. — Per giustificare l'aumento del personale in servizio si è detto, con particolare riguardo all'Amministrazione dello Stato, che ogni equo e ponderato giudizio sull'accrescimento presuppone una distinzione tra i « ministeriali» ed il personale delle aziende autonome e che l'incremento degli aziendali è facilmente spiegabile quando si ponga mente a quelle attività industriali ed a quei servizi pubblici per i quali molti giudicano necessaria la gestione statale (23). Comunque, certo si è che lo Stato italiano si è rivelato cronicamente incapace non già a smobilitare o sopprimere, sulla carta, i servizi o gli uffici che avevano perduto ogni ragione di essere ma a provvedere al licenziamento del personale divenuto inutile o anche semplicemente esuberante. Questa incapacità (e si potrebbe, volendo, parlare di impotenza) dello Stato nei confronti della burocrazia, impadronitasi delle leve di comando e resa potentissima — anche elettoralmente — dal suo stesso numero, così come ha dimostrato lo Jemolo nello scritto già citato, va però considerata pur sotto un altro profilo.

Quando i cittadini di un Paese povero di materie prime ed a forte spinta demografica come l'Italia, si accorgono che il pubblico impiego offre, anche a coloro che vi entrano come avventizi, i vantaggi pratici della stabilità e si avvedono che nell'Amministrazione statale o parastatale si può per lo meno vege-

⁽²³⁾ Il rilievo è del Morgantini, nello scritto citato e non può certo dirsi privo di fondamento. Sta però il fatto che scorporando i « ministeriali » dagli « aziendali » la prima categoria risulta costituita, nel 1949, da 769.349 unità (16,7%) e la seconda di sole 319.912 unità (7%).

tare senza troppa fatica e persino correndo pochi rischi, data la rarità e fiacchezza delle punizioni che colpiscono i meno onesti e la frequenza e larghezza dei provvedimenti che — lato sensu — potrebbero chiamarsi di amnistia; quando a questi vantaggi, forse modesti, ma certamente solidi, si aggiungono quelli delle ferie tranquille e pagate, del trattamento di quiescenza, in parte disancorato da ogni sacrificio contributivo e dalle varie provvidenze rientranti talvolta con particolare accentuazione se non altro di fatto, nella sicurezza sociale, è chiaro che i singoli non possono non sentirsi impulsi a cercare con ogni mezzo (dal concorso alla raccomandazione ed alla pressione politico-sindacale) di battere alle porte dello Stato e degli Enti pubblici secondari. Si ha così il sommarsi di una debolezza con una forza ed il continuo consolidarsi della tendenza a cercare un modesto quieto vivere, in una zona in cui si hanno rischi ridotti al minimo e provvidenze sociali tendenti al massimo.

Tra la prima e la seconda guerra mondiale (e specie dopo la seconda) il pubblico impiego ha cominciato ad offrire anche la possibilità di soddisfare, e per giunta a costi di gran lunga inferiori a quelli del mercato, uno dei più reali e generali bisogni : quello dell'abitazione. Lo Stato (e gli Enti secondari) han cercato in mille modi di favorire la costruzione e la locazione di alloggi destinati a quelli che una volta si chiamavano suoi servitori, di guisachè la probabilità oppur la ragionevole speranza di poter godere di una casa, appagante anche quel desiderio che è connaturato all'uomo, ha dato nuova forza agli impulsi portanti verso la burocrazia. Invero, la spinta psicologica derivante dal miraggio di alloggi a buon mercato ha agito ed agisce anche in certi settori nei quali chi assume la veste di datore di lavoro svolge la propria attività sotto insegne e con criteri privatistici, ma i grandi distributori di abitazioni restano pur sempre lo Stato e gli Istituti di diritto pubblico, specie nelle città (a cominciare dalla capitale) in cui più si accentrano le masse impiegatizie. Infine, non va sottaciuto che i pubblici impieghi, specie in regime di orario unico, offrono numerosissime possibilità di cercare e trovare occupazioni secondarie o complementari e quindi in pratica dànno incremento a quel fenomeno della plurioccupazione che dovrebbe essere attentamente considerato e che, specie nei periodi in cui lo Stato limita (col tesseramento od altre forme più o meno equivalenti) i consumi o si fa distributore e controllore della distribuzione di certe materie prime, il pubblico impiegato, inserito negli organi preposti alla disciplina dei consumi, all'approvvigionamento delle materie prime, alla concessione delle licenze di importazione e di esportazione, alla provvista delle valute, acquista un potere che può essere fonte di utilità procurabili senza sforzo e con larghezza non appena si esca dai confini posti dalla morale e dal diritto. Gli stessi ragionamenti posson farsi anche nel settore dell'impiego privato, in cui, se la stabilità può in genere considerarsi di gran lunga minore e maggiori (ma forse non di tanto) i rischi incombenti sui meno onesti, il livello delle retribuzioni ed il complesso delle provvidenze, obbligatorie per legge o per contratto e libere (24), invogliano potentemente ad entrare. Qui è più difficile esibire dati quasi sicuri : la tavola I contiene cifre che vanno intese con la più grande cautela e che comunque dovrebbero essere interpretate con lo scorporo, per noi impossibile, degli impiegati privati inclusi in tutte le categorie di attività economiche considerate. Pur tuttavia, un indice della corsa all'impiego anche nel settore privato può ricavarsi dalle cifre raggruppate nella tavola IV.

Partendo dal 1881-82 per giungere al 1949-50, si vede che il numero degli alunni iscritti nelle scuole elementari è salito da 1.976.000 a 4.815.000; che gli alunni delle scuole secondarie sono passati da 98.000 a 996.000; che gli studenti sono balzati da 13.000 a più di 145.000. Il che vuol dire che, tenuto conto della popolazione degli anni di riferimento, gli alunni delle scuole elementari sono passati dal 69,43 al 104,6 %, quello delle scuole medie dal 3,44 al 21,71 % e gli studenti universitari dal 0,48 al 3,1 %. L'afflusso all'ordine medio e a quello universitario, comparativamente assai più notevole di quello alle scuole elementari, sta a dimostrare non tanto un interiore desiderio di cultura (perchè la cultura destinata ad appagare la sete di curiosità scientifica e i bisogni dell'anima può anche essere e spesso è di formazione tutt'altro che scolastica) quanto la ricerca di una chiave atta ad aprire il più gran numero di porte e cioè a dare accesso ai desideratissimi impieghi pubblici e privati. Per un ulteriore approfondimento dell'indagine, possono giovare i dati della tavola V.

L'Italia del 1913 e 1914 (ultimo anno anteriore alla prima guerra mondiale, che può considerarsi normale per la osservazione della popolazione scolastica dell'ordine universitario) aveva in cifra tonda 35 milioni di abitanti, i quali esprimevano complessivamente dal loro seno 4.197 tra laureati e diplomati, mentre l'Italia del 1949-1950 (primo anno che scolasticamente può considerarsi normale nel secondo dopoguerra) a 46 milioni di abitanti contrapponeva 20.553 tra laureati e diplomati. Poichè si è già dimostrata la tendenza ad una notevole contrazione degli appartenenti al gruppo delle professioni libere, il fortissimo incremento, in cifra assoluta e in percentuale (dal 0,11 al 0,44 %), degli studenti addottorati o diplomati sta a confermare la decisa volontà di conquista di un titolo di studio idoneo a far entrare, potenzialmente, coloro che lo posseggono nel porto relativamente tranquillo della burocrazia (25).

⁽²⁴⁾ Per più o meno spontanea determinazione dell'imprenditore.

⁽²⁵⁾ Considerazioni ben più profonde e sottili potrebbero farsi scorporando per tipo di scuola (a indirizzo umanistico, commerciale o tecnico) gli studenti e i diplomati dell'ordine medio e i laureati e diplomati dell'ordine universitario.

Ma questa indagine, che porterebbe di necessità a giudicare anche dell'efficienza e dei limiti di validità dell'attuale ordinamento scolastico, oltrepasserebbe i fini propri di questo siggio, il quale più che altro si propone di porre dei problemi e di suggerire delle direttive di ricerche e di studi in un campo finora quasi inesplorato. Comunque, per qualche accenno, v. il capitolo quinto.

Tav. IV - Alunni iscritti nelle scuole statali e non statali elementari, secondarie e universitarie (*)

(migliaia di unità)

Anni	ISTRUZIONE ELEMENTARE	ISTRUZIONE SECONDARIA (a)	ISTRUZIONE UNI- VERSITARIA (b)
1861-62	1.008,7	41,8	••••
1866-67	1.409,4	55,0	
1871-72	1.722,9	61,8	13,4
1876-77	(1.967, 2)	78,9	10,2
1881-82	1.976,1	98,6	13,9
1886-87	2.279,1	100,6	18,2
1891-92	2.454,0	134,9	20,7
1896-97	(2.605,3)	147,9	25,8
1901-02	2.733,3	146,2	28,4
1906-07	(c) $3.150, 2$	171,3	28,1
1911-12	(3.493,5)	238,5	31,8
1916-17	(d) (3.836,7)	317,8	32,9
1921-22	(4.131,0)	374,3	49,1
1926-27	3.634,6	324,3	42,9
1931-32	4.761,7	375,8	47,6
1936-37	5.186,8	684,5	71,5
1937-38	5.051,3	743,3	74.9
1938-39	5.094,9	809,0	77,4
1939-40	5.148,9	848,5	85,5
1940-41	5.213,0	906,0	127,1
1941-42		971,1	145,8
1942-43			168,3
1945-46	4.358,6	879,0	189,7
1946-47	4.703,2	894;0	190,8
1947-48	4.835,6	895,9	180,1
1948-49	4.878,1	941,3	168,0
1949-50	4.815,2	996,4	146,5
1950-51	4.60;,1	,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,	145,2

^(*) I dati tra parentesi sono stati ottenuti per interpolazione tra i dati degli anni contigui.

⁽a) Esclusa l'istruzione artistica che dal 1926 in poi ha avuto un numero di alunni aggirantesi tra i 10 edi 14 mila. (b) Esclusi gli studenti fuori corso. — (c) 1907-1908. — (d) 1915-1916.

FONTI: T. SALVEMINI, Lo sviluppo dell'istruzione elementare dal 1861 in poi, in « La riforma della scuola»,

FONTI: T. SALVEMINI, Lo sviluppo dell'istruzione elementare dal 1861 in poi, in « La riforma della scuola», a. 16, e « Gli alunni nelle scuole di istruzione secondaria dal 1861 al 1941»; La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943, pubblicazione della Sottocommissione dell'Educazione della Commissione Alleata in Italia, Ediz. Garzanti, s. d.; Ist. Centr. Stat., Annuario Statistico dell'Istruzione Italiana, anno scolastico 1949-1950, Tipografia Failli, Roma, 1952.

Tav. V. — Laureati e diplomati nelle Università e negli Istituti superiori

I	ANNI ACCADEMICI	LAUREATI E DIPLOMATI in complesso
1913-14		4.197
1914-15		3.513
1915-16		2.778
1916-17		2.202
1917-18		2.405
1918-19		5.894
1919-20		8.464
1920-21		8.654
1921-22		8.110
1922-23		9.174
1923-24		8.076
1924-25		7.612
1925-26		7.404
1926-27		7.856
1927-28		8.435
1928-29		8.813
1929-30		8.702
1930-31		8.606
1931-32		8.548
1932-33		9.349
1933-34		10.045
1934-35		10.597
1935-36		10.937
1936-37		11.329
1937-38		11.909
1938-39		12.044
1939-40		19.484
1940-41		11.934
1941-42		11.011
1945-46		27.079
1946-47		23.215
1947-48		21.453
1948-49		20.777

FONTE: ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, Annuario Statistico dell'Istruzione Italiana - anno scolastico 1949-50. Tip. Failli, Roma, 1952. Per i dati del 1949-50: Compendio Statistico Italiano 1952.

- 9. Chi voglia tuttavia cercare di rendersi conto degli impulsi sempre più forti a trovare un tipo di occupazione che ai vantaggi della stabilità o della semistabilità unisca quelli della più larga protezione sociale possibile, non può arrestarsi ai confini che circoscrivono i settori del pubblico e del privato impiego ma deve penetrare anche nel campo del lavoro manuale subordinato. L'esame dei più recenti contratti collettivi dimostra, infatti, i benefici che al di là della tradizionale concezione del salario sono stati accordati ai lavoratori o da essi conquistati. L'accurata analisi, ad esempio, del vigente contratto collettivo di lavoro per gli operai metalmeccanici, a prescindere da numerosi accessori della retribuzione (26), mostra come esso preveda dieci festività infrasettimanali fisse e tre mobili, oltre quelle nazionali; ferie pagate sino ad un massimo di diciotto giorni; una gratifica natalizia pari a duecento ore della retribuzione globale di fatto (per i cottimisti la gratifica è liquidata con riferimento al guadagno medio delle ultime due quindicine o delle ultime quattro settimane) e premi di anzianità ragguagliati, al compimento del decimo anno di servizio, a 125 ore ed a quello del ventesimo anno, a 250 ore di retribuzione globale (27), ed inoltre gli istituti:
 - a) del congedo matrimoniale (dieci giorni consecutivi);
- b) del preavviso (sei giorni 48 ore lavorative fino a cinque anni compiuti di anzianità di servizio; nove giorni 72 ore lavorative oltre il quinto e fino al decimo anno compiuto di anzianità di servizio; dodici giorni-96 ore lavorative oltre il decimo anno);
- c) dell'indennità di anzianità in caso di licenziamento, determinata, per il servizio maturato dal 15 gennaio 1948, in 32 ore per il primo anno compiuto; 48 ore per ciascuno dei successivi anni oltre il primo e sino al quarto compiuto; 72 ore per ciascuno dei successivi anni oltre il quarto e sino al decimo anno compiuto; 96 ore per ciascuno dei successivi anni oltre il decimo e sino al diciottesimo anno compiuto; 120 ore per ciascuno dei successivi anni oltre il diciottesimo anno compiuto (28);

⁽²⁶⁾ Per ogni ora di lavoro compiuta dall'operaio oltre le 44 e fino alle 48 ore settimanali, viene corrisposto, in aggiunta alla retribuzione, una somma pari al 5% del minimo della paga base contrattuale di categoria; il lavoro straordinario, notturno e festivo, a turno e non a turno. è compensato con maggiorazioni che raggiungono, in percentuale, un massimo del 75% della paga base, la percentuale di cottimo tocca il 20%, quella di mancato cottimo il 10%.

⁽²⁷⁾ Sono inoltre previsti due premi di 63 e di 125 ore a favore degli operai che alla data di entrata in vigore del contratto abbiano già compiuto, rispettivamente, 10 o 20 anni di anzianità: il cumulo dei premi suddetti non può tuttavia superare le 375 ore.

⁽²⁸⁾ L'indennità di anzianità in caso di licenziamento è aumentata di 8 ore per ogni anno intero di servizio rispetto al *quantum* previsto dai precedenti contratti collettivi, fino al 15 gennaio 1948.

d) dell'indennità in caso di dimissioni, pari al 50% di quella prevista nell'ipotesi di licenziamento, per un servizio tra i due ed i cinque anni compiuti; 75% oltre i cinque e sino ai dieci anni compiuti; 100% oltre i dieci anni compiuti.

L'analisi potrebbe essere utilmente estesa a molti altri contratti collettivi e resterebbe ancora da parlare di quella parte delle cosiddette retribuzioni nascoste (cioè non risultanti dalla busta paga) costituite dai contributi per le assicurazioni sociali : la determinazione dell'onere delle assicurazioni sociali presenta però soltanto un interesse marginale ai fini del presente saggio e la relativa analisi, che potrebbe offrire spunti a rilevazioni ed opinioni contrastanti, può quindi essere omessa (29).

- 10. Non può quindi negarsi che il lavoratore subordinato, sia impiegato che operaio, si trova ad essere liberato dalla angosciosa preoccupazione, peculiare al lavoratore indipendente, di procacciarsi ogni giorno, attraverso una serie di iniziative e di rischi, il minimo vitale necessario. Se è vero, in linea genrale, che il lavoratore subordinato di rado può godere dei benefici di congiuntura, dei quali, nella migliore delle ipotesi, può profittare soltanto in ben scarsa misura, è però altrettanto vero che la socializzazione del diritto ha, sia pure lentamente, di gran lunga migliorato la sua posizione, rispetto a quello dell'auctor in rem suam. Infatti, il lavoratore indipendente si trova, sempre in linea generale, nella necessità di porsi (e di risolvere) i seguenti problemi:
- a) costituzione e disponibilità al momento opportuno del capitale necessario per l'esercizio dell'attività prescelta (affitto di locali; spese generali, comprese quelle per la retribuzione dell'eventuale personale ausiliario; arredamento; attrezzi o impianti tecnici anche se modesti, ecc.) (30);
- b) necessità di inserimento in determinati ordini professionali (iscrizione agli albi dei procuratori e degli avvocati, dei medici, dei dottori commercialisti, o conquista dei sigilli notarili) o di concessione di prescritte licenze o, in termini generalissimi, di entrare jure in campi di attività variamente ma in sostanza sempre protetti e con accentuata tendenza se non proprio a chiudersi per lo

⁽²⁹⁾ Il n. 45 (16 novembre 1952) della «Gazzetta per i lavoratori» presenta una tabella, compilata sui dati del 1º ottobre, dalla quale risulta che la paga palese dell'operaio italiano rappresenta soltanto il 55,25%: tutto il resto, secondo la tabella, è da attribuirsi ad elementi non segnati nella busta paga, e cioè ad esborsi dei quali il lavoratore usufruirà ad un'epoca più o meno lontana (oneri contrattuali, 15,15%; contributi, 29,60%).

La attendibilità di questi dati è confermata dalle rilevazioni racchiuse nella tavola VIII, n. 4 della « Rassegna di Statistiche del Lavoro», 1952, pag. 448.

⁽³⁰⁾ Qui non interessa determinare se il capitale in discorso sia stato formato attraverso una provvista di risparmi oppure fornito dal nucleo familiare di origine.

meno a restringersi, per la tutela dei diritti e degli interessi di coloro che già li stanno dissodando ed arando;

- c) opportunità (a non voler parlare addirittura di necessità) di subordinare ogni pienezza di svolgimento della vita di svago e di relazione alle dure esigenze di un lavoro di penetrazione o di consolidamento dei risultati raggiunti e quindi rinuncia ad ogni preordinata limitazione della durata del lavoro (giornata lavorativa condizionata allo sviluppo dell'attività professionale, industriale o commerciale; aleatorietà del riposo festivo e delle stesse ferie);
- d) ansiosa ricerca della possibilità di fronteggiare ogni evento che possa ridurre o sopprimere la capacità lavorativa e non meno ansiosa preoccupazione per la raccolta e conservazione dei mezzi finanziari atti a far considerare con relativa tranquillità la probabile invalidità e la certa vecchiaia;
- e) lotta continua contro gli schemi legislativi e gli orientamenti pratici di un sistema fiscale indubbiamente favorente tutti coloro che godono, in virtù delle loro occupazioni subordinate, di dimostrabili redditi fissi ma avversante, per più o meno giustificate ragioni, i titolari di redditi variabili, scaturenti da una qualsiasi attività professionalmente libera.

Questo complesso di quotidiane preoccupazioni (31) pone indubbiamente in condizioni di inferiorità i lavoratori indipendenti e sopratutto quanti tendenzialmente vorrebbero dedicarsi alle libere intraprese o attività, anche perchè, a partire dal 1914, un gran numero di patrimoni familiari, che in partenza avrebbero potuto consentire la provvista di beni necessari alla prosecuzione di carriere tradizionali od allo svolgimento di iniziative individuali, è stato eroso da una serie di processi inflazionistici. È opinione corrente, ma non perciò meno fondata, che i cosiddetti ceti medi siano stati le grandi vittime delle reiterate inflazioni e, almeno in parte, anche del sistema tributario applicato in Italia, sopra tutto nell'ultimo quarantennio, e che la loro graduale proletarizzazione

⁽³¹⁾ Molti tra i più recenti studiosi hanno messo in luce le ripercussioni psicologiche che il timore di non riuscir a procurarsi un reddito sufficiente o di cadere disoccupato esercita non solo sui singoli individui ma anche sulle masse, sottolineando che tale timore è riscontrabile altresì in un gran numero di lavoratori occupati (specie nelle industrie in cui la disoccupazione tecnologica si presenta con una certa frequenza) e può essere anche raffigurato come uno stato d'animo permanente: V. Gemelli, L'operaio nell'industria moderna, II ed., pag. 249 e segg. Tale timore è una delle cause non ultime della sempre più intensa ricerca di un reddito fisso derivante da un'occupazione stabile o semistabile e sta spingendo i cultori della psicotecnica non solo a cercar di rispiritualizzare il lavoro ma anche a premere sul legislatore perchè persegua, in uno ad una politica tendente alla massima occupazione, anche una politica diretta od a rendere per quanto possibile stabile l'occupazione o quanto meno a precostituire provvidenze sociali tali da far considerare con serenità l'ipotesi di una temporanea, pur se prolungata, mancanza di lavoro.

rappresenti uno degli aspetti più drammatici del tempo nostro (32). Non sarà tuttavia fuor di luogo meditare un poco i dati che risultano dalla tavola VI.

Tutti sanno quale suggestione psicologica esercitano sui risparmiatori italiani le Casse di risparmio ordinarie e postali: i dati sui depositi presso queste Casse hanno quindi un valore del tutto particolare, in quanto riflettono l'orientamento risparmiatore non solo dei ceti medi ma anche di quelle classi lavoratrici che, con sacrifici più o meno penosi, hanno la possibilità di sottrarre una quota parte, e sia pure piccola, dei loro salari all'urgenza dei consumi immediati.

Or bene, dalle cifre racchiuse nella tavola VI, si possono trarre le seguenti deduzioni:

- a) i massimi toccati dai depositi negli anni 1913 e 1914 han subito la più profonda erosione (fermo il metro della lira 1913) nel 1918;
- b) nel 1919 si è accentuato il processo di ripresa di formazione del risparmio (in lire correnti) ma soltanto nel 1927 si sono toccati i valori (in lire 1913) che erano stati raggiunti alla vigilia della prima guerra mondiale;
- c) l'ascesa dei depositi (in lire correnti) è continuata sostanzialmente ininterrotta sino al 1951 ma qualora il conto si faccia in lire del 1913 anche in questo anno non si sono superati gli antichi massimi: il che sta a dimostrare, in complesso, che l'erosione inflazionistica ha avuto una importanza e velocità tali da svuotare il fenomeno di apparente incremento dei depositi a risparmio. Anzi, a voler andare un poco più a fondo, si vede subito che i depositi del 1913-14, raffrontati alla popolazione del tempo (35 milioni di abitanti in cifra tonda) rivestivano un'importanza assai maggiore di quelli quasi corrispondenti del 1951, allorchè la popolazione poteva considerarsi oscillante tra i 46 ed i 47 milioni di abitanti.

Ma le casse di risparmio ordinarie e postali non sono le sole raccoglitrici delle provviste di risparmi del popolo italiano; per giungere a deduzioni più tranquillanti sarebbe pertanto necessario prendere in considerazione anche il montante dei depositi presso le aziende di credito.

Purtroppo però l'autore di questo saggio è riuscito a raccogliere soltanto i dati a partire dal 1926, i quali sono comprensivi anche dei depositi presso le Casse di risparmio ordinario e postali ed offrono quindi un panorama completo, come si deduce dalla tavola VII.

⁽³²⁾ Il tema echeggia con notevole frequenza non solo nella stampa che si potrebbe chiamare tecnica ma anche in quella di informazione: V., per citare soltanto il più significativo degli ultimi articoli, l'editoriale di Mario Missiroli del « Corriere della Sera» del 26 ottobre 1952, intitolato per l'appunto Le grandi vittime.

Tav. VI. — Depositi nelle casse di risparmio ordinarie e postali

(milioni di lire)

1876	AMMON IN LIRE CORRENTI 555 782 1.253 1.511 1.806 1.826 1.898 1.952 2.060 2.149	IN LIRE 1913	1920 1 1 3 4 5 6	AMMONT. IN LIRE CORRENTI 13.214 15.576 17.250 19.289 21.837 23.403 23.598 23.905	2.23 2.87 3.16 3.50 3.99 3.81 3.77
1876	555 782 1.253 1.511 1.806 1.826 1.898 1.952 2.060 2.149		1920 1 1 3 4 5 6	13.214 15.576 17.250 19.289 21.837 23.403 23.598	2.23 2.87 3.16 3.50 3.99 3.81
1881 1886 1891 1895 6 7 8 9 1 2 3 4 5 6 9 1910 2	782 1.253 1.511 1.806 1.826 1.898 1.952 2.060 2.149		1 1 3 4 5	15.576 17.250 19.289 21.837 23.403 23.598	2.87 3.16 3.50 3.99 3.81
1886 1891 1895 6 7 8 9 1900 2 3 4 5 6 9 1910 2	1.253 1.511 1.806 1.826 1.898 1.952 2.060 2.149		1 3 4 5 6	15.576 17.250 19.289 21.837 23.403 23.598	2.87 3.16 3.50 3.99 3.81
1891 1895 6 7 8 9 1900 2 3 4 5 6 9 1910 2	1.511 1.806 1.826 1.898 1.952 2.060 2.149		3 4 5 6	17.250 19.289 21.837 23.403 23.598	3.16 3.50 3.99 3.81
1895	1.806 1.826 1.898 1.952 2.060 2.149		4 5 6	21.837 23.403 23.598	3.50 3.99 3.81
6	1.826 1.898 1.952 2.060 2.149	••••	5 6	23.403 23.598	3.81
7	1.898 1.952 2.060 2.149	••••	6	23.598	
8	1.952 2.060 2.149	••••	! 1	1	3.77
9	2.060 2.149	••••	7	23 905	
1900	2.149	••••	1 1	₩ 0.700	4.54
1	1		8	26.504	5.21
2	1		9	28.233	5.82
3	2.225	2.649	1930	30.404	7.00
4	2.355	2.907	1	32.856	9.66
5	2.499	3.085	2	35.759	10.10
6 8 9 1910 2	2.701	3.508	3	38.932	12.09
8 9 1910 1 2	2.879	3.599	4	40.044	12.71
9	3.109	3.746	5	38.595	11.15
1910	3.671	4.220	7	44.584	9.84
1 2	3.890	4.420	8	47.516	9.81
2	4.170	4.739	9	50.293	9.95
	4.335	4.563	1940	56.294	9.55
j.	4.440	4.311	1	69.769	10.61
3	4.686	4.686	2	87.164	11.79
4	4.567	4.757	3	91.906	8.29
5	4.551	3.583	4	107.273	2.58
6	5.168	2.794	5	167.214	1.67
7	6.138	2.240	6	261.274	1.87
8	7.906	1.914	7	374.646	1.50
9	10.643	2.365	8	616.004	2.33
-			9	872.424	3.48
	Į.		1950	1.089.756	4.59
	1		1	1.246.900	4.61

FONTI: ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA: per gli anni 1876-1891, Annuario statistico italiano 1934; per gli anni 1895-1950: Annuario statistico italiano 1951; per il 1951: Compendio Statistico 1952

OSSERVAZIONI: 1) I dati concernono l'ammontare dei depositi a fine d'anno.

La conversione delle lire correnti in lire 1913 è stata effettuata a mezzo dell'indice dei prezzi all'ingrosso costruito con base 1913 dall'Istituto Centrale di Statistica (Cfr. Compendio Statistico Italiano 1952).
 I dati si riferiscono ai depositi a risparmio (ordinario e piccolo) ed in c/c (fruttifero e infruttifero) presso le Casse di risparmio ordinarie, e per le Casse Postali a quelli sul libretto, in buoni postali fruttiferi e derivanti dagli italiani all'estero.
 Dal 1946 sono compresi anche i dati relativi ai Monti su pegni di la categoria.

Tav. VII. — Depositi presso le aziende di credito e l'amministrazione postale (migliaia di lire)

Anno	LIRE CORRENTI	LIRE 1913
1926	64,4	10,30
27	70,6	13,42
28	76,6	15,08
29	76,6	15,79
1930	77,3	17,81
31	75,5	19,92
32	75,6	21,36
33	78,2	24,29
34	77,3	24,54
35	74,3	21,47
36	81,2	20,93
37	86,3	19,05
38	85,9	17,75
39	94,5	18,71
1940	111,9	19,pp
41	143,6	21,86
42	180,8	24,47
43	209,3	18,89
44	320,1	7,71
45	511,2	5,13
46	863,3	6,18
47	1.245,5	4,99
48	1.913,1	7,26
49	2.605,4	10,41
1950	3.051,3	12,87
51	3.643,9	13,49

FONTI: Dal 1938 in poi: Banca d'Italia, Bollettino, anno VII, n. 4, Roma, luglio-agosto 1952; fino al 1938:

Relazioni annuali del Governatore della Banca d'Italia, per i dati relativi alle aziende di credito; Annuario

Statistico Italiano 1951, dell'Istituto Centrale di Statistica, per quelli riferentisi all'Amministrazione postale.

OSSERVAZIONI: 1) I dati concernono l'ammontare dei depositi a fine anno.

La conversione delle lire correnti in lire 1913 è stata effettuata a mezzo dell'indice dei prezzi all'ingrosso costruito con base 1913 dell'Istituto Centrale di Statistica (Cfr. Compendio Statistico Italiano 1952).

³⁾ I dati comprendono: per le aziende di credito i depositi fiduciari (liberi in c/c e a risparmio, e vincolati) ed i c/c di corrispondenza con clienti (liberi e vincolati); per l'Amministre zione postale i depositi su libretti ee in buoni fruttiferi e, dal 1938 in poi, i depositi in c. c. p.

Dall'esame delle cifre contenute nella tavola VII, si rileva che i 39 milioni e mezzo di italiani del 1927 avevano depositato, in lire del 1913, 13 miliardi 420 milioni, mentre i 47 milioni circa del 1951 non erano, sempre in lire del 1913, riusciti a superare se non di pochissimo quella cifra, benchè il montante globale dei depositi fosse balzato, in lire correnti, da 70 miliardi 600 milioni a quasi 3644 miliardi (33).

La ricerca statistica, per quanto frammentaria ed incompleta, conferma sia il processo di proletarizzazione dei ceti medi, sia la tendenza alla conseguenziale ricerca di occupazioni subordinate, stabili o semistabili ed a reddito fisso, anche perchè il reddito fisso del lavoratore subordinato è quello che meno stenta ad adeguarsi ai crescenti livelli imposti quasi senza soste dal processo di erosione della moneta. Non par dunque che possa mettersi in dubbio l'attrattiva esercitata sugli uomini d'oggi da ogni tipo di occupazione presentante il minor numero possibile di rischi economici, specie se presidiata dalle più larghe provvidenze sociali, od anche la suggestione scaturente dal solo complesso degli assetti previdenziali. Il fenomeno ha carattere universale, non soltanto italiano od europeo e si verifica anche, con un'accentuazione che a prima vista potrebbe apparire singolare, negli Stati Uniti d'America. Coloro infatti che hanno più attentamente studiato il processo formativo della nuova borghesia statunitense non hanno mancato di mettere in rilievo (34) che un nuovo « tipo» umano

⁽³³⁾ A prescindere dall'incremento della popolazione, le punte massime (sempre in lire del 1913) si sono toccate negli anni 1933 e 1934 e cioè in un momento in cui giocavano tutti gli effetti di una politica se non proprio deflazionistica perseguente almeno una certa stabilità di prezzi e non si erano ancora verificate le congiunture derivanti dalle guerre d'Etiopia e di Spagna. Il livello raggiunto nell'anno 1942 sembra invece spiegabile con una inflazione il cui corso non aveva ancora travolto il regime dei prezzi dei generi di più largo consumo (e sopratutto dei generi alimentari) anche per effetto dei pur empirici e disordinati tesseramenti e calmieri.

⁽³⁴⁾ Di particolare eloquenza, nella sua concettosa brevità, è l'articolo di G. Spadolini (America di oggi - La nuova borghesia) pubblicato nel « Messaggero» del 23 agosto 1952.

Lo Spadolini, tra l'altro scrive: « Un nuovo spirito si è impadronito di questi piccoli borghesi americani, ha unificato ceti un tempo differenziati ed antagonisti: uno spirito . . . di « disciplina» che si spaventa dei propositi troppo arrischiati, che rifugge dalle imprese troppo ardite, che preferisce dieci oggi a cento domani, che non scambierebbe un minimo di garanzia della proprietà o dello Stato per un avvenire di potenza lontano e, in fondo, poco desiderato e troppo pesante.

Tutte le forme di controllo dello Stato, tutte le specie di interventi sanzionati dal New Deal e dal Fair Deal, non sono passate per niente: gli aiuti ai coltivatori, le disposizioni protettrici dei salari, la legge di pieno impiego del febbraio 1946, il Wagner Act sulla politica delle abitazioni, il minimo di paga oraria stabilita dallo Stato, le forme di assistenza sociale controllate dal governo federale contro tutta la tradizione pionieristica ed « eroica» del proletariato americano, la cura e la attenzione poste dalle imprese per migliorare le condizioni del personale e nel rafforzare i legami psicologici e sentimentali dell'operaio, tutto ha contribuito a trasformare la « forma mentis» del cittadino medio, a creare un nuovo tipo di lavoratore che crede nella democrazia più che nell'individualismo, nella giustizia sociale più che nella concorrenza, nell'intervento statale più che nella libera iniziativa, nella stabilità dei salari più che nel nomadismo delle offerte, nella resistenza organizzata più che nella transazione dei singoli, nella garanzia della vecchiaia più che nella evasione dal presente...».

nuovo soprattutto per l'America del Nord e nato dalla rivoluzione rooseveltiana, è in corso di avanzata e progressiva formazione.

Non è questo il luogo per giudicare sotto il profilo etico, il valore di questo nuovo tipo umano che sta sorgendo: ai fini del saggio è sufficiente constatarne l'apparizione. Come già si è accennato, qui non ci si propone di giungere a delle conclusioni definitive ma soltanto di raccogliere e di illustrare un determinato numero di fatti e di indici, nella speranza di indurre gli specialisti a ben più ampie ed approfondite indagini; di mettere in luce un certo numero di profili rimasti più o meno in ombra e soprattutto di dar il giusto risalto al rivolgimento che il fenomeno della disoccupazione sta compiendo ai giorni nostri, anche dentro l'ambito tradizionale dei sistemi previdenziali. La disoccupazione non campeggia certo tra i problemi sui quali s'incontrano gli studi dei socialisti della cattedra, sia perchè, ai tempi della prima rivoluzione industriale, caratterizzata e dominata dalla macchina a vapore, l'industria possedeva una più che notevole capacità di assorbimento di mano d'opera (35), i ceti medi procedevano tuttavia sui binari tradizionalisti del mercantilismo e delle libere professioni, il tasso di mortalità era elevato, la durata della vita media relativamente bassa. Ma a partire almeno dalla fine della prima guerra mondiale la disoccupazione, con tutti i suoi riflessi non soltanto economici ma anche psicologici, è divenuta il vero problema centrale della sicurezza sociale, in tutte le possibili accezioni del termine. L'entrata in massa della donna nel mondo del lavoro, accentuatasi quando il fiore delle leve maschili era impegnato e decimato sui campi di battaglia, con un afflusso che dipoi non fu più possibile contenere, dati i sommantisi effetti dei bisogni derivanti dalle profonde modificazioni delle economie familiari e dalle attrattive di una indipendenza economica e spirituale; la dura necessità di restare al lavoro e persino di riprendere il lavoro, urgente su di un gran numero di individui che già lo avevano lasciato o che lo avrebbero abbandonato se le loro provviste di risparmio o le loro pensioni non fossero state erose o consunte dall'inflazione, e quindi l'apparire di masse notevoli prementi sulle porte sia di sottoccupazioni che di plurioccupazioni; l'emergere di una serie di crisi di lavoro o quanto meno di reddito in campi (come quelli dell'attività cosiddetta intellettuale) che poco o nulla conoscevano per l'addietro il tormento della ricerca e del mantenimento di una occupazione; ed infine il variar della vita media, sono fatti tutti che sono andati mostrando, a poco a poco, gli infiniti ed in parte insospettati rapporti di interdipendenza tra la disoccupazione ed il timore della stessa, da un lato, e gli infortuni, le malattie, le pensioni di inva-

⁽³⁵⁾ Ormai la grande maggioranza degli economisti non esita a riconoscere che l'epoca che fu detta liberale (e che forse più esattamente si potrebbe chiamare liberista) non conosceva la disoccupazione di massa.

lidità e di vecchiaia e la redistribuzione in genere dei redditi nazionali, dall'altro (36).

Con particolare attenzione va esaminato, anche ai semplici fini di questo saggio, il fenomeno dell'aumento della vita media. È convincimento generalmente diffuso, pur tra coloro che non compilano statistiche o non le meditano, che in tutto il mondo l'igiene individuale e sociale e le nuove terapie a disposizione della scienza medica, abbiano, in concorso con un numero variabile ma rilevante di altre cause, determinato un fenomeno di invecchiamento della popolazione, ad andamento progressivo. È inoltre opinione di non pochi dei più attenti studiosi della sicurezza sociale, che l'invecchiamento della popolazione ponga al tappeto problemi di fondo e di struttura degli assetti previdenziali, tali da rendere necessario un riesame delle idee e delle dottrine correnti. Allo scopo di tentare una prima delibazione del fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, specie italiana, l'autore di questo saggio, avvalendosi anche della collaborazione — per la compilazione delle tavole che vanno dalla VIII alla XVII — di uno specialista qual è il dott. Filippo Emanuelli, ha raccolto e cercato di illustrare i dati che sostanziano il capitolo seguente.

⁽³⁶⁾ È stato più volte largamente dimostrato, in Italia ed all'estero, come il numero degli infortuni e quello delle denuncie di malattia si accresca nelle collettività di lavoratori subordinati godenti di più o meno larghe provvidenze sociali tutte le volte che si sparge la notizia o si diffonde la preoccupazione di provvedimenti di licenziamento: in questa congiuntura gli assegni previsti dai vari sistemi di sicurezza sociale sono spesso considerati come una fonte di riserve straordinarie, alle quali attingere per fronteggiare un evento psicologicamente rappresentato di tale gravità da far superare anche l'istinto di autoconservazione dell'integrità fisica e da far saltare i freni inibitori, posti a presidio dello sbarramento tra il lecito e l'illecito.

CAPITOLO IV

CONSIDERAZIONI SULL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE

- Aumento della popolazione e dati statistici in rapporto alle età. 12. Effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla produttività.
- 11. Per i nostri scopi, è stato preso in esame il periodo statistico 1872-1951 e sono stati considerati i dati sulla popolazione generale italiana presente, forniti dai varii censimenti (1872, 1882, 1901, 1911, 1921, 1936, speciale, riportati negli Annuari statistici italiani pubblicati dall'Istituto centrale di statistica che verranno via via citati nel corso dell'esposizione) nonchè la situazione al 31 dicembre degli anni 1946 e 1950, calcolata attraverso il naturale movimento della popolazione.

Dal 1872, anno in cui vi erano 26.801.154 abitanti, la popolazione è andata aumentando in senso assoluto fino a raggiungere attualmente la cifra di 46.737.704 individui, con un incremento del 74,39 %. Tale notevole sviluppo è dovuto non soltanto alla variazione dei confini territoriali, ma soprattutto alla forte natalità, che si è mantenuta nell'ordine di grandezza di circa un milione di nati vivi all'anno e ad una graduale e costante diminuzione della mortalità, che da una media annua di 827.971 morti nel quadriennio 1872-75 è scesa a 452.062 morti nel 1950 (V. tavola VIII). Esaminando l'andamento delle nascite e delle morti, si osserva una costante eccedenza di nati vivi sui morti in tutti gli anni, eccezione fatta per il 1916 ed il 1917; però mentre i primi variano dal 36,8 % nel 1872 al 19,6 % nel 1950, i secondi variano rispettivamente dal 30,5 % al 9,8 %. Poichè l'andamento della natalità presenta una variabilità di intensità minore rispetto alla variabilità della mortalità, si è venuto sempre più delineando quel fenomeno dell'invecchiamento della popolazione che cercheremo di analizzare brevemente.

Nella tavola IX si riporta la situazione della popolazione per classi significative di età come risulta dai varii censimenti, per il periodo 1872-1936, e dai calcoli, per gli anni 1946 e 1950.

	Nume	RO	Eccedenza	% ABITANTI		
Anni	Nati vivi	Morti	MORTI SUI MORTI		Morti	
1872-75	998.226	827.971	170.255	36,8	30,5	
1901-05	1.072.575	721.494	351.081	32,7	22,0	
1911-15	1.114.657	699.125	415.532	31,5	19,7	
1921-25	1.145.699	669.641	476.058	29,8	17,4	
1031-35	1 000 569	500 445	410 124	12.8	14 1	

Tav. VIII. — Movimento naturale della popolazione (medie annuali) (*)

^(*) V. Annuario Statistico Italiano 1951, serie V, vol. III, tav. 35, pag. 41.

Tav. IX. — Distribuzione della popolazione presente per	gruppi di el	à
---	--------------	---

Anno	RIFE-		Ета' (escluse quelle	ignote)	
CENSI- MENTO	RI- MENTO	0-5	5-15	15-60	60 ω	0- ω
1872 .	(a)	3.096.449	5.606.169	15.758.170	2.340.275	26.801.063
1882 .	(a)	3.439.603	5.718.854	16.750.238	2.547.253	28.455.948
1901 .	(a)	4.116.511	6.953.479	18.221.826	3.154.216	32.446.032
1911 .	(b)	4.312.424	7.420.841	19.297.228	3.520.527	34.551.020
1921 .	(c)	3.618.234	8.399.745	22.464.029	4.024.960	38.506.468
1931 .	(d)	4.573.701	7.668.507	24.479.855	4.442.136	41.164.199
1936 .	(e)	4.358.004	8.770.808	25.078.185	4.707.894	42.914.891
1946 .	(<i>f</i>)	3.970.000	8.406.000	28.516.000	5.234.000	46.126.000
1950 .	(g)	4.337.000	7.821.000	28.681.000	5.588.000	46.438.000
1951 .	(h)				• • • •	46.737.704

⁽a) Annuario Statistico Italiano 1905-07, tav. VII, pagg. 94-95.
(b) Annuario Statistico Italiano serie II, vol. III, 1913, tav. VII, pagg. 20-21.
(c) Annuario Statistico Italiano serie III, vol. V, 1931, tav. IV, pag. 27.
(d) Annuario Statistico Italiano serie IV, vol. II, 1935, tab. VI, pag. 9.
(e) VIII Censimento Generale Popolazione 1936, vol. III, Regno, parte I, Relazione, tav. V, pagg. 114-118.
(f) Annuario Statistico Italiano 1944-48, serie V, vol. I, tav. XVII, pag. 21.
(g) Compendio Statistico Italiano 1952, tav. XVI, pag. 24.
(h) IX Censimento Generale Popolazione, 4-5 novembre 1951, Primi risultati, tav. I, pag. 11.

Anno			Ета'		and the second of the second o
CENSIMENTO	0-5	5-15	15-60	0-60	60-
1872	11,553	20,918	58,797	91,268	8,732
1882	12,087	20,097	58,864	91,048	8,952
1901	12,687	21,431	56,161	90,279	9,721
1911	12,481	21,478	55,852	89,811	10,189
1921	9,396	21,814	58,339	89,549	10,451
1931	11,111	18,629	59,469	89,209	10,791
1936	10,155	20,438	58,437	89,030	10,970
1946	8,606	18,224	61,822	88,652	11,348
1950	9,340	16,865	61,762	87,967	12,03

Tav. X. — Distribuzione percentuale della popolazione presente

Dalla distribuzione percentuale di dette cifre, che si riporta nella tav. X, si rilevano subito le variazioni nella composizione della popolazione, variazioni sostanziali che permettono di inquadrare convenientemente il fenomeno in esame.

A tal proposito, sono molto significativi il costante aumento della percentuale degli ultrasessantenni, che passa dall'8,732 % nel 1872 al 12,033 % nel 1950, e l'andamento delle percentuali dei bambini di età 0-5 anni. In questo gruppo si rilevano subito le conseguenze negative dei periodi di guerra; infatti, le percentuali del 1921 e del 1946 denotano l'incidenza determinante di un fattore accidentale, tanto è vero che negli anni immediatamente successivi l'andamento delle percentuali in esame ritorna regolare e si nota che, dopo un graduale aumento fino al 1931, esse decrescono con una certa regolarità fino a toccare nel 1950 il livello di 9,340 %. In particolare, considerando le percentuali degli ultrasessantenni e quelle dei bambini, si nota che tra il 1931 ed il 1936 esiste il punto teorico di una composizione ideale della popolazione secondo le teorie del prof. L. Livi (37), in quanto in detto periodo si nota che la percentuale degli ultrasessantenni diviene maggiore di quella dei bambini. Secondo il prof. Livi, nelle popolazioni di razza bianca normalmente composte, la frequenza delle persone di età superiore ai 60 anni non supera di

⁽³⁷⁾ L. Livi, Lezioni di demografia, Cedam, 1936, pag. 97.

regola quella degli infanti sotto i 5 anni e, dividendo il numero delle prime per quello dei secondi, si ha un rapporto il cui valore indica condizioni tanto più anormali quanto più superano l'unità. Si sono calcolati detti rapporti per i vari anni ed il loro andamento sempre crescente, come si rileva dalla tavola XI, mette molto bene in luce gli effetti delle sostanziali variazioni concomitanti avutesi nella composizione della popolazione: dal valore di 0,756 ricavato per il 1872 si passa nel 1950 ad 1,288.

Tav.	XI. —	Numero	ultrasessantenni	diviso	numero	bambini	minori	ai	5	anni	(*))
------	-------	--------	------------------	--------	--------	---------	--------	----	---	------	-----	---

A	ΝN	О	DI	ΕL	CI	EΝ	SIN	ИE	NT	0		RAPPORTI
1872												0,755 794
1882												0,740 566
1901												0,766 235
1911												0,816 368
1921												1,112 272
1931												0,971 234
1936												1,080 287
1947												1,318 598
1950												1,288 339

^(*) I rapporti sono stati ricavati dai dati esposti nella tavola IX.

L'esame dell'andamento di questi rapporti, oltre a confermare che tra il 1931 (0,971) ed il 1936 (1,080) si ha il punto di passaggio da una composizione normale della popolazione ad una anormale, mette in evidenza l'eccezionale valore di 1,319 del 1946 che rispecchia fedelmente le conseguenze negative della guerra 1940-45 e quelle positive della minore mortalità, per effetto delle migliorate condizioni sanitarie ed economiche (38).

I rapporti in esame indicano che dal 1936 in poi la composizione della popolazione italiana è fortemente anormale, il che denota appunto il suo invecchiamento. Fenomeno questo che si rileva da numerosi altri elementi, tutti indi-

⁽³⁸⁾ Sarà poi interessante vedere quale sarà la situazione quando incideranno su gli ultrasessantenni le conseguenze dirette della prima guerra mondiale, quando cioè gli individui che nel 1921 appartenevano alla classe di età 0-5 anni avranno superato i 60 anni.

stintamente significativi e sufficientemente concordati tra loro, che qui di seguito citeremo. L'età media degli ultrasessantenni, che era nel 1872 di 68,476 anni, sale a 69,434 nel 1950 con un andamento crescente come si rileva dalla tavola XII.

	A	NN	0	DI	ΣL	CI	ENS	SIM	E	NT	0			ETA' MEDIA ANNI
1872						٠								68,476
1882														68,243
1901										٠				68,807
1911												٠		68,835
1921														69,007
1931												٠	.	69,207
1936														69,438
1947														69,243
1950														69,434

Tav. XII. — Età media degli ultrasessantenni (*)

L'età mediana dei morti, che come è noto divide la popolazione in due gruppi numericamente uguali, passando da anni 53,3 nel 1872 ad anni 66,10 nel 1950, presenta anch'essa un andamento sempre crescente, come indicato nella tavola XIII, che è la diretta conseguenza delle migliorate condizioni sanitarie ed economiche per le quali si è avuta, fra l'altro, una notevole riduzione del tasso di mortalità infantile per mille nati vivi, che nel 1881 variava da 199,83 per i bambini di meno di 1 anno a 24,34 per quelli di meno di 5 anni, mentre nel 1949 è sceso rispettivamente a 71,54 e 2,13 (39). Aggiungasi che l'età media dei morti passa da anni 61,85 nel 1943 ad anni 66,66 nel 1950 (V. tavola XIII) incidendo sul fenomeno in esame.

Tutti questi elementi, ricavati da osservazioni dirette, sono confortati dall'andamento della « vita media », di cui si riportano alcuni valori nella tavola XIV.

^(*) L'età media è stata calcolata dalle distribuzioni per età della popolazione presente, ricavata dai vari Annuari Statistici Italiani indicati nelle note da (a) a (g) della tavola IX.

⁽³⁹⁾ V. Annuario Statistico Italiano 1951, tav. 48, pag. 49.

Tav. XIII. — Età mediana ed età media dei morti

		A	N I	N C)				ETA' MEDIANA (a)	ETA' MEDIA (b)		
1872 .									5,33			
1882 .									6,00			
1892 .									14,00			
1902 .									20,50	Minima		
1912 .									31,50	·		
1922 .									43,33			
1932 .						٠			54,00			
1936 .									58,53			
1943 .									56,71	61,85		
1946 .							•		59,18	63,47		
1950 .									66,10	66,66		

 ⁽a) Per gli anni dal 1872 al 1949 V. Annuario Statistico Italiano 1951, serie V, vol. III, tav. 47, pag. 48;
 per il 1950 V. Compendio Statistico Italiano 1952, tav. 30, pag. 37.
 (b) Da Compendio Statistico Italiano, 1952, tav. 30, pag. 37.

Tav. XIV — Vita media della popolazione italiana (*)

1	Ет а'											
5	15	30	40	60								
	44,1	33,8 35,9	28,3	13,1 13,5								
	48,3	37,0	29,3	13,2								
	49,5	38,3	30,1	14,7 15,7								
:	50,0 2,8 54,4 5,9 56,2	50,0 44,1 6,8 54,4 47,0 6,9 56,2 48,3 6,0 57,7 49,5	50,0 44,1 33,8 2,8 54,4 47,0 35,9 3,9 56,2 48,3 37,0 0,0 57,7 49,5 38,3	50,0 44,1 33,8 26,7 48,8 54,4 47,0 35,9 28,3 59,9 56,2 48,3 37,0 29,3 6,0 57,7 49,5 38,3 30,1								

^(*) Da Annuario Statistico Italiano 1951, serie V, vol. III, tav. 50, pag. 50.

Infine, ad integrazione delle cifre sopra citate, si riportano nelle tavole XV e XVI alcuni dati sulla popolazione dei principali Paesi del mondo, ricavati da uno studio di E. Fazio, pubblicato sul n. 5-6, anno 1941, del « Notiziario demografico» (pagg. 94-98) dell'Istituto centrale di statistica.

I dati più recenti (40) forniti dall'Ufficio di Statistica delle Nazioni Unite, riportati nella tavola XVII, confermano, in generale, l'andamento già delineato dalle cifre di cui alle due tavole precedenti.

Non va però dimenticato che questi dati riflettono, in gran parte, le particolari condizioni di sviluppo demografico di ogni periodo post-bellico.

12. — Naturalmente per un vero e proprio studio sull'invecchiamento della popolazione italiana, occorrerebbero ben altre indagini: le poche compiute sono però sufficienti, sempre per i nostri fini, a dimostrare che nell'ipotesi di costanza dell'incremento e dell'invecchiamento della popolazione, si può ragionevolmente prevedere che nel 1975 il rapporto del Livi si avvicinerà sensibilmente al valore 2 e nel 2000 lo avrà non di poco superato. In più chiare parole, non è certo assurdo prospettare, ferma l'ipotesi di cui sopra, che nel 1975 possano esserci in Italia circa 185 ultrasessantenni per ogni 100 bambini dell'età di anni 0-5 e ben 245 nel 2000. Ora, se il fine ultimo e supremo della sicurezza sociale deve restare quello enunciato nella dichiarazione di Santiago del 1942 (« Ogni Paese deve creare, mantenere ed accrescere il valore intellettuale, morale e materiale della generazione attiva; preparare il cammino della generazione futura e sostenere la generazione già eliminata dalla vita produttiva»), non par dubbio che i compiti gravanti sulla generazione attiva siano destinati ad accrescersi in misura che può sin d'ora essere considerata paurosa, soprattutto in relazione alla già dimostrata tendenza alla conquista ed al mantenimento di occupazioni stabili o semistabili, a reddito fisso, con retribuzioni di busta sempre più largamente avvalorate dalle provvidenze sociali e in linea generale calcolate sul puro fatto della prestazione del lavoro e non su quello dell'utilità o controvalore economico o economicamente apprezzabile dello stesso (41). Ma in una società che persegua l'ideale della

⁽⁴⁰⁾ Cfr. Demographic Yearbook 1949-50, New York 1951, tav. 4, e idem 1951, New York 1951, tav. 4.

⁽⁴¹⁾ Il risultato tecnico del lavoro (perfezione del prodotto o quanto meno qualità tali dello stesso da renderlo vendibile o apprezzabile) incideva in modo sensibilissimo sull'artigianato e non era sino a ieri neppure trascurabile per l'impiegato e per l'operaio, in quanto lo scarso rendimento o la dimostrata inettitudine costituivano senza discussioni giusta causa di retrocessione e persino di licenziamento.

Oggi invece la retrocessione o il licenziamento sono quasi esclusivamente giustificabili per gravi motivi disciplinari: si ha così un'altra spinta (e quale!) alla ricerca ed al mantenimento di occupazioni che riducano al minimo i rischi (economici) connessi alla qualità e quantità della concreta prestazione del lavoro e non impongano nè un particolare rendimento nè una severa diligenza. Con l'inevitabile conseguenza dell'abbassamento di tutti i valori medi.

Tav. XV. — Variazioni nella composizione per età della popolazione dei principali paesi del mondo

(Percentuali sul totale della popolazione)

Paesi	ANNI DI		. Cı	LASSI D	I ETA' IN	ANNI (a	ı)	
PAESI	MENTO	0-4	5-14	0-14	15-44	45-64	65-ω	55-ω
Paesi europei								
Russia (URSS) .	1897	15,1	23,5	38,6	47,8 (e)	?	?	?
	1926	15,2	22,0	37,2	45,8	12,9	4,1	9,5
	1939	?	?	36,1	50,9 (e)	?	?	?
Italia (b)	1881	12,1	20,1	32,2	45,1	17,6	5,1	12,
	1901	12,7	21,4	34,1	42,2	17,5	6,2	13,
	1911	12,5	21,5	34,0	42,0	17,5	6,5	14,
	1921	9,4	21,8	31,2	44,7	17,4	6,7	14,
	1931	11,1	18,7	29,7	45,7	17,3	6,3	14,
	1936	10,2	20,4	30,6	44,4	17,6	7,4	15,
Inghilterra e Galles	1841	13,2	22,9	36,1	46,3	13,2	4,4	9,
	1851	13,1	22,3	35,4	45,9	14,0	4,7	10,
	1861	13,4	22,2	35,6	45,2	14,5	5,7	10,
	1871	13 d 5	22,6	36,1	44,5	14,7	4,7	10,
	1881	13,6	22,9	36,5	44,7	14,2	4,6	10,
	1891	12,3	22,8	35,1	45,9	14,3	4,7	10,
	1901	11,4	21,0	32,4	48,0	14,9	4,7	10,
	1911	10,7	19,9	30,6	48,0	16,2	5,2	11,
	1921	8,8	18,9	27,7	46,9	19,4	6,0	13,
	1931	7,5	16,3	23,8	47,1	21,7	7,4	16,
	1938 (f)	6,9	14,6	21,5	47,1	22,7	8,7	19,
Francia (c)	1851	9,3	18,0	27,3	46,5	19,7	6,5	14,
	1861	9,7	17,4	27,1	45,9	20,3	6,7	15,
	1872	9,3	17,8	27,1	44,8	20,7	7,4	16,
	1881	9,2	17,5	26,7	44,7	20,5	8,1	17,
	1891	8,7	17,5	26,2	45,1	20,4	8,3	17,
	1901	9,3	16,8	26,1	45,3	20,4	8,2	17,
	1911	8,9	16,9	25,8	45,2	20,7	8,3	17,
	1921	6,2	16,4	22,6	45,2	23,0	9,2	19,
	1931	8,7	14,3	23,0	45,3	22,4	9,3	19,

Segue: Tav. XV. — Variazione nella composizione per età della popolazione dei principali paesi del mondo

(Percntuali sul totale della popolazione)

Paesi	Anni di censi-			CLASSI I	DI ETÀ IN	ANNI (a))	
F AESI	MENTO	0-4	5-14	0-14	15-44	45-64	65 ω	55-ω
Germania (d)	1871	12,7	21,7	34,4	44,4	16,6	4,6	11,3
	1880	13,7	21,8	35,5	43,9	15,9	4,7	11,6
	1890	13,0	22,1	35,1	44,1	15,7	5,1	11,5
	1900	13,1	21,7	34,8	45,0	15,3	4,9	11,4
	1910	12,1	21,8	33,9	45,8	15,3	5,0	11,2
	1925	9,4	16,4	25,8.	49,3	19,2	5,7	13,6
	1933	7,3	16,9	24,2	47,9	20,8	7,1	16,3
	1938 (f)	8,1	15,2	23,3	47,9	21,2	7,6	17,1
Paesi extraeurop.								
Giappone	1886 (f)	11,3	21,1	32,4	49,9	?	?	?
	1898	20,5	32,8	32,8	44,9	16,8	5,5	12,0
	1908	12,6	21,6	34,2	44,2	16,3	5,3	12,5
	1925	13,8	22,9	36,7	43,1	15,2	5,0	11,0
	1930	14,0	22,6	36,6	43,4	15,2	4,8	10,9
	1935	13,5	23,4	36,9	47,9	15,2	?	?
Stati Uniti d'America	1850	15,1	26,4	41,5	?	?	?	?
	1860	15,4	25,2	40,6	?	?	?	?
	1870	14,3	24,9	39,2	45,9	11,9	3,0	7,3
	1880	13,8	24,3	38,1	45,9	12,6	3,4	8,2
	1890	12,2	23,4	35,6	47,4	13,1	3,9	8,9
	1900	12,1	22,4	34,5	47,7	13,7	4,1	9,3
	1910	11,6	20,5	32,1	4,9,0	15,6	4,3	9,8
	1920	10,9	20,9	31,8	47,4	16,1	4,7	10,9
	1930	9,3	20,1	29,4	47,7	17,5	5,4	12,3
							ļ	

⁽a) Esclusi gli individui d'età ignota.
(b) Dal 1921 in poi i dati si riferiscono agli attuali confini.
(c) Fino al 1911, i dati si riferiscono a 87 Dipartimenti; dal 1921 in poi a 90.
(d) Entro i vecchi confini fino al 1910; escluso il territorio della Sarre soltanto per i censimenti del 1925 e del 1933.

⁽e) 15-19 anni. (f) Sulla popolazione calcolata.

Tav. XVI. — Variazioni nelle proporzioni dei bambini e degli adulti (*) (Numeri indici: 1881 = 100)

Anni	Іта	LIA	Ingi ter e Ga	RA	FRAI	NCIA	GIAPPONE (a)			Uni-	GERMANIA (c)	
ANN	Bam- bini	Adul- ti	Bam- bini	Adul- ti	Bam- bini	Adu - ti	Bam- bini	Adu - ti	Bam- bini	Adul- ti	Bam- bini	Adu - ti
1881	100	100	100	100	100	100	100	?	100	100	100	100
1901	105	109	84	101	101	101	109	100	88	109	96	98
1911	103	112	79	110	97	102	112	104	88	113	88	97
1921	78	115	65	130	67	113	122	92	84	120	69	117
1931	92	117	55	159	95	114	124	91	79	133	52	141
1936	84	119	51	175	?	?	119	?	67	150	59	147

Tav. XVII. — Composizione per età della popolazione dei principali paesi del mondo in alcuni anni recenti

	Anno		Classi di eta' in anni										
PAESI	RIFERI- MENTO (a)	0-4	5-14	0-14	15-44	45-64	65-	55-	BAMBINI 0-4 ANNI	ADULTI 55- ANNI			
Italia	S 1949	9,1	17,4	26,5	(b) 39,5	(c) 26,1	7,9		75.				
Inghilterra e Galles	S 1945	7,3	13,2	20,5	45,9	23,3	10,3	20,8	54	198			
	S 1950	8,5	13,5	22,0	43,3	23,9	10,9	21,3	62	203			
Francia	C 1936 C 1946 S 1950	8,0 7,2 8,7	16,7 14,6 13,0	24,7 $21,8$ $21,7$	43,0 21,8 42,5	22,4 43,8 24,2		(d) 20, 4 (d) 11, 1 22, 0	87 78 95	119 126 129			
Germania	C 1946	7,2	17,5	24,7	43,4	23,1	8,8	18,5	53	159			
	C 1950	7,9	17,1	25,0	43,2	19,0	12,9	18,0	58	155			
Giappone	C 1940	12,5	23,6	36,1	44,5	14,8	4,6	11,1	111	93			
	C 1945	13,3	23,9	37,2	42,2	15,5	5,1	11,6	118	97			
	C 1950	13,4	22,0	35,4	44,7	15,0	4,9	11,0	119	92			
Stati Uniti d'America	C 1940	8,0	17,0	25,0	48,3	19,8	6,9	14,9	58	182			
	S 1945	9,4	15,7	25,1	47,2	20,5	7,2	15,9	68	194			
	S 1950	10,9	16,7	27,6	44,2	20,5	7,6	16,6	79	202			

⁽a) S = stima; C = censimento. (b) — 15-39. (c) — 40-64. (d) Comprese le età ignote pari allo 0,1 % (e) Costruiti con riferimento agli stessi anni base di cui alla Tavola XVI.

^(*) Bambini: fino a 4 anni: adulti: oltre 55 anni.

(a) I dati si riferiscono alla popolazione valutata e risultata ai censimenti del 1886, 1898, 1908, 1925, 1930 e 1935

(b) I dati si riferiscono alla popolazione censita negli anni 1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930.

(c) I dati si riferiscono alla popolazione valutata e censita negli anni 1880, 1900, 1910, 1925. 1933 e 1938.

piena occupazione (pur forzandosi di elevare, qualificandoli, anche i lavoratori meno qualificati) (42), il rischio del risultato o del rendimento del lavoro tende a trasferirsi integralmente sul datore di lavoro, specie se questi è una persona giuridica di diritto pubblico o una impresa che pur avendo formalmente conservato il suo profilo privatistico, è gestita e controllata dallo Stato e quindi in un certo senso, e almeno entro certi limiti, liberata dalle assillanti preoccupazioni del bilancio (43).

Il fatto che la prestazione del lavoro venga data in virtù di una più o meno perfetta padronanza della tecnica peculiare ad una determinata professione o mestiere; con una più o meno larga coscienza dei doveri proprii a chi è inserito in una attività produttiva e da quella ricava i mezzi di vita; col più o meno vivo convincimento di contribuire, per quanto a ciascuno spetta, al raggiungimento di fini superindividuali e quindi metagoistici, conserva sì un qualche valore ai fini della carriera ma ne ha ormai ben poco a quelli della conservazione del posto e di un minimo di retribuzione. Se questo è vero (e che sia vero è dimostrato dal numero e dalla profondità degli studi sui problemi umani del cosidetto meccanismo industriale, sulla burocrazia e sulle sue possibili riforme) non può dubitarsi che al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione si accompagnino quelli, concomitanti, non solo di un progressivo restringersi dell'ampiezza della base contributiva ma altresì di una crescente difficoltà delle leve fiscali. In sostanza, ogni moderno assetto di sicurezza sociale è alimentato:

- a) da fondi tratti, in varia misura e coi più vari criteri, dal gettito generale delle imposte;
- b) da contributi levati sui soggetti attivi e passivi del rapporto previdenziale, quale si sia in definitiva, a prescindere dal soggetto de jure percosso, l'ultimo contribuente inciso de facto (a meno che non si voglia sostenere la tesi, che andrebbe validamente dimostrata, che l'ultimo contribuente definitivamente inciso e quindi posto nell'assoluta impossibilità di qualsiasi traslazione, sia sempre ed in ogni caso il consumatore) (44).

⁽⁴²⁾ Naturalmente il processo di qualificazione ha dei limiti, ancora lontani ma forse non superabili: V. in proposito le osservazioni del MARSHALL (op. cit., pagg. 258 e segg.) e in particolare la distinzione ch'egli fa tra abilità generale ed abilità specializzata.

⁽⁴³⁾ Quindi alla catena dei rischi propri della produzione, vari nella loro intensità e distribuzione anche topografica per le industrie agricole, manifatturiere, minerarie, edilizie, dei trasporti si aggiunge un'altra catena, molti anelli della quale possono considerarsi nuovi od almeno più rigidamente saldati. Per i concetti di rischio di impresa e di rischio di produzione, V. Chessa, op. cit., capitoli II, III e IV.

⁽⁴⁴⁾ In tema di traslazione dei contributi previdenziali V. le non recenti ma sempre classiche opere del Pantaleoni (Teoria della traslazione dei tributi, Roma, 1882) e del Seligman (La traslazione e l'incidenza delle imposte, in Biblioteca dell'Economista, V serie, vol. XVI) nonchè gli scritti del Loria, Bonini ed altri, citati dall'autore nei suoi studi per un sistema del diritto degli infortuni (Il diritto degli infortuni e il problema politico, Cedam, 1933).

Quando una parte notevole della popolazione attiva di un qualsiasi Paese sia costituita da lavoratori indipendenti, lo Stato può indubbiamente escogitare e applicare imposte tali da consentire un parziale finanziamento dei regimi previdenziali, anche se inspirati a quel particolare solidarismo di cui tra poco si parlerà.

Infatti, un anche relativo equilibrio nella distribuzione della popolazione attiva tra lavoratori subordinati e lavoratori indipendenti può, almeno in teoria (45), far sì che l'imposta non finisca col gravare sugli stessi beneficiari delle prestazioni della sicurezza sociale. Ma quando il numero degli uomini che vogliono essere socialmente protetti sia divenuto o stia per divenire di gran lunga maggiore di quello dei cittadini in grado di autoproteggersi, coi mezzi tradizionali del risparmio puro o differenziato, il contributo statale, anche se possa essere considerato non illusorio, come riteneva il Loria (46), finirà con l'essere alimentato da tributi gravanti su una cerchia sempre più ristretta di contribuenti non protetti. E ove si confermino le rilevazioni statistiche dimostranti che i redditi dei lavoratori manuali subordinati aumentano di più e più presto di quelli di ogni altra categoria rientrante nell'ambito della popolazione attiva e che gli impiegati pubblici sono generalmente in grado di far saltare gli sbarramenti dei bilanci, mentre i liberi professionisti e gli artigiani e persino molti medi e piccoli imprenditori e commercianti mal riescono a dar forza politica alle loro istanze, al restringersi della cerchia dei contribuenti s'aggiungerà anche il fenomeno dell'indebolirsi della loro potenzialità di sopportazione dei carichi fiscali (47).

Per quanto ha tratto poi ai contributi levati su soggetti attivi e passivi del rapporto previdenziale, la progressiva diminuzione del numero dei lavoratori contribuenti ed il contemporaneo aumento di quello dei beneficiari inattivi, potrà grandemente pregiudicare l'equilibrio degli assetti.

Qui, come già si è accennato, si pongono due gravissimi problemi: uno di fondo, strettamente economico (possibilità, per una massa decrescente di lavoratori attivi, di aumentare la produzione o per lo meno di produrre quanto è necessario al loro mantenimento ed a quello dei sempre più numerosi cittadini usciti dal campo del lavoro) ed uno di struttura.

Il primo problema, quello di fondo, è di competenza degli economisti e comunque esorbita dai limiti del presente saggio; il secondo, invece, va esaminato con una qualche attenzione.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. Loria, Verso la giustizia sociale, II, pagg. 274 e segg.

⁽⁴⁶⁾ Per approfondire l'argomento sarebbe necessario riesaminare, tra l'altro, se sia vero che in un regime perfetto di contratto collettivo e cioè di contratto collettivo con arbitrato obbligatorio, il contributo incide là dove percuote.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Marshall, op. cit., pag. 668.

In linea generale, ogni moderno sistema di sicurezza sociale tende, più o meno dichiaratamente, ad attuare un solidarismo in virtù del quale una parte della ricchezza prodotta venga tolta a coloro che l'han creata o raccolta nelle loro mani per essere ridistribuita in modo da consentire un certo livellamento dei redditi: questo relativo livellamento dovrebbe essere il compito di una politica fiscale e sociale fermamente decisa ad evitare ogni palleggiamento delle imposte atto a frustrare le intenzioni di quel legislatore che abbia voluto predesignare una determinata fonte di ricchezza od una determinata categoria di contribuenti, ritenute le più idonee a sostenere gli oneri o addirittura i sacrifici imposti e richiesti per l'interesse generale.

Ma nel moderno sistema di sicurezza sociale va affiorando anche un'altra forma di solidarismo e precisamente quella tendente, nell'ambito della stessa collettività protetta, a far pagare i più alti contributi, fermo il livello delle prestazioni, a coloro che presumibilmente saranno meno inclini a far ricorso alle disposte provvidenze.

A proposito di questa tendenza c'è seriamente da domandarsi:

- a) sino a quale punto sia utile includere, a colpi di decreti legislativi, nella sfera della sicurezza sociale quelle categorie che non abbiano invocato una speciale protezione previdenziale perchè tradizionalmente abituate a provvedere ad una autoprotezione, imperniata sui principî del risparmio puro e differenziato e quindi sulla libera scelta di sistemi e forme esattamente modellati sulla valutazione subbiettiva dei loro bisogni e sulla loro mentalità;
- b) sino a che punto sia utile aumentare i contributi mantenendo fermo il livello delle prestazioni a carico delle categorie di lavoratori a più alto reddito e meno inclini ad indossare l'abito fatto in serie delle pubbliche provvidenze.

Questo problema si pone con particolare gravità nel settore delle assicurazioni di malattia e in quello delle pensioni di vecchiaia: dovrebbe pertanto esaminarsi se non possa essere più conveniente incidere con una speciale imposta, il cui prodotto dovrebbe essere, con gli opportuni accorgimenti fiscali, devoluto a vantaggio dei lavoratori assisi sui gradini inferiori della scala dei redditi, i cittadini attivi non reclamanti una speciale protezione sociale, lasciandoli liberi di provvedere di propria iniziativa al fronteggiamento dei loro bisogni.

In termini ancor più generali, ci si dovrebbe domandare se non valga la pena di studiare a fondo se vi siano concrete possibilità di rimuovere le cause che hanno portato e stanno portando a un pauroso assottigliamento del numero dei lavoratori indipendenti e, nell'ipotesi di risposta negativa, se non debbano almeno essere escogitate riforme di struttura degli assetti previdenziali tali da dare a tutti i soggetti attivi delle provvidenze il convincimento

di una sostanziale equità nella distribuzione dei carichi, di una reale utilità delle prestazioni, di una stretta economia delle gestioni. Nel campo della disoccupazione il formarsi nella massa di una complessa psicologia, dominata, attraverso una serie di contraddizioni spiegabili sì ma non per questo meno illogiche, dal terrore di non poter entrare nel mondo del lavoro o di doverne uscire e, contemporaneamente, dalla volontà di cercare un lavoro stabile o semistabile, rientrante nel campo di quelli a più intensa protezione sociale; da un affievolirsi indubitato della partecipazione spirituale del lavoratore all'attività ed al successo dell'impresa e, in fondo, dall'idea che il momento del diritto non presupponga di necessità quello — correlativamente necessario — del dovere ; dall'illusione che lo Stato e gli Enti pubblici possano sempre trovare i mezzi per aumentare illimitatamente il numero e le retribuzioni dei dipendenti diretti e indiretti; che non valga più la pena di osare e rischiare e occorrendo soffrire; che al padrone vicino, individuabile, magari fisicamente affrontabile, sia sempre preferibile quello lontano, perdente a poco a poco le sue forze e il suo potere, perchè progressivamente dominabile dal dipendente in veste di elettore (48), porta ad allargare smisuratamente, sotto la spinta derivante dai motivi considerati, la massa di coloro che cercano di limitare il consumo della loro energia di lavoro (49).

(49) Qui l'energia di lavoro è intesa nel senso in cui fu considerata dal MILL, come causa di superiore produttività e come condizione necessaria di ogni grande miglioramento del genere umano (V. STUART MILL, op. cit., pag. 522).

⁽⁴⁸⁾ Che lo Stato, gli Enti pubblici e le aziende di ogni genere e tipo, gestite o controllate dallo Stato, rappresentino il padrone più comodo e più atto ad essere intimidito e manovrato, è opinione oggi largamente diffusa ma non facilmente giustificabile. Non v'è dubbio che in determinati Paesi ed in determinati momenti storici, lo Stato si trovi costretto, sotto la pressione delle masse elettorali, a correre una serie di avventure economiche e finanziarie e a perseguire il fine di una giustizia sociale realizzabile solo a prezzo di ingiustizie anche mostruose: ma non è certo azzardato pensare che i sistemi socialisti e comunisti, ove siano davvero attuat, tendano fatalmente alla creazione di nuovi e duri assetti autoritari, facendo così le vendette, postume e sterili, dell'iniziativa individuale e della libertà. Cfr. lo scritto dell'autore di questo saggio: I presupposti dell'azione sindacale, Roma, Tipografia della Pontificia Università Gregoriana, 1952, pagg. 10 e segg.

CAPITOLO V

NECESSITÀ DI UNA FILOSOFIA DELLA SICUREZZA SOCIALE. CONCLUSIONI

- 13. L'idea della sicurezza sociale sta modificando le concezioni della vita. 14. Orientamenti e prospettive per il futuro.
- 13. Nel corso del presente saggio l'autore ha cercato di dimostrare che l'idea della sicurezza sociale sta modificando le concezioni tradizionali della vita e si è sforzato di individuare i riflessi dei regimi previdenziali sulla ricerca del tipo di occupazione. Alcune delle sue notazioni possono essere considerate come costituenti un valido punto di partenza per ulteriori e più approfonditi studi; in modo particolare egli è fermamente convinto che non possa ormai più dubitarsi della realtà, dell'ampiezza e della profondità delle suggestioni psicologiche esercitate da un lato da ogni tipo di impiego dell'energia di lavoro che assicuri o faccia ragionevolmente sperare nella stabilità o semistabilità di prestazioni subordinate e dall'altro nel grande o crescente valore che viene attribuito a ciò che sta fuori e oltre la pura retribuzione e cioè al complesso, considerato più per totali che per dosi, delle provvidenze sociali. Le documentazioni statistiche offerte, per quanto sommarie, comprovano l'assunto, mostrando il progressivo restringersi non solo del settore delle cosidette professioni liberali ma persino di tutti quelli in cui si raggruppano i lavoratori indipendenti.

Non sembra dunque che nessuno possa, fondatamente, negare che l'istanza della sicurezza sociale si pone oggi come quella di gran lunga preminente su tutte le altre e che tende ad accelerare quella profonda trasformazione del diritto, iniziatasi a partire dalla seconda metà del secolo XIX. Del pari non sembra che possa negarsi (in oggi il rilievo ha il suffragio di tutte le statistiche) il fondamento delle previsioni tendenti a dimostrare l'invecchiamento della popolazione e quindi il progressivo restringersi della parte attiva di essa ed il concomitante accrescimento dei suoi doveri e dei suoi oneri. Conclusioni molto più caute debbono invece essere tratte quando si passi all'esame dei riflessi giuridici ed economici. Qui par certo che possa affermarsi che se l'ideale della sicurezza sociale trasforma la concezione della vita, è necessario e urgente la costruzione di un sistema idoneo a spiegare e giustificare validamente il mutar degli ideali e delle tavole dei valori. Ma

quando si voglia andare al di là di questa affermazione, tutto si complica e diventa straordinariamente difficile, per il permanere delle antiche domande e per il venir meno di molte delle antiche risposte (50). Ma non basta. Una serie di domande nuove, o quanto meno poste in una particolare forma e con un diverso accento, si affaccia ad ogni muover di passo: è configurabile una sicurezza sociale disgiunta da quella giuridica, specie quando la realizzazione della prima implichi, nel tempo che può esser considerato il tempo di almeno una generazione, l'affievolimento o addirittura il sovvertimento della seconda? È configurabile una sicurezza sociale per così dire parcellare — e cioè distribuibile Stato per Stato — in una società di Stati profondamente divisi da contrasti ideologici e barriere economiche di una ampiezza e di una rigidità quali forse il mondo non ha mai conosciuto? È configurabile, per chi non sia e non voglia farsi mercante di illusioni (51), una sicurezza sociale in una società nazionale o supernazionale, in cui i più o in ipotesi tutti tendano ad evadere da ogni zona di rischio ed a porsi come mediocri produttori ed alti consumatori? Si può, con schietta onestà di propositi e di programmi, escludere che ogni serio assetto previdenziale sia, naturaliter, poggiante su una certa normalità demografica, giuridica ed economica? Deve perseguirsi una politica mirante ad includere nei regimi di sicurezza sociale tutti i cittadini (compresi quelli recalcitranti ad indossare abiti fatti) allo scopo di far coincidere con l'intera popolazione attiva la base contributiva (riservato, naturalmente, l'esame di tutti gli effetti ed i contraccolpi di una politica siffatta), oppure contrastar la marcia verso un mondo di soli salariati o porre allo studio, subito, i provvedimenti necessari per impedire, nei limiti del possibile, lo spegnersi dello spirito di iniziativa, l'anemizzazione delle arti e professioni liberali, la scomparsa dell'artigianato e, in sintesi, la despiritualizzazione del lavoro? Supposto che

⁽⁵⁰⁾ Per quanto ha tratto ai riflessi giuridici, si può dire, in termini generalissimi:

a) che il diritto pubblico, ai tempi del pressochè incontrastato dominio del codice napoleonico, contemplava la organizzazione dello Stato ed i rapporti tra lo Stato ed i cittadini, mentre quello privato spaziava nell'ambito dei rapporti che i cittadini allacciavano tra loro;

b) che a partire dalla seconda metà dell'800 ebbe inizio un moto partente dall'egoismo dei diritti subbiettivi alla loro funzione sociale, e, almeno tendenzialmente, dalla funzione sociale spontaneamente e talvolta inconsciamente assolta al servizio pubblico imposto: e cioè che il primato dell'eguaglianza si sforzava di sostituire quello della libertà ed il comando andava sovrapponendosi al contratto.

Tutto ciò è molto chiaro quando si approfondisca lo studio della storia della legislazione sociale e si indaghi il variar delle aree e dei rapporti tra diritto pubblico e privato; le profonde modificazioni strutturali del diritto civile e commerciale; il formarsi di regole dapprima gerarchiche e dipoi contrattuali, che a poco a poco acquistano valore di fonte di diritto e fan distaccare, dal ceppo del diritto privato, quello del lavoro e, in sintesi, il lento ma ininterrotto tramonto di quegli assetti a base individualistica, che sembrano destinati a cedere il passo ai nuovi assetti di gruppo.

⁽⁵¹⁾ Cfr. in proposito, le nobili e gravi parole di recente scritte dal Corsi (Funzione economica e finanziaria delle riserve nelle assicurazioni sociali) in «Capitalizzazione o ripartizione ?», I.N.P.S., Roma, 1951.

la despiritualizzazione del lavoro sia uno dei peggiori mali che possono colpire l'umanità, esistono, in pratica, mezzi validi per resistere alle tendenze del tempo? E se sì, quali sono? Supposto invece che si tratti (almeno sino alla chiusura di un ciclo storico ed all'aprirsi, magari lontanissimo, di un altro) di un fatale andare, quali sono le riforme di struttura che potrebbero essere utilmente introdotte per la concreta realizzazione di un sistema di sicurezza sociale validamente operante e riposante sulla giustizia? Per quanto tempo potrà ancora continuare il faticoso rappezzo degli assetti concepiti e creati in un mondo profondamente diverso dall'attuale, dominato da altri ideali e per giunta con una diversa composizione demografica, almeno per quanto ha tratto ai primi ed agli ultimi gruppi di età più particolarmente significativi? Le domande potrebbero moltiplicarsi, ma quelle poste sono più che sufficienti a mostrare il viluppo dei problemi e l'estrema opinabilità delle soluzioni. Certo si è, come più volte si è detto, che occorre fornire una spiegazione coerente e valida della trasformazione, alla quale andiamo assistendo, del mondo: cioè che gli uomini d'oggi hanno bisogno di una filosofia della sicurezza sociale. Se si deve andare, senza possibilità nè di soste nè, almeno per un lunghissimo periodo, abbracciante più generazioni, di ritorni, anche solo verso un collettivismo che possa essere considerato come un individualismo fortemente disciplinato (52), bisogna pur spiegare, almeno a quella parte di uomini che non hanno rinunciato alla fatica di pensare, quanto può esserci di giusto e di buono nel più volte sottolineato rovesciamento delle tavole dei valori. Se si vuol ottenere quel consenso, che è uno dei volti della libertà, ed educare e istruire per convincere, è indispensabile ed urgente porre mano ad un sistema che chiarisca e dimostri, distingua e classifichi e, rivolgendosi contemporaneamente all'intelletto e al cuore, riesca a dare una spiegazione valida del formarsi di una nuova società e di tutte le cause determinanti il suo avvento.

14. — In modo particolare bisognerà:

a) riprendere l'analisi del concetto di energia di lavoro, non solo rifacendosi al Mill, ma occorrendo anche a Bacone (53), allo scopo di meglio studiare l'essenza del lavoro umano e di giudicare se sia vero e sino a quale punto che il lavoro produce i suoi effetti solo per la sua conformità con le leggi di natura;

⁽⁵²⁾ V. MARSHALL, op cit. pagg. 51 e segg. e G. MACKENROTH, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Berlino, 1952. studio ricco di notazioni su gli indirizzi della politica sociale in un ambiente sociale mutato.

⁽⁵³⁾ V. MARSHALL, op. cit., pag. 122.

- b) riesaminare i fini che di solito vengono additati come propri della sicurezza sociale, allo scopo di dimostrare scientificamente che se la natura, abbandonata alla propria azione, tende a sopprimere i deboli, l'opera dell'uomo, saggiamente indirizzata, può consentire di raffrenare l'aumento dei più forti e dare anche ai deboli il modo di sopravvivere (54), senza che si giunga ad un generale ed esiziale infiacchimento della popolazione;
- c) andare a fondo nel distinguere, contrapporre e valutare i concetti di rischio e di bisogno, sia al fine di vedere quale valore possa darsi al tempo, come consumatore di beni e di utilità e modificatore di bisogni, ed ai beni ed ai bisogni che molti economisti chiamano convenzionalmente necessari (55);
- d) considerare come condizioni generali della salute e della forza della popolazione non soltanto le cose necessarie della vita (cibo, vestiario, alloggio, lavoro e riposo, ecc.) ma anche quelle che Marshall chiamava « tre condizioni del vigore, strettamente connesse tra loro» e cioè la speranza, la libertà e la varietà (56);
- e) determinare con la maggiore possibile esattezza i compiti ed i rispettivi confini della medicina individuale e di quella sociale, allo scopo sopratutto di vedere se e sino a quale punto anche in questo campo le istanze di libertà debbano cedere il passo alle esigenze strutturali e organizzative ed all'equilibrio degli assetti della sicurezza sociale;
- f) rivedere gli indirizzi e i programmi scolastici alla luce delle risposte che possono darsi alle seguenti domande: è utile e, in ipotesi affermativa, sino a che punto, conservare alla scuola un indirizzo prevalentemente umanistico? o è invece utile, pur conservando un certo numero di scuole improntate a questo

(55) Non è ancora forse sufficientemente chiaro in molti che l'analisi del concetto di bisogno presuppone di necessità quella di bene o meglio di beni.

Il problema della definizione dei beni è stato sempre di straordinaria difficoltà, sopratutto quando si ponga (e non si può non porla) la domanda se i beni nascano da giudizi di convenienza tra cose e sensazioni nostre, ossia siano causa di stati di coscienza. Le difficoltà si aggravano ancora. quando, qualunque sia la nozione accolta di bene, si cerchi di definire e di classificare il bisogno.

(56) « Tutta la storia è piena di ricordi dell'improduttività determinata in varia misura dalla. schiavitù, dal servaggio e dalle altre forme di oppressione e repressione civile e politica » MARSHALL, op. cit. pag. 249. Cfr. anche, dell'autore di questo saggio, il citato studio sui « Presupposti dell'azione sindacale», pagg. 14 e segg. e la già ricordata opera del MEDICI - ORLANDO

pag. 47) ove si pone l'antitesi tra completa sicurezza e piena libertà.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Marshall, op. cit., pagg. 252 e segg.

Intanto, e per cominciare, sarebbe necessario ricercare le origini psicologiche dei gusti e dei bisogni; dopo di ciò bisognerebbe analizzare le origini sociali dei bisogni (pubblici e privati; individuali e collettivi; particolari e universali; positivi e negativi; naturali e artificiali; presenti e futuri ; diretti e indiretti; materiali e immateriali ; necessari e voluttuari). Fatto tutto ciò bisognerebbe infine chiedersi se sia possibile una classificazione astratta dei bisogni o se piuttosto non sia possibile costruire che delle classificazioni concrete, diverse da individuo a individuo, da luogo a luogo, da tempo a tempo, in funzione di infinite variabilità tra le appetizioni e le quantità disponibili. V. PANTALEONI e BROGLIO D'AIANO, Temi, tesi, problemi e quesiti di economia politica, Bari, 1923, passim e Marshall, op. cit., pagg. 115 e segg.

indirizzo, puntare su quelle atte ad impartire una cultura prevalentemente tecnico-pratica? (57);

g) mostrare quanto vi possa essere di buono e persino di grande (ferma la speranza delle cose immortali) anche nella visione di una vita in cui la volontà possa essere meno libera di determinarsi, le fortune sian contenute al livello di una relativa modestia, il merito (al quale pur dovrà essere ridato tutto il necessario valore) possa portare più alla estimazione ed alla fama che alla potenza; in cui, in altre parole, tutto ciò che era considerato (e qualche volta retoricamente) grande, si rimpicciolisca, pur restando grande ed anzi divenendo maggiore ciò che di puro vi è nel cuore dell'uomo e sopratutto l'amore dell'amore.

Tutto ciò integrato e fiancheggiato da nuove, più profonde e sistematiche ricerche nei campi della demografia e dell'economia, del diritto e della medicina, della tecnica industriale e delle scienze, comunque le si vogliano chiamare, che studiano le relazioni tra gli uomini, non può che essere il compito di una filosofia. Mentre si sta costruendo questa filosofia sarà necessario, nel quadro della riforma della pubblica amministrazione, studiare con lungimirante larghezza di vedute le attribuzioni degli organi di Governo e la riorganizzazione dei ministeri. Chi cento od anche soltanto cinquant'anni fa, quando l'opera di ogni governo sembrava incontrarsi e sostanziarsi nella sicurezza esterna e interna e tutt'al più in un vago promuovimento del benessere generale, avesse profetizzato che il Ministero del lavoro (o quel qualunque dicastero inteso a perseguire i congiunti ideali della massima occupazione e della sicurezza sociale) sarebbe andato assumendo un'importanza di gran lunga superiore a quella di ogni altra amministrazione centrale e ponendosi, almeno in teoria (58), come il centro propulsore e coordinatore dell'attività e produttività

⁽⁵⁷⁾ Il fenomeno della disoccupazione che sino alla prima guerra mondiale ed anche tra le due guerre, era particolarmente tipico del lavoro manuale, sta verificandosi anche nei più caratteristici settori di quello intellettuale, pur se spesso si presenti non con le sue più peculiari caratteristiche giuridiche. È pertanto indispensabile domandarsi se mutati orientamenti scolastici non possano e non debbano tendere a contenere l'inflazione dei laureati.

Per dare un altro esempio di questa inflazione (ma particolarmente eloquente, perchè relativo ad una professione di saliente importanza per la sicurezza sociale, quale quella sanitaria), si può affermare che il numero degli studenti nelle facoltà di medicina delle Università italiane (in corso e fuori corso) è passato (secondo rilevazioni raccolte dall'autore di questo saggio) dai 5000 circa del 1913-14 a 29.408 dell'anno scolastico 1949-50, con punte giungenti sino ai 35.000 negli anni tra il 1946 ed il 1948. Le oscillazioni del numero dei laureati sono state invece minori: dal confronto tra le tavole 88 dell'Annuario Statistico Italiano del 1949-50 e 63 del Compendio Statistico Italiano del 1952, risulta che i laureati in medicina ed in chirurgia sono passati (attraverso varie flessioni) dai 2.309 dell'anno accademico 1936-37 ai 4.631 di quello 1949-50.

⁽⁵⁸⁾ In teoria, poichè le forze congiunte dalla tradizione e di quello che si potrebbe chiamare « spirito di corpo» della burocrazia contrastano, con tenacia assai maggiore di quello che generalmente non si creda, il porsi del Ministero del lavoro come dicastero della pace e della giustizia sociale.

Non può tuttavia essere sottaciuto che in un governo per così dire ideale, nel quale il Ministero del lavoro (e meglio ancora quello del Lavoro, dell'Assistenza, della Previdenza sociale

e come l'organo più idoneo alla ridistribuzione della ricchezza, sarebbe stato considerato col sospetto che desta sempre l'enunciatore di un più o meno brillante paradosso. Eppure, almeno se il mondo avrà pace, i problemi del lavoro si porranno proprio in cima a tutti quelli di ogni collettività organizzata giuridicamente a Stato o a superstato, attraendo nel loro ambito pressochè tutti gli altri e condizionandone le soluzioni.

L'autore di questo saggio non ha avuto — come più volte ha tenuto a dichiarare — la pretesa di impostare delle tesi e di presentare delle soluzioni: si è posto semplicemente in ascolto, sforzandosi di udire, e per quanto gli è stato possibile, di comprendere, le voci del suo tempo. Tanto meno ha avuto la pretesa di dar giudizi di valore e di assumere l'atteggiamento, rispetto alle istanze, tante volte contraddittorie, che egli ha visto formarsi ed affacciarsi, di un laudator temporis acti. Ha cercato invece l'imparziale obbiettività dello storico, che al di sotto (o se si vuole al di sopra) dei fatti, ne ricerca le cause, attento a cogliere gli indizi che mostrano o sembrano mostrare il nuovo corso delle idee.

e della Sanità) si configurasse e si volesse come il motore centrale della produttività, certi provvedimenti, incidenti sull'equilibrio dell'offerta e della domanda, o sul livello delle retribuzioni, o sul fronteggiamento, in linea generale, di determinate congiunture sfavorevoli, o sulla distribuzione degli oneri sociali nel corso di più generazioni, non dovrebbero essere più considerati, indipendentemente da ogni motivo o riflesso tecnico, come misure di alta o bassa polizia, come espedienti di giornata, come mezzucci tattici, perchè tutto l'indirizzo della politica sociale dovrebbe essere, anche se flessibilmente, coordinato al raggiungimento di effetti validi, equi e duraturi.

INDICE DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA VIGENTE IN MATERIA DI LAVORO E DI PREVIDENZA SOCIALE



INDICE DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA VIGENTE IN MATERIA DI LAVORO E DI PREVIDENZA SOCIALE

In questo indice è stata raccolta quella parte della legislazione che è sembrata costituire utile corredo degli aspetti giuridico-legislativi della Relazione della Commissione e delle memorie contenute in questo tomo, ed in altri, degli Atti.

L'indice, che non pretende a compiutezza, è stato compilato dalla Segreteria tecnica della Commissione, sulla scorta di raccolte legislative pubblicate in questi ultimi anni (dalle quali è stata largamente mutuata la distribuzione della materia) e con la collaborazione dell'Ufficio legislativo della Camera.

L'indice è aggiornato alla legislazione pubblicata nella Gazzetta ufficiale fino al 28 febbraio 1953 ed è integrato con il richiamo, in nota, ed in corrispondenza con i provvedimenti correlativi, dei più rilevanti disegni e proposte di legge annunciati all'uno o all'altro ramo del Parlamento.

Le abbreviazioni usate sono le consuete, che tuttavia qui si ripetono:

- C. C. = codice civile
- C. P. = codice penale
- D. = decreto
- D. leg. = decreto legislativo
- D. leg. lt. = decreto legislativo luogotenenziale
- D. leg. Capo pr. S. (oppure D. L. C. P. S.). = decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato
- D. L. == decreto-legge
- D. M. = decreto ministeriale
- D. P. R. = decreto del Presidente delle Repubblica
- L = legge
- L. cost. = legge costituzionale
- R. D. = regio decreto
- R. D. L. = regio decreto-legge
- Reg. = regolamento
- T. U. = testo unico

La Gazzetta Ufficiale è indicata con la sigla G. U., seguita dall'anno e dal numero di pubblicazione. (Es.: G. U. 1936/104 = Gazzetta ufficiale, anno 1936, numero 104).



NORME COSTITUZIONALI

- I. Costituzione della Repubblica italiana (G. U. 1947/298) (1).
- II. 1) Statuto della Regione siciliana (R. D. legisl. 15 maggio 1946, n. 455: Approvazione dello Statuto della Regione siciliana) [G. U. 1946/133-3; conv. in legge con L. 20 febbraio 1948, n. 2 (G. U. 1948/58)].
- 2) D.P.R. 25 giugno 1952, n. 1138: Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di lavoro e di previdenza sociale (G.U. 1952/209).
- 3) Statuto speciale per la Sardegna (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 3: Statuto speciale per la Sardegna) (G. U. 1948/58).
- 4) Statuto speciale per la Valle d'Aosta (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4: Statuto speciale per la Valle d'Aosta) (G. U. 1948/59).
- 5) Statuto speciale per il Trentino Alto Adige (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 5: Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) (G. U. 1948/62).

- 6) D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574: Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: artt. 38-40 (G.U. 1951/170).
- Stato della occupazione, della disoccupazione, dell'emigrazione e della previdenza.
- 1) L. 23 aprile 1952, n. 472: Per una relazione annua al Parlamento sull'occupazione la disoccupazione, l'emigrazione e la previdenza (G. U. 1952/119).
- 2) L. 25 luglio 1952, n. 949: Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione (G.U.1952/174).
- 3) Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla istituita con deliberazione della Camera dei Deputati, XI Commissione permanente (Lavoro), del 12 ottobre 1951 (G.U. 1952/142).
- 4) Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione istituita con deliberazione della Camera dei Deputati, nella seduta del 4 dicembre 1951 (G.U. 1952/142).

DEL CONTRATTO DI LAVORO

I. - DISPOSIZIONI GENERALI.

- 1) Disposizioni sulla legge in generale: artt. 1, 5, 7, 8.
- 2) Codice civile L.V, Tit. I, Capo II: Della ordinanza corporativa e degli accordi economici collettivi: artt. 2063-2066 (2).
- 3) D. leg. lt. 23 novembre 1944, n. 369 (G. U., serie spec., 1944/95): Soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni: articolo 43 (3).

(1) In particolare, gli artt. 1, 3, 4 e il Tit. III:

V. anche: Disegno di legge pres. il 15 marzo 1949:

Ordinamento e attribuzioni del Consiglio nazionale

dell'economia e del lavoro. (Approvato dal Senato il

4) Codice civile: art. 2060.

Rapporti economici. V. anche: Disegno

6 dicembre 1951).

II. - DEL CONTRATTO COLLETTIVO DI LAVORO.

Codice civile - L. V, Tit. I, Capo III: Del contratto collettivo di lavoro e delle norme equiparate: artt. 2067:2078 (4).

⁽²⁾ Abrogato per effetto del R. D. L. 9 agosto 1943, n. 721 (G. U., 1943/190).

 ⁽³⁾ L'articolo attiene al mantenimento in vigore della norma collettiva corporativa.
 (4) Molte riserve devono essere fatte sul vigore at-

⁽⁴⁾ Molte riserve devono essere fatte sul vigore attuale di tutto il Capo ed in particolare degli artt. 2071-2075.

V. anche: Proposta di legge dei dep. Pastore ed altri, ann. il 14 febbraio 1951: Disciplina del rapporto di lavoro mediante contratto collettivo, e assunzione delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro a contenuto di un decreto presidenziale. - Disegno di legge pres. il 4 dicembre 1951: Disposizioni per la disciplina giuridica dei rapporti di lavoro. - Proposta di legge del dep. Di Vittorio, ann. 3 febbraio 1953: Efficacia dei contratti collettivi di lavoro.

- III. DEL CONTRATTO INDIVIDUALE DI LAVORO.
- 1) Codice civile L. V, T. II, C. I.: Dell'impresa in generale: artt. 2082-2129:
- a) Sezione I: Dell'imprenditore: articoli 2082-2093 (1-3).
- b) Sezione II: Dei collaboratori dell'imprenditore: artt. 2094-2095;
- c) Sezione III: Del rapporto di lavoro: artt. 2096-2129 (4-13).
- 2) Disposizioni per l'attuazione del Codice civile e disposizioni transitorie [R. D. 30 marzo 1942, n. 318 (G. U. 1942/91, suppl. ord.)]: artt. 95-98.
- 3) R. D. L. 13 novembre 1924, n. 1825, contenente disposizioni relative al contratto d'impiego privato [G. U. 1924/273, conv.

- in legge con L. 18 marzo 1926, n. 562 (G. U. 1926/102)] (14).
- 4) D. L. C. P. S. 13 settembre 1946, n. 303: Conservazione del posto ai lavoratori chiamati alle armi per servizio di leva (G. U. 1946/264) (15).
- 5) L. 1º ottobre 1951, n. 1140: Rapporti d'impiego civile e di lavoro dei cittadini dichiarati irreperibili per eventi di guerra o connessi allo stato di guerra (G.U. 1951/259).
- 6) L. 5 aprile 1949, n. 135: Disposizioni particolari per garantire i crediti degli impiegati e degli operai dipendenti da imprese industriali per retribuzioni e indennità di licenziamento (G. U. 1949/87).
- 7) L. 5 gennaio 1953, n. 4: Norme concernenti l'obbligo di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori a mezzo di prospetti di paga (G.U. 1953/21) (16).

AVVIAMENTO ED ASSUNZIONE AL LAVORO

I. - COLLOCAMENTO.

A) Norme generali.

1) L. 29 aprile 1949, n. 264: Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati [G. U. 1949/125, suppl.

(G. U. 1949/201)] (17).

- (1) Gli artt. 2084 e 2085 vanno coordinati con lo art. 41 della Costituzione.
- (2) In connessione con l'art. 2086 (direzione e gerarchia nell'impresa) si tengano presenti l'Accordo interconfederale sulle Commissioni interne 7 agosto 1947 e l'art. 46 della Costituzione.
- (3) Gli artt. 2089-2092, relativi alla responsabilità dell'imprenditore a confronto dei principi della Carta del lavoro, devono ritenersi abrogati con la cessazione dell'ordinamento corporativo. Si tengano presenti anche gli artt. 41 e 43 della Costituzione.

(4) In connessione con l'art. 2099 (retribuzione)

- si veda l'art. 36 dela Costituzione.

 (5) In connessione con l'art. 2101 (tariffe di cottimo), si veda l'articolo 2127 Cod. Civ.
- (6) In connessione con l'art. 2102 (partecipazione agli utili) si veda l'art. 2349 Cod. civ.
- (7) In connessione con l'art. 2105 (obbligo di fedeltà), si veda l'articolo 2125 Cod. civ.
 (8) In connessione con l'art. 2109 (periodo di ri-
- (9) In comessione con Fart. 219 (periodo di ri-poso), si vedano l'art. 36 della Costituzione e il D. leg. It. 22 aprile 1946, n. 185. (9) In connessione con l'art. 2111 (servizio mili-tare), si vedano: il D. l. C. p. S. 13 settembre 1946, n. 303; l'art. 52 della Costituzione; la L. 10 giugno 1940, n. 653 (per gli impiegati); il D. l. C. p. S. 1 dicembre 1947, n. 1404.
- (10) In connessione con l'art. 2115 (contributi pre-videnziali e assistenziali) si veda il D. leg. lt. 2 aprile 1946, n. 142.

(11) in connessione con l'art. 2120 (indennità di anzianità) si vedano: il D. L. 8 gennaio 1942, numero 5; il D. leg. lt. 10 agosto 1945, n. 708; il Dleg. 19 febbraio 1948, n. 243; la L. 5 aprile 1949 n. 135. (11) In connessione con l'art. 2120 (indennità di

ord. modificata con L. 21 agosto 1949, n. 586

- (12) In connessione con l'art. 2121 (computo delle indennità di preavviso e di anzianità) si veda la L. 9 novembre 1950, n. 286.
- (13) In connessione con l'art. 2124 (certificato di lavoro), si veda la L. 10 gennaio 1935, n. 112).
- (14) In connessione con l'art. 10, v.: Cod. civ., artt. 2118, 2120, 2121; R. D. L. 22 marzo 1928, n. 740 (conv. nella L. 29 novembre 1928, n. 94) relativo alla interpretazione autentica dell'art. 10 medesimo. V. anche: L. 9 novembre 1950, n. 970, che ha
- simo. V. anche: L. 9 novembre 1950, n. 970, che na abrogato la L. 22 gennaio 1934, n. 401. (15) L'art. 1 modifica l'art. 2111 Cod. civ. (16) Proposta di legge dei dep. Noce Longo Teresa ed altri, ann. il 5 maggio 1952: Applicazione della parità di diritti e della parità delle retribuzioni per
- un pari lavoro.

 Proposta di legge dei sen. Casadei ed altri, ann. l'8 maggio 1952: Applicazione della parità di dritti e parità delle retribuzioni per un pari lavoro.

 (17) L'art. 6 sostituisce al « Comitato per la disoccupazione» previsto dall'art. 9 del R. D. L. 20 mag-
- gio 1946, n. 373, e al « Comitato per la qualificazione, il perfezionamento e la rieducazione professionale dei lavoratori disoccupati» istituito con l'art. 2 del D. l. C. p. S. 7 novembre 1947, n. 1264, la « Commissione centrale per l'avviamento al lavoro e l'assistenza ai disoccupati».
- V. anche: Disegno di legge pres. il 31 gennaio 1952: Modifiche agli articoli 14, 27, 36 e 61 della L. 29 aprile 1949, n. 264, recante provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai l avoratori involontariamente disoccupati.

- 2) L. 4 maggio 1951, n. 456: Modificazioni alla L. 29 aprile 1949, n. 264, recante provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati (G.U. 1951/146).
- 3) D. M. 30 giugno 1940: Qualificazioni e specializzazioni per le quali è consentita al datore di lavoro la richiesta nominativa all'Ufficio di collocamento per l'assunzione di lavoratori agricoli (G. U. 1940/168).
- 4) D. M. 16 settembre 1940: Qualificazioni e specializzazioni per le quali è consentita al datore di lavoro la richiesta nominativa all'Ufficio di collocamento per l'assunzione di lavoratori dell'industria (G. U. 1940/233).
- 5) D. M. 1º ottobre 1942: Categorie di lavoratori esonerate dall'obbligo dell'avviamento al lavoro per il tramite degli Uffici di collocamento e categorie per le quali è concessa al datore di lavoro la richiesta nominativa (G. U. 1942/251).
- 6) D. M. 19 aprile 1939: Collocamento delle categorie inquadrate dalla soppressa Confederazione dei lavoratori delle aziende del credito e dell'assicurazione (G. U. 1939/99)
- 7) D. M. 1º luglio 1939: Disciplina dello scambio gratuito di mano d'opera agricola: (G. U. 1939/178).
- 8) D. M. 21 dicembre 1940: Qualificazioni e specializzazioni per le quali è consentita al datore di lavoro la richiesta nominativa all'Ufficio di collocamento per l'assunzione di lavoratori del commercio (G. U. 1941/4).

B) Norme particolari.

a) - INVALIDI E ORFANI DI GUERRA.

- 1) L. 3 giugno 1950, n. 375: Riforma della legge 21 agosto 1921, n. 1312, concernente l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra (G. U. 1950/146).
- 2) D.P.R. 18 giugno 1952, n. 1176: Regolamento per l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra (G.U. 1952/212).
- 3) L. 3 dicembre 1925, n. 2151/2412: Sistemazione degli uffici provinciali incaricati del servizio dell'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra e norme per la definizione amministrativa delle contravvenzioni alla legge sulla assunzione medesima (G. U. 1925/288).
- 4) L. 26 luglio 1929, n. 1397/2059: Istituzione dell'Opera nazionale per gli orfani di guerra, con sede in Roma (G. U. 1929/189) (1).

5) R. D. 13 novembre 1930, n. 1642/1952: Approvazione del regolamento per l'esecuzione della L. 26 luglio 1929, n. 1397, istitutiva dell'Opera nazionale per gli orfani di guerra (G. U. 1930/295).

b) - REDUCI E CATEGORIE ASSIMI-LATE.

- 1) D. leg. lt. 4 agosto 1945, n. 453: Assunzione obbligatoria dei reduci di guerra nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese private (G. U. 1945/100) (2-3).
- 2) R. D. leg. 30 maggio 1946, n. 479; Norme integrative del D. leg. lt. 4 agosto 1945, n. 453, sulla assunzione obbligatoria dei reduci di guerra nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese private (G. U. 1946/133-5, ed. spec.).
- 3) D. leg. Capo pr. Stato 5 agosto 1947, n. 844: Proroga e modifica del decreto leg. lt. 4 agosto 1945, n. 453, per l'assunzione dei reduci nelle pubbliche amministrazioni (G. U. 1947/206).
- 4) D. leg. lt. 14 febbraio 1946, n. 27: Norme integrative sulla riassunzione e assunzione obbligatoria dei reduci nell'aziende private (G. U. 1946/45).
- 5) D. leg. lt. 5 marzo 1946, n. 81: Nuove disposizioni sulle assunzioni obbligatorie dei reduci nelle aziende private (G. U. 1946/63).
- 6) D. leg. Capo pr. Stato 24 febbraio 1947, n. 61: Elevazione del periodo minimo di mantenimento in servizio dei lavoratori riassunti o assunti ai sensi del D. leg. lt. 14 febbraio 1946, n. 27 (G. U. 1947/58).

(2) In connessione con l'art. 1, v. l'art. 12 del D. L. 7 aprile 1948, n. 262, per il quale cessano di avere efficacia tutte le disposizioni che consentono l'assunzione di personale non di ruolo, con qualsiasi denominazione, presso le Amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, nel territorio della Repubblica.

(3) Il termine di due anni successivi all'entrata in vigore del Decreto entro il quale le imprese private dovevano procedere all'assunzione dei reduci, è stato prorogato al 31 dicembre 1949 dal D. l. C. p. S. 5 agosto 1947, n. 884,

⁽¹⁾ Le norme di questa legge concernenti la protezione e l'assistenza degli invalidi e degli orfani di

guerra, sono state estese: con R. D. L. 2 dicembre 1935, n. 2111, agli invalidi e agli orfani e congiunti di caduti per la difesa delle colonie dell'A. O.; con R. D. L. 21 ottobre 1937, n. 2179, ai militari in servizio non isolato all'estero ed ai congiunti dei caduti; con L. 25 settembre 1940, n. 1458, agli invalidi e agli orfani e congiunti dei caduti nella 2ª guerra mondiale con D. lg. lt. 4 agosto 1945, n. 467, agli invalidi, agli orfani e ai congiunti dei caduti per la lotta di liberazione; con L. 19 agosto 1948, n. 1180, ai mutilati ed invalidi ed ai congiunti dei morti in occasione dei fatti di Mogadiscio dell'11 gennaio 1948; con L. 24 luglio 1951, n. 660, ai mutilati ed invalidi ed ai congiunti dei morti in occasione di azioni di terrorismo politico nei territori delle ex colonie italiane.

- 7) D. leg. 23 marzo 1948, n. 418: Elevazione del periodo minimo di mantenimento in servizio dei lavoratori riassunti o assunti ai sensi del D. leg. lt. 14 febbraio 1946, n. 27 (G. U. 1948/110).
- 8) L. 27 gennaio 1949, n. 13: Proroga del mantenimento in servizio dei lavoratori reduci e partigiani, riassunti o assunti in servizio nelle aziende private (G. U. 1949/29).
- 9) L. 5 giugno 1949, n. 306: Proroga del mantenimento in servizio dei lavoratori reduci o partigiani assunti o riassunti in servizio nelle aziende private (G. U. 1949/140).
- 10) Assunzione obbligatoria e mantenimento in servizio dei reduci, orfani e vedove di guerra nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese private (G. U. 1950/174).
- 11) L. 15 luglio 1950, n. 593: Proroga del termine per il mantenimento in servizio dei prestatori d'opera assunti o riassunti in virtù del D. leg. lt. 14 febbraio 1946, n. 27 (G. U. 1950/188).
- c) MUTILATI E INVALIDI DEL LA-VORO.
- D. sleg. Capo pr. Stato 3 ottobre 1947, n. 1222: Assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi del lavoro nelle imprese private (G. U. 1947/264) (1).
- d) LAVORATORI DIMESSI DA LUO-CHI DI CURA PER GUARIGIONE CLINICA DI AFFEZIONE TUBERCO-LARE.
- D. leg. 15 aprile 1948, n. 538: Avviamento al lavoro dei lavoratori dimessi da luoghi di cura per guarigione clinica di affezione tubercolare [G. U. 1948/123) - ratificato con I.. 5 gennaio 1953, n. 35 (G. U. 1953/31)].
- e) MASSIMO IMPIEGO DELLA MANO D'OPERA IN AGRICOLTURA.
- D. leg. Capo pr. Stato 16 settembre 1947, n. 929: Norme circa il massimo impiego di lavoratori agricoli [G. U. 1947/221 conv. nella L. 17 maggio 1952, n. 621 (G. U. 1952/139)] (2).
- (1) V. anche: Disegno di legge pres. il 4 maggio 1949: Ratifica del D. leg. 3 ottobre 1947, n. 1222, concernente l'assunzione obbligatoria dei mutilati ed
- concernente i assunzione configurata dei municata cui invalidi del lavoro nelle imprese private. (Approvato il 10 luglio 1952, modificato il 21 novembre 1952). Disegno di legge pres. il 13 agosto 1952: Assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi per servizio e degli orfani dei caduti per servizio. (Approvata della Consoni il 20 attabra 1952), modificato della consoni il 20 attabra 1952, modificato provato dalla Camera il 29 ottobre 1952; modificato
- dal Senato il 19 dicembre 1952).

 (2) Proposta di legge dei dep. Semeraro Gabriele ed altri, ann. il 23 giugno 1950: Disposizioni per un

II. - MIGRAZIONI INTERNE.

- 1) L. 9 aprile 1931, n. 358: Norme per la disciplina e lo sviluppo delle migrazioni e della colonizzazione interna (G. U. 1931 n. 96) (3-4).
- 2) D. del Capo del Governo 23 febbraio 1935: Norme concernenti lo sviluppo delle migrazioni e la colonizzazione interna (G. U. 1935/61).
- 3) L. 6 luglio 1939, n. 1092: Provvedimenti contro l'urbanesimo (G. U. 1939/185).

III. - EMIGRAZIONE (5).

1) R. D. L. 13 novembre 1919, n. 2205: Approvazione del T. U. di legge sulle migrazioni e la tutela giuridica degli emigranti [G. U. 1919/292 - conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473 (G. U. 1925/104)] (6-10).

piú sicuro e stabile impiego della mano d'opera agri-

Proposta di legge del dep. Di Vittorio, ann. il 2 ottobre 1951: Modifiche al D. leg. del Capo prov-visorio dello Stato 16 settembre 1947, n. 929, sulla massima occupazione nell'agricoltura, nonchè degli articoli 2, 22, 25, 26 della L. 29 aprile 1949, n. 264, con provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati.

(3) L'art. 1 della legge e i DD. 17 febbraio 1934, 12 maggio 1934, 1º settembre 1936 — tutti relativi al Commissariato per le migrazioni interne — sono decaduti e sostituiti dai DD. LL. 10 agosto 1945, n. 474 (G. U., 1945/103) e 15 aprile 1948, n. 381 (G. U. 1948/106) relativi al neo istituito Ministero

(4) V. i DD. 15 luglio e 7 ottobre 1933, ed il R. D. L. 30 novembre 1933, n. 1719 [conv. nella L. 22 gennaio 1934, n. 222 (G. U. 1934/48)], relativi all'Ente

ferrarese di colonizzazione.

(5) V. anche: Proposta di legge dei dep. Giavi ed altri, ann. il 15 ottobre 1948 : Ricostituzione del Commissariato generale dell'emigrazione.

Commissariato generale dell'emigrazione.

Disegno di legge pres. il 30 marzo 1949: Istituzione del Consiglio superiore dell'emigrazione.

Disegno di legge pres. il 14 ottobre 1952: Norme sui servizi dell'emigrazione.

Disegno di legge pres. il 15 ottobre 1952: Disegno di legge pres. il 15 ottobre 1952: Diseiplina delle cooperative di emigrazione.

(6) Gli artt. 1-6 relativi al Commissariato generale

- per l'emigrazione e al Consiglio superiore dell'emigrazione sono stati soppressi per effetto del R. D. L. 28 aprile 1927, n. 628 e del R. D. 23 ottobre 1927, numero 2146.
- (7) Il servizio dei commissari a bordo delle navitrasporto emigranti a paesi transoceanici è stato rior-dinato con il D. P. R. 18 maggio 1948, n. 1697 (G. U. 1949/155).

(8) In connessione con l'art. 9 (libertà di emigrare) v. l'art. 35, ult. comma, della Costituzione.

- (9) La materia dei rappresentanti dei vettori, già regolata dal R. D. 13 novembre 1943, n. 1927, è ora disciplinata dal D. C. P. S. 13 novembre 1947, n. 153. V. anche: D. P. R. 21 maggio 1948, n. 829 (G. U. 1948/154) e D. P. R. 24 gennaio 1951, n. 135 (G. U. 1951/62). (10) Il Capo V del testo, relativo alle giurisdizioni
- speciali per l'emigrazione, è stato abrogato dal R. D. 11 febbraio 1929, n. 358/1003 (G. U. 1929/77) che devolve le controversie alla autorità giudiziaria ordinaria.

- 2) L. 24 luglio 1930, n. 1278/1607: Adozione di nuove norme penali in materia di emigrazione (G. U. 1930/220) (1).
- 3) L. 24 luglio 1949, n. 995: Adeguamento della misura delle tasse previste dal T. U. dei provvedimenti sull'emigrazione (G. U. 1950/10).
- 4) D. leg. 4 agosto 1946, n. 181: Assegnazioni straordinarie per il reclutamento, l'avviamento e l'assistenza dei lavoratori destinati all'estero e per studi, ricerche e rilevazioni sui mercati di lavoro all'estero (ratificato con L, 5 gennaio 1953, n. 35 G.U. 1953/31).
- 5) D. leg. 30 giugno 1947, n. 707: Assegnazione straordinaria per il reclutamento, l'avviamento e l'assistenza dei lavoratori destinati all'estero (ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 G.U. 1953/31).

- 6) L. 10 agosto 1950, n. 717: Norme per l'attuazione dei programmi straordinari di emigrazione (G. U. 1950/212).
- 7) L. 29 marzo 1952, n. 364: Finanziamenti in pesos per l'emigrazione italiana in Argentina (G. U. 1952/101).

IV. - LIBRETTO DI LAVORO.

- 1) L. 10 gennaio 1935, n. 112: Istituzione del libretto del lavoro (G. U. 1935/54).
- 2) R. D. L. 26 marzo 1936, n. 608: Istituzione del libretto personale di valutazione dello stato fisico e della preparazione militare del cittadino [G. U. 1936/95 conv. nella L. 4 giugno 1936, n. 1345 (G. U. 1936 n. 104)] (2).

DURATA, IGIENE E SICUREZZA DEL LAVORO

A) Durata del lavoro.

I. - ORARIO DI LAVORO.

- 1) R. D. L. 15 marzo 1923, n 692, relativo alla limitazione dell'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura [G. U. 1923/84 conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473/786 (G. U. 1925/104)].
- 2) Regolamento per l'applicazione del R. D. L. 15 marzo 1923, n. 692, approvato con R. D. 10 settembre 1923, n. 1955 (G. U. 1923/228).
- 3) R. D. 10 settembre 1923, n. 1957, che approva la tabella indicante le industrie e le lavorazioni per le quali è consentita la facoltà di superare le 8 ore giornaliere o le 48 settimanali di lavoro (G. U. 1923/228).
- 4) R. D. 6 dicembre 1923, n. 2657: Tabella delle occupazioni discontinue (G. U. 1923/299) (3).

5) Regolamento per l'applicazione ai la. voratori delle aziende agricole del R. D-L. 15 marzo 1923, n. 692, approvato con R. D. 10 settembre 1923, n. 1956 (G. U. 1923/228).

II. - RIPOSO SETTIMANALE.

- 1) L. 22 febbraio 1934, n. 370: Riposo domenicale e settimanale (G. U. 1934/65).
- 2) Tabelle delle attività alle quali è applicabile l'art. 5 della L. 22 febbraio 1934, n. 370, sul riposo domenicale e settimanale (riposo settimanale per turno del personale) approvate con D. M. 22 giugno 1935 (G U. 1935/161) (4).

⁽¹⁾ V. anche l'art. 645 C. P. che punisce la frode in emigrazione.

⁽²⁾ L'art. 4 prescrive che sul libretto di lavoro dovrà essere indicato il numero distintivo del libretto di valutazione dello stato fisico.

⁽³⁾ Modificata e integrata da: R. D. 5 febbraio 1928, n. 288/761; R. D. 14 febbraio 1929, n. 221/857;

R. D. 25 aprile 1929, n. 883/1541; R. D. 17 giugno 1929, n. 1133/1812; R. D. 31 marzo 1930, n. 357/670; R. D. 15 ottobre 1931, n. 1469/1777; R. D. 31 dicembre 1931, n. 1833/2138; R. D. 24 marzo 1932, n. 441; R. D. 22 giugno 1933, n. 260; R. D. 31 agosto 1933, n. 131; R. D. 28 aprile 1938, n. 784; R. D. 11 luglio 1941, n. 933; D. P. R. 17 luglio 1951. n. 760; D. P. R. 2 dicembre 1951, n. 1556; D. P. R, 16 agosto 1952, n. 1238.

⁽⁴⁾ Integrate con DD. MM. 7 novembre 1936, 18 gennaio 1940, 26 marzo 1940, 3 aprile 1940.

- 3) D. M. 31 agosto 1951: Inclusione di una voce aggiuntiva alla Tabella III di cui al D. M. 22 giugno 1935, concernente la determinazione delle attività alle quali è applicabile l'art. 5 della L. 22 febbraio 1934, n. 370, sul riposo domenicale e settimanale (G. U. 1951/218).
- 4) L. 11 dicembre 1952, n. 2466 che modifica la L. 22 febbraio 1934, n. 370, sul riposo domenicale e settimanale (G. U. 1953/2).

III. - RICORRENZE FESTIVE.

- 1) L. 27 maggio 1949, n. 260: Disposizioni in materia di ricorrenze festive (G. U. 1949/124).
- 2) L. 16 giugno 1932, n. 973: Riposo settimanale e festivo nel commercio ed orari dei negozi ed esercizi di vendita (G. U. 1932/192).
- 3) L. 23 aprile 1952, n. 520: Estensione delle feste infrasettimanali a tutto il personale dipendente dalle istituzioni sanitarie pubbliche e private (G.U. 1952/121) (1).

B) Igiene del lavoro.

I. - DISPOSIZIONI GENERALI.

- 1) D. L. lt. 15 maggio 1919, n. 818, che detta norme per la compilazione del regolamento generale e di quelli speciali circa l'igiene del lavoro, stabilendo inoltre le penalità per le contravvenzioni ai regolamenti [G. U. 1919/130 conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473 (G. U. 1925/104)] (2).
- 2) R. D. 14 aprile 1927, n. 530/809: Approvazione del regolamento generale per l'igiene del lavoro (G. U. 1927/95).
- 3) D. del Ministro per l'economia nazionale 20 marzo 1929: Approvazione dell'elenco delle lavorazioni industriali nelle quali si adoperano o si producono sostanze tossiche od infettanti, agli effetti dell'obbligo delle visite mediche preventive e periodiche degli operai, prescritto dall'art. 6 del regolamento generale 14 aprile 1927, n. 530, per l'igiene del lavoro (G. U. 1929/96) (3).

4) D. del Ministro per le corporazioni 30 novembre 1929: Norme integrative degli artt. 4 e 5 del regolamento generale d'igiene sul lavoro, approvato con R. D. 14 aprile 1927. n. 530, circa il pacchetto, la camera di medicazione e la cassetta di pronto soccorso nelle aziende industriali (G. U. 1930/33).

II. - DIFESA CONTRO LE MALATTIE INFETTIVE E SOCIALI.

- a) ESERCIZIO DI ATTIVITÀ SOGGETTE A VIGILANZA SANITARIA IN GE-NERALE E IN PARTICOLARE OFFI-CINE DI PRODOTTI CHIMICI E PRE-PARATI GALENICI.
- T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 suppl. ord.): artt. 143,144 (4), 145.
- b) CONDIZIONI IGIENICHE PER LA COLTIVAZIONE DELLE PIANTE TESSILI E DEL RISO.
- T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 - suppl. ord.): artt. 203-215 (5).
- 2) Regolamento generale per l'esecuzione delle disposizioni di legge sulla risicoltura contenute nel Titolo IV del T. U. leggi sanitarie 1º agosto 1907, n. 636, approvato con R. D. 29 marzo 1908, n. 157 (G. U. 1908 n. 103).

c) LAVORAZIONI INSALUBRI.

- T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934 n. 186 - suppl. ord.): artt. 216 (6) e 217.
- d) IGIENE DEGLI ABITATI URBANI E RURALI E DELLE ABITAZIONI.
- T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934

⁽¹⁾ V. anche: Proposta di legge dei dep. Fassina e Repossi, ann. il 5 maggio 1952: Interpretazione dell'articolo 5, comma 1°, della L. 27 maggio 1949, n. 260, contenente disposizioni in materia di ricorrenze festive. (Approvata dalla Camera il 18 luglio 1952) e Proposta di legge dei dep. Targetti e Santi, ann. il 24 giugno 1952: Estensione delle feste infrasettimanli ai lavoratori addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani.

⁽²⁾ Esteso alle provincie di Bolzano, Trento, Gorizia e Trieste con R. D. 2 luglio 1926, n. 1132/1430.
(3) Integrato con DD. MM. 17 settembre 1934, 12 giugno 1939 e 21 marzo 1949.

⁽⁴⁾ Modificato dalla L. 1º maggio 1941, n. 422 (G. U. 1941/129).

⁽⁵⁾ In connessione con l'art. 212, v. il D. M. 15 maggio 1950 (G. U. 1940/116) sulla istituzione di un Comitato interregionale per l'assistenza alle monda-

⁽⁶⁾ L'elenco — previsto dall'art. 216 — delle « manifatture o fabbriche che producono vapori o gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti» non è stato a tutt'oggi compilato. È da ritenersi quindi ancora in vigore quello emanato con D. M. 12 luglio 1912, che approva l'elenco delle industrie nsalubri in riguardo al loro isolamento (G. U. 1912/177).

n. 186 - suppl. ord.): artt. 218 (1), 219, 223, 224, 226, 227.

e) STALLE E CONCIMAIE.

T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 – suppl. ord.): artt. 233-241.

f) MISURE CONTRO LE MALATTIE INFETTIVE DELL'UOMO.

T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934 n. 186 – suppl. ord.): artt. 253 (2), 254, 262.

g) MISURE D'IGIENE CONTRO LE MO-SCHE.

T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 - suppl. ord.): art. 263 (3).

b) DISPOSIZIONI PER LA PROFILASSI DELLE MALATTIE VENEREE.

T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 – suppl. ord.): artt. 291, 292, 294, 300 (4), 301.

i) DISPOSIZIONI PER DIMINUIRE LE CAUSE DELLA MALARIA.

- 1) T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 suppl. ord.): artt. 313-324, 327, 329.
- 2) Regolamento per l'applicazione delle norme per diminuire le cause della malaria, contenute nel T. U. delle leggi sanitarie (Tit. V, Capo IV, Sez. VII), approvato con R. D. 28 gennaio 1936, n. 93 (G. U. 1935 n. 49) (5).

REGOLAMENTI LOCALI DI IGIENE E SANITÀ E DI POLIZIA VETERI-NARIA.

1) T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934 n. 186 – suppl. ord.): artt. 344 e 345. 2) Regolamento per i servizi di polizia, di igiene e per le scuole rurali dell'Agro romano, approvato con R. D. 3 settembre 1906, n. 622 (G. U. 1926/299: arrtt. 10-20 e 24.

III. – BUON GOVERNO IGIENICO NEI CANTIERI DELLE OPERE PUB-BLICHE E LAVORI IN GALLERIA

R. D. 25 luglio 1913, n. 998, che approva le norme per assicurare il buon governo igienico dei cantieri delle grandi opere pubbliche (G. U. 1913/207).

IV. - NORME PER L'IMPIEGO DEI GAS TOSSICI.

- 1) T. U. leggi sanitarie approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 – suopl. ord.): art. 143.
- 2) T. U. leggi di P. S., approvato con R. D. 18 giugno 1931, n. 773 (G. U. 1931/146 suppl. ord.): art. 58.
- 3) Regolamento speciale per l'impiego dei gas tossici, approvato con R. D. 9 gennaio 1927, n. 147 (G. U. 1927/49).

V. - IMPIEGO DEL FOSFORO BIANCO NELL'INDUSTRIA DEI FIAMMI-FERI.

R. D. L. 23 dicembre 1920, n. 1881, che vieta l'impiego del fosforo bianco nella fabbricazione dei fiammiferi [G. U. 1921/12 – conv. nella L. 15 maggio 1924, n. 891 (G. U. 1924/138)].

VI. - NORME PER L'IGIENE E LA SI-CUREZZA DEGLI OPERAI NEL-LE FABBRICHE DI PRODOTTI ESPLODENTI.

Regolamento per l'esecuzione del T. U-18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di P. S. approvato con R. D. 6 maggio 1940, n. 635 (G. U. 1940/149 – suppl. ord.): artt. 81-83; Allegato B), Capitolo XI: Igiene e sicurezza degli operai.

VII. - DISCIPLINA DEGLI IMPIANTI DI RADIOLOGIA E RADIUM-TERAPIA.

- 1) T U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 – suppl. ord.): art. 195.
- Regolamento per l'applicazione delle norme per la disciplina degli impianti di radiologia e radiumterapia, approvato con R. D. 28 gennaio 1935, n. 145 (G. U. 1935/58).

⁽¹⁾ In connessione con questo articolo, v. la L. 20 marzo 1941, n. 366 (G. U. 1941/120 sulla raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti urbani.
(2) Le malattie infettive e diffusive sono state de-

terminate con D. M. 23 aprile 1940 (G. U. 1940/119)
(3) Le « norme obbligatorie per impedire la moltiplicazione e la disseminazione delle mosche» — previste dall'articolo — sono state emanate con D. del Capo del Governo 20 maggio 1928 (G. U. 1928/118) per l'attuzzione della L. 23 marzo 1928, n. 858.
(4) Per la profilassi delle malattia vecani.

⁽⁴⁾ Per la profilassi delle malattie veneree nei porti v. anche il D. del Ministro per l'interno 6 luglio 1937. (5) L'art. 50, rinvia alle disposizioni contenute nei Titolo IV — dei lavori e degli interventi antianofelici

VIII. – DISPOSIZIONI PER L'INDU-STRIA DELLE SOSTANZE ALI-MENTARI.

- 1) T. U. leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G. U. 1934/186 - suppl. ord.): artt. 199, 242, 243, 250.
- 2) R. D. 8 febbraio 1923, n. 501: Disposizioni per l'industria e il commercio delle conserve alimentari preparate con sostanze vegetali (G. U. 1923/66): artt. 1 e 2.
- 3) Regolamento per le fabbriche di conserve alimentari preparate con sostanze vegetali, approvato con R. D. 14 ottobre 1926, n. 1927 (G. U. 1926/272): artt. 4-8 e 12-16.
- 4) R. D. 30 gennaio 1936, n. 398: Norme per l'attuazione della legge 13 giugno 1935, n. 1350, sulla disciplina della produzione e del commercio degli estratti alimentari di origine animale o vegetale e dei prodotti affini (G. U. 1936/66): artt. 1-5, 16, 23, 24.
- 5) R. D. 30 ottobre 1924, n. 1938: Disposizioni circa l'impiego delle materie coloranti nelle sostanze alimentari e negli oggetti d'uso personale e domestico (G. U. 1924/26): artt. 1-9.
- 6) L. 7 novembre 1949, n. 857: Nuova disciplina delle industrie della macinazione e della panificazione (G. U. 1949/279): articoli 1,3-7, 14, 15, 17.
- 7) Regolamento per la produzione ed il commercio delle acque gassose, approvato con R. D. 29 ottobre 1931, n. 1601 (G. U. 1932/8): artt. 1, 14, 17-19, 22, 23, 25.
- 8) L. 4 novembre 1951, n. 1316: Disciplina della produzione e del commercio della margarina e dei grassi idrogenati alimentari (G. U. 1951/285).

IX. - RACCOLTA TRASPORTO E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI-

L. 20 marzo 1941, n. 366: Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (G. U. 1941/120): artt. 1, 14-22, 24, 25, 45.

X. - ADDETTI AI LAVORI DOME-STICI.

- 1) L. 22 giugno 1939, n. 1239: Istituzione di una tessera sanitaria per le persone addette ai lavori domestici (G. U. 1939/205).
- 2) Regolamento per la esecuzione della L. 22 giugno 1939 n. 1239, approvato con R. D. 30 maggio 1940, n. 1225 (G. U. 1940/ 212).

C) Prevenzione degli infortuni.

I. - DISPOSIZIONI GENERALI.

- 1) Codice civile: art. 2087.
- 2) Codice penale: artt. 437 e 451.
- 3) Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni nelle imprese e nelle industrie alle quali si applica la L. 17 marzo 1898, n. 80 (1), approvato con R. D. 18 giugno 1899, n. 230 (G. U. 1899/148).

II. - DISPOSIZIONI PER L'ESERCI-ZIO DELLE MINIERE, CAVE E TORBIERE.

- 1) Regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave, approvato con R. D. 18 giugno 1899, n. 231 (G. U. 1899/148).
- 2) L. 30 marzo 1893, n. 184, concernente la polizia delle miniere, cave e torbiere (G. U. 17 aprile 1893).
- 3) Nuovo regolamento per l'applicazione della L. 30 marzo 1893, n. 184, approvato con R. D. 10 gennaio 1907, n. 152 (G. U. 1907/94).

III. – DISPOSIZIONI PER LE INDU-STRIE CHE TRATTANO O AP-PLICANO MATERIE ESPLODEN-TI

Regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle imprese o nelle industrie che trattano o applicano materie esplodenti, approvato con R. D. 18 giugno 1899, numero 232 (G. U. 1899/148).

IV. - DISPOSIZIONI PER LE COSTRU-ZIONI.

Regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle costruzioni contemplate dalla L. 17 marzo 1898, n. 80, approvato con R. D. 27 maggio 1900, n. 205 (G. U. 1900/137)

V. - DISPOSIZIONI PER LE FERRO-VIE E LE TRAMVIE.

1) Regolamento per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nell'esercizio delle strade ferrate, approvato con R. D. 7 maggio 1903, n. 209 (G. U. 1903/142) (2).

⁽¹⁾ Ora R. D. 17 agosto 1935, n. 1765, integrato dalle disposizioni del R. D. 15 dicembre 1936, numero 2276 e dal regolamento di esecuzione approvato con R. D. 25 gennaio 1937, n. 200.

con R. D. 25 gennaio 1937, n. 200.

(2) Modificato dal R. D. 9 agosto 1929, numero 1695/2349 (G. U. 1929/232).

2) Regolamento per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nell'esercizio delle tramvie extraurbane a trazione meccanica, approvato con R. D. 23 novembre 1911, numero 1306 (G. U. 1911/294).

VI. - DISPOSIZIONI PER GLI OLII MINERALI E I CARBURANTI.

- 1) D. M. 31 luglio 1934: Norme di sicurezza per la lavorazione, l'immagazzinamento, l'impiego e la vendita di olii minerali e per il trasporto degli olii stessi (G. U. 1934/228) (1).
- 2) Circolare 7 marzo 1949, n. 212, del Ministero industria e commercio (prot. 705070-6): Accertamento dell'osservanza delle norme di sicurezza per l'installazione e l'esercizio degli impianti di compressione, deposito e distribuzione dei gas idrocarburati destinati all'autotrazione.
- 3) Circolare 24 giugno 1949, n. 217, del Ministero industria e commercio (prot. n. 710501-11): Estensione delle norme di cui alla circolare precedente agli impianti già in esercizio alla data del 7 marzo 1949.

VII. - DISPOSIZIONI SUGLI IMPIAN-TI DI MEZZI DI TRASPORTO CON TRAZIONE A FUNI.

- 1) Norme regolamentari per disciplinare l'impianto di vie funicolari aeree, approvate con R. D. 25 agosto 1908, n. 829 (G. U. 1909/86): artt. 11-21 (2).
- 2) Regolamento tecnico per le funivie destinate al trasporto in servizio privato di merci e di persone, approvato con D. M. 15 maggio 1929, n. 1269.
- 3) Regolamento tecnico per le funicolari in servizio pubblico destinate al trasporto di persone, approvato con D. M. 15 maggio 1929, n. 1270.
- 4) Norme per l'impianto e l'esercizio degli ascensori in servizio pubblico per trasporto di persone, approvato con D. M. 5 marzo 1931, n. 281.
- 5) Regolamento per le funivie in esercizio pubblico destinate al trasporto di persone, approvato con D. M. 31 agosto 1937, n. 2672.
- 6) L. 24 ottobre 1942, n. 1415: Impianto ed esercizio di ascensori e di montacarichi in servizio privato (G. U. 1942/297).

- 7) D. lt. 31 agosto 1945, n. 600: Norme per la costruzione, la installazione, la manutenzione, l'esercizio degli ascensori e dei montacarichi in servizio privato (G. U. 1945/120).
- 8) Norme tecniche per l'impianto e l'esercizio delle slittovie, sciovie ed altri mezzi di trasporto terrestre a funi senza rotaie, approvate con D. M. 10 settembre 1946, n. 1184.
- 9) Norme tecniche provvisorie per l'impianto e per l'esercizio delle seggiovie, approvate con D. M. 16 aprile 1947, n. 906.

VIII. - DISPOSIZIONI PER LE PELLI-COLE CINEMATOGRAFICHE CON SUPPORTO DI CELLU-LOIDE.

Norme di sicurezza per le pellicole cinematografiche con supporto di celluloide emanate con circolare n. 453 del Ministero dell'interno, Direzione gen. servizi antiincendi.

IX. - APPARECCHI A PRESSIONE DI VAPORE O DI GAS.

a) NORME GENERALI.

- 1) R. D. L. 9 luglio 1926, n. 1331/1650: Costituzione dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione [G. U. 1926/185 conv. nella L. 16 giugno 1927, n. 1132/1439 (G. U. 1927/158)] (3).
- 2) R. D. L. 17 maggio 1938, n. 1398: Divieto di installare e porre in esercizio nuovi apparecchi od impianti di combustione alimentati esclusivamente da combustibili liquidi [G. U. 1938/210 conv. nella L. 5 gennaio 1939, n. 422 (G. U. 1939/61)].
- 3) R. D. L. 5 settembre 1938, n. 1494 conv. nella L. 5 gennaio 1939, n. 136: Norme per l'economia e il maggiore impiego dei combustibili nazionali negli impianti termici (G. U. 1938/224).
- 4) R. D. 22 maggio 1939, n. 1257: Divieto di installare e porre in esercizio nuovi apparecchi o impianti di combustione alimentati esclusivamente da combustibili liquidi (G. U. 1939/207).
- 5) D. M. 10 ottobre 1929: Attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria agli agenti tecnici dell'Associazione nazionale per i controllo della combustione (G. U. 1930/6).

⁽¹⁾ Modificato dal D. M. 12 maggio 1937 (G.U. 1937/145).

⁽²⁾ V. anche la L. 30 giugno 1906, n. 272 (G. U. 1906/152), artt. 5 e 6, e la L. 12 luglio 1908, n. 444 (G. U. 1908/179), art. 16.

⁽³⁾ Modificato e integrato da: R. D. L. 17 febbraio 1936, n. 421: R. D. L. 16 giugno 1927, numero 963: R. D. L. 5 luglio 1934, n. 1445; R. D. L. 17 maggio 1938, n. 1398; R. D. L. 5 settembre 1938, n. 1494; L. 25 luglio 1941, n. 1041.

- 6) Regolamento per l'esecuzione del R. D. L. 9 luglio 1926, n. 1331, che costituisce l'Associazione nazionale per il controllo della combustione, approvato con R. D. 12 maggio 1927, n. 824 (G. U. 1927/152).
- 7) D. M. 22 aprile 1935: Norme sui locali per i generatori di vapore e collocazione degli accessori (G. U. 1935/117).
- b) NORME SULLE ESCLUSIONI E SU-GLI ESONERI.
- 1) D. M. 19 gennaio 1929: Esclusioni dalle norme riguardanti il controllo sulla combustione (G. U. 1929/33).
- 2) D. M. 22 aprile 1935: Norme integrative del regolamento approvato con R. D. 12 maggio 1927, n. 824, sugli apparecchi a pressione (G. U. 1935/117) (1).
- c) NORME PER L'ABILITAZIONE ALLA CONDOTTA DEI GENERATORI DI VAPORE.
- D. M. 13 agosto 1937: Norme per l'abilitazione alla condotta dei generatori di vapore (G. U. 1937/216).

D) Lavoro delle donne e dei fanciulli.

- I. DISPOSIZIONI GENERALI (2).
- 1) L. 26 aprile 1934, n. 563: Tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli (G. U. 1934/99 suppl. straord.).

- 2) D. M. 4 maggio 1936: Validità de libretto di lavoro prescritto dalla L. 10 gennaio 1935, n. 112, ai fini della applicazione della L. 26 aprile 1934, n. 653 (G. U. 1936/111.
- 3) R. D. 7 agosto 1936, n. 1720: Appro) vazione delle tabelle indicanti i lavori per i quali è vietata l'occupazione dei fanciulli e delle donne minorenni e quelle per i quali è consentita l'occupazione con le cautele e le condizioni necessarie (G. U. 1936/227).
- 4) D. M. 8 giugno 1938: Determinazione delle attività per le quali è obbligatoria la visita medica periodica alle donne e ai fanciulli che vi sono occupati (G. U. 1938/144).
- 5) L. 17 dicembre 1951, n. 1630: Interpretazione autentica dell'art. 13 della L. 26 aprile 1934, n. 653, relativo alla definizione del periodo di lavoro notturno vietato alle donne e agli adolescenti (G. U. 1952/26).

II. - TUTELA FISICA ED ECONOMICA DELLE LAVORATRICI MADRI.

- 1) L. 26 agosto 1950, n. 860: Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri (G. U. 1950/253) (3).
- 2) L. 12 dicembre 1950, n. 986: Divieto di licenziamento delle lavoratrici madri, delle gestanti e delle puerpere (G.U. 1950/291)
- 3) L. 12 dicembre 1950, n. 987: Proroga al 31 dicembre 1951 del termine di cui allo art. 26, secondo comma, della L. 26 agosto 1950, n. 860 (G.U. 1950/291) (4).

FORMAZIONE PROFESSIONALE E APPRENDISTATO

A) Formazione professionale (5).

I. - SCUOLA DI AVVIAMENTO PRO-FESSIONALE.

L. 22 aprile 1932, n. 490: Conversione in legge del R. D. L. 6 ottobre 1930, n. 1379, concernente il riordinamento della scuola

secondaria di avviamento al lavoro (G. U. 1932/116) di att. 1-9, 20-27, 29, 32, 33, 43.

⁽³⁾ Modificata con L. 23 maggio 1951, n. 394 (G. U. 1951/134) e con L. 15 novembre 1952, numero 1904 (G. U. 1952/286). (4) V. anche: Proposta di legge dei dep. Morelli ed altri, ann. il 2 marzo 1951: Modifiche alla legge

⁽⁴⁾ V. anche: Proposta di legge dei dep. Morelli ed altri, ann. il 2 marzo 1951: Modifiche alla legge 26 agosto 1950, n. 860, sulla tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri. - Proposta di legge dei sen. Bosi ed altri, ann. il 12 aprile 1951: Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, familiari dei coloni e mezzadri. - Proposta di legge del sen. Merlin Angelina, ann. il 21 febbraio 1951: Divieto di licenziamento dai posti d'impiego e di lavoro delle donne che si sposano. - Proposta di legge dei dep. Di Vittorio ed altri, ann. il 3 marzo 1952: Disposizioni per la tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri dipendenti dello Stato e dagli altri enti pubblici.

⁽⁵⁾ Sulla materia, v. anche le seguenti proposte - : Proposta di legge dei dep. Di Vittorio e Santi, ann. il 28 gennaio 1949 : Disciplina dell'apprendistato. - Proposta di legge dei dep. Moro Girolamo Line ed altri, ann. il 7 giugno 1949 : Disciplina dell'apprem-

⁽¹⁾ V. anche: D. M. 25 febbraio 1943: Esonero dall'applicazione degli accessori prescritti per gli apparecchi a pressione e dalle verifiche annuali di esercizio per alcuni tipi di apparecchi (G. U. 1943/59) e D. M. 10 gennaio 1950: Esonero parziale dalla osservanza delle norme per la prevenzione degli infortuni in materia di generatori di vapore contenute nel Regolamento approvato ~on R. D. 12 maggio 1927, m. 324 (G. U. 1950/30).

⁽²⁾ V. anche: Proposta di legge dei dep. Federici Maria ed altri, ann. il 27 ottobre 1948: Tutela dei minori nel lavoro.

II. - SCUOLE E ISTITUTI D'ISTRU-ZIONE MEDIA TECNICA.

- L. 15 giugno 1931, n. 889/1197: Riordinamento dell'istruzione media tecnica (G. U. 1931/103).
- III. CORSI PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORA-TORI.

a) DISPOSIZIONI GENERALI.

- 1) R.D.L. 21 giugno 1938, n. 1380: Istituzione dei corsi per la formazione e il perfezionamento dei lavoratori (G.U. 1938/208).
- 2) L. 16 giugno 1932, n. 826: Provvedimenti per l'istruzione professionale dei contadini (G.U. 1932/167).
- 3) R.D.L. 17 maggio 1938, n. 1149: Modificazioni alla L. 16 giugno 1932, n. 826 (G.U. 1938/176).
- 4) D. leg. 7 novembre 1947, n. 1264: Norme per l'istituzione ed il coordinamento dei corsi per la qualificazione professionale dei lavoratori disoccupati (ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 - G.U. 1953/31).
- 5) D. leg. 1º dicembre 1947, n. 1611: Modificazioni al D. leg. 7 novembre 1947, n. 1264, contenente norme per la istituzione e il coordinamento dei corsi per la qualificazione professionale dei lavoratori disoccupati (ratificato con L. 5 gennaio 1953 n. 35 G.U. 1953/31).
- 6) L. 29 aprile 1949, n. 264: Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontaria-

distato e dell'istruzione professionale degli artigiani. - Proposta di legge dei dep. Firrao ed altri, ann. il 26 ottobre 1950: Istituzione dell'Alto Commissariato per la istruzione e la sperimentazione tecnica e per l'educazione professionale. - Proposta di legge dei dep. Sabatini ed altri, ann. il 30 novembre 1950: Disciplina dell'apprendistato, norme per l'istruzione professionale e creazione dell'Istituto Nazionale per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori (I.N.A.-P.L.). - Proposta di legge dei dep. Carcaterra ed altri, ann. il 6 dicembre 19 0: Disciplina dell'orientamento professionale e dell'apprendistato. - Proposta di legge dei dep. Lombardini ed altri. ann. il 12 dicembre 1950: Sulla formazione professionale. - Proposta di legge dei dep. Pastore ed altri, ann. il 13 febbraio 1951: Regolamentazione dell'occupazione, ello addestramento e del perfezionamento professionale dei giovani lavoratori. - Proposta di legge dei dep. Lizzadri ed altri, ann. il 12 giugno 1951: Assunzione a carico di apposita gestione del « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori» di parte dei contributi previdenziali gravanti sugli apprendisti dell'artigianato. - Proposta di legge del sen. Bergamann, ann. il 26 settembre 1951: Ordinamento dello apprendistato. - Disegno di legge pres. il 27 maggio 1952: Scuole per infermiere ed infermieri generici. (Approvato dal Senato il 18 dicembre 1952).

- mente disoccupati (G. U. 1949/125 suppl. ord.). (1).
- 7) D. P. R. 5 gennaio 1950, n. 17: Norme per l'amministrazione del Fonde per l'addestramento professionale dei lavoratori (G. U. 1950/37).

b) ENTI PER LA FORMAZIONE PRO-FESSIONALE DEI LAVORATORI.

- 1) D. P. R. 22 giugno 1949 n. 393: Modificazioni allo statuto dell'Istituto nazionale per l'addestramento ed il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (I. N. A. P. L. I.) (G. U. 1949/159) (2).
- 2) R. D. 4 giugno 1938, n. 936: Riconoscimento giuridico ed approvazione dello statuto dell'Ente nazionale di addestramento al lavoro commerciale (G. U. 1938/156). (3).
- 3) D. Capo provv. Stato 24 dicembre 1946, n. 774: Approvazione dello Statuto del Centro nazionale per la formazione della mano d'opera agricola specializzata (G. U. 1947/100).

IV. - CONSORZI PROVINCIALI PER L'ISTRUZIONE TECNICA.

- 1) R. D. L. 26 settembre 1935, n. 1946 : Riordinamento dei Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica [G. U. 1935/271- conv. nella L. 2 gennaio 1936, n. 82 (G. U. 1936/27).
- 2) D. M. 23 giugno 1936: Designazione dei membri componenti il Comitato centrale per i Consorzi di istruzione tecnica (G. U. 1936/178).

B) Apprendistato.

- 1) Codice civile: artt. 2130-2134.
- 2) R. D. L. 21 settembre 1938, n. 1906 : Disciplina dell'apprendistato (G. U. 1938/295)

⁽¹⁾ Modificata dalla I. 4 maggio 1951, n. 456 (G. U. 1951/146). V. auche: L. 2 febbraio 1952, n. 54 (G. U. 1952/13).

⁽²⁾ Modificato dal D. P. R. 29 gennaio 1951, numero 50 (G. U. 1951/40). V. anche D. M. 10 aprile 1951; Parificazione gerarchica del personale dello LN.A.P.L.L. con i dipendenti dello Stato (G. U. 1951/14).

⁽³⁾ Modificato dal D. P. R. 22 giugno 1949, n. 387 (G. U. 1949/158).

PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (1)

- A) Contributi e prestazioni nelle forme principali della previdenza e della assistenza sociale (2).
- I. I CONTRIBUTI NEI SETTORI NON AGRICOLI.
- 1) D. lt. 1º agosto 1945, n. 692: Determinazione degli elementi della retribuzione da considerare ai fini del calcolo dei contributi per gli assegni familiari (G. U. 1945/
- 2) D. L. lt. 1º agosto 1945, n. 697: Norme per la determinazione dell'importo della retribuzione rispetto al quale è dovuto il contributo per gli assegni familiari (G. U. 1945/136) (3).
- 3) D. L. lt. 31 agosto 1945, n. 829: Modificazione dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui al D. leg. lt. 1º agosto 1945, n. 697, ai DD. lt. 1º agosto 1945, nn. 718, 692, 693 e al D. leg. lt. 31 agosto 1945, numero 810, relativi alla determinazione degli elementi e dei limiti della retribuzione ai fini del calcolo dei contributi per varie forme di previdenza sociale (G. U. 1946/16).
- 4) D. leg. Capo pr. Stato 3 ottobre 1947, n. 1215: Determinazione dell'importo della retribuzione rispetto al quale è dovuto il contributo per gli assegni familiari nel settore dell'industria (G. U. 1947/263).
- 5) D. P. R. 29 luglio 1948, n. 1136: Elevazione del limite massimo della retribuzione fino alla concorrenza del quale sono dovuti, i contributi per gli assegni familiari (G. U. 1948/208).
- 6) L. 22 novembre 1949, n. 861: Maggiorazione degli assegni familiari per i figli nel settore dell'industria e determinazione dei contributi previdenziali e di quelli per gli assegni familiari (G. U. 1949/280).
- (1) Per la riforma della previdenza sociale fu isti-tuita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale una Commissione ad hoc, con D. C. P. S. 22 aprile 1947, n. 377 (modificato, all'art. 4, con D. leg. 23 gennaio 1948, n. 73).

 (2) V. anche: Proposta di legge dei sen. Bitossi ed altri, ann. il 10 agosto 1950: Unificazione e sem-
- plificazione dell'accertamento e della riscossione dei pinicazione dei accertamiento e della riscossione dei contributi previdenziali. - Proposta di legge dei dep. Di Vittorio ed altri, ann. il 25 settembre 1950: Per l'unificazione e la semplificazione dell'accertamento e della riscossione dei contributi previdenziali. (3) V. anche: D. lt. 1º agosto 1945, n. 718 (G. U.
- 1945/140); R. D. 20 maggio 1946, n. 369 (G. U. 1946 124 - suppl. ord.).

- II. I CONTRIBUTI IN AGRICOL-TURA (4).
- 1) R. D. L. 28 novembre 1938, n. 2138: Unificazione e semplificazione dell'accertamento e della riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la maternità, per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e per la corresponsione degli assegni familiari (G. U. 1939/34).
- 2) R. D. 24 settembre 1940, n. 1949: Modalità di accertamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità, per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari, e modalità per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura (G. U. 1941/34) (5).
- 3) R.D. 24 settembre 1940, n. 1954: Modalità per la riscossione e il versamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità, per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari (G. U. 1941/35).
- 4) L. 13 giugno 1942, n. 1063: Esonero o riduzione dei contributi unificati in agri-

⁽⁴⁾ In materia, v. anche: Proposta di legge dei ep. Monticelli e Foderaro, ann. il 25 settembre 1950: Per la determinazione del carico dei contri-

buti unificati nella mezzadria e colonia parziaria Proposta di legge dei dep. Borioni ed altri, ann. il 21 settembre 1951: Norme interpretative ed integrative del D. leg. lt.2 aprile 1946, 'n. 142, per i conributi unificati in agricoltura e per le sanzioni

Proposta di legge dei dep. Lecciso e Adonnino ann. il 20 marzo 1952: Norme per l'accertamento dei contributi unificati in agricoltura. Proposta di legge dei dep. Chiarini ed altri, ann. il 19 novembre 1952: Proroga delle disposizioni

concernenti i termini e le modalità di versamento dei contributi unificati dell'agricoltura.

⁽⁵⁾ Modificato da: D. lg. lt. 8 febbraio 1945, numero 75 (G. U. 1945/37); D. L. C. P. S. 7 novembre 1947, n. 1308 (G. U. 1947/276); D. L. C. P. S. 13 maggio 1947, n. 493 (G. U. 1947/141); D. leg. lt. 2 aprile 1946, n. 142; D. leg. 23 gennaio 1948, n. 59 (G. U. 1948/47).

coltura a favore dei datori di lavoro e dei lavoratori per i terreni ubicati in montagna o in altre zone elevate a scarso reddito (G. U. 1942/225) (1).

- 5) D. leg. lt. 8 febbraio 1945, n. 75: Istituzione di una commissione centrale e dl commissioni comunali per il servizio di compilazione degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli e per l'accertamento e riscossione dei contributi agricoli unificati (G. U. 1945/37).
- 6) D. leg. Capo pr. Stato 7 novembre 1947, n. 1308: Aumento della misura degli assegni familiari in agricoltura (G. U. 1947/276): art. 4.
- 7) D. leg. Capo pr. Stato 13 maggio 1947, n. 493: Riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori agricoli per l'assistenza malattia, per la invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità e per la corresponsione degli assegni familiari (G. U. 1947/141) (2).
- 8) D. leg. 23 gennaio 1948, n. 59: Modificazioni alla procedura e ai termini per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati (G. U. 1948/47) (3).
- 9) L. 1º marzo 1951, n. 85: Proroga delle disposizioni concernenti i termini e le modalità di versamento dei contributi agricoli unificati (G. U. 1951/52).
- 10) D. P. R. 10 aprile 1952, n. 360 : Determinazione delle misure dei contributi agricoli unificati per l'anno 1952 (G.U. 1952/100).
- 11) L. 23 maggio 1952, n. 626: Proroga delle disposizioni concernenti i termini e le modalità di versamento dei contributi unificati dell'agricoltura (G. U. 1952/139) (4).

B) Assegni familiari.

- a) CASSA UNICA PER GLI ASSEGNI FAMILIARI.
- 1) R. D. L. 17 giugno 1937, n. 1048: Disposizioni per il perfezionamento e genera-
- (1) Abrogate dal D. leg. lt. 21 agosto 1945, numero 576.
- (2) V. anche: Disegno di legge pres. il 4 maggio 1949: Ratifica, con modificazioni, del D. leg. 13 maggio 1947, n. 493, concernente la riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori agricoli per l'assistenza malattie, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità e per la corresponsione degli assegni familiari.

 (3) V. anche: Disegno di legge pres. il 4 maggio 1949: Ratifica, con modificazioni, del D. leg. 23 gennaio 1948, n. 59, concernente modificazioni alla
- procedura e ai termini per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati.
- (4) V. anche: Disegno di legge pres. il 15 luglio 1952: Modifiche all'ordinamento dei contributi agricoli unificati.

- lizzazione degli assegni familiari ai prestatori d'opera [G. U. 1937/160 - conv. nella L. 25 ottobre 1938, n. 2233 (G. U. 1939/66)].
- 2) R. D. 21 luglio 1937, n. 1239: Norme integrative per l'attuazione del R. D. I., 17 giugno 1937, n. 1048 (G. U. 1937/176 - suppl. ord.).
- 3) L. 6 agosto 1940, n. 1278: Istituzione di una Cassa unica per gli assegni familiari ai lavoratori e disciplina della corresponsione degli assegni stessi al personale, non usufruente di un trattamento di famiglia, delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici (G. U. 1940/221) (5).
- 4) R. D. L. 20 marzo 1941, n. 122: Aumento, dal 23 marzo, e per tutta la durata della guerra, degli assegni familiari in favore dei capi famiglia [G. U. 1941/70 - conv. nella L. 1º agosto 1941, n. 984 (G. U. 1941/ 224)].
- 5) R. D. 21 ottobre 1941, n. 1277: Abolizione del limite di L. 2000 di scipendio per il diritto agli assegni familiari degli impiegati del commercio, delle professioni e arti e dell'agricoltura (G. U. 1941/282).
- 6) D. leg. lt. 2 novembre 1944, n. 303: Miglioramenti economici a favore dei lavoratori, nel caso di rapporti di lavoro già disciplinati con contratti collettivi (G. U., serie speciale, 1944/81): art. 2.
- 7) D. leg. lt. 9 novembre 1944, n. 317 Istituzione di assegni familiari supplementari di carovita e normalizzazione di quelli ordinari (G. U., serie speciale, 1944/82) (6).
- 8) D. leg. lt. 8 febbraio 1946, n. 54: Riordinamento del Comitato speciale per gli assegni familiari (G. U. 1946/55).
- 9) D. leg. Capo pr. Stato 16 settembre 1946, n. 479: Disposizioni concernenti gli assegni familiari (G. U. 1947/3) (7).
- 10) D. M. 30 luglio 1948: Maggiorazione dei salari medi relativi a particolari categorie di lavoratori ai fini del pagamento dei contributi per gli assegni familiari - determinazione della loro misura minima (G. U. 1948/212).
- 11) D. M. 10 novembre 1948: Riduzione del coefficiente di maggiorazione per i salari medi stabiliti nei confronti di parti-

⁽⁵⁾ Modificato da: D. leg. lt. 8 febbraio 1946, n. 54; D. leg. C. P. S. 16 settembre 1946, n. 479; D. leg. C. P. S. 17 dicembre 1947, n. 1586. (6) Modificato da: D. leg. lt. 1º agosto 1945, numero 697 e D. leg. C. P. S. 16 settembre 1946, numero 697.

mero 479.

⁽⁷⁾ Modificato dal D. leg. C. P. S. 17 dicembre 1947, n. 1586.

colari categorie di lavoratori e della misura minima di detti salari ai fini contributivi (G. U. 1948/275).

- 12) L. 27 gennaio 1949, n. 15: Disciplina per la corresponsione degli assegni familiari per la moglie (G. U. 1949/29) (1).
- 13) L. 22 novembre 1949, n. 861: Maggiorazione degli assegni familiari per i figli nel settore dell'industria (G. U. 1949/280).
- 14) L. 15 febbraio 1952, n. 80: Provvedimenti vari in materia di assegni familiari (G. U. 1952/55).
- 15) D. P. R. 6 febbraio 1951, n. 75: Riduzione dell'aliquota contributiva per il settore dell'industria della Cassa unica degli assegni familiari (G. U. 1951/49) (2).

b) DISPOSIZIONI PER ALCUNE CATE-GORIE DI LAVORATORI.

- 1) D. P. R. 23 marzo 1948, n. 671: Modificazione delle modalità vigenti per la corresponsione degli assegni familiari e per il pagamento dei relativi contributi nei settori del commercio e delle professioni e arti (G. U. 1948/136).
- 2) D. P. R. 25 gennaio 1949, n. 11: Adeguamento degli assegni familiari e dei relativi contributi nella gestione del commercio, delle professioni e delle arti (G. U. 1949/24).
- 3) D. legisl. 15 aprile 1948, n. 687: Assegni familiari ai giornalisti professionisti [G. U. 1948/138). ratificato con I. 5 gennaio 1953, n. 35 [G. U. 1953/31)].
- 4) L. 9 giugno 1950, n. 520: Aumento degli assegni familiari per i figli dei lavoratori del commercio e delle professioni ed arti e per i figli dei giornalisti professionisti (G. U. 1950/171).
- 5) L. 20 luglio 1952, n. 1014: Aumento della misura degli assegni familiari per i giornalisti professionisti aventi rapporto d'impiego con imprese editoriali (G. U. 1952/181).
- 6) D. leg. Capo pr. Stato 17 dicembre 1947, n. 1586: Disposizioni concernenti gli assegni familiari ai dipendenti di aziende artigiane (G.U. 1948/19-ratificato con L. 5 genuaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31) (3).
- 7) D. M. 2 febbraio 1948: Determinazione delle aziende artigiane ai fini dell'applicazione delle norme sugli assegni familiari (G. U. 1948/31) (4).
- (1) V. anche: Proposta di legge del sen. Bitossi, ann. il 28 maggio 1949: Modifica alla disciplina per la corresponsione degli assegni familiari per la moglie.
- la corresponsione degli assegni familiari per la moglic. (2) V. anche: Disegno di legge pres. il 27 geunaio 1953: Aumento della misura degli assegni familiari nei confronti dei lavoratori dell'agricoltura.

- 8) D.M. 27 agosto 1951: Determinazione del salario medio giornaliero ai fini dell'applicazione delle norme sugli assegui familiari nei confronti dei lavoratori dei gruppi portuali (G.U. 1951/215).
- 9) L. 27 marzo 1952, n. 348, che disciplina gli assegni familiari e l'assicurazione malattia per le maestranze addette alla lavorazione della foglia di tabacco nei magazzini generali dei concessionari speciali (G. U. 1952/98) (5).

C) Integrazioni salariali.

- 1) D. leg. lt. 9 novembre 1945, n. 788: Istituzione della Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria (G. U. 1945/155).
- 2) D. leg. Capo pr. Stato 12 agosto 1947, n. 869: Nuove disposizioni sulle integrazioni salariali (G. U. 1947/210).
- 3) D. leg. Capo pr. Stato 1º settembre 1947, n. 927: Norme transitorie per l'applicazione delle nuove disposizioni sulle integrazioni salariali (G. U. 1947/221).
- 4) D. leg. 7 novembre 1947 n. 1362: Soppressione della Cassa integrazione salari per i lavoratori del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati (ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 G.U. 1953/31).
- 5) L. 21 maggio 1951, n. 498: Ratifica, con modificazioni, del D. leg. Capo pr. Stato 12 agosto 1947, n. 869, e abrogazione delle norme concernenti le integrazioni salariali ai portuali, contenute nel D. leg. lt. 9 novembre 1945, n. 788 (G. U. 1951/155).

D) Trattamento per richiamo alle armi degli impiegati privati.

- 1) L. 10 giugno 1940, n. 653: Trattamento degli impiegati privati richiamati alle armi (G. U. 1940/151).
- 2) R. D. L. 20 marzo 1941, n. 123: Trattamento degli impiegati privati e lavoratori assimilati, richiamati o trattenuti alle armi, o occupati all'estero e assegnati a campi

⁽³⁾ V., in connessione: D. leg. lt. 8 febbraio 1947-,
n. 54 (G. U. 1946/55).
(4) Modificato da: D. M. 16 novembre 1950 (G. U.,

⁽⁴⁾ Modificato da: D. M. 16 novembre 1950 (G. U., 1950/279), D. M. 21 febbraio 1952 (G. U. 1952/53),
D. M. 12 agosto 1952 (G. U. 1952/200).
(5) V. anche: Proposta di legge del dep. Gatto, ann. il 30 novembre 1951: Estensione delle disposi-

ann. il 30 novembre 1951: Estensione delle disposizioni sugli assegni familiari ai pescatori della piccola pesca riuniti in cooperative.

- di concentramento o a confino, o dichiarati dispersi o fatti prigionieri [G. U. 1941/70, ediz. straord. – conv. nella L. 1º agosto 1941, n. 985 (G. U. 1941/224)].
- 3) D. leg. 1º dicembre 1947, n. 1404: Sospensione dei contributi da parte degli imprenditori dell'industria a favore della Cassa per il trattamento degli operai richiamati alle armi (ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 G.U. 1953/31).

E) Assicurazione contro le malattie.

- 1) Statuto della Cassa nazionale malattie per gli addetti al commercio approvato on R. D. 24 ottobre 1929, n. 1946 (G. U. 1929/269) e con R. D. 20 dicembre 1932, n. 1705 (G. U. 1933/7).
- 2) R. D. L. 6 novembre 1934, n. 1619: Costituzione della Federazione nazionale delle Casse mutue di malattia dei lavoratori dell'industria [G. U. 1934/243 conv. nella L. 14 gennaio 1935, n. 123 (G. U. 1935/55)].
- 3) R. D. 14 luglio 1937, n. 1486: Nuovo Statuto della Federazione nazionale delle Casse mutue di malattia dei lavoratori dell'industria (G. U. 1937/206).
- 4) R. D. 1º novembre 1939, n. 2001: Riconoscimento giuridico ed approvazione dello Statuto dell'Istituto nazionale di assistenza per i lavoratori delle aziende del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari.
- 5) R. D. L. 28 novembre 1938, n. 2138: Unificazione e semplificazione dell'accertamento e della riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza di malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la maternità, per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e per la corresponsione degli assegni familiari (G. U. 1939/34).
- 6) R. D. 4 dicembre 1939, n. 2221: Approvazione del nuovo Statuto della Federazione nazionale fascista delle Mutue di malattia per i lavoratori agricoli (G. U. 1940/70).
- 7) R. D. 6 luglio 1940, n. 1271: Modifiche al R. D. 20 dicembre 1932, n. 1705, che approva lo Statuto della C. N. M. A C.
- 8/ R. D. L. 24 settembre 1940, n. 1949: Modalità di accertamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la mater-

- nità, per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e per la corresponsione degli assegni familiari (G. U. 1941/34).
- 9) R. D. 16 marzo 1942, n. 476: Approvazione delle modificazioni allo Statuto della C. N. M. A. C.
- 10) R. D. L. 24 settembre 1940, n. 1954: Modalità per la riscossione e per il versamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la maternità per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e per la correspons ione degli assegni familiari (G. U. 1941/35).
- 11) L. 11 gennaio 1943, n. 138: Costituzione dell'ente « Mutualità fascista Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori » (G. U. 1943/77) (1).
- 12) R. D. 6 maggio 1943, n. 400: Determinazione della data di fusione dell'ente « Mutualità fascista» (G. U. 1943/125).
- 13) D. leg. lt. 2 aprile 1946, n. 142: Disciplina provvisoria del carico contributivo per le varie forme di previdenza e assistenza sociale (G. U. 1946/83).
- 14) D. leg. lt. 8 febbraio 1946, n. 59: Modificazioni alle vigenti disposizioni circa l'assicurazione obbligatoria contro le malattie dei lavoratori dell'industria (G. U. 1946/56)
- 15) D. leg. lt. 8 febbraio 1946, n. 60: Modificazioni alle vigenti disposizioni circa l'assicurazione obbligatoria contro le malattie dei lavoratori dell'agricoltura (G. U. (G. U. 1946/56).
- 16) D. leg. It. 9 aprile 1946, n. 212: Modificazioni alle vigenti disposizioni circa l'assicurazione obbligatoria contro le malattie dei lavoratori in agricoltura (G. U. 1946/100).
- 17) D. leg. lt. 9 aprile 1946, n. 213: Modificazioni alle vigenti disposizioni circa l'assicurazione obbligatoria contro le malattie dei lavoratori dell'industria (G. U. 1946/100).
- 18) R. D. L. 20 maggio 1946, n. 396: Norma aggiuntiva al D. leg. lt. 9 aprile 1946, n. 212 (G. U. 1946/128).

⁽¹⁾ V. anche: Disegno di legge pres. il 4 maggie 1949: Ratifica, con modificazioni, del D. leg. 13 maggio 1947, n. 435, concernente composizione degli organi dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, e modifiche alla L. 11 gennaio 1943, n. 138, concernente la costituzione dell'Ente « Mutualità fascista - Istituto per l'assistenza di malattia ai lavoratori ».

- 19) D. leg. Capo pr. Stato 13 maggio 1947, n. 435: Composizione degli organi dell'INAM (G. U. 1947/133).
- 20) D. leg. Capo pr. Stato 9 settembre 1947, n. 981: Modificazioni della misura dei contributi e della indennità giornaliera dell'assicurazione malattia per i lavoratori in agricoltura (G. U. 1947/226).
- 21) D. leg. Capo pr. Stato 31 ottobre 1947, n. 1304: Trattamento di malattia dei lavoratori del commercio del credito, dell'assicurazione e dei Servizi tributari appaltati (G. U. 1947/275), ratificato con L. 11 dicembre 1952, n. 2462 (G. U. 1953/1).
- 22) D. leg. 3 aprile 1948, n. 559: Riassetto dei servizi dell'I. N. A. M. (G. U. 1948/125) (1).
- 23) D. leg. 15 aprile 1948, n. 548: Modificazione alla composizione degli organi dell'I.N.A.M. [G.U. 1948/124-ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)].
- 24) D. L. 15 aprile 1948, n. 560: Modificazione al D. leg. 31 ottobre 1947, n. 1304 [G.U. 1948/125 ratificato con L. 5 gennaio 1953 n. 35 (G.U. 1953/31)].
- 25) D. M. 25 giugno 1949: Approvazione delle tariffe e relative norme per le prestazioni a rimborso.
- 26) L. 19 febbraio 1951, n. 74: Provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie (G. U. 1951/49).
- 27) L. 18 gennaio 1952, n. 35: Estensione dell'assicurazione malattie ai lavoratori addetti ai servizi familiari (G. U. 1952/32).
- 28) L. 27 marzo 1952, n. 348, che disciplina gli assegni familiari e l'assicurazione malattia per le maestranze addette alla lavorazione della foglia di tabacco nei magazzini generali di concessionari speciali (G. U. 1952/98) (2).

-) Assicurazione degli infortuni sul lavoro.
- I. ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA PER GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIO-NALI.
- a) INFORTUNI SUL LAVORO E MA-LATTIE PROFESSIONALI NELL'IN-DUSTRIA
- 1) R. D. 17 agosto 1935, n. 1765: Disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (G. U. 1935/240)
- 2) R. D. 15 dicembre 1936, n. 2276: Disposizioni integrative del R. D. 17 agosto 1935, n. 1765, sull'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (G. U. 1937/17) (3).
- 3) Regolamento per l'esecuzione dei RR. DD. 17 agosto 1935, n. 1765, e 15 dicembre 1936, n. 2276, approvato con R. D. 25 gennaio 1937, n. 200 (G. U. 1937/58).
- 4) D. M. 16 febbraio 1938, che approva le tabelle per il calcolo dei valori capitali attuali delle rendite di inabilità e di quelle a favore dei superstiti (G. U. 1938/48) (4).
- 5) L. 12 aprile 1943, n. 455: Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali alla silicosi ed all'abestosi (G. U. 1943/137) (5).
- 6) D. M. 19 maggio 1945: Misura del premio supplementare da corrispondersi dai datori di lavoro per l'estensione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali alla silicosi e all'asbestosi (G. U. 1945/64).
- 7) D. leg. lt. 19 aprile 1946, n. 238: Determinazione degli elementi della retribuzione da considerare ai fini del calcolo dei premi e dell'indennità per inabilità temporanea nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (G. U. 1946/105) (6).
- 8) R. D. 25 novembre 1940, n. 1732 : Approvazione delle tariffe dei premi di assi-

⁽¹⁾ V. anche: Disegno di legge pres. il 4 maggio 1949: Ratifica, con modificazioni, del D. leg. 3 aprile 1948, n. 559, concernente riassetto dei servizi dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie.

⁽²⁾ V. snche: Proposta di legge del dep. Bonomi, ann. il 22 ottobre 1948: Estensione dell'assistenza malattia ai coltivatori diretti.

Proposta di legge dei dep. Buzzelli ed altri, a·m. il 12 giugno 1951; Provvedimenti per l'assicurazione facoltativa di malattia per i piccoli produttori e commercianti presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie.

Proposta di legge del dep. Santi, ann. il 19 ettobre 1951: Estensione e adeguamento dell'assistenza di malattia ai braccianti ed ai loro familiari.

⁽³⁾ Modificato (art. 26) del R. D. L. 10 marzo 1938, n. 503 (G. U. 1938/111), conv. nella L. 21 giugno 1938, n. 1217 (G. U. 1938/184).

⁽⁴⁾ Modificate con D. M. 31 luglio 1942 (G. U. 1942/196).

⁽⁵⁾ Le norme per l'attuazione della legge non sone state ancora emanate.

⁽⁶⁾ L'art. 1 è stato sostituito dall'art. 8 del D. L. C.-P. S. 25 gennaio 1947, n. 14.

- curazione dell'I. N. A. I. L. (G. U. 1940/305, suppl. ord.).
- 9) L. 1º giugno 1939, n. 1012: Modificazioni al R. D. 17 agosto 1935, n. 1765, sull'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (G. U. 1939/171).
- 10) D. leg. lt. 26 aprile 1945, n. 343: Corresponsione di un assegno temporaneo di carovita ai titolari di rendita per infortunio sul lavoro o per malattia professionale, con grado di inabilità dal 50 al 100 % (G. U. 1945/81) (1).
- 11) D. leg. lt. 25 maggio 1945, n. 423: Corresponsione di un assegno temporaneo: di carovita ai titolari di rendite d'infortunio sul lavoro e per malattia professionale con grado di inabilità dal 50 al 100 % liquidate o da liquidarsi dall'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, e dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (G. U. 1945/93)*(2).
- 12) D. leg. Capo pr. Stato 23 agosto 1946, n. 202: Traduzione in legge delle disposizioni adottate in via amministrativa nel gennaio 1942, concernenti miglioramenti delle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (G. U. 1946/235) (3).
- 13) D. leg. 19 febbraio 1948, n. 254: Miglioramenti al trattamento economico in caso d'infortunio sul lavoro (G. U. 1948/89) (4).
- 14) D. leg. Capo pr. Stato 25 gennaio 1947, n. 14: Provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali (G. U. 1947/35) (5).
- 15) L. 3 marzo 1949, n. 52: Provvedimenti circa la misura delle indennità nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nell'industria (G. U. 1949/60).
- 16) L. 16 giugno 1951, n. 756: Norme per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e la previdenza sociale dei lavoratori addetti alle miniere di zolfo della Sicilia (G. U. 1951/207).
- (1-2) Le provvidenze disposte con l'art. 1, sono state assorbite da quelle elencate nell'art. 12 del
- D. L. C. P. S. 25 gennaio 1947, n. 14.
 (3) Modificato dal D. L. C. P. S. 25 gennaio 1947,
- (3) Modificato dai D. L. C. P. S. 25 gennaio 1941, n. 14 e dalla L. 3 marzo 1949, n. 52. ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G. U. 1953/31). (4) Modificato dalla L. 3 marzo 1949, n. 52. (5) Modificato da: D. L. C. P. S. 29 luglio 1947, n. 918; D. L. 19 febbraio 1948, n. 254; L. 3 marzo 1949, n. 52. V. anche: Disegno di legge pres. il 4 naggio 1949: Ratifica del D. leg. 26 gennaio 1947, n. 14, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sjul lavoro e le malattie professionali. (Approvato dalla Camera il 30 ottobre 1952).

- 17) L. 11 gennaio 1952, n. 33: Miglioramento delle prestazioni economiche delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (G. U. 1952/31).
- 18) L. 18 dicembre 1952, n. 2530: Nuovo trattamento economico degli arbitri prescelti per la soluzione di controversie sul diritto alle indennità e sulla natura ed entità delle conseguenze dell'infortunio sul lavoro (G. U. 1953/6).
- 19) L. 15 novembre 1952, n. 1967: Modificazioni alla tabella delle malattie professionali allegata al R. D. 17 agosto 1935, n. 1765 (G. U. 1952/288) (6).
- b) DISPOSIZIONI SPECIALI PER L'AS-SICURAZIONE INFORTUNI DEI DI-PENDENTI STATALI.
- 1) D. M. 19 gennaio 1939: Assicurazione per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei salariati dipendenti dalle Amministrazioni statali (G. U. 1939/14 (7).
- 2) R. D. 10 marzo 1938, n. 1054: Disposizioni per la liquidazione delle indennità e delle rendite per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali del personale di ruolo ed avventizio delle Ferrovie dello Stato e per la risoluzione delle controversie relative (G. U. 1938/168) (8).
- 3) R. D. 16 giugno 1938, n. 1275, conte nente norme e condizioni di trattamento al personale dell'amministrazione delle poste e dei telegrafi nei casi d'infortuni in servizio (G. U. 1938/193).
- 4) R. D. L. 16 giugno 1938, n. 1274, contenente norme e condizioni di trattamento al personale dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici nei casi d'infortuni in servizio (G. U. 1938/193).
- e) ALUNNI DELLE SCUOLE DI OGNI ORDINE E GRADO.
- L. 29 agosto 1941, n. 1092: Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro degli alunni delle RR. Scuole derivanti dalle esercitazioni fatte in applicazione della Carta della scuola (9) (G. U. 1941/240).

⁽⁶⁾ V. anche: Proposta di legge del sen. Tissi, ann. l'8 maggio 1952: Misure tecniche di prevenzione contro la silicosi e l'ashestosi. (Approvata dal Senato il 17 luglici 1952).

(7) Modificato con D. M. 27 settembre 1940 (G. U.

^{1941/57)} e con D. M. 20 novembre 1947 (G.U. 1948/254).

⁽⁸⁾ Modificato dal R. D. 7 settembre 1938, numero 1655 (G. U. 1938/249).

⁽⁹⁾ Soppressa con circ. min. del 27 luglio 1943,

- d) NORME SPECIALI PER GLI INFOR-TUNI SUL LAVORO DEGLI ADDETTI ALLA BONIFICA DEI CAMPI MINATI.
- 1) D. leg. lt. 12 aprile 1946, n. 320: Bonifica dei campi minati (G. U. 1946/119).
- 2) D. leg. Capo pr. Stato 1º novembre 1947, n. 1768: Modificazioni e aggiunte al D. leg. lt. 12 aprile 1946, n. 320, relativo alla bonifica dei campi minati (G. U. 1948/81).
- 3) D. Capo pr. Stato 1º novembre 1947, n. 1815: Estensione dei benefici di cui agli articoli 10 e 11 del D. leg. lt. 12 aprile 1946, n. 320, al personale che ha proceduto alla bonifica dei campi minati prima dell'entrata in vigore del decreto stesso (G. U. 1948/145).
- 4) D. Capo pr. Stato 11 luglio 1947, numero 858: Concessione del distintivo d'onore per i mutilati ed invalidi di guerra agli addetti alle operazioni di bonifica dei campi minati divenuti inabili al lavoro (G. U. 1947/208).
- 5) D. P. R. 20 febbraio 1948, n. 1116: Norme per l'applicazione agli addetti ai lavori di bonifica dei campi minati dei benefici previsti dalle vigenti disposizioni a favore dei combattenti e dei reduci di guerra (G. U. 1948/196).
- 6) D. leg. 17 aprile 1948, n. 1181: Modificazioni del D. leg. 12 aprile 1946, n. 320, e di altri provvedimenti relativi alla bonifica dei campi minati (G. U. 1948/225).

e) ORDINAMENTO DELL'I. N. A. I. L.

- 1) R. D. 6 luglio 1933, n. 1033, sull'ordinamento dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (G. U. 1933/193) (1).
- 2) R. D. 28 settembre 1933, n. 1280, che approva lo statuto dell'I. N. A. I. L. (G. U. 1933/239) (2).
- 3) D. leg. Capo pr. Stato 13 maggio 1947, n. 438: Composizione e competenza degli organi amministrativi dell'I. N. A. I. L. [G. U. 1947/134 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)].
- II. ASSICURAZIONE PER GLI IN-FORTUNI SUL LAVORO IN AGRI-COLTURA.
- 1) D. L. lt. 23 agosto 1917, n. 1450, concernente provvedimenti per l'assicurazione

- obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura [G. U. 1917/218 - conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473 (G. U. 1925/104)] (3).
- 2) Regolamento per l'esecuzione del D. L. lt. 23 agosto 1917, n. 1450, approvato con D. L. lt. 21 novembre 1918, n. 1889 (G. U. 1918/300) (4).
- 3) R. D. L. 25 marzo 1943, n. 315, concernente l'unificazione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro nell'industria e nell'agricoltura (G. U. 1943/107 conv. nella L. 5 maggio 1949, n. 178) (5).
- 4) D. leg. lt. 8 febbraio 1946, n. 85, recante modificazioni all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura (G. U. 1946/65).
- 5) D. leg. Capo pr. Stato 25 gennaio 1947, n. 14, contenente modifiche ai testi sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (G. U. 1947/35): artt. 10 e 12 (6).
- 6) D. leg. Capo pr. Stato 9 settembre 1947, n. 928, recante nuove modificazioni all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura [G. U. 1947/221 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)].
- 7) L. 3 marzo 1949, n. 52, contenente provvedimenti circa la misura delle indennità nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nell'industria (G. U. 1949/60): articoli 6, 7, 10.
- 8) L. 20 febbraio 1950, n. 64: Modificazioni all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura (G. U. 1950/63) (7).
- 9) L. 9 aprile 1949, n. 161: Devoluzione all'autorità giudiziaria ordinaria delle controversie relative alle assicurazioni sociali e agli infortuni in agricoltura, proposte prima

1949, n. 107 (G. U. 1949)178)]; R. D. L. 15 ottobre 1925, n. 2050 (G. U. 1925)280); R. D. 2 dicembre 1923, n. 2700 (G. U. 1923)303); D. L. C. P. S. 29 luglio 1947, n. 804 (G. U. 1947)197).

(4) Modificato da: L. 20 febbraio 1950, n. 64, cit.; R. D. 4 marzo 1926, n. 460 (G. U. 1926/71); R. D. 22 febbraio 1932, n. 179 (G. U. 1932/67); D. leg. lt. 8 febbraio 1946, n. 85 (G. U. 1946/65); R. D. 2 ottobre 1921, n. 1367; D. L. 29 luglio 1947, n. 804.

(5) Modificato dal D. L. C. P. S. 4 marzo 1947, n. 218 (G. U. 1947/70).

(6) Modificato all'art. 11 dal D. leg. 29 luglio 1947, n. 918 (ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 - G. U. 1953/31).

(7) Il decreto e la tariffa previsti dall'art. 8, nom sono stati ancora emanati.

⁽¹⁾ Modificato dal D. L. C. P. S. 13 maggio 1947, n. 438 (G. U. 1947/134). (2) Modificato dal D. L. C. P. S. 13 maggio 1947.

⁽²⁾ Modificato dal D. L. C. P. S. 13 maggio 1947, n. 438, citato, e dal D. L. C. P. S. 25 gennaio 1947, numero 14.

⁽³⁾ Modificato da: R. D. L. 11 febbraio 1923, n. 432 [G. U. 1923/64 - conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473 (G. U. 1925/105)]; L. 20 febbraio 1950, numero 64 (G. U. 1950/63); D. L. 25 marzo 1943, n. 315 [G. U. 1943/107 - conv. nella legge 5 maggio 1949, n. 107 (G. U. 1949/178)]; R. D. L. 15 ottobre 1925, n. 2050 (G. U. 1925/280); R. D. 2 dicembre 1923, n. 2700 (G. U. 1923/303); D. L. C. P. S. 29 luglio 1947, n. 804 (G. U. 1947/197).

dell'entrata in vigore del codice di procedura eivile (G.U. 1949/100) (1).

III. - CASELLARIO CENTRALE IN-FORTUNI.

- 1) R. D. 23 marzo 1922, n. 387, sull'istituzione di un Casellario centrale generale per la raccolta e la conservazione delle schede relative ai casi d'infortunio sul lavoro che importino inabilità permanente (G. U. 1922/81) (2).
- 2) D. lt. 30 novembre 1945, n. 877, contenente disposizioni concernenti il Casellario centrale infortuni (G. U. 1946/34 (3).
- IV. PROVVEDIMENTI A FAVORE DI CITTADINI ITALIANI AVENTI DIRITTO DA ISTITUTI ASSICU-RATORI STRANIERI AD INDEN-NITA' PER INFORTUNIO SUL LAVORO O MALATTIA PROFES-SIONALE.
- 1) D. leg. Capo pr. Stato 29 luglio 1947, n. 919: Concessione di prestazioni sanitarie ed economiche a favore di cittadini italiani aventi diritto ad indennità per infortunio sul lavoro o malattie professionali a carico di istituti assicuratori germanici [G.U. 1947/220 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31).
- 2) D. leg. 23 marzo 1948, n. 411: Proroga del termine di presentazione delle domande di prestazioni sanitarie ed economiche da parte di cittadini italiani aventi diritto ad indennità per infortuni sul lavoro o malattie professionali a carico di istituti assicuratori germanici [G.U. 1948/109 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31).
- 3) L. 18 aprile 1950, n. 243: Miglioramenti economici ai titolari di rendite d'infortunio già a carico di istituti austro-ungarici di previdenza ed agli infortunati in zone di operazioni durante la guerra 1915-1918 (G. U. 1950/118).
- 4) Ordine n. 279 del 14 dicembre 1946: Concessione di una indennità di carovita ai titolari di rendite d'infortunio liquidate

da Istituti ex austro-ungarici (G. U. del G. M. A., Trieste, vol. II, n. 7, 1º gennaio 1947).

G) Indennità di anzianità.

- 1) R. D. L. 8 gennaio 1942, n. 5: Costituzione di una gestione speciale degli accantonamenti dei fondi per le indennità dovute dai datori di lavoro ai propri impiegati in caso di risoluzione del rapporto d'impiego [G. U. 1942/21 conv. nella L. 2 ottobre 1942, n. 1251 (G. U. 1942/262)] (4).
- 2) D. leg. lt. 1º agosto 1945, n. 708: Norme per l'applicazione del R. D. L. 8 gennaio 1942, n. 5, relativo al Fondo per l'indennità agli impiegati (G. U. 1945/138).
- 3) L. 5 aprile 1949, n. 135: Disposizioni particolari per garantire i crediti degli impiegati e degli operai dipendenti da imprese industriali per retribuzioni e indennità di licenziamento (G. U. 1949/87) (5).
- H) Assicurazioni obbligatorie per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti, per la tubercolosi, per la disoccupazione. Fondo di integrazione per le assicurazioni sociali -Fondo di solidarietà sociale.
- I. DISPOSIZIONI GENERALI.
- a) ASSICURAZIONI OBBLIGATORIE PER L'INVALIDITÀ, LA VECCHIAIA E I SUPERSTITI, PER LA TUBERCO-LOSI E PER LA DISOCCUPAZIONE INVOLONTARIA.
- 1) R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1827: Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale [G. U. 1935/251, suppl. ord. conv. nella L. 6 aprile 1936, n. 1155 (G. U. 1936/147)] (6).

⁽¹⁾ V. anche: Disegno di legge pres. il 12 dicembre 1952: Modificazioni alle prestazioni concesse nei casi

di morte per febbre perniciosa.

(2) Modificato da: D. lt. 30 novembre 1945, n. 877 (G. U. 1946/34); R. D. 20 marzo 1930, numero 448 (G. U. 1930/105); R. D. 23 giugno 1927, n. 1340 (G. U. 1927/184).

⁽³⁾ Modificato dal D. L. C. P. S. 22 aprile 1947, n. 376 (G. U. 1947/120).

⁽⁴⁾ I termini, previsti dagli artt. 5 e 8, per il versamento al « Fondo indennità impiegati» sono stati prorogati fino al 31 agosto 1946 con il D. leg. lt. 9 aprile 1946, n. 298 e successivamente, con una serie di provvedimenti, fino al 30 dicembre 1952 (L. 2 agosto 1952, n. 1181 - G. U. 1952/217).

⁽⁵⁾ V. anche: Proposta di legge dei dep. De Cocci ed altri, ann. il 19 maggio 1949: Riforma del α Fondo per le indennità agli impiegati».

Disegno di legge pres. il 24 novembre 1950: Istituzione del « Fondo di garanzia e di integrazione delle indennità agli impiegati».

⁽⁶⁾ Il regolamento di esecuzione non è stato ancora emanato.

- 2) R. D. L. 4 febbraio 1937, n. 463: Modificazioni al R. D. L. 4 ottobre 1935, numero 1827 [G. U. 1937/92 conv. nella Legge 8 luglio 1937, n. 1401 (G. U. 1937/196)]: art. 3.
- 3) R. D. L. 14 aprile 1939, n. 636: Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità [G.U. 1939/105 conv. nella L. 6 luglio 1939, n. 1272 (G.U. 1939/209)] (1).
- 4) L. 6 luglio 1939, n. 1272: Conversione in legge, con modificazioni, del R. D. L. 14 aprile 1939, n. 636, sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi, per la disoccupazione involontaria, per la nuzialità e la natalità (G. U. 1939/209).
- 5) L. 10 giugno 1940, n. 956: Proroga dei termini per la presentazione delle domande di esonero dall'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia (G. U. 1940/178).
- 6) L. 28 luglio 1950, n. 633: Estensione delle assicurazioni sociali obbligatorie agli impiegati con retribuzione superiore a Lire 1.500 mensili (G. U. 1950/198).
- 7) L. 20 novembre 1951, n. 1518: Riapertura del termine per esercitare la facoltà di provvedere ai versamenti dei contributi assicurativi-base, di cui all'art. 2 della L. 28 luglio 1950, n. 633 (G.U. 1952/5).
- 8) L. 4 aprile 1952, n. 218: Riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia e i superstiti (G. U. 1952/89) (2).
- (1) V. anche: Proposta di legge del sen Tafuri, ann l'8 marzo 1951: Modificazioni agli articoli 19 e 20 del R. D. L. 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella L. 6 luglio 1939, n. 1272, relativo all'indenuità di disoccupazione. (Approvata dal Senato il 18 aprile 1951)
- 1951).

 V. anche: Proposta di legge dei dep. l'ino ed altri, ann. il 1º agosto 1951: Modifica delle disposizioni sulla assicurazione contro la disoccupazione involontaria, disciplinata dal R. D. L. 4 ottobre 1935
- nivolontaria, discipinata dai R. D. L. 4 ottobre 1933 n. 1827, convertito nella L. 6 aprile 1936, n. 1166. (2) V. anche: Proposta di legge dei dep. Colasanto ed altri, ann. il 26 giugno 1952: Modifiche alla L. 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria p. r l'invalidità e la vecchiaia e i superstiti. Proposta di legge del dep. Foderaro, ann. il 23 settembre 1952: Estensione agli autisti privati delle leggi sull'assistenza e previdenza sociale.

- b) FONDO D'INTEGRAZIONE PER LE ASSICURAZIONI SOCIALI.
- 1) D. leg. lt. 1º marzo 1945, n. 177: Corresponsione di assegni integrativi delle pensioni di invalidità e vecchiaia e per i superstiti e delle altre prestazioni delle assicurazioni sociali (G. U. 1945/57)].
- 2) D. M. 15 gennaio 1946: Norme per la riscossione dei contributi dovuti al Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali (G. U. 1946/30).
- 3) D. leg. Capo pr. Stato 31 ottobre 1947, n. 1378: Modificazione dell'art. 9 del Decreto leg. lt. 1º marzo 1945, n. 177 [G. U. 1947/286 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)].
- 4) D.P.R. 30 giugno 1952, n. 1025: Determinazione delle misure dei contributi dovuti per l'anno 1951 al « Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali» (G. U. 1952/183).
- II. DISPOSIZIONI PARTICOLARI CONCERNENTI L'ASSICURAZIO-NE-BASE E IL FONDO D'INTE-GRAZIONE PER L'INVALIDITÀ LA VECCHIAIA E I SUPERSTITI E IL FONDO DI SOLIDARIETÀ SOCIALE.
- a) ASSICURAZIONE-BASE OBBLIGATO-RIA PER L'INVALIDITÀ, LA VEC-CHIAIA E I SUPERSTITI (3).
- 1) R. D. L. 18 marzo 1943, n. 126: Aumento delle pensioni e dei contributi delle assicurazioni invalidità e vecchiaia (G. U. 1943/74).
- 2) D. leg. lt. 18 gennaio 1945, n. 39: Disciplina del trattamento di riversibilità delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per la invalidittà e la vecchiaia (G. U. 1945/27).
- 3) D. leg. Capo pr. Stato 3 ottobre 1947, n. 1302: Norme integrative per la liquidazione della pensione di vecchiaia agli impiegati soggetti alle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie [G.U. 1947/275 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)].

⁽³⁾ V. anche: Proposta di legge dei dep. Bianco ed altri, ann. il 5 maggio 1952: Estensione ai mezzadri, coloni parziari e compartecipanti familiari, della assicurazione obbligatoria per l'invalidità la vecchiaia e superstiti. - Proposta di legge dei dep. Bernieri ed altri, ann. il 12 giugno 1951: Modifiche ad alcune disposizioni in materia di assicurazione facoltativa le per pensioni di invalidità e vecchiaia.

- 4) Regolamento per l'esecuzione del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3184, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia, approvato con R. D. 28 agosto 1924, n. 1422 (G. U. 1924/226) (1).
- 5) R. D. 9 ottobre 1922, n. 1403, che approva le nuove tariffe per la costituzione delle rendite vitalizie immediate e di quelle differite relative ai versamenti facoltativi nei ruoli della mutualità e dei contributi riservati della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (G. U. 1922/274).
- b) GESTIONE INVALIDITÀ, VECCHIAIA E SUPERSTITI DEL FONDO D'IN-TEGRAZIONE PER LE ASSICURA-ZIONI SOCIALI.
- 1) D.lt. 1º agosto 1945, n. 693: Determinazione del contributo per gli assegni integrativi delle pensioni corrisposte dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (G. U. 1945/135).
- 2) D. lt. 30 dicembre 1945, n. 817: Determinazione del contributo dovuto per l'anno 1946 per gli assegni integrativi delle pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia, i superstiti (G. U. 1946/11).
- 3) D. lt. 25 marzo 1946, n. 367: Corresponsione di assegni integrativi delle pensioni d'invalidità e vecchiaia e per i superstiti, liquidate o da liquidarsi dal Fondo per la previdenza del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo (G. U. 1946/124 suppl. ord.).
- 4) D. lt. 25 marzo 1946, n. 368: Corresponsione di assegni integrativi e delle pensioni d'invalidità, di vecchiaia e per i superstit, liquidate o da liquidarsi dal Fondo per la previdenza degli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette (G. U. 1946/124 suppl. ord.).
- 5) R. D. 20 maggio 1946, n. 374: Aumento degli assegni integrativi delle pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti e delle forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione stessa (G. U. 1946/124 suppl. ord.).

- 6) D. Capo pr. Stato 22 aprile 1947, numero 426: Determinazione dei contributi dovuti per l'anno 1947 al Fondo di integrazione per le assicurazioni sociali (G. U. 1947/130).
- 7) D. Capo pr. Stato 22 aprile 1947, numero 437: Corresponsione degli assegni integrativi ai titolari degli assegni vitalizi liquidati in favore degli operai delle miniere di zolfo della Sicilia (G. U. 1947/133).
- 8) D. Capo pr. Stato 29 luglio 1947, numero 930: Corresponsione degli assegni integrativi delle pensioni d'invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, liquidate o da liquidarsi dalla Cassa nazionale per la previdenza marinara (G. U. 1947/221).
- 9) D. P. R. 29 luglio 1948, n. 1215: Determinazione delle misure dei contributi dovuti per l'anno 1948 al Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali (G. U. 1948/238).
- 10) D. P. R. 1º ottobre 1948, n. 1216: Sospensione del versamento di parte dell'onere contributivo dovuto per l'anno 1948 al Fondo d'integrazione per le assicurazio sociali (G. U. 1948/238).
- 11) D. M. 13 novembre 1950: Determinazione dei salari medi settimanali per le persone addette ai servizi familiari ai fini della commisurazione dei contributi per le assicurazioni sociali obbligatorie (G. U. 1950/277).
- 12) L. 28 dicembre 1950, n. 1119: Concessione di un assegno « una tantum» ai pensionati della previdenza sociale e conferma della misura dell'assegno supplementare di contingenza spettante ai medesimi (G. U. 1951/25).

c) FONDO DI SOLIDARIETÀ SOCIALE.

1) D. leg. Capo pr. Stato 29 luglio 1947, n. 689: Concessione di un assegno straordinario di contingenza ai pensionati dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti [G.U. 1947/174-ratificato con L. 20 aprile 1952, n. 413 (G.U. 1952/107)] (2).

⁽²⁾ Poichè il regolamento di esecuzione del R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1827, non è stato ancora emanato, continuano ad avere vigore, limitatamente alle parti non incompatibili con la legislazione successiva o praticamente non inattuabili, i regolamenti di esecuzione alle norme disciplinatrici delle varie forme di assicurazioni sociali anteriori al R. D. L. 1935, numero 1827.

⁽²⁾ V., in connessione: D. L. C. P. S. 1° dicembre 1947, n. 1405: Concessione di un assegno straordinario « una tantum» ai pensionati dell'I. N. P. S. (G. U. 1947/292); D. leg. 23 marzo 1948, n. 305: Concessione di un assegno straordinario a carico dello Stato ai titolari di pensioni liquidate dall'I. N. P. S. (G. U. 1948/196); R. D. leg. 20 maggio 1946, numero 375: Concessione a carico dello Stato di una integrazione per le penqioni dell'assicurazione generale obbligatoria di invalidità, vecchiaia e per i superstiti, delle forme di previdenza sostitutive della assicurazione stessa e delle assicurazioni facoltative G. U. 1946/124 - suppl. ord.); L. 28 dicembre 1950,

- 2) D. P. R. 29 luglio 1948, n. 1139: Determinazione delle misure dei contributi dovuti per l'anno 1948 al Fondo di solidarietà sociale (G. U. 1948/208).
- 3) L. 14 giugno 1949, n. 322: Concessione di un assegno supplementare di contingenza ai pensionati della previdenza sociale (G. U. 1949/144).
- 4) I.. 23 dicembre 1949, n. 950: Corresponsione dell'assegno supplementare di contingenza ai pensionati della previdenza sociale per l'anno 1950 (G. U. 1949/300).
- III. DISPOSIZIONI PARTICOLARI RIGUARDANTI L'ASSICURA-ZIONE-BASE E IL FONDO D'IN-TEGRAZIONE PER LA TUBER-COLOSI (1)
- a) ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA PER LA TUBERCOLOSI.
- 1) R. D. L. 19 marzo 1936, n. 761: Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi ai mezzadri e coloni parziari [G. U. 1936/108 conv. nella L. 9 luglio 1936, n. 1702 (G. U. 1936/223)]: artt. 1, 4, 5, 6, 7.
- 2) R. D. L. 21 dicembre 1938, n. 2202: Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi ai maestri elementari e ai direttori didattici [G. U. 1939/48 conv. nella L. 2 giugno 1939, n. 739 (G. U. 1939/131)].
- n. 1119: Concessione di un assegno straordinario « una tantum» ai pensionati della previdenza sociale e conferma della misura dell'assegno supplementare di contingenza spettante ai pensionati medesimi (G. U. 1951/25). V. anche: Proposta di legge dei sen. Beriinguer e Fiore, ann. il 14 maggio 1952: Abrogazione dell'articolo 11 del D. leg. 29 luglio 1947, n. 689, relativo agli assegni di contingenza per i pensionati della previdenza sociale.

 (1) V. anche: Disegno di legge pres. il 29 settembre
- (1) V. anche: Disegno di legge pres. il 29 settembre 1952: Concessione di una indennità di profilassi antitubercolare a favore del personale addetto ad istituzioni antitubercolari dipendenti dallo Stato o da enti pubblici. Proposta di legge dei dep. Federici Maria ed altri, ann. il 22 ottobre 1948: Protezione degli scolari dai pericoli della tubercolosi. Proposta di legge dei dep. Viviani Luciana ed altri, ann. il 3 agosto 1951: Per la protezione della società scolastica contro la tubercolosi. Proposta di legge del dep. Federici Maria, ann. il 12 ottobre 1949: Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi agli insegnanti delle Scuole medic e delle Università. Proposta di legge dei sen. Berlinguer ed altri, ann. il 8 luglio 1952: Provvidenze a favore dei tubercolotici assistiti in regime assicurativo. (Approvata dal Senato il 30 ottobre 1952). Proposta di legge dei sen. Berlinguer ed altri, ann. il 18 luglio 1952: Miglioramento del sussidio post-sanatoriale a favore dei tubercolotici assistiti dai Consorzi antitubercolari. Proposta di legge dei dep. Repossi ed altri, ann. il 5 ottobre 1952: Provvedimenti a favore dei lavoratori tubercolotici proposta di legge dei dep. Repossi ed altri, ann. il 15 ottobre 1952: Provvedimenti a favore dei lavoratori tubercolotici proposta di legge dei dep. Repossi ed altri, ann. il 15 ottobre 1952: Provvedimenti a favore dei lavoratori tubercolotici.

- 3) Regolamento per l'esecuzione del R. D. L. 27 ottobre 1927, n. 2055, che istituisce l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, approvato con R. D. 7 giugno 1928, n. 1343 (G. U. 1928/151) (2).
- 4) Regolamento per l'esecuzione del Regio D. L. 21 dicembre 1938, n. 2202, convertito nella L. 2 giugno 1939, n. 739, concernente l'estensione de l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi ai maestri elementari e ai direttori didattici, approvato con R. D. 13 settembre 1940, n. 1603 (G. U. 1940/280).
- 5) L. 27 ottobre 1950, n. 887: Provvedimenti a favore dei lavoratori assicurati per la tubercolosi (G. U. 1950/265).
- 6) L. 28 dicembre 1950, n. 1116: Perfezionamento delle prestazioni per tubercolosi per i figli di soggetti assicurati (G. U. 1951/24).
- 7) L. 30 giugno 1951, n. 606: Modificazioni dell'art. 18 del R. D. L. 14 aprile 1939, n. 636, sull'assistenza ai tubercolotici (G. U. 1951/180).
- b) GESTIONE TUBERCOLOSI DEL FON-DO D'INTEGRAZIONE PER LE AS-SICURAZIONI SOCIALI.
- 1) D. leg. lt. 9 novembre 1945, n. 776 Corresponsione degli assegni integrativi e aumento del contributo dell'assicurazione obbligatoria per la tubercolosi (G. U. 1945/ 153).
- 2) D. lt. 30 dicembre 1945, n. 819: Misura del contributo dovuto per l'anno 1946 per gli assegni integrativi dell'indennità temporanea dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi per il maggior costo delle prestazioni sanitarie dell'assicurazione stessa (G. U. 1946/11).
- 3) R. D. leg. 20 maggio 1946, n. 372: Determinazione del contributo supplementare dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi e aumento degli assegni integrativi dell'indennità temporanea dell'assicurazione predetta (G. U. 1946/124 suppl. ord.).
- 4) D. leg. Capo pr. Stato 30 gennaio 1947,n. 167: Norme per la concessione di un sus-

⁽²⁾ Poichè il regolamento di esecuzione del R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1827, non è stato ancora emanato, continuano ad avere vigore, limitatamente alle parti non incompatibili con la legislazione successiva o praticamente non inattuabili, i regolamenti di ecuzione delle norme disciplinatrici delle varie forme di assicurazioni sociali anteriori al R. D. L. 1935, numero 1827.

- sidio speciale ai lavoratori soggetti alla assicurazione contro la tubercolosi e ai loro familiari dimessi dalle case di cura (G. U. 1947/80).
- 5) D. leg. 7 maggio 1948, n. 865: Modificazione delle norme in vigore per l'assistenza post-sanatoriale degli infermi tubercolotici dimessi dagli istituti di ricovero per guarigione clinica o per stabilizzazione (G. U. 1948/159).
- 6) D. leg. 7 maggio 1948, n. 866: Modificazioni alle norme per la concessione del sussidio post-sanatoriale e dell'indennità giornaliera per i lavoratori soggetti all'assicurazione contro la tubercolosi [G. U. 1948/159 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)].
- IV. DISPOSIZIONI PARTICOLARI
 CONCERNENTI L'ASSICURAZIONE-BASE E IL FONDO D'INTEGRAZIONE PER LA DISOCCUPAZIONE SUSSIDIO STRAORDINARIO DI DISOCCUPAZIONE
 AI LAVORATORI ITALIANI ARRUOLATI PER PRESTARE LA
 LORO OPERA ALL'ESTERO.
- a) DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'AS-SICURAZIONE OBBLIGATORIA PER LA DISOCCUPAZIONE E LA GESTIO-NE DISOCCUPAZIONE DEL FONDO D'INTEGRAZIONE PER LE ASSICU-RAZIONI SOCIALI (1).
- 1) L. 29 aprile 1949, n. 264: Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati (G. U. 1949/125 suppl. ord.): artt. 30-44 e 66-69.
- 2) Regolamento per l'esecuzione del R. Decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, approvato con R. D. 7 dicembre 1924, n. 2270 (G. U. 1925/21) (2).
- 3) D. del Ministro per l'economia nazionale 11 giugno 1926: Lavorazioni a turno o saltuarie che danno diritto al sussidio di disoccupazione (G. U. 1926/138).

(1) V. anche: Proposta di legge dei dep. Viviani Luciana ed altri, ann. il 17 luglio 1952: Protezione sociale dei lavoratori scarsamente occupati.

- 4) D. del Ministro per l'economia nazionale 1º marzo 1927: Determinazione, agli effetti della disoccupazione involontaria, delle lavorazioni, che si compiono annualmente in determinati periodi di durata inferiore a sei mesi (G. U. 1927/69).
- 5) D. M. 11 dicembre 1939: Nuovo elenco delle lavorazioni che si compiono annualmente in periodi di durata inferiore a sei mesi (G. U. 1939/299) (3).
- 6) D. M. 11 dicembre 1939: Approvazione delle nuove tabelle delle industrie e lavorazioni aventi disoccupazione stagionale o normali periodi di sospensione (G. U. 1939/299).
- 7) D. lt. 30 dicembre 1945, n. 818: Determinazione del contributo dovuto per l'anno 1946 per gli assegni integrativi della indennità giornaliera dell'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria (G. U. 1946/11).
- b) SUSSIDIO STRAORDINARIO A FA-VORE DI LAVORATORI ITALIANI ARRUOLATI PER PRESTARE LA LORO OPERA ALL'ESTERO.
- 1) D. leg. Capo pr. Stato 23 agosto 1946, n. 201: Norme per la concessione di un sussidio straordinario a favore dei lavoratori italiani arruolati per prestare la loro opera all'estero [G.U. 1946/235 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)].
- 2) D. leg. Capo pr. Stato 17 dicembre 1947, n. 1585: Estensione ai lavoratori arruolati per prestare la propria opera all'estero delle norme di cui ai DD. leg. 6 maggio 1947, n. 563, 16 luglio 1947, n. 770, 12 agosto 1947, n. 870, ai fini dell'applicazione del D. leg. 23 agosto 1946, n. 201 (G. U. 1948/19).

I) Assistenza sociale.

- I. ISTITUTI DI PATRONATO E DI ASSISTENZA SOCIALE.
- 1) D. leg. Capo pr. Stato 29 luglio 1947, n. 804: Riconoscimento giuridico degli istituti di patronato e di assistenza sociale (G. U. 1947/197).
- 2) Statuto del Patronato A. C. L. I. approvato con D. M. 29 dicembre 1947 (G. U. 1948/4).

⁽²⁾ Poichè il regolamento di esecuzione del R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1827, non è stato ancora emanato, continuano ad avere vigore, limitatamente alle parti non incompatibili con la legislazione successiva o praticamente non inattuabili, i regolamenti di esecuzione delle norme disciplinatrici delle varie forme di assicurazioni sociali anteriori al R. D. L. 1935, numero 1827.

⁽³⁾ V., in connessione: Proposta di legge dei dep. Di Mauro ed altri, ann. il 18 aprile 1951: Modifica dell'elenco delle lavorazioni stagionali previste dal D. M. 11 dicembre 1939.

- 3) Statuto dell'I. N. C. A. approvato con D. M. 29 dicembre 1947 (G. U. 1948/5).
- 4) Statuto dell'I. N. A. S. approvato con D. M. 8 marzo 1950 (G. U. 1950/63).

II. - ISTITUTI ASSISTENZIALI VARI.

- 1) Statuto dell'Istituto di assistenza dell'O. N. A. R. M. O.
- 2) E. N. A. L.: L. 24 maggio 1937, n. 817 (G. U. 1937/135); L. 20 marzo 1940, n. 584 (G. U. 1940/143); R. D. L. 2 agosto 1943, n. 704 (G. U. 1943/180); D. leg. lt. 22 settembre 1945, n. 624 (G. U. 1945/123).
- 3) D. leg. 23 marzo 1948, n. 327, sull'istituzione dell'E. N. A. O. L. I. (G. U. 1948/98).
- 4) D. leg. 28 marzo 1948, n. 361, sulla istituzione dell'Ente assistenziale « Opera nazionale per i pensionati d'Italia» (G. U. 1948/103) (1).

L) Le case per i lavoratori.

- 1) L. 28 febbraio 1949, n. 43: Provvedimenti per incrementare la occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori (G. U. 1949/54 e 64) (2).
- 2) Norme integrative e complementari er l'attuazione della L. 28 febbraio 1949,

- n. 43 D. P. R. 22 giugno 1949, n. 340 (G. U. 1949/150, suppl. ord.).
- 3) D. P. R. 4 luglio 1949, n. 436: Regolamento per l'esecuzione della L. 28 febbraio 1949, n. 43 (G. U. 1949/169 suppl. ord.).
- 4) D. del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 18 marzo 1949: Versamento dei contributi dovuti alla Gestione INA-Casa ai sensi della L. 28 febbraio 1949, numero 43, dai datori di lavoro e dai lavoratori (G. U. 1949/67).
- 5) D. M. 25 ottobre 1950: Aliquote da applicarsi sull'ammontare netto dello stipendio, paga, salario, retribuzione e dell'indennità di carovita. (Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori) (G. U. 1950/286).
- D. P. R. 16 settembre 1951, n. 1089:
 Modificazioni agli artt. 37, 38 e 39 del D.
 P. R. 4 luglio 1949, n. 436 (G. U. 1951/247).
- 7) L. 25 luglio 1952, n. 949: Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione (G. U. 1952/174).
- 8) L. 2 agosto 1952, n. 1084: Modifiche alla composizione delle Commissioni provinciali per l'assegnazione degli alloggi I.N.A.-Case (G. U. 1952/194).

NORME PARTICOLARI PER SINGOLE CATEGORIE DI LAVORATORI

- A) Rapporti di associazione agraria e di affitto a coltivatore diretto.
- I. DELL'IMPRESA AGRICOLA. Codice civile: artt. 2135-2140.

II. - DELLA MEZZADRIA.

- 1) Codice civile: artt. 2141-2163.
- 2) Norme generali 13 maggio 1933 per la disciplina del contratto di mezzadria (G. U. 1933/282) (3).
- (1) V. anche: Proposta di legge dei dep. Pieraccini ed altri, ann. il 25 novembre 1948: Ordinamento dell'Ente Nazionale Assistenza Lavoratori (E.N.A.L.).
 Proposta di legge dei dep. Storchi ed altri, ann. il 27 febbraio 1951: Costituzione dell'Ente Nazionale Attività Ricreative (E.N.A.R.). Proposta di legge dei dep. Di Vittorio ed altri, ann. il 25 settembre 1951: Nuovo ordinamento dell'Ente Nazionale Assistenza Lavoratori (E.N.A.L.).

- 3) L. 4 agosto 1948, n. 1094: Norme particolari sulla mezzadria (G. U. 1948/193).
- 4) D. L. C. P. S. 27 maggio 1947, n. 495: Disposizioni per il contratto di mezzadria (G. U. 1947/141).
 - 5) Lodo De Gasperi (G. U. 1947/141).
- III. DELLA MEZZADRIA IMPROPRIA E DELLA COLONIA PARZIARIA O DI COMPARTECIPAZIONE.
 - 1) Codice civile: artt. 2164-2169.
- 2) D. leg. lt. 19 ottobre 1944, n. 311: Disciplina dei contratti di mezzadria im-

⁽²⁾ V.: D. del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 14 settembre 1949: Determinazione delle aliquote dei contributi dovuti alla Gestione INA-Casa dai datori di lavoro e dai lavoratori; D. del Ministro del Tesoro 25 ottobre 1949: Determinazione delle aliquote contributive per i dipendenti statali e parastatali.

⁽¹⁾ Dette « Carta della mezzadria».

propria, colonia parziaria e compartecipazione (G. U., serie speciale, 1944/83).

IV. - DELL'AFFITTO A COLTIVATO-RE DIRETTO.

Codice civile: artt. 1647-1654.

V. – PROROGA DEI CONTRATTI AGRA-RI.

- 1) R. D. L. 3 giugno 1944, n. 146: Proroga dei contratti agrari con scadenza entro il 31 dicembre 1944 (G. U., serie speciale, 1944/36).
- 2) D. leg. lt. 5 aprile 1945, n. 157: Proroga dei contratti agrari (G. U. 1945/53).
- 3) D. L. C. P. S. 1º aprile 1947, n. 273: Proroga dei contratti agrari (G. U. 1947/101).
- 4) L. 4 agosto 1948, n. 1094: Proroga dei contratti di mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione (G. U. 1948/193): artt. 1 e 2.
- 5) L. 25 giugno 1949, n. 353: Proroga dei contratti agrari di affitto dei fondi rustici, mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione, nonchè delle concession di terre incolte o mal coltivate (G. U. 1949/153).
- 6) L. 15 agosto 1949, n. 553, contenente norme sulla durata dei contratti individuali di lavoro dei salariati fissi dell'agricoltura e sulle relative controversie (G. U. 1949/192).
- 7) L. 28 novembre 1950, n. 963: Proroga dei contratti individuali di lavoro dei salariati fissi dell'agricoltura comunque denominati (G. U. 1950/284).
- 8) L. 16 giugno 1951, n. 435: Proroga delle vigenti disposizioni di legge in materia di contratti agrari (G. U. 1951/143).
- 9) L. 11 luglio 1952, n. 765: Proroga delle vigenti disposizioni di legge in materia di contratti agrari (G. U. 1952/160) (1).

VI. - DELLA SOCCIDA.

Codice civile, artt. 2170-2187.

B) Addetti all'industria della panificazione.

- 1) L. 22 marzo 1908, n. 105, sull'abolizione del lavoro notturno dei fornai (G. U. 1908/80).
- 2) Regolamento per l'applicazione della L. 22 marzo 1908, n. 105, approvato con R. D. 28 giugno 1908, n. 432 (G. U. 1908/172)
- 3) R. D. L. 17 marzo 1927, n. 386: Disciplina del lavoro nei panifici di notevole potenzialità, con forni a regime continuo [G. U. 1927/76 conv. nella L. 23 febbraio 1928, n. 439-889 (G. U. 1928/68)].
- 4) L. 11 febbraio 1952, n. 63 che modifica la L. 22 marzo 1908, n. 105, sull'abolizione del lavoro notturno dei fornai (G. U. 1952/48).

C) Addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione.

I. - DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI LAVORO.

- 1) R. D. 8 gennaio 1931, n. 148: Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione (G. U. 1931/56) [e Regolamento relativo allegato sub A) al R. D. medesimo].
- 2) D. leg. lt. 15 febbraio 1945, n. 97: Rappresentanza delle aziende esercenti ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna e del personale da esse dipendente nei Consigli di disciplina e nelle Commissioni amministratrici delle Casse speciali di previdenza e soccorso (G. U. 1945/41).
- 3) D. leg. Capo pr. Stato 13 maggio 1947, n. 575: Proroga della validità del D. leg. lt. 15 febbraio 1945, n. 97 (G. U. 1947/162).
- 4) D. leg. lt. 12 aprile 1946, n. 388: Provvedimenti per le ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna concesse all'industria privata danneggiate da circostanze dipendenti dallo stato di guerra (G. U. 1946/121).
- 5) D. leg. Capo pr. Stato 14 gennaio 1947, n. 41: Estensione ai servizi di trasporto in concessione del D. leg. lt. 26 marzo 1946, n. 138, recante norme integrative per la riassunzione e l'assunzione obbligatoria dei reduci nelle pubbliche amministrazioni (G. U. 1947/52).
- 6) L. 24 maggio 1952, n. 628: Estensione delle norme del R. D. 8 gennaio 1931, nu-

⁽¹⁾ V. anche: Proposta di legge dei dep. Pastore, Morelli e Cuzzaniti, ann. il 26 settembre 1952: Regolamentazione dei contratti individuali dei lavoratori fissi ed assimilati dell'agricoltura. - Proposta di legge dei dep. Di Vittorio ed altri, ann. il 30 settembre 1952: Proroga dei contratti individuali di lavoro dei salariati fissi dell'agricoltura comunque denoninati. - Proposta di legge Di Vittorio, ann. 3 febbraio 1953: Fissazione della minima retribuzione dovuta ai braccianti agricoli.

- mero 148, al personale delle filovie urbane ed extra urbane e delle autolinee urbane (G. U. 1952/139).
- 7) L. 3 novembre 1952, n. 1982: Modificazioni agli articoli 38 e 54 dell'allegato A) del R. D. 8 gennaio 1931, n. 148, relativo allo stato giuridico del personale delle ferrotramvie e delle linee di navigazione interna (G. U. 1952/292).
- 8) L. 15 marzo 1951, n. 293: Riammissione in servizio degli addetti a ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna esonerati per motivi politici (G.U. 1951/104).

II. - ORARI E TURNI DI SERVIZIO.

1) R. D. L. 19 ottobre 1923, n. 2328: Disposizioni per la formazione degli orari e dei turni di servizio del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto in concessione [G. U. 1923/264 - conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473 (G. U. 1925/104)] (1).

III. - PREVIDENZA.

a) TRATTAMENTO DI MALATTIA E DI INABILITÀ TEMPORANEA.

1) R. D. 8 gennaio 1931, n. 148: Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro con quelle sul trattamento economico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione (G. U. 1931/56) - Allegato B): Statuto-tipo delle Casse di soccorso del personale (2).

b) TRATTAMENTO DI QUIESCENZA.

- 1) D. lt. 25 marzo 1919, n. 467: Equo trattamento del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto [G. U. 1919/83 conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473 (G. U. 1925/104)].
- 2) R. D. 30 settembre 1920, n. 1538: Approvazione del regolamento speciale per la previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto concessi all'industria privata, alle Provincie, ai Comuni (G. U. 1920/265) (3).
- 3) R. D. L. 19 ottobre 1923, n. 2311: Norme per l'equo trattamento del personale addetto alle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna esercitate dall'industria

- 4) R. D. 8 gennaio 1931, n. 148: Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione (G. U. 1931/56) - Allegato A): Regolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico: art. 59.
- 5) R. D. L. 7 agosto 1936, n. 1750: Concessione al personale dei pubblici servizi di trasporto su ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna, cessato dal servizio senza diritto a pensione. di continuare il versamento dei contributi di previdenza [G. U. 1936/231 - conv. nella L. 14 gennaio 1937, n. 300 (G. U. 1937/71)].
- 6) D. leg. lt. 28 maggio 1945, n. 402: Modificazioni al trattamento di previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto (G. U. 1945/89).
- 7) D. M. 5 dicembre 1945: Determinazione della pensione suppletiva a favore del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna, infortunato sul lavoro (G. U. 1945/152).
- 8) D. leg. lt. 9 novembre 1945, n. 848: Trattamento di pensione degli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione già licenziati per motivi politici (G. U. 1946/ 25).
- 9) D. Capo pr. Stato 14 gennaio 1947, n. 68: Norme per l'applicazione del D. leg. lt. 9 novembre 1945, n. 848 (G. U. 1947/59).
- 10) D. leg. Capo pr. Stato 16 settembre 1947, n. 1083: Previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto iscritto al Fondo istituito con R. D. L. 19 ottobre 1923, n. 2311 (G. U. 1947/239) (5).
- 11) L. 14 maggio 1949, n. 269: Disposizioni in materia di previdenza degli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione (G. U. 1949/129).
- 12) D. M. 4 ottobre 1949: Aumento dell'assegno integrativo delle pensioni agli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione (G. U. 1949/234).
- 13) L. 4 maggio 1951, n. 497: Estensione dei benefici, privilegi ed esenzioni tributarie concesse all'I. N. P. S. in forza dell'art. 124

privata, da Provincie o da Comuni [G. U. 1923/264 - conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473 (G. U. 1925/104)] (4).

⁽¹⁾ Modificato da: R. D. L. 2 dicembre 1923, nu-

mero 2682 e R. D. L. 26 marzo 1936, n. 722.
(2) Modificato dalla L. 1º agosto 1941, n. 1063.
(3) Modificato da: D. L. 19 ottobre 1923, n. 2311; D. leg. lt. 28 maggio 1945, n. 402; R. D. 15 febbraio 1923, n. 574.

⁽⁴⁾ Modificato dal R. D. 8 gennaio 1931, n. 148. (5) Ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35. (G. U. 1953/31). Modificato dalla L. 14 maggio 1949, n. 269.

- del R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1827, alle casse speciali di previdenza per il personale addetto ai pubblici trasporti (G. U. 1951/155).
- 14) L. 28 dicembre 1952, n. 4435: Modificazioni al trattamento di previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto in concessione (G. U. 1953/28).
- 15) D.M. 16 giugno 1952: Determinazione della misura del contributo dovuto al Fondo di previdenza degli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione per gli anni dal 1948 al 1952 (G.U. 1952/153).
- D) Personale marittimo, aeronautico e della navigazione interna ed addetti ad industrie ed arti marittime (pescatori, piloti, lavoratori portuali).

I. - RAPPORTO DI LAVORO.

a) DISPOSIZIONI GENERALI.

- 1) Codice della navigazione: artt. 9, 1283, 1307.
- 2) D. P. R. 15 febbraio 1952, n. 328: Approvazione del Regolamento per la esecuzione del Codice della navigazione (navigazione marittima) (G. U. 1952/94, suppl.).

b) PERSONALE DELLA NAVIGAZIONE.

§ 1 - Personale marittimo

- 1) Codice della navigazione: artt. 113-124.
- 2) R. D. 25 maggio 1931, n. 853: Obbligo di saper nuotare e vogare per tutti i marittimi imbarcati (G. U. 1931/156).
- 3) D. M. 11 luglio 1931: Norme di applicazione del R. D. 25 maggio 1931, n. 853, concernente l'accertamento della idoneità al nuoto ed alla voga degli iscritti nelle matricole della gente di mare di 1ª categoria (G. U. 1931/170).
- 4) R. D. L. 14 dicembre 1933, n. 1773: Accertamento dell'idoneità fisica della gente di mare di 1ª categoria [G. U. 1934/4 conv. nella L. 22 gennaio 1934, n. 244 (G. U. 1934/50)].
- 5) L. 27 luglio 1940, n. 1211: Riconoscimento della navigazione mercantile con rischi di guerra (G. U. 1940/208).
- 6) L. 6 febbraio 1942, n. 128: Nuove norme per la concessione dei certificati di abilitazione ai servizi radiotelegrafici a bordo delle navi mercantili (G. U. 1942/59).

- 7) L. 3 novembre 1952, n. 1973: Modificazione temporanea dell'art. 3 della L. 6 febbraio 1942, n. 128 (G. U. 1952/290).
- 8) L. 11 gennaio 1943, n. 36: Estensione delle benemerenze di guerra ai marittimi mercantili combattenti nell'attuale guerra (G. U. 1943/42).
- 9) D. leg. lt. 1º marzo 1945, n. 127: Istituzione della medaglia d'onore per unga navigazione (G. U. 1945/45).
- 10) D. del Ministro per la marina mercantile 9 giugno 1950: Sospensione temporanea delle immatricolazioni fra la gente di mare di la categoria (G. U. 1950/138).
- 11) D. del Ministro per la marina mercantile 19 ottobre 1950: Immatricolazione dei pescatori (G. U. 1950/247).
- 12) D. del Ministro per la marina mercantile 19 ottobre 1950: Immatricolazione di diplomati nautici, capitani e macchinisti di età superiore ai 25 anni (G. U. 1950/247).
- 13) L. 25 novembre 1950, n. 945: Provvedimenti a favore degli aspiranti alle patenti di capitano di lungo corso e di gran cabotaggio, nonchè alla qualifica di scrivano (G. U. 1950/280).
- 14) L. 25 novembre 1950, n. 946: Provvedimenti a favore dei diplomati aspiranti al comando di navi mercantili (G.U. 1950/280)
- 15) L. 22 febbraio 1952 n. 107: Agevolazioni a favore di alcune categorie della gente di mare (G. U. 1952/63).
- 16) D. del Ministro per la marina mercantile 1º febbraio 1951: Immatricolazione di diplomati nautici capitani e macchinisti di età superiore a 25 anni (G. U. 1951/34).
- 17) D. del Ministro per la marina mercantile 3 aprile 1951: Immatricolazione dei sacerdoti fra la gente di mare di 1ª categoria con la qualifica di « cappellani di bordo» (G. U. 1951/90).
- 18) D. del Ministro per la marina mercantile 23 aprile 1952: Immatricolazione dei medici di bordo (G. U. 1952/117).
- 19) D. del Ministro per la marina mercantile 28 maggio 1952: Immatricolazione del personale infiermieristico di bordo dei due sessi (G. U. 1952/139).
- 20) D. dell'Alto Commissario per l'igiene e la sanità pubblica 19 giugno 1952: Revisione generale delle autorizzazioni all'imbarco in qualità di medico di bordo (G. U. 1951/156).
- 21) D. del Ministro per la marina mercantile 19 giugno 1952: Immatricolazione dei marconisti (G. U. 1952/152).

- 22) D. del Ministro per la marina mercantile 2 luglio 1952: Immatricolazione di alcune categorie del personale marittimo (G. U. 1952/180).
- 23) D. del Ministro per la marina mercantile 11 agosto 1952: Riapertura delle iscrizioni nelle matricole della gente di mare di 1^a categoria (G. U. 1952/196).
- 24) D. del Ministro per la marina mercantile 5 dicembre 1952: Immatricolazione di alcune categorie del personale marittimo (capitani e macchinisti navali) (G. U. 1952/289).
- 25) D. del Ministro per la marina mercantile 26 marzo 1952: Iscrizione fra la gente di mare di 1^a categoria dei radiotelegrafisti di navi mercantili (G. U. 1952/77).
- § 2. Personale della navigazione interna
 - 1) Codice della navigazione: artt. 128-134.
- 2) Regolamento per la navigazione interna, approvato con D. P. R. 23 giugno 1949, n. 631 (G. U. 1949/214, suppl. ord.): artt. 41-61.
- 3) D. P. R. 17 luglio 1951: Applicazione dell'art. 162 del Regolamento per la navigazione interna concernente le norme per l'accertamento del requisito di navigazione (G. U. 1951/204).
- 4) D.M. 1º aprile 1952: Approvazione del modello delle matricole del personale navigante della navigazione interna in attuazione del relativo regolamento approvato con D. P. R. 28 giugno 1949, n. 631 (G. U. 1952/101).

§ 3. - Personale aeronautico

- 1) Codice della navigazione: artt. 731-739.
- 2) L. 8 febbraio 1934, n. 331 : Stato giuridico della gente dell'aria (G. U. 1934/61) : artt. 9 (1), 12, 13, 16.
- 3) R.D. 23 novembre 1936, n. 2496: Approvazione del Regolamento sullo stato giuridico della gente dell'aria (G. U. 1937/62).
- c) DEL COLLOCAMENTO.
- § 1. COLLOCAMENTO DELLA GENTE DI MARE.
 - 1) Codice della navigazione : artt. 125-127.
- 2) R. D. L. 24 maggio 1925, n. 1031: Repressione della senseria in fatto di collocamento della gente di mare (G. U. 1925/149).
- (1) Modificato dall'art. 4 L. 16 aprile 1936, n. 849 (G. U. 1936/117).

- 3) L. 16 dicembre 1928, n. 3042: Istituzione di « Uffici movimento ufficiali» della marina mercantile presso le Capitanerie di porto (G. U. 1929/7).
- § 2. COLLOCAMENTO DEL PERSONALE NA-VIGANTE DELLA NAVIGAZIONE IN-TERNA.

Codice della navigazione: art. 135.

§ 3. - COLLOCAMENTO DELLA GENTE DEL-L'ARIA.

Codice della navigazione : artt. 740-742.

- d) DELL'EQUIPAGGIO.
- § 1. L'equipaggio della navigazione marittima e interna.
 - 1) Codice della navigazione: artt. 316-322.
- 2) Regolamento per la navigazione interna approvato con D. P. R. 28 giugno 1949, n. 631 (G. U. 1949/214 suppl. ord.): artt. 148-149.
- § 2. L'EQUIPAGGIO AERONAUTICO Codice della navigazione : artt. 895-899.
- e) DISCIPLINA DEL RAPPORTO DI LAVORO.
- § 1. IL RAPPORTO DI LAVORO NELLA NAVI-GAZIONE MARITTIMA.
- 1) Codice della navigazione: artt. 323-374, 522-555, 558.
- 2) R. D. L. 6 febbraio 1936, n. 337: Norme per la risoluzione del rapporto di lavoro marittimo a tempo indeterminato [G. U. 1936/59 conv. nella L. 16 aprile 1936, n. 798 (G. U. 1936/111)].
- 3) D. del Ministro per le comunicazioni 13 agosto 1936: Norme per la risoluzione del rapporto di lavoro marittimo a tempo indeterminato nei confronti del personale di stato maggiore e della bassa forza dipendenti da società esercenti servizi marittimi sovvenzionati o a contributo statale (G. U. 1936/199).
- 4) R. D. L. 26 dicembre 1936, n. 2164: Norme per la disciplina del rapporto di lavoro del personale navigante e degli uffici amministrativi delle società esercenti linee di navigazione di preminente interesse nazionale (G. U. 1936/302 – conv. nella L. 10 giugno 1937, n. 1096).

§ 2. – IL RAPPORTO DI LAVORO NELLA NAVI-GAZIONE INTERNA.

Codice della navigazione: articolo 375.

§ 3. - IL RAPPORTO DI LAVORO NELLA NAVI-GAZIONE AEREA.

Codice della navigazione: artt. 900-938 e 1023.

f) RAPPORTO DI LAVORO DEI PESCA-TORI, DEI PILOTI E DEI LAVORA-TORI PORTUALI.

§ 1. - Pescatori.

- 1) T. U. delle leggi sulla pesca, approvato con R. D. 8 ottobre 1931, n. 1604 (G. U. 1932/18) (1): artt. 20-22ter, 37, 63, 66-71.
- 2) Regolamento per l'esecuzione della L. 24 marzo 1921, n. 312, sulla pesca e sui pescatori, approvato con R.D. 29 ottobre 1922, n. 1647 (G. U. 1922, n. 304): articoli 38-48.
- 3) R. D. L. 14 aprile 1927, n. 616: Nuove norme intese ad agevolare l'industria della pesca [G. U. 1927/104 - conv. nella L. 17 maggio 1928, n. 1127 (G. U. 1928/133)].

§ 2. - PILOTI.

Codice della navigazione: artt. 86-100.

- § 3. LAVORATORI PORTUALI.
- 1) Codice della navigazione: artt. 68; 108-112; 1279.

a) Porti marittimi

- 2) L. 4 giugno 1949, n. 422: Costituzione di un Comitato centrale del lavoro portuale presso il Ministero della marina mercantile (G. U. 1949/166).
- 3) R. D. L. 15 ottobre 1923, n. 2476 (2): Norme per la disciplina del lavoro nei porti [G. U. 1923/277 - conv. nella L. 21 marzo 1926, n. 597 (G. U. 1926/92)].
- 4) R. D. L. 1º febbraio 1925, n. 232: Istituzione di Uffici del lavoro portuale [G. U. 1925/60 - conv. nella L. 21 marzo 1926, n. 597 (G. U. 1926/92)].
- 5) R. D. L. 23 ottobre 1927, n. 2162: Norme complementari per la disciplina del lavoro nei porti [G. U. 1927/280 - conv.

- nella L. 14 giugno 1928, n. 1461 (G. U. 1928/ 165)].
- 6) D. del Ministro per le comunicazioni 2 ottobre 1928: Direzione della disciplina del lavoro in alcuni porti (G. U. 1928/244) (3).
- 7) D. del Ministro per le comunicazioni 23 gennaio 1927: Aggiunta ai DD. MM. istitutivi degli Uffici del lavoro nei porti (G. U. 1927/26).
- 8) D. del Ministro per le comunicazioni 21 luglio 1927: Modificazione agli ordinamenti del lavoro portuale (G. U. 1927/174).
- 9) D. del Ministro per le comunicazioni 22 ottobre 1927: Aggiunta alle disposizioni in vigore circa il funzionamento degli Uffici del lavoro nei porti (G. U. 1927/250).
- 10) D. del Ministro per le comunicazioni 11 giugno 1935: Limiti di età per l'ammissione nei ruoli dei lavoratori portuali (4) (G. U. 1935/143).
- 11) D. del Ministro per le comunicazion 14 agosto 1936 (G. U. 1936/199).
- 12) D. del Ministro per le comunicazioni 6 dicembre 1939: Modificazioni alle norme relative alla disciplina del lavoro nei porti (G. U. 1939/293).
- 13) D. del Ministro per la marina 1º maggio 1946: Composizione dei Consigli del lavoro portuale (G. U. 1946/113).
- 14) D. del Ministro per la marina 29 giugno 1946: Elevazione dei limiti di età per l'ammissione nei ruoli dei lavoratori portuali (G. U. 1946/159).
- 15) R. D. L. 24 gennaio 1929, n. 166: Ordinamento delle maestranze portuali [G. U. 1929/47 - conv. nella L. 17 giugno 1929, n. 1095 (G. U. 1929/159)].
- 16) D. del Ministro per le comunicazioni 19 aprile 1929: Norme per l'applicazione del R. D. L. 24 gennaio 1929, n. 166, concernente l'ordinamento delle maestranze portuali (G. U. 1929/101).
- 17) D. del Ministro per le comunicazioni 19 marzo 1934: Passaggio del personale e dei servizi delle carovane doganali alle Compagnie dei lavoratori portuali (G. U. 1934/75).
- 18) R. D. L. 14 novembre 1935, n. 2165: Nomina di commissari straordinari presso

⁽¹⁾ Modificato dal R. D. L. 11 aprile 1938, n. 1183 (G. U. 1938/180), conv. nella L. 19 gennaio 1939, n. 485). (2) V. anche il R. D. L. 30 aprile 1924, n. 596.

⁽³⁾ La tabella annessa al Decreto, indicante i porti nei quali i direttori marittimi provvedono alla disciplina del lavoro, è stata piú volte modificata, e da ultimo con D. M. m. m. 30 giugno 1950 (G. U. 1950, numero 166)

⁽⁴⁾ Modificato dal D. M. 29 giugno 1946 (G. U.

- le Compagnie di lavoratori portuali [G. U. 1935/302 - conv. nella L. 16 aprile 1936, n. 797 (G. U. 1936/111)].
- 19) R. D. L. 24 settembre 1931, n. 1277: Norme intese a regolare la gestione amministrativa e contabile degli Uffici del lavoro portuale e dei fondi relativi (1) [G. U. 1931/ 248 - conv. nella L. 3 marzo 1932, n. 269 (G. U. 1932/83)].
- 20) D. del Ministro per le comunicazioni 18 maggio 1933: Approvazione delle norme contabili ed amministrative da osservare nella gestione del «Bilancio speciale per gli Uffici del lavoro portuale» (G. U. 1933/ 181).
- 21) D. M. 22 ottobre 1947: Misura delle contribuzioni a favore del bilancio speciale degli Uffici del lavoro portuale (G. U. 1948/15)
- 22) L. 9 maggio 1950, n. 391: Misura dell'indennità straordinaria per custodia e vigilanza ai marinai portuali (G. U. 1950/ 149).
- 23) D. M. 10 aprile: 1952: Approvazione del modello del libretto di ricognizione per lavoratore portuale occorrente per i servizi della navigazione interna in attuazione del relativo regolamento approvato con D.P.R 28 giugno 1949, n. 631 (G. U. 1952/116).
 - β) Porti della navigazione interna.
- 23) Regolamento per la navigazione interna - approvato con D. P. R. 28 giugno 1949, n. 631 (G. U. 1949/214).
- II. IGIENE DEL LAVORO E PREVEN-ZIONE INFORTUNI.
- 1) R.D. 23 maggio 1932, n. 719: Regolamento per la sicurezza delle navi mercantili e della vita umana in mare (G. U. 1932/ 149, suppl. ord.): art. 126.
- 2) L. 16 giugno 1939, n. 1045: Condizioni per l'igiene e l'abitalità degli equipaggi a bordo delle navi mercantili nazionali (G. U. 1939/177, suppl. ord.).
- 3) R.D. L. 26 gennaio 1933, n. 154: Indicazione del peso sui grossi colli trasportati per via d'acqua (G. U. 1933/65 - conv. nella L. 23 maggio 1933, n. 821).
- 4) L. 10 agosto 1950, n. 838: Provvedimenti concernenti la sicurezza delle navi mercantili e della vita umana in mare (G. U. 1950/246).
- 5) L. 24 dicembre 1951, n. 1370: Accettazione della Convenzione internazionale
- (1) Modificato dalla L. 25 maggio 1939, n. 880 (G. Ú. 1939/151).

per la salvaguardia della vita umana in mare, firmata a Londra il 10 giugno 1948 (G. U. 1951/295, suppl.).

III. - PREVIDENZA E ASSISTENZA.

- a) ASSICURAZIONE INVALIDITÀ. VEC-CHIAIA E SUPERSTITI DEL PERSO-MARITTIMO INAVIGANTE. NALE NONCHÈ DEL PERSONALE AMMI-NISTRATIVO DELLE SOCIETÀ ESER-CENTI LE LINEE DI NAVIGAZIONE DI PREMINENTE INTERESSE NA-ZIONALE E LE LINEE SOVVEN-ZIONATE.
- § 1. ASSICURAZIONE INVALIDITÀ, VEC-CHIAIA E SUPERSTITI DEL PERSONALE MARITTIMO NAVIGANTE - GESTIONE MARITTIMI DELLA CASSA NAZIONALE PER LA PREVIDENZA MARINARA.
- 1) R. D. L. 26 ottobre 1919, n. 1996, che erige in ente morale la Cassa degli invalidi della marina mercantile, costituita ai termini dell'art. 1 della L. 22 giugno 1913, n. 767, stabilendone gli scopi e l'ordinamento (G. U. 1919/265 - conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473) (2).
- 2) R. D. 6 luglio 1922, n. 1447, con cui è approvato il regolamento per l'esecuzione del D. L. 26 ottobre 1919, n. 1996 (G. U. 1922/282) (3).
- 3) R. D. L. 29 marzo 1923, n. 884: Modificazioni al R. D. L. 26 ottobre 1919, n. 1996 [G. U. 1923/101 - conv. nella L. 17 aprile 1925, n. 473 (G. U. 1925/104)] (4).
- 4) L. 9 aprile 1931, n. 456: Miglioramento delle pensioni ai marittimi inscritti alla Cassa invalidi della marina mercantile (G. U. 1931/ 108) (5).
- 5) R.D.L. 2 novembre 1933, n. 1594: Provvedimenti a favore di marittimi inscritti alla Cassa invalidi della marina mer-

(5) V., in connessione: R. D. L. 2 novembre 1933, `1594; R. D. 18 febbraio 1937, n. 319; R. D. L.

19 agosto 1938, n. 1560.

⁽²⁻⁴⁾ V., per connessione: R. D. L. 19 agosto 1938, n. 1550; L. 9 aprile 1931, n. 456; R. D. L. 22 marzo 1946, n. 391; R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1827; R. D. 24 gennaio 1929, n. 158; R. D. 16 settembre 1937, n. 1842; R. D. 27 gennaio 1924, n. 231; R. D. 6 luglio 1922, n. 1447; R. D. L. 2 novembre 1933, n. 1594; R. D. 18 febbraio 1937, n. 319; R. D. L. 29 marzo 1923, n. 884; R. D. L. 14 dicembre 1933, n. 1773; L. 23 gennaio 1941, n. 167 e Codice della navigazione. V. anche: Disegno di legge pres. il 27 gennaio 1953: Riordinamento del Comitato amministrativo della Cassa nazionale per la previdenza marinara. la previdenza marinara.

- cantile (G. U. 1933/284 conv. nella L. 22 gennaio 1934, n. 245) (1).
- 6) R. D. 18 febbraio 1937, n. 319: Approvazione della tabella delle competenze medie mensili per la determinazione dei contributi e delle pensioni degli iscritti alla Cassa nazionale per la previdenza della gente di mare (G. U. 1937/75).
- 7) L. 7 aprile 1934, n. 266: Trattamento economico degli equipaggi delle navi catturate dal nemico o perdute o rifugiate in porti esteri o dell'A. O. I. in conseguenza della guerra (G. U. 1941/102).
- 8) D. leg. lgt. 26 aprile 1945, n. 334: Disposizioni integrative della L. 7 aprile 1941, n. 266, per il trattamento degli equipaggi delle navi mercantili catturate dal nemico o perdute o rifugiate in porti esteri in conseguenza della guerra (G. U. 1945/80).
- § 2. ASSICURAZIONE INVALIDITÀ, VEC-CHIAIA E SUPERSTITI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO E DELLO STATO MAG-GIORE NAVIGANTE DELLE SOCIETÀ ESERCENTI LINEE DI NAVIGAZIONE SOVVENZIONATE O DI PREMINENTE INTERESSE NAZIONALE – GESTIONE SPECIALE DELLA CASSA NAZIONALE PER LA PREVIDENZA MARINARA.
- 1) R. D. L. 19 ottobre 1933, n. 1595: Trattamento di riposo al personale delle aziende esercenti servizi marittimi sovvenzionati [G. U. 1933/284 conv. nella L. 22 gennaio 1934, n. 243 (G. U. 1934/50)] (2).
- 2) R. D. 16 settembre 1937, n. 1842: Sistemazione previdenziale del personale delle società esercenti linee di navigazione di preminente interesse nazionale (G. U. 1937/262).
- § 3. Provvedimenti riguardanti la « Gestione marittimi» e la « Gestione speciale» della Cassa nazionale per la previdenza marinara.
- 1) R. D. L. 19 agosto 1938, n. 1560: Modificazioni alle norme relative all'assicurazione contro la invalidità e la vecchiaia della gente di mare [G. U. 1938/234 conv. nella L. 5 gennaio 1939, n. 163 (G. U. 1939/39)] (3).
- (1) V., in connessione: R. D. L. 19 agosto 1938, n. 1560; L. 7 aprile 1941, n. 266; D. leg. lgt. 26 aprile 1945, n. 334.
- (2) V., in connessione; R. D. L. 19 agosto 1938, n. 1560; D. leg. lgt. 22 marzo 1946, n. 391; R. D. 16 settembre 1937, n. 1842.
- (3) V., in connessione: D. leg. lgt. 22 marzo 1946, n. 391; D. L. 13 maggio 1947, n. 436.

- 2) D. leg. lgt. 22 marzo 1946, n. 391: Norme per l'aumento delle pensioni per la gente di mare ed estensione del trattamento assicurativo per la previdenza marinara nei confronti dei marittimi alle armi (G. U. 1946/128) (4).
- 3) D. Capo pr. Stato 29 luglio 1947, numero 930: Corresponsione degli assegni integrativi delle pensioni di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, liquidate o da liquidarsi dalla Cassa nazionale per la previdenza marinara (G. U. 1947/221).
- 4) D. leg. Capo pr. Stato 26 settembre 1947, n. 1424: Disposizioni sul trattamento di quiescenza agli iscritti alla Cassa nazionale per la previdenza marinara (G. U. 1947/294).
- 5) L. 10 agosto 1950, n. 724: Miglioramenti delle pensioni della gente di mare (G. U. 1950/214).
- 6) L. 2 gennaio 1952, n. 14: Proroga della L. 10 agosto 1950, n. 724, sui miglioramenti delle pensioni della gente di mare (G. U. 1952/25).
- 7) L. 25 luglio 1952, n. 915: Sistemazione della previdenza marinara (G. U. 1952/173).
- 8) L. 4 maggio 1951, n. 387: Concessione di un sussidio ai marittimi disoccupati in attesa d'imbarco (G. U. 1951/132).
- 9) D.M. 25 giugno 1951: Requisiti per la concessione ai marittimi disoccupati in attesa d'imbarco, del sussidio di cui alla L. 4 maggio 1951, n. 387 (G. U. 1951/155).
- 10) L. 20 dicembre 1952, n. 2391: Proroga della L. 4 maggio 1951, 1952/302).
- b) ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA CONTRO LE MALATTIE DEL PERSONALE DELLA NAVIGAZIONE MARITTIMA E AEREA.
- § 1. Personale della navigazione marittima.
- R. D. L. 23 settembre 1937, n. 1918: Assicurazione contro le malattie per la gente di mare [G. U. 1937/275 – conv. nella L. 24 aprile 1938, n. 831 (G.U. 1938/145)].
- § 2. Personale della navigazione aerea.
- 1) L. 10 gennaio 1929, n. 65: Assicurazione obbligatoria per le malattie e per l'as-

⁽⁴⁾ V., in connessione: D. leg. C. pr. Stato 26 settembre 1947, n. 424; D. leg. lgt. 2 aprile 1946, numero 142.

sistenza sociale della gente del mare e dell'aria (G. U. 1929/33) (1-2).

c) ASSISTENZA ALLA GENTE DI MARE.

R. D. 14 luglio 1937, n. 1487: Statuto dell'Ente nazionale per l'assistenza alla gente di mare (G. U. 1937/206, suppl. ord.) (3).

d) ISTRUZIONE MARINARA.

- 1) R. D. L. 12 febbraio 1928, n. 319: Disposizioni intese ad agevolare gli allievi delle « Scuole professionali per la maestranza marittima» (G. U. 1928/55 - conv. nella L. 2 dicembre 1928, n. 2728).
- 2) R. D. L. 27 novembre 1933, n. 1605: Sistemazione del Consorzio per le Scuole professionali per le maestranze marittime G. U. 1933/285 - conv. nella L. 18 gennaio 1934, n. 232 (G. U. 1934/49)].
- 3) R. D. 24 luglio 1936: Modificazione della denominazione del «Consorzio delle Scuole professionali per la maestranza marittima» in «Ente nazionale per l'educazione marinara» (G. U. 1936/248).
- 4) L. 13 luglio 1939, n. 1125: Provvedimenti per l' E. N. E. M. (G. U. 1939/189).
- 5) L. 7 dicembre 1951, n. 1543: Aumento del contributo governativo a favore dell'Ente nazionale per l'educazione marinara (G. U. 1952/9).

IV. - NORME PROCESSUALI CIVILI PER LE CONTROVERSIE INDI-VIDUALI DEL LAVORO MARIT-TIMO.

Codice della navigazione: articoli 585-588; 603-609.

V. - NORME PENALI E DISCIPLINARI

§ 1. - NORME PENALI.

- 1) Codice della navigazione: artt. 1080-1111; 1116-1122; 1125; 1127, 1128, 1133-1142; 1145-1160; 1168; 1171-1181; 1190; 1196-1200; 1206; 1208; 1213; 1214; 1220-1225; 1230-1233.
- L. 24 luglio 1941, n. 843: Sanzioni a carico di equipaggi di unità mercantili (G. U. 1941/201).

§ 2. - Norme processuali penali.

Codice della navigazione: articoli 1235-

§ 3. - Norme disciplinari.

Codice della navigazione: articoli 1249-1255; 1258-1265.

E) Addetti alle gestioni appaltate delle imposte di consumo.

I. - RAPPORTO D'IMPIEGO.

- 1) Regolamento per la riscossione delle i mposte di consumo, approvato con R. D. 30 aprile 1936, n. 1138 (G. U. 1936/145, suppl. ord.): artt. 301-317 (4).
- 2) D. leg. Capo pr. Stato 31 gennaio 1947, n. 135: Passaggio al Comune, alla cessazione dell'appalto, del personale dell'appaltatore delle imposte di consumo e tasse affini (G. U. 1947/72).

II. - TRATTAMENTO DI PREVIDENZA.

- 1) Regolamento per la previdenza delpersonale addetto alle gestioni delle imposte di consumo, approvato con R.D. 20 ottobre 1939, n. 1863 (G. U. 1939/296) (5)
- 2) D. leg. lt. 23 marzo 1946, n. 313: Modificazioni al trattamento di previdenza del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo (G. U. 1946/117).
- 3) D. lt. 25 marzo 1946, n. 367: Corresponsione di assegni integrativi delle pensioni di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, liquidate o da liquidare dal Fondo per la previdenza del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo (G. U. 1946/124, suppl. ord.).
- 4) D. P. R. 1º luglio 1948, n. 1134: Modificazioni al regolamento di previdenza del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo appaltate (G. U. 1948/207).
- 5) L. 23 dicembre 1949, n. 953: Disposizioni in materia di previdenza per il personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo appaltate (G. U. 1949/300) (6).

Abrogata per quanto riguarda la gente di mare dal R. D. L. 23° settembre 1936, n. 1918.
 V. anche R. D. L. 17 luglio 1931, n. 1090.
 Modificato dal D. leg. 14 settembre 1944, n. 287 e dal D. leg. 9 ottobre 1947, n. 1509.

⁽⁴⁾ Modificati dal R. D. 28 maggio 1942, n. 710.
(5) Modificato dal D. leg. lt. 23 marzo 1946, n. 313 e dal D. P. R. 1º luglio 1948, n. 1134.

⁽⁶⁾ V. anche: Disegno di legge pres. il 13 novembre 1952: Disposizioni relative alla previdenza del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo. (Approvato dal Senato l'11 dicebre 1952).

6) L. 6 giugno 1952, n. 736: Istituzione di un Fondo adeguamento pensioni per migliorare il trattamento di pensione del personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo (G. U. 1952/157).

F) Addetti alla riscossione delle imposte dirette.

- 1) T. U. delle leggi per la riscossione delle imposte dirette, approvato con R. D. 17 ottobre 1922, n. 1401 (G. U. 1922/269): artt. 22; 106-110 (1).
- 2) Regolamento per la previdenza degli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle II. DD, approvato con R. D. 3 maggio 1937, n. 1021 (G. U. 1937/157) (2).
- 3) D. leg. lt. 23 marzo 1946, n. 304: Modificazioni al trattamento di previdenza degli impiegati dipendenti da esattorie e ricevitorie delle II. DD. (G. U. 1946/115).
- 4) D. lt. 25 marzo 1946, n. 368: Corresponsione di assegni integrativi delle pensioni di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, liquidate o da liquidarsi dal Fondo per la previdenza degli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle II. DD. (G. U. 1946/124 - suppl. ord.).
- 5) D. P. R. 1º luglio 1948, n. 1460: Modificazioni al regolamento di previdenza degli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle II. DD. (G. U. 1948/301).
- 6) L. 2 settembre 1951, n. 1101: Istituazione di un « Fondo adeguamento pensione» per migliorare il trattamento di pensione dei dipendenti da esattorie e ricevitorie delle imposte dirette (G. U. 1951/250).

G) Addetti ai servizi telefonici.

- 1) L. 7 dicembre 1949, n. 904: Modificazioni al trattamento di previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di telefonia (G. U. 1949/291).
- 2) Regolamento per la previdenza a favore del personale addetto ai pubblici servizi di telefonia, approvato con R. D. 14 luglio 1931, n. 1098 (G. U. 1931/209) (3).

3) D. P. R. 18 luglio 1949, n. 688: Approvazione del regolamento della Cassa integrativa di previdenza per il personale telefonico statale (G. U. 1949/229).

H) Lavoratori dello spettacolo.

I. - COLLOCAMENTO.

D. P. R. 5 giugno 1950: Organizzazione del servizio di collocamento per i lavoratori dello spettacolo (G. U. 1950/157).

II. - PREVIDENZA E ASSISTENZA.

- 1) D. leg. Capo pr. Stato 16 luglio 1947, n. 708: Disposizioni concernenti l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo [G. U. 1947/ 178 - conv. nella L. 29 novembre 1952, n. 2388 (G. U. 1952/302)] (4).
- 2) Contratto collettivo 28 agosto 1934.. per l'assistenza di malattia ai lavoratori dello spettacolo (G. U. 1934/268 - 2ª parte): artt. 2, 3, 10-28, 30, 36, 53 (5).
- 3) D. Pres. Rep. 5 gennaio 1950, n. 26: Ordinamento e funzionamento dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo (G. U. 1950/41).
- 4) D.M. 9 dicembre 1951: Determinazione del contributo dovuto all'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo, ai sensi dell'art. 7 del D. leg. 16 luglio 1947, n. 708 (G.U. 1951/295).

I) Addetti alla monda del riso.

- 1) D. P. R. 29 aprile 1950: Avviamento al lavoro degli addetti alla monda, trapianto, taglio e raccolta del riso (G. U. 1950/109).
- 2) D.M. 15 maggio 1950: Istituzione del « Comitato interregionale per l'assistenza alle mondariso» con sede in Milano (G. U. 1950/116).

L) Impiegati agricoli e forestali.

Statuto della Cassa nazionale di assistenza per gli impiegati agricoli e forestali approvato con R. D. 29 ottobre 1939, nu-

⁽¹⁾ Gli articoli indicati sono stati modificati con L. 16 giugno 1939, n. 942 e con R. D. L. 6 novembre 1930, n. 159.

⁽²⁾ Modificato da: R. D. L. 4 maggio 1936, numero 971; D. leg. lt. 23 marzo 1946, n. 304; D. P. R. 1º luglio 1948, n. 1460; D. leg. lt. 2 aprile 1946, numero 142.

⁽³⁾ Modificato dal D. leg. lt. 23 marzo 1946, numero 305 e dalla L. 7 dicembre 1949, n. 291.

⁽⁴⁾ V. anche D. M. 14 maggio 1948 (G. U. 1948/127) e D. M. 9 dicembre 1951 (G. U. 1951/295).
(5) Articoli tuttora in vigore in virtú del D. leg. lt. 23 novembre 1944, n. 369 e D. leg. C. P. S. 16 luglio 1947, p. 708. 1947, n. 708.

mero 2223 (G. U. 1940/81) e modificato con D. P. R. 29 luglio 1949, n. 652 (G. U. 1949/ 219).

M) Addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani.

- 1) L. 20 novembre 1951, n. 1323: Ratifica con modificazioni, del D. leg. 22 aprile 1947, n. 285, concernente corresponsione della indennità di contingenza ai lavoratori addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani; e del D. leg. 14 dicembre 1947, n. 1460, concernente aumento della indennità di contingenza ai lavoratori addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani (G.U. 1951/286).
- 2) D. legisl. 15 aprile 1948, n. 628: Aumento dei minimi salariali ai lavoratori addetti alla vigilanza custodia e pulizia degli immobili urbani (G. U. 1948/133).
- 3) L. 9 aprile 1952, n. 401: Corresponsione della gratifica natalizia ai lavoratori addetti alla vigilanza, custodia e pulizia degli immobili urbani (G.U. 1952/103).

N) Giornalisti.

- 1) D. P. R. 1 ottobre 1951, n. 1576 Approvazione del nuovo Statuto dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (G. U. 1952/16).
- 2) L. 20 dicembre 1951, n. 1564: Previdenza e assistenza dei giornalisti (G. U. 1952/13).
- 3) D. P. R. 9 ottobre 1951, n. 1189: Aumento del contributo dovuto ai termini dell'art. 4 della L. 7 aprile 1940, n. 456, all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (G. U. 1952/16).
- 4) D. M. 1º gennaio 1953 Approvazione del Regolamento per la previdenza e l'assistenza ai giornalisti dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani « Giovanni Amendola » (G. U. 1953/10).

0) Scrittori.

1) D. P. R. 19 febbraio 1948: Riconoscimento giuridico della Cassa nazionale di assistenza e previdenza tra gli scrittori italiani e approvazione del relativo statuto (G. U. 1948/137).

2) L. 21 maggio 1951, n. 391: Aumento del contributo previsto dall'art. 198 della L. 22 aprile 1941, n. 633, a favore della Cassa di assistenza e di previdenza delle associazioni sindacali degli autori e scrittori e dei musicisti (G. U. 1951/133).

P) Levatrici.

D. P. R. 13 aprile 1948: Nuova denominazione della Cassa nazionale di assistenza del Sindacato delle levatrici ed approvazione dello Statuto (G. U. 1948/118).

Q) Agenti e rappresentanti di commercio.

D. P. R. 22 giugno 1949, n. 388: Modificazioni allo Statuto dell'Ente nazionale di assistenza agenti e rappresentanti di commercio – E. N. A. S. A. R. C. O. (G. U. 1949/158).

R) Personale del catasto e dei servizi tecnici erariali.

D. P. R. 1º luglio 1949, n. 603: Approvazione del regolamento per l'amministrazione e la erogazione del Fondo di previdenza per il personale dell'Amministrazione provinciale del catasto e dei servizi tecnici erariali (G. U. 1948/208).

S) Sanitari.

- 1) L. 31 gennaio 1949, n. 21: Aumento del contributo obbligatorio dovuto dai sanitari dipendenti da pubbliche amministrazioni in favore dell'Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani, con sede in Perugia (G. U. 1949/31).
- 2) D. P. R. 27 ottobre 1950: Nuova denominazione della « Cassa nazionale assistenza medici» ed approvazione del nuovo Statuto (G. U. 1950/275). (1)

⁽¹⁾ V. anche: Disegno di legge pres. il 29 gennaio 1953: Riforma del trattamento di quiescenza a favore degli iscritti alla Cassa di previdenza per le pensioni dei sanitari, modifiche all'ordinamento della Cassa stessa e miglioramenti ai pensionati.

T) Avvocati e procuratori.

- 1) L. 3 gennaio 1952, n. 6: Istituzione della Cassa nazionale di previdenza e di assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori (G. U. 1952/16).
- 2) L. 5 gennaio 1953: Ratifica del D.leg. 17 settembre 1946, n. 331, concernente norme riguardanti la composizione del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti dell'Ente di previdenza a favore degli avvocati e procuratori (G.U. 1953/33).

U) Magistrati

L. 18 dicembre 1951, n. 1560: Ritenuta straordinaria mensile sugli stipendi dei magistrati a favore dell'Istituto nazionale di previdenza e mutualità fra i magistrati italiani (G.U. 1952/12).

V) Cancellieri e segretari giudiziari.

- 1) L. 11 maggio 1951, n. 384: Ordinamento della Cassa mutua nazionale tra i cancellieri e i segretari giudiziari (G.U. 1951/131).
- 2) D.P.R. 23 maggio 1952, n. 756: Approvazione del regolamento per l'applicazione della L. 11 maggio 1951, n. 384, concernente l'ordinamento della Cassa mutua nazionale tra i cancellieri e segretari giudiziari (G.U. 1952/159).

Y) Ufficiali giudiziari.

D.M. 26 novembre 1952: Base per la commisurazione dei contributi dovuti all'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i dipendenti statali per l'assistenza sanitaria agli ufficiali giudiziari ed aiutanti ufficiali giudiziari (G.U. 1953/25).

X) Insegnanti elementari.

L. 13 giugno 1952, n. 690: Trattamento di quiescenza e previdenza degli insegnanti elementari (G.U. 1952/152).

W) Addetti al servizio del collocamento.

L. 20 luglio 1952, n. 1015: Nuovo trattamento economico ed estensione delle assicurazioni sociali in favore del personale incaricato temporaneo addetto al servizio del collocamento (G.U. 1952/181).

K) Personale della P. S.

D.P.R. 10 luglio 1952, n. 1112: Istituzione ed erezione in ente morale del « Fondo assistenza ,previdenza e premi per il personale di pubblica sicurezza» (G.U. 1952/200).

Z) Sportivi.

D.P.R. 1º luglio 1952, n. 1451: Approvazione del nuovo Statuto della Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi (Sportass), con sede in Roma (G.U. 1952/266) (1)

ORGANI AMMINISTRATIVI E ISPETTIVI DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE (2).

I. - MINISTERO DEL LAVORO E DEL-LA PREVIDENZA SOCIALE.

A) Amministrazione centrale.

- a) ISTITUZIONE, ATTRIBUZIONI, OR-DINAMENTO.
- 1) D. lt. 21 giugno 1945, n. 377: Ripartizione del Ministero dell'industria, com-

mercio e lavoro in due distinti ministeri rispettivamente denominati : Ministero del-

(2) V. anche: Proposta del dep. Ariosto, ann. il 29 ottobre 1948: Istituzione del Ministero dell'as-

sistenza sociale.

⁽¹⁾ V. anche: Proposta di legge dei dep. Massola cd altri, ann. il 14 ottobre 1952: Riorganizzazione dell'Ente zolfi italiani, assistenza ai lavoratori dello zolfo e istituzione dell'Azienda nazionale per le ricerche e miniere zolfièrer. - Proposta di legge dei dep. Volpe ed altri, ann. il 31 gennaio 1952: Aumento del trattamento degli assegni vitalizi degli operai ed impiegati tecnici ed amministrativi delle miniere

di zolfo della Sicilia. - Proposta di legge dei dep. Di Mauro ed altri, ann. il 16 novembre 1951: Aumento del trattamento di previdenza degli impiegati tecnici ed amministrativi delle miniere di zolfo della Sicilia. - Disegno di legge pres. il 14 ottobre 1952: Aumento del contributo autorizzato con L. 21 maggio 1951, n. 391, da destinarsi a favore della Casa di riposo per musicisti « Giuseppe Verdi». - Disegno di legge pres. il 5 giugno 1951: Costituzione in forma assicurativa di un trattamento di previdenza a favore del clero congruato. - Proposta di legge dei dep. Chiaramello ed altri, ann. il 3 ottobre 1952: Istituzione della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore del ed geometri.

- l'industria e commercio e Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. U. 1945/ 85).
- 2) D. lt. 10 agosto 1945, n. 474: Ripartizione delle attribuzioni e del personale fra il Ministero dell'industria ed il Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. U. 1945/103).
- 3) D. leg. Capo pr. Stato 14 febbraio 1947, n. 27: Soppressione del Ministero dell'assistenza post-bellica e devoluzione delle sue attribuzioni ad altre amministrazioni (G. U. 1947/44): art. 4.
- 4) D. leg. 15 aprile 1948, n. 498: Modificazioni al D. leg. 10 agosto 1945, n. 474, concernente l'ordinamento dei servizi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale [G.U. 1948/118 ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)].
- 5) D. M. 1º dicembre 1948: Ordinamento dei servizi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (B. U. Ministero lavoro, luglio-settembre 1948, suppl. str.).
- 6) L. 20 aprile 1952, n. 412: Conferimento di particolari attribuzioni in materia di vigilanza sugli istituti di previdenza e di assistenza sociale (G.U. 1952/107).
- 7) D.M. 10 dicembre 1952: Costituzione di una Commissione per il coordinamento, il perfezionamento e lo sviluppo delle attrezzature sanitarie del Paese (G.U. 1952/293).

b) PERSONALE.

D. leg. 15 aprile 1948, n. 381: Riordinamento dei ruoli centrali e periferici del-Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. U. 1948/106) (1).

B) Ispettorato del lavoro.

- a) ORDINAMENTO E ATTRIBUZIONI.
- 1) D. lt. 10 agosto 1945, n. 474 (citato): art. 6.
- 2) D. leg. 15 aprile 1948, n. 381: Riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. U. 1948/106).

- 3) R. D. L. 28 dicembre 1931, n. 1684: Ordinamento dello Ispettorato del lavoro [G. U. 1932/18 conv. nella L. 16 giugno 1932, n. 886 (G. U. 1932/180)] (2).
- 4) R. D. 14 novembre 1929, n. 2813: Ordinamento dei servizi dei Ministeri dei lavori pubblici, dell'agricoltura e delle foreste e delle corporazioni (G. U. 1930/6): art. 2.
- 5) R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3245: Riordinamento dell'Ispettorato del lavoro (3) (G. U. 1924/63): art. 1.
- 6) L. 22 dicembre 1912, n. 1361, istitutiva dell'Ispettorato del lavoro (G. U. 1913/2).
- 7) Regolamento per l'applicazione della L. 22 dicembre 1912, n. 1361 – appr. con Regio D. 27 aprile 1913, n. 431 (G. U. 1913/117).
- 8) L. 1º novembre 1952, n. 1349: Determinazione dell'ammontare del contributo a carico del bilancio dello Stato per le spese di funzionamento dell'Ispettorato del lavoro (G. U. 1952/258).

b) PERSONALE.

- 1) D. leg. 15 aprile 1948, n. 381: Riordinamento dei ruoli periferici e centrali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. U. 1948/106): art. 4, 8-10, 19, 22, 32, 33.
- 2) R. D. 8 ottobre 1940, n. 1842: Inquadramento nell'Ispettorato del lavoro (4) dei cessati Uffici provinciali di collocamento (G. U. 1941/16).
- 3) R. D. L. 13 maggio 1937, n. 804: Modificazione all'ordinamento dell'Ispettorato del lavoro (1) (G. U. 1938/133).
- 4) L. 1º settembre 1940, n. 1337: Ordinamento dell'Ispettorato del lavoro (4) (G. U. 1940/229): art. 3, 4, 5, 6, 13.
- 5) R. D. L. 28 dicembre 1931, n. 1684: Ordinamento dell'Ispettorato del lavoro [G. U. 1932/18 conv., con modificazioni, nella L. 16 giugno 1932, n. 886 (G. U. 1932/180)]: artt. 8, 9, 16 (5).

⁽¹⁾ V. anche: Disegno di legge pres. il 4 maggio 1949: Ratifica del D. leg. 15 aprile 1948, n. 381, concernente il riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e delega al Governo per la emanazione di un testo unico sulla riorganizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. (Approvato dalla Camera l'11 novembre 1952).

⁽²⁾ V., in connessione: R. D. 27 aprile 1913, n. 431 (Reg. applic. L. 22 dicembre 1912, n. 1361 relativamente all'Ispettorato medico del lavoro), D. lgt. 10 agosto 1945, n. 474; R. D. L. 9 agosto 1943, n. 721; T. U. leggi sanitarie, appr. con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265; T. U. appr. con R. D. 24 dicembre 1934, n. 2316.

⁽³⁾ Nel testo: « Ispettorato dell'industria e del lavoro» - modif. dal D. lt. 10 agosto 1945, n. 474.

⁽⁴⁾ Nel testo: « Ispettorato Corporativo».
(5) Modificato e integrato dal R. D. L. 21 agosto
1936, n. 1780 e dal D. L. 15 aprile 1948, n. 381.

C) Uffici del lavoro e della massima occupazione.

a) ORDINAMENTO E ATTRIBUZIONI.

1) D. lg. 15 aprile 1948, n. 381: Riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. U. 1948/106): artt. 1, 3, 4, 5.

b) PERSONALE.

- 1) D. lg. 15 aprile 1948, n. 381: Riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. U. 1948/106): artt. 12-18, 27-32.
- 2) L. 6 febbraio 1951, n. 127: Trattamento di quiescenza e di previdenza per il personale degli Uffici del lavoro e della massima occupazione (G. U. 1951/61).
- 3) L. 20 luglio 1952, n. 1015: Nuovo trattamento economico ed estensione delle assicurazioni sociali in favore del personale incaricato temporaneo addetto al servizio del collocamento (G. U. 1952/181).

D) Enti e servizi autonomi vigilati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

a) ISTITUTI DI RICERCA.

- 1. ISTITUTO DI MEDICINA SOCIALE.
- R. D. 8 agosto 1942, n. 1190 (G. U. 1942/253) e successive modifiche (1).
 - 2. ISTITUTO DI STUDI SUL LAVORO.
- D. Capo provv. Stato 24 maggio 1947, n. 486 (G. U. 1947/140).

b) ENTI PER LA PROTEZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

- 1. Associazione nazionale per il controllo della combustio ne
- 2. Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni:
- R.D. 25 ottobre 1938, n. 2176 (G. U. 1939/42).
 - L. 19 dicembre 1952, n. 2390: Riorganizzazione giuridica dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni (G. U. 1952/302).

c) ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

- Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.).
- Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (I.N.A. I.L.).
- Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (I.N.A.M.).
- INA-Casa.
- Istituto di credito per il lavoro italiano all'estero (D.M. 8 gennaio 1951 e D.M. 6 ottobre 1952).
- Fondo nazionale previdenza impiegati imprese spedizione Milano.
- Ente nazionale di assistenza e previdenza dipendenti statali (E.N.P.A.S.):
 L. 19 gennaio 1942, n. 22; L. 16 giugno 1951, n. 621; L. 27 ottobre 1951, n. 1352; L. 24 dicembre 1951, n. 1669;
 L. 10 gennaio 1952, n. 38; L. 20 giugno 1952, n. 747).
- Istituto nazionale di assistenza per i dipendenti da enti locali (I. N. A. D. E. L.) (L. 13 marzo 1950, n. 120 e L. 1º marzo 1952, n. 116).
- Ente nazionale di assistenza degli orfani dei lavoratori italiani (L. 27 giugno 1941, n. 987; D. leg. 23 marzo 1948, n. 327).
- Ente nazionale di previdenza per i dipendenti da enti di diritto pubblico
- Ente nazionale di assistenza per i lavoratori dello spettacolo.
- Istituto di previdenza e di assistenza per i dirigenti di aziende industriali
- Istituto nazionale di previdenza dipendenti aziende private del gas
- Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani.
- Opera nazionale pensionati d'Italia
- Ente nazionale di assistenza per la ente di mare.
- Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio.
- Cassa nazionale di assistenza per gli impiegati agricoli e forestali.
- Cassa nazionale della Gente dell'aria
- Cassa mutua nazionale malattie impiegati linee aeree regolari.
- Cassa marittima meridionale per gli infortuni sul lavoro e le malattie – Napoli.
- Cassa marittima adriatica per gli infortuni sul lavoro e le malattie - Venezia.
- Cassa marittima tirrena per gli infortuni sul lavoro e le malattie - Genova.

⁽¹⁾ V.: R. D. 2 agosto 1943, n. 704; L. 11 gennaio 1943, n. 138; D. P. R. 26 marzo 1949 (G. U. 1949/239).

- Cassa mutua nazionale malattie operai gente dell'aria.
- Cassa nazionale di mutualità e previdenza poligrafici e cartai.
- Ente nazionale assistenza e previdenza medici (E.N.P.A.M.) (D. P. R. 27 ottobre 1950 - G. U. 1950/275).
- Cassa nazionale assistenza farmacisti.
- Ente nazionale assistenza e previdenza ostetriche.
- Cassa nazionale assistenza ingegneri.
- Cassa nazionale assistenza belle arti.
- Cassa nazionale assistenza musicisti.
- Cassa nazionale assistenza previdenza autori drammatici.
- Cassa nazionale assistenza e previdenza scrittori italiani.
- Ente nazionale assistenza venditori ambulanti e giornali.
- Servizio per la compilazione degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli e per i contributi agricoli unificati.
- II. ALTO COMMISSARIATO PERL'IGIENE E LA SANITÀ PUB-BLICA (1).
- 1) D. lt. 12 luglio 1945, n. 417: Istituzione dell'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica (G. U. 1945/91).
- 2) D.lg.lt. 31 luglio 1945, n. 446: Ordinamento e attribuzioni dell'A.C.I.S. (G.U. 1945/99).

- 3) D.P.R. 4 ottobre 1949, n. 695: Norme relative ai servizi ed ai ruoli dell'A.C.I.S. (G.U. 1949/231).
- 4) T.U. delle leggi sanitarie R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (G.U. 1934/186 - suppl. ord.): artt. 1, 2, 12-19, 24, 40, 82, 91 (2).
- III. MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

A) Amministrazione centrale.

- 1) D. Capo pr. Stato 13 luglio 1946, n. 26: Istituzione del Ministero della marina mercantile (G.U. 1946/167).
- 2) D.lg. Capo pr. Stato 31 marzo 1947, n. 396: Attribuzioni del Ministero della M.M. (G.U. 1947/125).
- 3) D.lg. 7 maggio 1948, n. 615: Organizzazione dei servizi e istituzione dei ruoli organici del Ministero della M.M. (G.U. 1948/131).
- 4) L. 17 febbraio 1951, n. 83: Organizzazione dei servizi del Ministero della marina mercantile (G.U. 1951/51).

B) Organi periferici.

Codice della navigazione: artt. 16-20.

ASSOCIAZIONI SINDACALI

- I. ORDINAMENTO IN ATTO
- 1) Costituzione della Repubblica: artt. 18 e 39.
 - 2) Codice civile: artt. 36-42.
- I. SOPPRESSIONE E LIQUIDAZIO-NE DELLE ASSOCIAZIONI SIN-DACALI RICONOSCIUTE AI SEN-SI DELLA L. 3 APRILE 1926, n. 563.
- 1) D.lg.lt. 23 novembre 1944, n. 369: Soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni (G.U. - serie speciale - 1944/95).
- (1) V. anche: Proposta di legge dei sen. Silve-strini ed altri, ann. il 19 dicembre 1951: Istituzione del Ministero dell'igiene e della sanità pubblica.

- 2) D.lg. Capo pr. Stato 1º dicembre 1947, n. 1611: Integrazioni e modificazioni al D.lg. 23 novembre 1944, n. 369, sulla soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste e liquidazione dei rispettivi patrimoni [G.U. 1948/24 - ratificato con L. 5 gennaio 1953, n. 35 (G.U. 1953/31)] (3).
- 3) D.lg. 7 maggio 1948, n. 878: Liquidazione della Confederazione generale del lavoro, della tecnica e delle arti (G.U. 1948/160)

⁽²⁾ V., in connessione; Reg. gen. per l'igiene del lavoro (R. D. 14 aprile 1927, n. 530); D. L. lt. 15 maggio 1919, n. 818; L. 21 marzo 1949, n. 101 (3) V., quanto ai termini: D. L. 7 maggio 1948, n. 876; L. 7 agosto 1948, n. 1056; L. 18 dicembre 1948, n. 1494; D. M. 25 giugno 1949.

DISCIPLINA DELLE CONTROVERSIE DEL LAVORO

a) CONTROVERSIE COLLETTIVE

Codice di procedura civile: Libro II-Titolo IV, Capo I.

b) CONTROVERSIE INDIVIDUALI

- 1) Codice di procedura civile: Libro II, Tit. IV, Capi II, III, IV: artt. 429-473.
- 2) L. 1º dicembre 1949, n. 869, che aumenta il limite fissato per l'esenzione dai diritti e dalle tasse riguardanti i giudizi e

- gli atti nelle controversie individuali di lavoro (G.U. 1949/281).
- 3) L. 15 agosto 1949, n. 553, contenente norme sulla durata dei contratti individuali di lavoro dei salariati fissi dell'agricoltura e sulle relative controversie (G.U. 1949/192).
- 4) L. 2 aprile 1951, n. 354: Estensione delle agevolazioni fiscali concesse per le controversie individuali di lavoro anche alle controversie dipendenti da rapporti di lavoro, concernenti prestazioni di carattere personale domestico, non regolati da contratti collettivi (G.U. 1951/95) (1).

ISTITUTI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI DEL LAVORO

I. - ISTITUTI INTERNAZIONALI

A) Nazioni Unite.

Carta - Cap. IX; artt. 55-64.

B) Organizzazione internazionale del lavoro.

Costituzione dell'O.I.L. secondo il testo emendato dalla Conferenza internazionale del lavoro di Montreal (9 ottobre 1946) - approvata dall'Italia con la L. 13 novembre 1947, n. 1622 (G.U. 1948/27).

II. - CONVENZIONI PLURIME

A) Convenzioni stipulate anteriormente alla istituzione dell'O.I.L.

- 1) Convenzione internazionale sull'interdizione del lavoro notturno delle donne impiegate nell'industria - ratificata con L. 29 luglio 1909, n. 583.
- Convenzione internazionale sull'interdizione dell'impiego del fosforo bianco (giallo) nell'industria dei fiammiferi (Adesione dell'Italia: 6 luglio 1910).

B) Convenzioni adottate dalle Conferenze internazionali del lavoro e ratificate dall'Italia.

- 1) Convenzione che limita ad otto ore per giorno ed a 48 per settimana il numero delle ore di lavoro nelle aziende industrialiautorizzazione alla esecuzione in Italia: R.D.L. 29 marzo 1923, n. 1021.
- 2) Convenzione sulla disoccupazione resa esecutiva con R.D. 29 marzo 1923, n. 1021, previa autorizzazione data con L. 6 aprile 1922, n. 471.
- 3) Convenzione relativa al lavoro notturno delle donne - resa esecutiva con R.D. 29 marzo 1923, n. 1021, previa autorizzazione con L. 6 aprile 1922, n. 471.
- 4) Convenzione relativa al lavoro notturno di adolescenti impiegati nell'industria resa esecutiva con R.D. 29 marzo 1923, n. 1021, previa autorizzazione con L. 6 aprile 1922, n. 471.
- 5) Convenzione che fissa l'età minima di ammissione dei fanciulli al lavoro marittimo resa esecutiva con R.D. 9 maggio 1932, n. 640, previa autorizzazione con R.D.L. 20 marzo 1926, n. 591.
- 6) Convenzione relativa alla indennità di disoccupazione in caso di perdita della nave per naufragio resa esecutiva con R.D. 27 dicembre 1925, n. 2544, previa autorizzazione con R.D.L. 20 marzo 1924, n. 588.

⁽¹⁾ V. anche: Proposta di legge dei dep. Resta ed altri, ann. il 4 luglio 1951: Norme per la risoluzione delle controversie relative al rapporto di impiego dei dipendenti da enti pubblici economici.

- 7) Convenzione relativa al collocamento della gente di mare resa esecutiva con R.D. 27 dicembre 1925, n. 2543, previa autorizzazione con R.D.L. 20 marzo 1924, n. 590.
- 8) Convenzione relativa alla età minima per l'ammissione degli adolescenti al lavoro agricolo - resa esecutiva con R.D. 27 dicembre 1925, n. 2558, previa autorizzazione con R.D.L. 20 marzo 1924, n. 585.
- 9) Convenzione relativa ai diritti di associazione e di coalizione dei lavoratori agricoli - «piena ed intera esecuzione» con R. D. L. 20 marzo 1924, n. 601.
- 10) Convenzione relativa al risarcimento degli infortuni del lavoro in agricoltura – « piena ed intera esecuzione» con L. 26 aprile 1930, n. 878.
- 11) Convenzione riguardante l'applicazione del riposo settimanale nelle industrie - resa esecutiva con R.D.L. 20 marzo 1924, n. 580
- 12) Convenzione relativa alla età minima di ammissione dei giovani al lavoro di bordo come carbonai o fuochisti - resa esecutiva con R.D.L. 20 marzo 1924, n. 592.
- 13) Convenzione relativa alla visita medica obbligatoria degli adolescenti e dei giovani occupati a bordo delle navi resa esecutiva con R.D. 27 dicembre 1925, n.2542, previa autorizzazione con R.D.L. 20 marzo 1924, n. 587.
- 14) Convenzione relativa al risarcimento delle malattie professionali - resa esecutiva con R.D. 4 dicembre 1933, n. 1792.
- 15) Convenzione relativa alla eguaglianza dei lavoratori stranieri e nazionali in materia di risarcimento degli infortuni sul lavoro « piena ed intera esecuzione» con L. 29 dicembre 1927, n. 2795/526.
- 16) Convenzione relativa al contratto di arruolamento della gente di mare « piena ed intera esecuzione» con L. 14 gennaio 1929, n. 417/1061.
- 17) Convenzione relativa al rimpatrio della gente di mare - « piena ed intera esecuzione» con L. 14 gennaio 1929, n. 417/1061.
- 18) Convenzione relativa alla istituzione di metodi di fissazione dei salari minimi - approvata con L. 26 aprile 1930, n. 877.
- 19) Convenzione relativa alla indicazione del peso sui grossi colli trasportati per via d'acqua - resa esecutiva con R.D. 8 marzo 1933, n. 676.
- 20) Convenzione concernente il lavoro coatto e obbligatorio.

- 21) Convenzione (revisionata) relativa alla protezione contro gli infortuni dei lavoratori occupati nel carico e scarico delle navi.
- 22) Convenzione sull'assicurazione obbligatoria di vecchiaia dei salariati delle imprese industriali e commerciali, delle professioni libere, dei lavoratori a domicilio e dei domestici « piena ed intera esecuzione» con R.D. 6 maggio 1945, n. 1364.
- 23) Convenzione sull'assicurazione obbligatoria di vecchiaia dei salariati delle aziende agricole « piena ed intera esecuzione» con R.D. 6 maggio 1935, n. 1364.
- 24) Convenzione sull'assicurazione obbligatoria contro la invalidità dei salariati delle imprese industriali e commerciali, delle professioni libere, dei lavoranti a domicilio e dei domestici « piena ed intera esecuzione» con R.D. 6 maggio 1945, n. 1364.
- 25) Convenzione sull'assicurazione obbligatoria contro la invalidità dei salariati delle aziende agricole -« piena ed intera esecuzione» con R.D. 6 maggio 1945, n. 1364.
- 26) Convenzione per la revisione parziale delle Convenzioni adottate dalla Conferenza generale dell'O.I.L. nelle ventotto prime sessioni in vista di assicurare l'escreizio futuro di alcune funzioni di cancelleria affidate da dette convenzioni al Segretariato generale della Società delle Nazioni e per apportarvi gli emendamenti complementari resi necessari dallo scioglimento della Società delle Nazioni e per la modificazione della Costituzione dell'O.I.L. entrata in vigore il 28 maggio 1947.
- 27) Convenzione concernente l'organizzazione del servizio dell'impiego, adottata a San Francisco dalla Conferenza generale dell'O.I.L. il 9 luglio 1949 ratificata e resa escutiva con L. 30 luglio 1952, n. 1089 (G.U. 1952/195).
- 28) L. 2 agosto 1952, n. 1305: Ratifica ed esecuzione di 27 convenzioni internazionali del lavoro (G.U. 1952/242, suppl.):
- Convenzione n. 3, concernente l'impiego delle donne prima e dopo il parto Washington, 29 novembre 1919.
- Convenzione n. 13, concernente l'impiego della biacca nella pittura - Ginevra, 19 novembre 1921.
- Convenzione n. 39, concernente l'assicurazione obbligatoria sulla vita dei salariati di imprese industriali e commerciali, delle professioni libere, nonchè dei lavoratori a domicilio e del personale addetto ai lavori domestici - Ginevra, 29 giugno 1933.
- Convenzione n. 40, concernente l'assicurazione obbligatoria sulla vita dei sala-

riati delle imprese agricole - Ginevra, 29 giugno 1933.

- Convenzione n. 42, concernente il risarcimento delle malattie professionali Ginevra, 21 giugno 1934.
- Convenzione n. 44 sulla disoccupazione involontaria Ginevra, 23 giugno 1934.
- Convenzione n. 45, concernente l'impiego delle donne nei lavori sotterranei nelle miniere di ogni categoria - Ginevra, 21 giugno 1935.
- Convenzione n. 48, concernente la creazione di un regime internazionale di conservazione del diritto delle assicurazioni invalidità, vecchiaia e morte Ginevra, 22 giugno 1935.
- Convenzione n. 52, concernente le ferie annuali pagate Ginevra, 24 giugno 1936.
- Convenzione n. 53, concernente il minimo di capacità professionale dei capitani e degli ufficiali della marina mercantile Ginevra, 24 ottobre 1936.
- Convenzione n. 55, concernente le obbligazioni dell'armatore in caso di malattia, di infortunio e di morte di marittimi - Ginevra, 24 ottobre 1936.
- Convenzione n. 58, che fissa l'età minima di ammissione dei fanciulli al lavoro marittimo Ginevra 24 ottobre 1936.
- Convenzione n. 59, che fissa l'età minima di ammissione dei fanciulli ai lavori industriali Ginevra, 22 giugno 1937.
- Convenzione n. 60, concernente l'età di ammissione dei fanciulli ai lavori non industriali Ginevra 22 giugno 1937.
- Convenzione n. 68, concernente l'alimentazione e il servizio di mensa a bordo delle navi - Seattle, 27 giugno 1946.
- Convenzione n. 69, concernente il diplima di capacità professionale dei cuochi di bordo - Seattle, 27 giugno 1946.
- Convenzione n. 73, concernente l'esame medico dei marittimi Seattle, 29 giugno 1946.
- Convenzione n. 77, concernente l'esame medico di idoneità all'impiego nelle industrie dei fanciulli e degli adolescenti - Montreal 1º novembre 1946.
- Convenzione n. 78, concernente l'esame medico di idoneità all'impiego nei lavori non industriali dei fanciulli e degli adolescenti - Montreal, 1º novembre 1946.
- Convenzione n. 79, concernente la limitazione del lavoro notturno dei fanciulli e degli adolescenti nei lavori non industriali-Montreal, 1º novembre 1946.
- --- Convenzione n. 81, concernente l'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio Ginevra, 11 luglio 1947.

- Convenzione n. 89, concernente il lavoro notturno delle donne occupate nell'industria - San Francisco, 9 luglio 1948.
- Convenzione n. 90, concernente il lavoro notturno dei fanciulli nell'industria -San Francisco, 10 luglio 1948.
- Convenzione n. 94, concernente le clausole dei contratti stipulati da una Autorità pubblica - Ginevra, 29 giugno 1949.
- Convenzione n. 95, concernente la protezione del salario - Ginevra, 1º luglio 1949.
- Convenzione n. 96. concernente gli uffici di collocamento a pagamento - Ginevra 1º luglio 1949.
- Convenzione n. 97, concernente i lavoratori migranti Ginevra, 1º luglio 1949.

III. - CONVENZIONI BILATERALI (1).

A) Argentina.

Accordo 26 gennaio 1948 per l'emigrazione dei lavoratori italiani in Argentina - entrato provvisoriamente in vigore il 27 gennaio 1948.

B) Australia.

Accordo 29 marzo 1951 di emigrazione assistita - approvato e reso esecutivo con L. 10 giugno 1951, n. 576 (G.U. 1951/172).

C) Brasile.

Accordo di emigrazione fra l'Italia e il Brasile in data 5 luglio 1950 - ratificato e reso esecutivo con L. 26 novembre 1951, n. 1592 (G.U. 1952/190).

D) Belgio.

a) ACCORDI GENERALI

Trattato di stabilimento di lavoro tra l'Italia e il Belgio - stipulato il 29 settembre 1938.

b) ACCORDI PER L'EMIGRAZIONE

Protocollo 23 giugno 1946 della Conferenza italo-belga di Roma per il trasferimento di lavoratori italiani nelle miniere belghe

⁽¹⁾ V. anche: Disegno di legge pres. il 5 settembre 1951: Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra l'Italia e l'Austria sulle assicurazioni sociali, conclusa a Vienna il 30 dicembre 1950.

- approvato con L. 16 dicembre 1947, n. 1663 (G.U. 1948/42).

c) ACCORDI PER LE ASSICURAZIONI SOCIALI.

- 1) Convenzione 30 aprile 1948 sulle assicurazioni sociali tra l'Italia e il Belgio - conclusa a Bruxelles ,ratificata e messa in esecuzione con L. 8 giugno 1949, n. 384 (G.U. 1949/157).
- 2) Accordo amministrativo in data 20 ottobre 1950, relativo alle modalità di applicazione per le assicurazioni sociali e assegni familiari della Convenzione 30 aprile 1948 fra l'Italia e il Belgio.
- 3) Secondo accordo amministrativo in data 19 gennaio 1951 relativo alle modalità di applicazione per le malattie professionali della Convenzione 30 aprile 1948 tra l'Italia e il Belgio sulle assicurazioni sociali.
- 4) Accordo amministrativo in data 19 gennaio 1951 relativo alle modalità di applicazione agli operai minatori assimilati della Convenzione 30 aprile 1948 sulle assicurazioni sociali tra l'Italia e il Belgio.
- 5) Accordo tecnico in data 19 gennaio 1951 relativo alle prestazioni di lavoro da prendersi in considerazione per l'applicazione agli operai minatori e assimilati della Convenzione 30 aprile 1948 tra l'Italia e il Belgio sulle assicurazioni sociali.
- 6) Accordo italo-franco-belga in materia di assicurazioni sociali, firmato a Parigi il 19 gennaio 1951 - ratificato e reso esecutivo con L. 30 luglio 1952, n. 1088 (G.U. 1952/195)

E) Francia.

a) ACCORDI GENERALI

- 1) Trattato di lavoro 30 settembre 1919 firmato a Roma e reso esecutivo con L. 29 maggio 1921, n. 142; rimesso in vigore provvisoriamente dopo la fine della 2ª guerra mondiale con dichiarazione in data 17 maggio 1946 all'Incaricato della Delegazione del Governo italiano a Parigi del Ministro degli Esteri francese, dall'arrivo in Francia dei minatori italiani previsti dall'Accordo 22 febbraio 1946; sostituito dall'Accordo 21 marzo 1951.
- 2) Accordo per l'esecuzione dell'articolo 7 del Trattato di lavoro franco-italiano del 30 settembre 1919 relativo alle pensioni operaie.
- 3) Accordo per l'esecuzione degli articoli 12 a 16 del Trattato di lavoro franco-italiano relativi all'assistenza.

b) ACCORDI PER L'EMIGRAZIONE

- 1) L. 9 dicembre 1952, n. 4412: Approvazione ed esecuzione dei seguenti Accordi conclusi a Roma tra l'Italia e la Francia, il 21 marzo 1951: a) Accordo di immigrazione e relativi annessi; b) Protocollo di firma; c) Accordo amministrativo relativo all'immigrazione in Francia di lavoratori italiani; d) Accordo relativo all'immigrazione stagionale in Francia di operai italiani per le barbabietole; e) Accordo amministrativo relativo alle spese delle operazioni di immigrazione dei lavoratori italiani e delle loro famiglie; f) Scambi di note (G.U. 1953/22).
- 2) Accordo amministrativo sui criteri medici applicabili per la selezione dei candidati italiani che emigrano in Francia - stipulato a Parigi il 15 giugno 1951.

c) ACCORDO PER LO SCAMBIO DI AP-PRENDISTI

Accordo 9 febbraio 1948 relativo all'ammissione degli apprendisti in Francia e in Italia.

d) ACCORDI PER LE ASSICURAZIONI SOCIALI

- 1) Convenzione generale 31 marzo 1948 tendente a coordinare la applicazione ai sudditi dei due paesi della legislazione francese sulla sicurezza sociale e della legislazione italiana sulle assicurazioni sociali e le prestazioni familiari firmata a Roma il 31 marzo 1948 e resa esecutiva in Italia con L. 8 giugno 1949, n. 383 (G.U. 1949/157, suppl. ord.).
- 2) Accordo fra l'Italia e la Francia relativo al trasferimento delle rimesse degli operai italiani concluso a Parigi il 26 marzo 1949 e messo in esecuzione in Italia con D.P. R. 20 ottobre 1949, n. 1061, con effetto dal 1º aprile 1946 (G.U. 1950/26).
- 3) Accordo amministrativo 1º aprile 1950 relativo alle modalità di applicazione della Convenzione generale italo-francese 31 marzo 1948 in materia di infortuni sul lavoro e di malattie professionali (G.U. 1950/138 suppl. ord.).
- 4) Accordo amministrativo 12 aprile 1950 relativo alle modalità d'applicazione della Convenzione generale 31 marzo 1948 fra la Francia e l'Italia in materia di sicurezza sociale e di assicurazioni sociali e prestazioni familiari (G.U. 1950/138 suppl. ord.).
- 5) Accordo amministrativo 4 ottobre 1950 relativo alle modalità di applicazione ai lavoratori delle miniere della Convenzione generale 31 marzo 1948 tra l'Italia e la

Francia sulle assicurazioni sociali e le prestazioni familiari.

6) Accordo italo-franco-belga in materia di assicurazioni sociali, firmato a Parigi il 19 gennaio 1951 - ratificato e reso esecutivo con L. 30 luglio 1952, n. 1088 (G.U. 1952/195)

Sarre.

Accordo tra l'Italia e la Francia relativo all'immigrazione dei lavoratori italiani nella Sarre - stipulato a Parigi il 18 maggio 1949 e approvato con D.P.R. 11 gennaio 1950, n. 282 (G.U. 1950/128) (1).

F) Inghilterra.

Accordo 11 gennaio 1947 relativo al reclutamento di operai italiani da impiegare nelle fonderie nel Regno Unito - approvato con D.lg. 13 aprile 1948, n. 935 (G.U. 1948/168) (2).

G) Lussemburgo.

Accordo 6 aprile 1948 tra l'Italia e il Lussemburgo per la emigrazione dei lavoratori agricoli italiani - approvato con D.P.R. 20 gennaio 1949, n. 423 (G.U. 1949/166).

H) Olanda.

Accordo 4 dicembre 1948 tra l'Italia e la Olanda per l'arruolamento di operai italiani come lavoratori di fondo nelle miniere di carbone dei Paesi Bassi - approvato con D.P.R. 23 novembre 1949, n. 1136 (G.U. 1950/49).

I) Svezia.

- 1) Accordo italo-svedese 19 aprile 1947 relativo alla emigrazione di operai italiani in Svezia approvato con effetto dal 19 aprile 1947 con L. 16 dicembre 1947, n. 1621 (G.U. 1948/27).
- 2) Protocollo addizionale all'accordo italosvedese relativo alla emigrazione di operai italiani in Svezia, firmato a Roma il 19 aprile 1947.

L) Svizzera.

a) ACCORDO PER L'EMIGRAZIONE

Accordo tra l'Italia e la Svizzera relativo all'immigrazione dei lavoratori italiani in Svizzera (3) - entrato in vigore il 15 luglio 1948.

b) ACCORDI PER LE ASSICURAZIONI SOCIALI.

- 1) Convenzione 4 aprile 1949 tra l'Italia e la Svizzera relativa alle assicurazioni sociali ratificata e resa esecutiva con L. 6 marzo 1950, n. 97 (G.U. 1950/73).
- Convenzione 17 ottobre 1951 tra l'Italia e la Svizzera relativa alle assicurazioni sociali - ratificata e resa esecutiva con L. 30 luglio 1952, n. 1100 (G.U. 1952/198).

⁽¹⁾ V. anche: Disegno di legge pres. l'11 marzo 1952: Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi conclusi a Parigi tra l'Italia e la Sarre, il 26 ottobre 1951: a) Convenzione generale relativa alle assicurazioni sociali; b) Protocollo annesso; c) Scambio di Note. (Approvato dal Senato il 29 maggio 1952).

(2) V. anche: Disegno di legge pres. il 25 marzo 1952: Ratifica ed esecuzione della Convenzione in 1952: Ratifica ed esecuzione ed ella Convenzione en 1952: Ratifica ed esecuzione ed ella Convenzione en 1952: Ratifica ed esecuzione della Convenzione en 1952: Ratifica ed esecuzione ed ella ed ese

⁽²⁾ V. anche: Disegno di legge pres. il 25 marzo 1952: Ratifica ed esecuzione della Convenzione in materia di assicurazioni sociali fra la Repubblica italiana ed il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, conclusa a Roma il 28 novembre 1951. (Approvato dal Senato l'8 ottobre 1952).

⁽³⁾ La Convenzione di stabilimento del 22 luglio 1868, ratificata con R. D. 5 maggio 1869, n. 5052, è tuttora in vigore.

STAMPATO IN ROMA

NELL'AZIENDA BENEVENTANA TIPOGRAFICA EDITORIALE

ABETE

VIA PRENESTINA, 681 - TELEF. 791.127







