

ACHILLE MARAZZA

MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

---

# I problemi del Lavoro e della Previdenza sociale

*Discorso pronunciato al Senato della Repubblica  
nella seduta del 31 marzo 1950, in occasione della  
discussione sullo stato di previsione della spesa  
del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale  
per l'esercizio 1950-1951*

ROMA

TIPOGRAFIA DEL SENATO

DEL DOTT. G. BARDI

1950

I problemi del lavoro  
e della previdenza sociale

---

---

MARAZZA, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Onorevoli Senatori, la nostra Costituzione, in uno dei suoi enunciati più suggestivi, riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e ci impegna a promuovere le condizioni che rendono effettivo questo diritto.

In un mondo come questo in cui viviamo, mentre masse d'uomini validi e volenterosi premono angosciosamente alle vietate porte di una operosità pacifica, e tutta l'azione del Governo s'indirizza con drammatica tenacia al fine solo di rendere possibile ad ogni cittadino l'adempimento di quel suo « dovere-diritto », è sommo onore presiedere il Ministero che ha per problemi suoi peculiari i problemi del lavoro; ma sarebbe anche somma, terribile responsabilità se dal solo Ministero del lavoro veramente dipendesse la soluzione di quei problemi, e ad esso solo risalisse la responsabilità delle soluzioni.

Ma, in concreto, le possibilità di lavoro sono poste dalla natura, dalla economia, dagli ordi-

namenti che si danno le collettività organizzate giuridicamente a Stato; e ne risulta condizionata, in uno stretto sistema di interdipendenze, l'attività di qualsivoglia Dicastero.

Da quello della scuola, cui spetta, dopo che alla famiglia, di educare spiritualmente al lavoro, a quello degli Interni, tutore dell'ordine pubblico e della legalità, inderogabili presupposti ad ogni ordinata attività; da quello dei Lavori pubblici, motore e controllore di tutte le opere di utilità sociale, a quello dei Trasporti, canalizzatore — con quello della Marina mercantile — delle correnti del traffico; da quello della Giustizia, ordinatore delle leggi, a quello dell'Industria e del commercio, a quello del Commercio estero, a quello degli Affari esteri, alla stessa Presidenza del Consiglio che non solo è unificatrice di indirizzi ma regolatrice di numerose attività — come la sanità pubblica, il turismo, lo spettacolo, ecc. — che interessano, proteggono, presuppongono il lavoro.

Ovviamente, se tutti i Ministri sono in certo senso un po' Ministri del lavoro, o per il lavoro, anche il compito del Ministro cui è affidato il Dicastero del lavoro si allarga e appesantisce, perchè egli deve conoscere e valutare tutti i problemi che hanno come sfondo il lavoro umano e su tutti deve dire la sua parola, per ricordare in continuità che, poichè la libertà e la dignità dell'uomo si presidiano anzitutto con il lavoro, non v'è indirizzo politico

generale o provvedimento singolo che non vada considerato per i riflessi che può avere sul lavoro.

Non dispiacerà ai Colleghi del Governo se, per questo, nel corso del mio intervento mi accadrà talvolta di toccare argomenti riguardanti i loro Dicasteri; sarà d'altronde sempre nei limiti consentiti dal rigoroso rispetto delle specifiche competenze, e nello spirito della più onesta collaborazione.

Nella sua esposizione, l'onorevole Relatore, premesse alcune considerazioni generali sulla costituzione del Ministero del lavoro e sulla legislazione, è passato ad esaminarne il bilancio e poi le singole attività, dall'occupazione alla disoccupazione, dalla legge sindacale agli uffici periferici (con particolare riguardo al collocamento), dalla cooperazione all'assistenza e previdenza sociale e all'INA-Case.

Io sceglierò, invece di raccogliere, quanto ho da dire intorno ai tre grandi gruppi di problemi che sostanziano l'attività ministeriale, e nascono rispettivamente dall'occupazione, dalla disoccupazione, e dalla tutela assistenziale e previdenziale.

Strettamente connessi alla occupazione sono, in ordine logico, i problemi dell'addestramento professionale, del collocamento della mano d'opera, dei rapporti di lavoro (contratti collettivi e leggi sindacali) e del lavoro associato (cooperazione).

Gravitano invece intorno alla disoccupazione i problemi delle migrazioni interne e della emigrazione, quello dei cantieri di lavoro e di rimboschimento, e — in un certo senso almeno — quello delle case per i lavoratori.

Il terzo gruppo di problemi che prende nome dall'assistenza e dalla previdenza sociale, interessa sia il lavoratore occupato che quello disoccupato, l'uno e l'altro bisognosi di previdenze e provvidenze che, per quanto in tutto non coincidenti, hanno per fine il mantenimento o la reintegrazione dell'energia lavorativa in atto o in potenza.

Mi occorre tuttavia premettere qualche parola sulla legislazione.

Ha ragione il relatore là dove accenna al diluvio di norme legislative e regolamenti richiamantisi a vicenda e rimandanti di continuo alle « successive modificazioni ». Ma quella chiarificazione e semplificazione che egli ha invocato non è opera di poco conto perchè la nostra legislazione del lavoro e, soprattutto, quella assistenziale e previdenziale non rappresentano lo sviluppo di un organico piano originario sibbene la sovrapposizione, spesso frettolosa, di principi e di istituti nuovi, talvolta contrastanti e persino ripugnanti agli antichi; di guisa che, per ridurre ad unità e composta armonia l'edificio puntellato, rabberciato e ampliato in varie epoche e da molti architetti ispiratisi a diversissime scuole, sarebbe necessario demolire o ricostruire *ex-*

*novo*, o quanto meno compiere uno di quei radicali rifacimenti propri degli anni di prosperità economica e di pace sociale allorchè è consentita quella ampiezza di indagini e di studi che rende sapienti le riforme, ed è permesso ai governi di coltivare quella scienza dell'amministrazione che la pressione politica di tempi agitati relega purtroppo in secondo piano.

Nessuno legga in queste mie parole la rinuncia all'opera auspicata.

Anzi se neavrò il tempo e la lena farò quanto possibile — ne sia certo il senatore Carmagnola — affinchè si provveda a snellire e a rendere maggiormente intelligibile il *corpus iuris* del diritto del lavoro e dell'assistenza e previdenza sociale, così da dare al lavoratore una chiara nozione dei suoi diritti, e soprattutto dei mezzi concreti per farli valere.

Ma va anche detto chiaramente che mi adoprerò ad impedire che si legiferi senza necessità, nascondendo dietro l'imponente facciata delle leggi, dei regolamenti e delle circolari, la vacuità di proposizioni inattuabili; e d'altro canto mi sforzerò di evitare che un gran numero di diritti rimanga sulla carta, una infinità di sforzi rimanga paralizzata dal contrasto dei fini, una quantità di mezzi sia inutilmente o dannosamente dispersa per assicurare sopravvivenza di enti e di sistemi che si spiegano solo con due leggi del mondo fisico e biologico: il principio d'inerzia e l'istinto di conservazione.

In questo spirito, il Ministero affronterà appena possibile il problema dei testi unici.

Vorrei però che il Senato si rendesse prima conto della estrema complessità e gravità di tale problema.

Si pensi che di recente è uscito un nuovo Codice (pregevolissimo) delle leggi sul lavoro, che racchiude in 1.430 pagine di fitta stampa (senza gli indici) gli innumerevoli provvedimenti emanati a partire dalla legge 30 marzo 1893, n. 184 sulla « Polizia delle miniere, cave e torbiere » a quella 21 agosto 1949, contenente « Modificazioni alle norme in tema di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori disoccupati ».

Solo per gli anni 1948-1949 i provvedimenti pubblicati e raccolti nel Codice toccano la novantina, mentre molti altri sono da ricercarsi nella *Gazzetta Ufficiale*. Ora gli onorevoli senatori intenderanno ciò che ho inteso dire poco fa: è urgente anzitutto impedire che nella gragnuola delle disposizioni, moltissime siano destinate a rimanere lettera morta e che l'eccesso del diritto (sarei tentato di dire l'abuso del diritto) vada in ultima analisi a scapito dell'efficacia e del prestigio della legge, a scapito della stessa giustizia.

Vengo ora a trattare del primo gruppo di problemi, quelli relativi all'occupazione; e comincio con una premessa.

Nella sua attuale struttura il Ministero del lavoro non può pretendere di essere il Ministero dell'occupazione; se non altro perchè non ha nè i mezzi per influire in modo diretto sui presupposti economici e sugli infiniti fattori che determinano l'afflusso degli investimenti e quindi il montante della quota parte di essi che — una volta convertiti in profitti — spetta al lavoro, e neppure ha i mezzi per ridurre sostanzialmente il fenomeno della disoccupazione sia nei periodi di relativo equilibrio, sia soprattutto in quelli di crisi.

Tuttavia il Ministero del lavoro, nei limiti della propria competenza si è sempre preoccupato, con crescente intensità e vorrei anche dire con progressivo ardore, di adottare provvedimenti e di ideare norme intese a favorire da un lato l'addestramento dei lavoratori e quindi le possibilità del loro collocamento, dall'altro a disciplinare i rapporti di lavoro.

L'addestramento professionale per verità è stato finora concepito — nel quadro della legge 29 aprile 1949 n. 264 — come uno dei rimedi atti a fronteggiare la disoccupazione, attraverso la istituzione di corsi di apprendistato e di riqualificazione, e di cantieri scuola.

Purtuttavia è chiaro che l'addestramento professionale non può essere considerato soltanto come uno dei rimedi di emergenza a disposizione dello Stato per combattere la disoccupazione, che anzi è proprio uno dei suoi compiti permanenti la qualificazione della ma-

no d'opera seriamente intesa ed effettivamente raggiunta.

Non v'è dubbio quindi, almeno nel mio pensiero, che il Ministero del lavoro debba promuovere, di concerto con quello della pubblica istruzione e dell'industria e commercio, un programma di preparazione specifica a tutti i gruppi d'arti e mestieri perchè le nuove generazioni soprattutto siano messe in grado di cogliere ogni possibilità di lavoro offerta dal nostro Paese e dal mondo, e si trovino dotate di un corredo di cognizioni tecnico-pratiche ben maggiore di quello delle generazioni passate.

Se è vero che il mondo civile deve avviarsi verso una liberalizzazione degli scambi, cioè verso una circolazione il più possibile libera delle materie prime e dei prodotti, è anche vero che questo non può attuarsi se non consentendo contemporaneamente — e non solo a parole — anche la libera circolazione della mano d'opera. Ma, salvo eccezioni, la mano d'opera che potrebbe in pratica liberamente circolare non può che essere quella qualificata, cioè in tutto idonea ai compiti che le vengano imposti da un determinato lavoro in un determinato momento e paese.

Per ciò, in linea logica, il momento dell'addestramento è il primo da prendersi in considerazione in qualsiasi piano politico-economico inteso a perseguire il fine della piena occupazione.

Si inquadra tra i problemi dell'addestramento anche quello dell'artigianato, perchè l'artigiano non è soltanto un lavoratore autonomo ma anche un datore di lavoro, il quale, per giunta, ha tradizionalmente compiti importantissimi di formazione degli apprendisti.

In sede di riforma della previdenza sociale, quando si esaminerà il problema della protezione da accordarsi ai lavoratori indipendenti, si vedrà di quale tutela legislativa gli artigiani, in quanto lavoratori autonomi, possano essere bisognosi; oggi invece è urgentissimo rivedere il carico contributivo che grava sull'artigianato, considerato come erogatore di mercedi, perchè esso costringe gli artigiani a divenire maestri senza scolari e minaccia non solo di isterilire una nostra fulgida tradizione d'arte e di mercato, ma anche di rendere vano un insegnamento formativo di incomparabile efficacia.

Naturalmente non mi nascondo — senatore Tartufoli — l'estrema difficoltà, teorica e pratica, di una graduazione dei contributi, da giustificarsi attraverso la discriminazione della potenzialità economica di coloro su cui incidono: il Ministero del lavoro tuttavia non dimenticherà che l'artigianato raccoglie, tra lavoratori autonomi e dipendenti, non meno di 2.300.000 lavoratori e non lascerà nulla d'intentato per avviare, ove sia possibile, a soluzioni compatibili con il diritto e l'equità i problemi contributivi propri a questo settore.

Dopo la qualificazione della mano d'opera, il collocamento. Anche questo è ormai, in base alla costituzione, un compito permanente dello Stato e non soltanto un semplice rimedio contro la disoccupazione, chè anzi collocare non vuol dire semplicemente adibire comunque al lavoro: ma deve voler dire — e lo dirà, se non ci faranno difetto i valori umani, e se riusciremo a costruire un grandioso sistema di igiene del lavoro e di prevenzione dei suoi rischi — trovare lavoro il più possibile idoneo e confacente a chi lo deve prestare.

Il problema dei collocatori comunali, al quale hanno accennato tanti oratori e segnatamente l'onorevole Menghi, è certamente soprattutto problema di uomini ma anche di mezzi. Il collocare è un servizio sociale, e al pari di ogni servizio sociale postula in chi lo adempie un'anima che dirò missionaria: migliorare la preparazione e la selezione dei collocatori deve essere una viva preoccupazione del Ministero che vuole provvedervi appena ne abbia i mezzi. (E di ciò dirò dopo).

Ma è indubbio che almeno là dove la disoccupazione è più grave e il collocatore è assillato da mane a sera, dalle incalzanti — e spesso minacciose — richieste dei disoccupati, occorrerà rivederne la retribuzione, spesso irrisoria.

Ho posto allo studio — nella speranza e vorrei dire nella fiducia che la mia convinzione riesca a *spremere* le somme necessarie — un provvedimento inteso a rivedere i compensi

di questa oscura ma valorosa fanteria del lavoro.

Il problema del collocamento ha due volti: quello delle « assunzioni volontarie », incentrate sugli Uffici del lavoro e della massima occupazione, e quello delle « assunzioni obbligatorie della mano d'opera agricola », dei mutilati ed invalidi del lavoro, dei mutilati ed invalidi di guerra, degli ex tubercolotici clinicamente guariti, degli orfani di guerra, dei reduci e categorie assimilate.

L'assunzione obbligatoria della mano d'opera è uno degli aspetti più caratteristici del moderno diritto del lavoro che sino a ieri non includeva, tra i cosiddetti limiti legali alla stipulazione del contratto di lavoro, l'imponibile di mano d'opera, se non eccezionalmente e per effetto di convenzioni intersindacali.

Il decreto legislativo 16 settembre 1947, n. 929 ha invece introdotto un principio pubblicistico in quel diritto del lavoro che era considerato dai più soltanto come un capitolo del Codice civile, il che sta a dimostrare che il Governo non ha temuto d'imporre alla proprietà l'esercizio della sua funzione sociale.

Non mi nascondo che l'imponibile della mano d'opera offre in teoria il fianco a gravissimi critiche, per la possibilità che giunga a determinare erogazioni salariali *sine causa* e cioè contrarie allo stesso interesse della produzione, ma credo che il savio uso del nuovo strumento legislativo varrà a dimostrarne sempre più la sostanziale utilità e giustizia.

Addestrato che sia al lavoro ed occupato, l'uomo, che dobbiamo sempre considerare nella sua realtà spirituale e fisica e non come semplice unità in una folla o come numero in una statistica, chiede allo Stato di intervenire perchè il suo lavoro sia protetto e la sua retribuzione garantita da un contratto equo che assicuri a lui e ai suoi familiari la parte che gli compete del reddito prodotto.

Si ha così il terzo momento logico di qualsiasi piano di piena occupazione, vale a dire quello dei rapporti di lavoro: contratti individuali e collettivi da un lato, legge sindacale dall'altro.

Quanto alla necessità di salvare il principio del contratto nazionale pur nel moltiplicarsi delle organizzazioni sindacali, voglio dichiarare il mio completo consenso con quanto affermato dal relatore e da qualche oratore.

Quanto alla legge sindacale ora allo studio, non occorre che io dica al Senato l'importanza che vi attribuisco, poichè scorgo in essa uno dei banchi di prova della maturità politica e giuridica della nostra giovane Repubblica, che, per non fallire ai suoi fini, dovrà mostrare di sapere conciliare i principi della libertà individuale con quella della associazione sindacale, e gli uni e gli altri con l'autorità dello Stato.

Non è infatti pensabile che associazioni sindacali rappresentanti interessi di categoria tutelabili con norme e strumenti democratici, pretendano in ogni caso il diritto indiscrimi-

nato di ricorso all'arma dello sciopero anche se questo paralizzi servizi pubblici di vitale importanza o, peggio ancora, impedisca l'erogazione di prestazioni indispensabili alla salute pubblica.

Mentre la cosiddetta legge sindacale è in elaborazione, il Ministero del lavoro non ha trascurato la soluzione delle vertenze sindacali. Dall'inizio dell'attuale esercizio finanziario a tutt'oggi, sono state esaminate, su richiesta delle parti o di iniziativa ministeriale, innumerevoli vertenze, delle quali più di cento sono state composte dal solo Ministero, scongiurando in molti casi il ricorso allo sciopero, in altri ponendovi termine, in altri ancora contenendo il numero dei licenziamenti.

Dall'andamento delle discussioni e dal carattere degli avvenuti componimenti si è rilevato, in linea di principio, che l'intervento ministeriale ha attenuato l'asprezza delle contese, e questa speciale attività ha dimostrato, con esperienza che mi auguro fruttuosa, la possibilità teorica e l'utilità pratica dell'« arbitrato » quando la funzione arbitrale sia assunta da chi sappia temperare il senso del diritto con l'umana comprensione dei bisogni, e persino degli atteggiamenti, di chi deve vivere del lavoro in un Paese in cui purtroppo non c'è ancora lavoro per tutti.

Non è questo il momento per approfondire argomenti di tanta importanza che investono

le decisioni e quindi le responsabilità dell'intero Governo prima, e poi del Parlamento, certo è però, almeno nel mio pensiero, che una feconda discussione sui contratti collettivi di lavoro e sulla legge sindacale non può essere disgiunta da quella sull'ordinamento e sulle attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

I Parlamenti moderni tendono a mettere l'accento sui problemi più strettamente politici, forse per necessità, fors'anche perchè la democrazia mal resiste alle mille suggestioni della politica pura (che del resto ha pur sempre il pregio, quando possa svolgersi in piena normalità il gioco dialettico delle parti, di essere una grande educatrice di libertà). Ma proprio per questo ai Parlamenti, intesi a rappresentare l'esigenza e la istanza politica, debbono essere affiancati organi tecnici che sgrossino, elaborino o raffiniscano leggi sempre più complesse, affondanti le loro radici nella dinamica realtà di una scienza sempre più associata alla pratica.

Ultimo (sempre in ordine logico e non già d'importanza) tra i problemi della occupazione, è quello del « lavoro associato », e cioè, in pratica, della cooperazione. L'argomento è stato ampiamente trattato dal Relatore che non ha mancato fra l'altro di sottolineare la estrema penuria dei fondi a disposizione del Ministero (e torneremo su questo punto). Eppure i compiti del Dicastero del lavoro sono, anche in questo settore, grandissimi.

In questo dopo guerra si è ripetuto, assumendo però ben altre proporzioni, quel fenomeno d'inflazione cooperativa che si era avverato dopo il 1918; si è avuto cioè una moltiplicazione di organismi cooperativi privi di qualsiasi efficienza finanziaria e di attrezzatura tecnica, spesso costituiti da avventurieri, accaparratori e speculatori, preoccupati soltanto di volgere a proprio vantaggio le agevolazioni disposte dallo Stato a favore delle cooperative.

Questa inflazione minacciava di travolgere l'intero movimento cooperativo e si è dovuto pertanto ricorrere ad una serie di provvedimenti per disciplinare il funzionamento delle cooperative e per eliminare quelle spurie. Inoltre sono state poste le premesse della riforma e del coordinamento delle leggi sulla cooperazione.

Oggi abbiamo operanti una serie di norme, ricollegantisi al decreto legislativo 12 dicembre 1947 n. 1577, che istituiscono una revisione obbligatoria biennale delle cooperative; che provvedono al riordinamento e all'allargamento dei registri prefettizi e delle funzioni delle Commissioni provinciali di vigilanza; che dispongono la creazione di uno schedario generale delle cooperative; che prescrivono rigorosi limiti nel numero e nei requisiti dei soci stabilendo rigorose sanzioni per le cooperative inadempienti; e infine che danno vita ad una Commissione centrale per le cooperative, col

compito, tra gli altri, di preparare la riforma e il coordinamento delle leggi sulla cooperazione, come avviamento alla compilazione di un vero e proprio Codice della stessa.

Il Ministro del lavoro dovrebbe avere fra i suoi compiti anche quello di favorire il credito di cui le cooperative abbisognano, ma non avendo fondi propri nè alcuna possibilità di manovrare fondi di altri enti, ha dovuto finora svolgere opera di consulenza presso gli Istituti bancari ai quali le cooperative devono rivolgersi.

Il problema del credito alle cooperative è di fondamentale importanza ed io — senatore Giacometti — mi propongo di porlo subito allo studio, nella speranza di poter giungere ad orientamenti e progetti che possano ottenere l'assenso del Governo ed essere poi sottoposti all'approvazione del Parlamento.

Dopo aver toccato dei problemi dell'occupazione, solo quel tanto che basti per dare al Senato il senso della vastità e della complessità di essi, devo ora addentrarmi nell'angoscioso viluppo dei problemi della disoccupazione, per mostrare il pochissimo che il Ministero è riuscito a fare e il molto che si potrebbe fare, anche sulla traccia dei consigli e delle indicazioni dell'onorevole Relatore e dei senatori che hanno parlato su questo argomento, solo che al Ministero fosse consentita una meno tragica mancanza di mezzi.

Le migrazioni interne hanno stretto rapporto con l'andamento stagionale dei lavori agricoli; perciò mi sembra logico trattarne in questa parte del mio discorso dedicato sostanzialmente alla disoccupazione.

Le maggiori correnti migratorie si verificano nei mesi di maggio, giugno, luglio, settembre ed ottobre ed il loro flusso pone tutta una serie di problemi assistenziali e sanitari, specie per quanto si riferisce — come ha rilevato la senatrice Bei — alla tutela igienica delle lavoratrici che attendono alla monda e al taglio del riso. In questo campo bisognerà anzi domandarsi se in quell'ampliamento della lista delle malattie professionali del quale parlerò in modo specifico più oltre, non sia il caso di includere anche qualche affezione peculiare al lavoro agricolo, specialmente quando si compie nell'acqua.

Ma al problema delle migrazioni interne sovrasta di gran lunga quello della emigrazione.

In tema di emigrazione la competenza del Ministero del lavoro si arresta oggi ai confini della Patria e non oltrepassa i compiti del reclutamento e dell'avviamento degli emigranti ai luoghi di concentrazione, dopo aver cercato di ottenere loro un regime contrattuale che assicuri un salario remunerativo e garanzie sufficienti di protezione sociale.

Quando gli emigranti hanno varcato le nostre frontiere la loro tutela resta affidata al Dicastero degli esteri. Per verità, come non

ha mancato di avvertire il Relatore, l'articolo 4 del regio decreto-legge 3 giugno 1920 poneva il principio d una costante collaborazione tra il Ministero degli affari esteri e quello per il lavoro e la previdenza sociale in tema di legislazione sulla emigrazione e di trattati di lavoro: ma il decreto legge luogotenenziale del 10 agosto 1945 non ha echeggiato la dizione del citato art. 4, di guisa che i compiti del Ministero del lavoro sembrano ora ridotti agli studi, all'interno e all'estero, delle materie del lavoro e della previdenza ed assistenza sociale, alla costituzione di uffici interni del lavoro e ai rapporti con gli uffici internazionali del lavoro.

In tema di emigrazione, anche nella discussione del bilancio di previsione dell'esercizio in corso non mancarono le critiche alla dicotomia venuta a costituirsi tra il Ministero del lavoro e il Ministero degli affari esteri. L'onorevole Bibolotti, che — al pari di quell'apostolo degli emigranti che è il senatore Piemonte — affrontò in questa discussione l'argomento nel modo che avete ascoltato, fece carico allora al Ministro Fanfani « di essere stato troppo debole con il collega degli Esteri » facendo mancare di parola « lo stesso Presidente del Consiglio, il quale, per almeno tre volte, nel presentare i suoi Ministeri, si era impegnato a ricostituire il Commissariato ed il Consiglio Superiore dell'emigrazione »; l'onorevole Macrelli affermò a sua volta « che l'emigrazione deve essere compito esclusivo o almeno preminente del Ministero del lavoro »

se non si vuole arrivare al Commissariato dell'emigrazione, sottolineando che per non « frammentare l'azione, l'attività che riguarda l'emigrazione, è necessario ci sia un organo unico alla diretta dipendenza del Ministero del lavoro; gli altri Dicasteri potranno partecipare, in forma complementare, ma non in forma preminente, come è oggi, con la conseguenza che ci siamo trovati di fronte a casi già denunciati di trattati che fissavano e stabilivano le condizioni per l'emigrazione dei nostri operai senza che il Ministero del lavoro avesse espresso il suo pensiero »; l'onorevole Grava propose che il compito della tutela della emigrazione fosse affidato al Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro e l'onorevole Rubinacci, ora mio prezioso collaboratore e in allora relatore, mise in rilievo la necessità che l'obiettivo del pieno impiego della mano d'opera venisse inserito fra i presupposti della politica economica internazionale, affermando così, sostanzialmente, almeno la necessità di un largo e continuo e fecondo concerto tra i Dicasteri degli esteri e del lavoro.

Io non intendo davvero aprire un conflitto di attribuzioni; mi basta affermare il profondo convincimento che ho della necessità di quella politica unitaria nello spirito che animava il decreto-legge 3 giugno 1920.

Non si tratta infatti di ampliare la sfera di azione di questo o di quel Dicastero ma di camminare concordi per una grande strada, quella della compiuta tutela del lavoro italiano nel mondo.

In questo dopo guerra l'emigrazione ha assunto una particolare fisionomia, caratterizzata da un lato dal sempre maggiore intervento statale nei paesi di immigrazione e dall'altro dalla necessità di una particolare tutela degli emigranti in relazione al progresso sociale realizzatosi in tutti i paesi civili. È quindi inammissibile che il Ministero del lavoro sia assente in alcuni momenti di fondamentale importanza del ciclo emigratorio, quale quello dello studio dei mercati di lavoro e delle concrete possibilità di assorbimento (che vanno opportunamente stimolate) di ogni Paese.

Del pari il Ministero del lavoro non può rimanere inerte durante il periodo di ambientazione dell'emigrante, quando egli ha più bisogno di aiuto e di vigile assistenza.

Nè l'opera, per quanto meritoria, degli organi diplomatico-consolari può, da sola, ritenersi sufficiente perchè l'emigrante ha bisogno di essere sorretto e difeso da persone che gli siano praticamente al fianco negli stessi luoghi in cui si svolge la sua prestazione d'opera e che conoscano profondamente la tecnica dei vari cicli lavorativi, il complesso meccanismo dei contratti e delle retribuzioni e la rete delle tutele previdenziali.

Comunque non v'è dubbio — mi pare — che debbano essere ricostituiti gli antichi uffici di frontiera nati al tempo del soppresso Commissariato e successivamente utilizzati dalla assistenza post-bellica, e che tali uffici debbano trovarsi alle dipendenze del Ministero del lavoro non solo al fine di esercitare un ultimo controllo, anche sanitario, sugli espatriandi, ma anche al fine di provvedere al movimento di deflusso dei rimpatriati, con idoneo personale medico, fiancheggiato da assistenti sanitari e sociali.

L'onorevole Palumbo, che già nel 1946 al Congresso di Tremezzo ricordo essersi segnalata per la passione e per la competenza portata allo studio dei problemi del « servizio sociale » può essere, infine, certa che, nel corso di quel riesame di tutta la materia che mi propongo di fare, non dimenticherò gli spunti che mi ha fornito in ordine ai compiti che potrebbero essere affidati a gruppi di assistenti sociali all'estero; e che non dimenticherò nemmeno i rilievi relativi ad alcuni servizi, sebbene a riguardo di taluno di essi possa già assicurarla essersi da vari mesi rimediato.

Ma le migrazioni interne, e la stessa emigrazione, per ora non sono che rimedi marginali al doloroso male della disoccupazione. Resta quindi da trattare di tutti gli altri compiti che il Ministero del lavoro si assume per fronteggiare e alleviare il fenomeno della disoc-

cupazione. Primo di tali compiti l'accertamento e la rilevazione statistica dei disoccupati, in base alla definizione del concetto di « disoccupato » adottata dalle conferenze internazionali del lavoro e dal B. I. T.

Gli onorevoli Menghi e Canaletti Gaudenti hanno toccato — ed io voglio lodarneli — un argomento di solito accuratamente evitato: quello della concentrazione di più impieghi e redditi in uno stesso nucleo familiare, posta in evidenza da recenti indagini statistiche.

Il problema, di facile soluzione sul piano etico (essendo evidente che là dove esiste un gran numero di uomini e di donne posti nella impossibilità di procurarsi un reddito da lavoro, andrebbe per lo meno frenata ogni ingiustificata concentrazione di guadagno nell'ambito di una sola unità familiare), si presenta gravissimo sul terreno pratico, non solo per le spiegabili resistenze individuali ma per lo stesso atteggiamento delle organizzazioni sindacali le quali, per una contraddizione forse resa dialetticamente necessaria dal loro intrinseco meccanismo, considerano intoccabile ogni singola occupazione nello stesso momento in cui prospettano le impellenti esigenze della disoccupazione.

Bisognerà dunque chiedersi se una vera democrazia abbia, accanto all'innegabile dovere teorico, la possibilità pratica di fare e fare applicare leggi impopolari; la mia risposta è meditatamente affermativa, quando

siano maturati i presupposti psicologici di una effettiva solidarietà sociale.

E poichè siamo in tema di statistica, voglio dire di avere attentamente ascoltato il discorso tecnico del senatore Canaletti Gaudenti che ne ha sottolineato, per quanto riguarda la disoccupazione, il valore tuttora relativo, con argomentazioni che non possono non far riflettere.

Voglio aggiungere che se il Ministero del Lavoro non fosse immune dalla colpa di scarso coordinamento tra i suoi singoli uffici, io non dubito che il suo cortese richiamo, operando sulla viva sensibilità di funzionari intelligenti ed esperti, varrà a porre pronto rimedio all'inconveniente poichè è necessario che si giunga a rilevazioni univoche e concordanti che sole possono dare forza e serietà ai loro numeri, indici e sintesi di fatti che devono illuminare ogni direttiva politica.

Oltre i compiti di rilevazione statistica, il Ministero del Lavoro deve elaborare i dati di ripartizione regionale dei lavoratori disponibili, per facilitarne il collocamento con le opportune distinzioni tra mano d'opera qualificata e generica; deve promuovere opere pubbliche e di pubblica utilità; deve sapere manovrare saviamente quel delicato strumento che è l'imponibile di mano d'opera in agricoltura; deve provvedere alla tutela assicurativa dei disoccupati attraverso un equilibrato sistema di assegni ordinari e straordinari.

Come strumenti diretti di intervento modificatore del mercato del lavoro, il Ministero del lavoro non ha che i cantieri di lavoro e di rimboschimento, e questi ultimi hanno l'inegabile pregio di dare vita ad opere pubbliche veramente produttive, se è vero che la produttività di un lavoro pubblico eseguito per ovviare alla disoccupazione si misura dal protrarsi della sua utilità nel tempo e dal reddito, comunque inteso, che è atto a dare.

Il nostro Paese ha fame di alberi; al rimboschimento sono legati infiniti problemi di sistemazione idrica e montana — vi ha accennato anche il senatore Piemonte — e l'albero è una ricchezza particolarmente adatta a generare lavoro. L'esperimento, felicemente ideato e intrapreso dal mio predecessore, deve essere continuato ed esteso, in connessione con la politica di bonifica e con la riforma agraria giacchè, a prescindere dai risultati pratici, i cantieri di rimboschimento hanno rivelato una singolare virtù rieducatrice perchè servono a ridare ai lavoratori il senso della terra.

Un altro strumento di intervento può ravvisarsi nel piano settennale per le case dei lavoratori, attualmente in pieno svolgimento.

Il nuovo onere imposto ai lavoratori anche delle categorie più disagiate in cambio dell'incerta promessa di una assegnazione di case, rese a suo tempo impopolare questo piano. Perciò è bene che i lavoratori italiani sappiano che oggi, a un anno di distanza dalla pubbli-

cazione della legge, con l'utilizzo dei loro contributi e di quelli dei datori di lavoro per un biennio, nonchè delle tre prime annualità del contributo dello Stato, è in corso un piano di costruzioni per 98 miliardi con l'impiego di oltre 100 mila unità lavorative, mettendosi inoltre in movimento tutte le attività legate alla edilizia; e che già nei prossimi tre mesi esso darà la casa ad oltre ventimila famiglie tra le più sfortunate.

Sono anche stati adottati particolari criteri per la determinazione di zone di acceleramento, in corrispondenza con quelle di più acuta disoccupazione. Naturalmente l'esecuzione del piano incontra alcune difficoltà, le più gravi delle quali consistono nel reperimento e nella acquisizione di aree idonee nei grandi centri e nel trovare un meccanismo rapido di assegnazione pur nella terribile concorrenza dei bisogni.

Il permanere della gravità del problema della disoccupazione porterà il Ministero del lavoro allo studio di tutti quegli ulteriori espedienti e provvedimenti sulla cui concreta utilità non possa sorgere dubbio: tra l'altro ad esaminare la possibilità di ridare vigore alla legge sulle 40 ore e di dettare norme per la eliminazione del lavoro straordinario.

Lo spettacolo di chi, potendo e volendo lavorare non trova, nonchè un'idonea occupazione, una occupazione qualunque, è certa-

mente il più triste fra quanti di tristi può offrirne un assetto sociale.

La povertà è eterna nella storia e non può essere eliminata dal mondo con un decreto umano perchè essa è uno dei nomi dell'eterno e fecondo dolore; ma proprio per questo va contenuta e ridotta nei suoi insopprimibili limiti, di gran lunga meno odiosi e meno vasti di quelli attuali.

Il Ministero del lavoro non è e non può farsi tutore di una farisaica pace sociale intesa come pura conservazione di un ordine politico ed economico esistente. Suo compito è invece di creare e ricreare i veraci presupposti di questa pace, dando al lavoro non più ma non meno del posto che gli spetta nell'organismo sociale.

È venuto il momento di affrontare uno dei problemi più spinosi del Ministero, quello degli stanziamenti.

Il Senato ha ormai chiaro davanti agli occhi il quadro dei compiti immensi che sono imposti al Ministero del lavoro. Ognuno degli onorevoli senatori che sono intervenuti nella discussione ha chiesto che si faccia meglio e di più in qualche specifico settore, ed ha sollecitato, per quel settore, una maggior larghezza di mezzi, ma — a nome di tutti — gravissime dichiarazioni ha fatto il Relatore su tutto il bilancio del Ministero.

Io mi vedo costretto a consentire ancora una volta con lui e con la vostra Commissione: l'assurda sproporzione tra i compiti e i mezzi è veramente il tratto saliente della fisionomia di questo Ministero.

È vero che il bilancio ha subito tra l'esercizio 1949-50 e l'esercizio 1950-51 un incremento di lire 8 miliardi e 721 milioni 940.600; ma chi voglia leggerlo con attenzione anche in quelle pagine che strettamente non ne fanno parte, e sappia prescindere dagli incrementi figurativi come quello per maggior onere di versamenti al fondo di solidarietà sociale, avvertirà singolari lacune.

Spetta allo Stato, in omaggio alla costituzione, il compito del collocamento; ma i corrispondenti stanziamenti di bilancio e i limiti posti dalla legge n. 264, fanno sì che i compensi ai collocatori non possano superare le lire 20.000 mensili e quindi scendano, per necessità di graduazione, sino alla somma irrisoria di lire 4.000 mensili; mentre poi per la costituzione e l'arredamento degli uffici il Ministero ha avuto *una tantum* uno stanziamento di 950 milioni quasichè, oltrechè di impianto e di attrezzatura non si debba parlare di gestione e di manutenzione. E, infine, nessuno stanziamento è stato previsto per la qualificazione e la selezione dei collocatori che pure è essenziale, nessuno per la stampa di guide, opuscoli e altro materiale adatto alla formazione e all'aggiornamento della loro preparazione.

Al Ministero del lavoro si chiede di proteggere e sviluppare il movimento cooperativo, ed anche questo per impegno costituzionale; ma in bilancio sono stanziati a quel fine complessivamente 16 milioni, ed è con tale somma che il Ministero dovrebbe provvedere, tra l'altro, alla vigilanza sulle cooperative e alla propaganda cooperativistica, alla creazione di scuole e di corsi per funzionari amministrativi e tecnici delle cooperative secondo l'utile suggerimento che è stato ripetuto anche qui; a visite di istruzione a complessi cooperativi in Italia e all'estero, all'assistenza tecnica alle cooperative che hanno rapporti con lo Stato, a contributi e a sussidi.

È vero che la Regione siciliana ha integrato gli stanziamenti dello Stato per la Sicilia con uno stanziamento regionale di 100 milioni, ma tutte le altre regioni ancora non essendo costituite, per tutto il resto dell'Italia rimangono 16 milioni.

E non ho finito: dovrei parlare dei cantieri di rimboschimento e dei corsi di addestramento, arma preziosa e benedetta contro la disoccupazione, che sono stati gestiti con parsimonia e con oculatezza ma per i quali nell'esercizio 1949-50 lo stanziamento è sceso di colpo da 10 a 2 miliardi (dovrei anzi dire a zero, perchè i due miliardi sono quelli portati dalla legge che avete or ora approvato) senza che nel nuovo bilancio a ciò si sia riparato nemmeno parzialmente accrescendo lo stanziamento di cui alla legge.

Dovrei ancora parlare della emigrazione, delle migrazioni interne ed in particolare delle mondine, per le quali i 4 milioni dello stanziamento pre-bellico sono divenuti in tutto otto milioni con la decurtazione che è facile calcolare.

Dovrei parlare infine della stessa amministrazione centrale per la quale dispongo di mezzi così scarsi da dover negare ai funzionari gli strumenti più elementari di aggiornamento e di studio.

Se io avessi l'onore di sedere sui comodi banchi della opposizione, forse anch'io cederei alla tentazione diabolica che ha travolto ieri il senatore Bitossi; e imputerei a cattiva volontà del Governo la esiguità dei mezzi, o mi sforzerei di interpretarli come sintomo di una politica di insensibilità verso il mondo del lavoro. Ma — che ne sia degno o no — io condivido in questo momento la responsabilità del Governo, e nei Consigli dei Ministri ho visto l'appassionata contesa tra la vastità dei disegni e la scarsità delle risorse, tra ciò che bisogna fare e ciò che si può fare; perciò, a una assemblea di uomini e donne responsabili, sensibili alle voci del Paese ma coscienti della ineluttabilità delle leggi economiche, io posso dire: il bilancio del Ministero rappresenta ancora, per quest'anno, proprio quel tragico « volere e non potere » di un Governo tutto proteso verso le sofferenze e i bisogni del mondo del lavoro, ma rattenuto e incatenato, esso me-

desimo, dalle leggi di quella povertà che si sforza di combattere.

Questo bilancio io l'ho trovato predisposto; ma forte dei vostri consensi e delle vostre critiche e fiducioso nello sforzo insonne dei colleghi delle Finanze e del Tesoro, non dubito di poter ottenere per lo stesso esercizio 1950-51, una maggiore adeguatezza di mezzi, e vi assicuro che in tal caso il Ministero non sarà secondo nè ad amici nè ad avversari nella sensibilità ai problemi e nella ricchezza di meditate iniziative.

Lasciandomi ormai alle spalle il « mar crudele » delle cifre, vengo all'ultima parte della mia esposizione che, a giudicare dai numerosi e appassionati interventi, è anche quella che tocca questioni di più larga eco.

Secondo il Relatore, l'attività che il Ministero del lavoro è chiamato a svolgere nel settore specifico dell'assistenza della previdenza sociale, si concreta in tre punti principali:

I. — Nel migliorare ed estendere il trattamento assistenziale e previdenziale dei lavoratori, entro i limiti consentiti dalle concrete possibilità del reddito nazionale;

II. — Nel provvedere ad una radicale riforma della previdenza sociale;

III. — Nell'esercitare una efficace vigilanza finanziaria ed un valido controllo amministrativo sugli istituti preposti alla erogazione delle prestazioni.

Nell'esaminare questi tre punti, il Relatore, sulla scorta di dati ancora provvisori, si è soffermato ad illustrare la situazione al 31 dicembre 1949 dei tre maggiori Istituti: INPS; INAIL, INAM; e più specialmente di questo ultimo, che egli — al pari del senatore Monaldi — ha dichiarato meritevole delle maggiori cure.

Pur non volendo a mia volta citare dati che ancora devono essere riportati nei regolari bilanci e lumeggiati dalle relazioni dei Consigli e dei Sindaci e dalle osservazioni critiche degli Organi di controllo, pure mi atterro alla sua tripartizione, per quanto riguarda i compiti.

È evidente che il *primo* necessario è quello di assicurare ai lavoratori le migliori condizioni possibile di igiene dell'ambiente di lavoro, di garantire il più alto margine di sicurezza compatibile con la pericolosità degli impianti o la nocività delle materie prime necessarie ai vari cicli produttivi, e di far sì che venga preventivamente accertata la specifica idoneità di ogni lavoratore da occupare ai rischi che in concreto presenta l'attività alla quale intende dedicarsi.

Ecco dunque sorgere la necessità di una revisione delle norme in materia di igiene del lavoro.

Il regolamento generale d'igiene del lavoro (e qui desidero associarmi al senatore Berlinguer nel saluto e nell'augurio nobilmente rivolti al suo benemerito autore, il prof. Lò-

riga, nella cui fiorente vecchiezza sembra quasi tangibilmente tradursi la riconoscenza dei molti che alla sua opera sagace devono la salute e forse la vita), risale al 1927 (regio decreto 14 aprile 1927, n. 530) mentre quello per la prevenzione degli infortuni è addirittura del 1899 (regio decreto 18 giugno 1899, n. 230) e non coincide più, dopo l'ampliamento della tutela assicurativa disposto con regio decreto 17 agosto 1935 n. 1765, con la nuova sfera dell'assicurazione obbligatoria. Ma vi è di peggio: l'articolo 25 del decreto legge luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450, per l'assicurazione degli infortuni agricoli prevedeva l'emanazione di regolamenti speciali per la prevenzione dei sinistri, che a tutt'oggi non sono stati ancora nè redatti nè pubblicati.

Oltrechè di revisione occorrerà parlare di coordinamento; e perchè il Senato abbia una idea della vastità della impresa basterà fare un elenco dei regolamenti speciali (i quali vanno pure rivisti e, occorrendo, rifatti) con le relative, e spesso eloquentissime, date di pubblicazione.

Il Regolamento per assicurare il buon governo igienico nei cantieri delle grandi opere pubbliche è del 1913 (regio decreto 25 luglio 1913, n. 998); quello per le fabbriche di conserve alimentari del 1926 (regio decreto 14 ottobre 1926, n. 1927); quello per la produzione e il commercio delle acque gassose del 1931 (regio decreto 29 ottobre 1931, n. 1601);

quello per l'attuazione della già citata legge per la polizia delle miniere, cave e torbiere del 1907 (regio decreto 10 gennaio 1907, n. 152); quello per le industrie che trattano materie esplodenti del 1899 (regio decreto 18 giugno 1899, n. 233); quello per le costruzioni del 1900 (regio decreto 27 maggio 1900, n. 205); quello per la prevenzione nell'esercizio delle strade ferrate del 1903 (regio decreto 7 maggio 1903, n. 209); quello per la prevenzione nell'esercizio delle tramvie ex urbane del 1911 (regio decreto 23 novembre 1911, n. 1306); quello per il controllo della combustione del 1926 (regio decreto-legge 9 luglio 1926, n. 1331); quello sugli apparecchi a pressione del 1935 (decreto legge 22 aprile 1935); quello sulla condotta dei generatori a vapore del 1937 (decreto ministeriale 13 agosto 1937); ed infine quello dettante norme di sicurezza per la lavorazione, l'impiego e la vendita e trasporto di olii minerali del 1934 (decreto ministeriale 31 luglio 1934).

Per chi non voglia fare della retorica, il compito di prevenire o di rimuovere le cause che possono attentare alla salute dei lavoratori, non è certo minore di quello di offrire loro pronti ed adeguati processi riparativi. Sono lieto di dire che ho trovato già avviati gli studi per una revisione del regolamento generale sull'igiene del lavoro (resa necessaria ed urgente dal progresso quasi pauroso della tecnica) e per la emanazione di regolamenti speciali

disciplinanti il lavoro nei cassoni ad aria compressa, quello in galleria ed altri di particolare rischiosità. È mia ferma intenzione far sì che questi studi, integrati da quelli necessari per fiancheggiare il regolamento generale sull'igiene del lavoro con una serie completa e moderna di regolamenti speciali, e quegli altri intesi ad un radicale rifacimento del regolamento generale per la prevenzione degli infortuni, procedano con tutta la celerità compatibile con l'approfondimento, sotto il profilo tecnico, medico ed economico, delle singole materie.

È altresì mio proposito por mano senza indugio e con larghezza di criteri ad un ampliamento della tabella delle malattie professionali.

Il datore di lavoro è un vero e proprio debitore di sicurezza, e pertanto una delle obbligazioni che sostanziano l'esecuzione dei contratti di lavoro si concreta nel dovere di garantire al lavoratore un ambiente idoneo alla prestazione d'opera.

Questa particolare obbligazione del datore di lavoro era stata già affermata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, attraverso una interpretazione evolutiva dell'articolo 1124 del Codice civile del 1865, ma trova oggi un preciso fondamento nell'articolo 2087 di quello vigente.

Devo dirvi che, secondo la mia convinzione, il datore di lavoro che pure osservi i regolamenti generali e speciali d'igiene e di prevenzione, che pur versi i contributi per l'assicu-

razione contro gli infortuni, deve ancora essere chiamato, in nome della solidarietà sociale, a fornire i mezzi per la lotta contro le malattie professionali.

Il relatore ha affermato che il nostro sistema previdenziale « è notevolmente arretrato »: certo si è che noi siamo decisamente alla retroguardia per quanto riguarda la tutela delle tecnopatie.

La prima assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali fu disposta in base al cosiddetto sistema della lista solo nel 1929 (regio decreto 13 maggio 1929, n. 928) e la lista comprendeva appena sei voci. Di poi, con la legge 12 aprile 1943, n. 455, l'assicurazione in discorso fu estesa a due delle più gravi forme di coniosi, e cioè alla silicosi e alla asbestosi. Abbiamo dunque oggi otto tecnopatie il cui verificarsi dà diritto al lavoratore di essere indennizzato a curato; ma nelle legislazioni dei Paesi più progrediti il lavoratore è protetto praticamente contro tutte le malattie professionali conosciute, che grosso modo possono calcolarsi a non meno di una cinquantina. Io ho trovato già avviati certi studi per portare da otto a trentuno le voci della lista, ma poichè tali studi sono stati previsti e iniziati nel quadro degli studi per la riforma della previdenza sociale, mi propongo ora di ottenere che tale riforma parziale sia studiata e condotta a termine con procedura che vorrei chiamare di urgenza.

Realizzato il massimo possibile di sicurezza nel lavoro e cioè dato corpo ad un organico sistema di difesa igienica e di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, sono ora da prendere in esame i processi riparativi.

È giunto così il momento di parlare di quella riforma della assistenza e della previdenza sociale, che è stato uno dei motivi fondamentali ricorrenti sia della discussione svoltasi sul bilancio dell'esercizio in corso, sia di quella attuale. Di quella riforma che deve forse essere considerata una specie di *experimentum crucis* per il Ministero del lavoro.

Il relatore, pur non nascondendosi « l'enorme difficoltà e la gravità degli oneri » che ne deriverebbero, « insopportabili forse nelle attuali contingenze », ha detto che bisogna tuttavia provvedere delineandone subito almeno le grandi linee architettoniche, e ha voluto suggerire che la costruzione dell'edificio s'inizi per settori, prendendo le mosse là dove è più urgente e più patente il bisogno.

Spero che voi vorrete consentire, ad un Ministro appena entrato in carica, il tempo necessario per esaminare con la dovuta ponderazione i progetti elaborati essendo Ministro l'onorevole Fanfani e resi noti l'ultimo giorno di dicembre ai Ministeri interessati per il concerto, i quali li stanno esaminando per formulare e stendere le loro osservazioni.

Per quel che mi riguarda, io mi sentirei in colpa, se avessi oggi l'ardire di dissertare su

così grave argomento in base alla semplice lettura di voluminosissimi atti e documenti che richiedono un esame attento, e, almeno in parte, fors'anche una critica obiettiva e serena.

Una riforma della previdenza sociale, qualunque essa sia, si risolve in sostanza in un trasferimento di redditi che se non si prelevassero per determinati fini di protezione dei lavoratori, sarebbero certamente destinati ad altri scopi di risparmio o di consumo. Quindi, specie quando l'importanza del prelevamento sia notevole o grande, poichè il *quantum* del reddito globale nazionale non è sostanzialmente modificabile per opera del legislatore, effetto inevitabile di ogni riforma di un sistema previdenziale sarà la variazione quantitativa e qualitativa dei consumi.

Pertanto la riforma del sistema assistenziale e previdenziale italiano, al pari di ogni altra grande riforma (ad esempio quella agraria) sarebbe a torto imputata, od accreditata secondo i punti di vista, al Ministero del lavoro.

Tale riforma non può, non deve essere altro che opera di governo, risultato cioè di un indirizzo di politica generale, pensoso delle infinite interdipendenti conseguenze di ogni deciso intervento politico sul substrato economico del Paese.

Il Ministro del lavoro non può essere altro che il propugnatore di un determinato piano e il calcolatore di tutti i suoi possibili effetti, come il

Ministro dell'agricoltura per la riforma agraria o il Ministro delle finanze per la riforma fiscale.

Comunque anche in questo campo è bene si conosca tutta la gravità e complessità della materia.

Nel settore della assistenza e previdenza sociale operano (e non posso garantire che la mia anagrafe sia del tutto completa) cento istituti, tra maggiori, medi e minori, con compiti frammentari, intersecati e qualche volta sovrapposti; e come se ciò non bastasse esistono disposizioni speciali per l'assicurazione dei dipendenti delle amministrazioni statali; del personale di ruolo ed avventizio delle Ferrovie dello Stato; del personale di amministrazione delle Poste e Telegrafi; del personale delle Aziende dei servizi telefonici dello Stato; per gli addetti e ausiliari della Navigazione marittima; per gli invalidi della Marina mercantile; per l'assistenza sociale della gente dell'Aria; per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione ecc.

Voi conoscete, ed io stesso li ho più volte ricordati, i tre Istituti maggiori, ai quali potrebbe aggiungersi anche l'ENPAS e cioè l'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i Dipendenti Statali, approvato con regio decreto 26 luglio 1942, n. 917. Ma forse non avete mai avuto sott'occhio un elenco completo di quelli minori che, per il solo settore della *previdenza* sociale strettamente considerata, non sono meno di trentuno.

Nella discussione svoltasi nella seduta del 29 settembre 1949, l'onorevole Bibolotti, in un discorso che io non ho mancato di leggere ebbe ad affermare che senza l'unificazione degli Istituti nessuna riforma della previdenza sociale sarebbe stata possibile.

« Se noi non rompiamo - egli disse allora - le incrostazioni dell'alta burocrazia e se noi non abbiamo il coraggio di dire che il Paese non sa che farsene di trenta o trentadue Istituti che si fanno concorrenza, che spendono delle somme enormi, mentre sarebbe possibile assicurare una assistenza più pronta ai lavoratori, non c'è riforma ».

Io non credo di poter aderire, almeno senza le più gravi riserve, alle totalitarie istanze unificatrici dell'onorevole Bibolotti, ma non posso disconoscere che il problema della riforma pone in primissimo piano quello degli Istituti i quali, per parlare solo dei maggiori, vari per nascita, per assetto strutturale, per provvista e formazione del personale e per potenzialità finanziaria, mal potrebbero essere accozzati insieme con norme frettolose che, pur potendo strappare in un primo momento l'applauso di alcuni, non tarderebbero a sollevare le giustificate critiche di molti e dei migliori.

L'onorevole Monaldi si è lungamente soffermato, con impeto spesso lirico, sui problemi della previdenza sociale e della sua riforma; e in modo specialissimo ha lumeggiato la crisi dell'INAM, esortando a dare inizio alla riforma

proprio col riassetto di questo Istituto del quale a grandi linee ha tracciato la storia complessa e poco felice.

Io non raccoglierò tutti gli spunti che il discorso del senatore Monaldi potrebbe offrirmi, non tanto per non turbare la eurtmia della mia esposizione, quanto perchè ritengo di avere detto o di essere già avviato a dire tutto ciò che è sostanzialmente necessario per l'intelligenza del mio pensiero. Tuttavia non voglio lasciar cadere nel silenzio l'appassionata difesa che egli ha fatto della classe medica nè qualche altro motivo di peculiare rilievo.

La storia di qualsivoglia istituto per l'assicurazione contro le malattie è — come l'onorevole Monaldi sa — storia della lotta tra le amministrazioni incaricate di erogare le prestazioni e i sanitari.

Queste lotte sono nate dalla estrema difficoltà di contemperare i principi della medicina individuale con quella della medicina sociale, perchè la classe sanitaria ha sempre temuto — e teme tuttavia — il declino culturale e l'indebolimento economico dei suoi componenti, qualora la funzione curativa — con le inevitabili limitazioni del diritto di scelta e dei compensi — finisca col divenire un servizio di Stato e l'intera collettività dei cittadini venga a costituire quella che potrebbe chiamarsi una condotta *piena* a base nazionale.

Questa lotta, già gravissima quando la medicina preventiva e sociale era ai suoi albori e

quando le farmacopee più o meno ufficiali non contavano ancora decine di migliaia di voci, si è particolarmente inasprita durante l'ultima guerra non solo per le ragioni di disagio morale ed economico a tutti note, ma anche per effetto dell'accrescimento del numero dei medici.

Ora, trovare un onesto punto di accordo fra l'esigenza psicologica del malato reclamante la libera scelta assoluta del medico e l'illimitata possibilità di accesso a tutti i rimedi (compresi gli inutili), l'esigenza del sanitario che si batte per la conservazione dei vantaggi della professione libera e per conseguire frattanto quegli altri propri del pubblico impiego, e infine l'esigenza di mantenere in limiti sopportabili il carico contributivo, vorrebbe dire risolvere il *punctum dolens* della assicurazione contro la malattia.

Il senatore Monaldi ha affermato — e il senatore Silvestrini gli ha fatto eco ieri — che la classe sanitaria italiana « saprà mostrare in pieno tutto il suo valore », ed io esprimo la stessa certezza perchè ritengo che gli attriti storicamente innegabili possano essere eliminati da una più alta visione di quel solidarismo che è soprattutto esatta valutazione della assoluta interdipendenza dei diritti e dei doveri.

Continuando poi nell'esame delle cause della crisi dell'INAM, il senatore Monaldi ha invocato — come ho detto — che da quell'Istituto prenda le mosse la riforma della previdenza

sociale, e che ad esso lo Stato non si mostri nella veste dell'arcigno tesoriere ma in quello della madre per la quale « nulla è di troppo quando si tratta della salute del proprio figlio ».

Ora io dissento e consento da questa impostazione.

Come ho già detto, e lo chiarirò meglio tra poco, la riforma — a mio avviso — non può essere impostata che su principi obiettivi e non può essere influenzata da alcun preconcetto pro o contro, non dico un istituto concreto, ma persino un determinato tipo di istituto. Quello che importa è la determinazione della funzione della protezione sociale e lo studio del miglior modo possibile per adempierla. Ciò non toglie — ed ecco dove consento — che mentre la riforma *si fa*, e semprechè non ne sia pregiudicata l'armonica struttura, si dia anche mano a tutti quei provvedimenti idonei a rinvigorire il tono delle prestazioni degli istituti esistenti, senza dimenticare tuttavia che le leggi attuali non prevedono nè consentono contributi diretti dello Stato per il risanamento di alcun bilancio previdenziale mentre proprio l'INAM, in questi ultimi mesi, ha ottenuto, per intervento indiretto del Ministero del lavoro, prestiti per alcuni miliardi.

Il Dicastero del lavoro, che non ha mai assunto — ch'io mi sappia — il ruolo di matrigna nei confronti di alcuni enti ma che neppure può presentarsi in quello di madre accettata da parzialità sia pure generosa, sta proce-

dendo all'esame dei provvedimenti da prendere per una migliore definizione della base di accertamento dei contributi, nel campo di applicazione della legge sull'assicurazione di malattia e dell'unificazione delle sue prestazioni; il senatore Monaldi può dunque essere certo che le sue parole non resteranno senza eco e che io non tralascierò, per giunta, di studiare in uno coi colleghi competenti per materia, ciò che possa farsi per il coordinamento delle istituzioni di assistenza e beneficenza, nonostante le gravissime difficoltà — forse non tutte presenti alla sua mente quando egli parlava — derivanti dal dovere di rispettare le volontà dei vari fondatori anche allo scopo di non diminuire gli incentivi alla loro liberalità.

Non vorrei tuttavia che il Senato avesse l'impressione che io sia contrario alla riforma della previdenza sociale e perciò mi vada trincerando dietro motivi anche validi, per « insabbiarla »; oppure credesse che per amore di un meglio lontano io sia alieno dal raggiungere quel bene che con una relativa sollecitudine si può procurare.

Io intendo, come ho già chiaramente detto, dar subito corso a tutti quei provvedimenti che possono essere attuati indipendentemente dalla riforma ma senza pregiudicarne in alcun modo le basi o la struttura, sia che essi riguardino quell'igiene del lavoro e della previdenza degli infortuni delle quali ho diffusamente parlato, sia che contemplino quella integrale

tutela contro le malattie professionali, che ho cercato di tratteggiare.

Ma la riforma vera e propria postula ben altro, a cominciare da un accertamento, sia pure approssimativo, del reddito globale nazionale e del *quantum* di esso che può essere utilmente investito nella protezione sociale, per finire con un esame approfondito della vitalità degli istituti che dovrebbero esserne gli organi, e del loro assetto ed equilibrio finanziario.

Riforme apparse non solo seducenti ma addirittura perfette sulla carta si sono molte volte rivelate cattive o addirittura pessime nel corso della loro pratica sperimentazione, specie quando o il loro onere ha isterilito le fonti del reddito o i contributi raccolti sono stati ingoiati dal risanamento di antiche passività male accertate o pietosamente velate; o, infine, il rapporto tra contributi, prestazioni effettive e spese di gestione non è stato costruito con la necessaria severità e saviezza.

In linea di principio il rendimento di qualsiasi assicurazione sociale — mi si consenta una breve dissertazione — può essere definito come il rapporto tra il valore dei servizi effettivamente resi dagli enti incaricati della erogazione delle prestazioni e gli oneri che incidono su coloro che sono tenuti al versamento dei contributi. Il denominatore della frazione così risultante è sicuramente determinabile; non così il numeratore, perchè alle prestazioni date direttamente ai lavoratori in forma di indennità

o di rendita è necessario aggiungere quelle che si concretano nella assistenza medica e farmaceutica, e anche l'importo di quelle spese che non derivano (almeno sino ad un certo punto) dal modo in cui sono amministrati gli istituti, come ad esempio le spese giudiziarie. È pure necessario tenere conto della prontezza delle liquidazioni, della qualità dei servizi assistenziali, nonchè dello spirito con cui le norme sono applicate.

Una interpretazione corretta del rapporto tra le somme erogate e quelle versate per contributi è dunque assai difficile. Se questo rapporto si avvicina alla unità, può infatti esprimere tanto un buon rendimento della assicurazione quanto un accantonamento insufficiente di riserve, quanto ancora un eccezionale aggravamento del rischio; se, per contro, è piccolo, può essere indice della costituzione di riserve importanti, oppure di un favorevole svolgimento del rischio o di un particolare rigore nella liquidazione dei sinistri oppure del conseguimento di utili troppo alti. Nè l'esame di un solo bilancio può consentire di individuare il caso in cui si versa: è necessario seguire gli istituti durante un periodo di tempo sufficientemente lungo per rendersi conto dei criteri con i quali sono stati amministrati e del comportamento che assumono nei confronti sia degli imprenditori che dei lavoratori.

A ragione, dunque, la Commissione per la riforma della Previdenza Sociale istituita con

decreto del Capo Provvisorio dello Stato 22 aprile 1947, n. 377 votò unanime una mozione (quella n. 5 del 31 luglio 1947) intesa a indagare « sullo stato dei principali Istituti che praticano le varie forme di assicurazione sociale »

Poichè tuttavia non risulta che la Sottocommissione incaricata di tali indagini le abbia portate a termine, andando alla ricerca di quell'essere che spesso è tanto diverso dall'apparire, è logico e doveroso che io debba preoccuparmi — contemporaneamente all'esame che sto facendo del progetto di riforma della previdenza sociale preparato dal mio illustre predecessore — di ciò che gli attuali Istituti realmente sono, anche perchè, come non ha mancato di rilevare il Relatore e come chiarirò io pure toccando il tema della vigilanza ministeriale, gli enti che oggi operano nel settore del quale ci stiamo occupando sono riusciti ad ottenere, in un periodo di grave crisi della autorità statale, una autonomia che il Senato ha già mostrato di giudicare inammissibile.

Tra questi enti ve n'è — come sapete — qualcuno che ha destato e desta le maggiori preoccupazioni, tanto che il relatore ha creduto di doversene occupare con larghezza forse non giustificata dalla approssimazione dei dati dei quali ha potuto disporre, concludendo che l'INAM richiede le più vigilanti cure ed attenzioni.

Io non discuterò oggi, ripeto, la situazione degli Istituti perchè intendo documentarmi

attraverso l'esame dei loro bilanci, non del solo 1949 ma dell'ultimo quinquennio; non posso però tacere il convincimento che alla riforma spetta, tra gli altri, il compito di riforgiare i propri organi e strumenti; nè gli istituti debbono poterla paralizzare e rendere meno efficace.

Guai se la ricostruzione del nostro edificio previdenziale fosse impostata su basi men che solide; noi faremmo allora altri rappezzi e mosaici, e cadremmo in almeno uno di questi due errori veramente inescusabili: o di ignorare la situazione di fatto che sarebbe stato nostro dovere conoscere in tutti i suoi aspetti, o, peggio, di travisarla per timore della verità o per il conseguimento di fini non conciliabili con l'onesta amministrazione della cosa pubblica.

Democrazia e franchezza dovrebbero essere in certo senso sinonimi; comunque non sarò certamente io a tollerare che interessi particolaristici — se vi fossero — possano prevalere su quelli generali.

E poichè siamo in tema di istituti, voglio anche domandarmi (badate: è una sola domanda che mi faccio, non è un programma e tanto meno un impegno) se non avesse ragione la Commissione per la riforma nell'auspicare (mozione n. 84 votata nella seduta del 12 febbraio 1948) la creazione di un organismo a carattere temporaneo per la attuazione del nuovo piano di protezione sociale,

con compiti di coordinamento degli enti assistenziali e previdenziali tali da favorire gli eventuali processi di liquidazione e di fusione e le modifiche di struttura e di redistribuzione delle funzioni.

Della opportunità di siffatto organismo si fecero propugnatori, in sede di discussione del bilancio del presente esercizio, alcuni parlamentari e, tra gli altri, l'onorevole Bibolotti al quale il Ministro Fanfani rispose che si erano « tenuti d'occhio i criteri fondamentali della Commissione » e quindi non s'era dimenticata « la necessità di un Comitato di coordinamento ».

Nel rivedere il progetto lasciatomi dal mio predecessore non mancherò di dedicare la mia attenzione anche a questo punto fondamentale; perchè la riforma non può non essere facilitata ed accelerata da un preventivo coordinamento degli istituti esistenti, o, in ipotesi, dalla loro parziale concentrazione, per liquidazione o fusione di taluni di essi.

Potete quindi essere certi — onorevoli Senatori — che, appena mi sarà noto il pensiero dei Ministri interessati al concerto, io mi dedicherò a questa riforma che tanto giustamente vi sta a cuore, in modo da crearne subito i presupposti, sì che attraverso studiate anticipazioni e la meditata valutazione del suo costo e dei suoi effetti, con la gradualità necessaria ad un Paese la cui economia è in via di assettamento, sia possibile giungere a convertire

in realtà viva e quotidianamente operante quei principi della Costituzione che danno al lavoratore il posto che gli antichi ordinamenti riconoscevano solo alle classi privilegiate e le carte del secolo XVIII e del principio del XIX al cittadino.

La logica dell'argomento mi conduce ora ad accennare alle forme ed ai mezzi della vigilanza e del controllo.

Tutta la legislazione sociale ha un carattere saliente: quello della imperiosità, perchè persegue fini che di gran lunga trascendono non solo gli interessi dei singoli ma quelli delle stesse categorie tutelate. Perciò, quando lo Stato rinuncia a perseguire direttamente, come in Italia, certi scopi che ritiene essenziali, crea o riconosce delle persone giuridiche di diritto pubblico alle quali ne demanda il raggiungimento come a suoi ausiliari.

Queste persone giuridiche vengono così a trovarsi con lo Stato in un rapporto « di diritto-dovere » nel senso che lo Stato ha il diritto di pretendere che assolvano i fini per cui sono stati costituiti, ed esse hanno il dovere strettissimo di raggiungerli facendo propria la volontà statale.

Di qui, specie nei momenti in cui si attenua il senso e l'autorità dello Stato, una gara fra l'Amministrazione Centrale che intende conservare le redini dei controlli, e gli enti ausiliari che tendono ad una sempre più larga autonomia e infine ad uscire dal quadro dei com-

piti istituzionali; tendenza questa che si accentua nelle due ipotesi estreme della larghezza e della penuria dei loro mezzi, perchè l'eccedenza delle riserve porta a deviazioni finanziarie non di rado antiistituzionali, mentre la angustia dei bilanci consiglia — attraverso i più vari espedienti — la riduzione in concreto delle prestazioni.

Il Ministero del lavoro esercita sostanzialmente, e quasi sempre di concerto con quelli delle Finanze e del Tesoro, la vigilanza sugli Istituti di diritto pubblico che operano nel campo della assistenza e della previdenza sociale in due modi: dall'esterno e cioè avvalendosi dei poteri di sovranità che gli competono attraverso le ispezioni e i conseguenti provvedimenti preventivi e repressivi, e dall'interno, cioè inserendo un certo numero di suoi funzionari nei Consigli di amministrazione e nei Collegi sindacali.

Questo secondo sistema accoppia però, all'innegabile vantaggio di rilevazioni immediate e dirette, inconvenienti che è bene avere presenti.

In primo luogo i funzionari che sono delegati a rappresentare il Ministero nei Consigli e nei Collegi vengono scelti, ovviamente, tra i più preparati e sperimentati ma contemporaneamente distolti, almeno in parte, dai loro naturali compiti. In secondo luogo, se sostituiti con una certa frequenza mal riescono ad impadronirsi delle complesse gestioni, ma se

lasciati a lungo inavvertitamente finiscono con il considerarsi assai più come organi degli Istituti che come osservatori del loro andamento e porta-voce, per la parte che loro spetta, della volontà statale. Di qui un conflitto spesse volte avvertito dagli spiriti più nobili derivante dall'accentrarsi in una sola persona del doppio e qualche volta contrastante compito di amministratore di un istituto e nello stesso tempo di controllore di quella amministrazione di cui fa parte.

Il problema non è peculiare al Ministero del lavoro, ma investe tutti i rapporti tra la burocrazia dell'Amministrazione centrale dello Stato e tutti gli enti che lo Stato controlla, ma io non potevo non toccarlo, non tanto per gli accenni che vi ha fatto il Relatore, quanto per quell'ansia di sincerità che ha ispirato questo mio primo discorso.

Si riconnette al tema della vigilanza, un voto della vostra Commissione di finanza e tesoro, espresso in sede di esame del precedente bilancio ed oggi ripetuto, inteso ad ottenere la comunicazione al Parlamento dei bilanci degli Enti «che provvedono alla previdenza ed assistenza». Tale voto fu motivato con il rilievo che una notevole parte della spesa prevista per il Ministero del lavoro si riferisce a quei contributi integrativi che lo Stato versa all'Istituto Nazionale della previdenza sociale, ma potrebbe forse trovare una più profonda legittimazione in quel rapporto di « diritto-dovere » in cui, come ho già detto,

si trovano con lo Stato gli enti ausiliari, e nella opportunità che il Parlamento — ed attraverso il Parlamento il Paese — conosca l'ammontare del gettito contributivo e le cifre assolute e percentuali delle erogazioni e delle spese.

Anche questo problema sarà esaminato nel corso della riforma della previdenza sociale e specialmente dopo l'istituzione del Consiglio superiore dell'economia e del lavoro; il quale come organo squisitamente tecnico, potrebbe essere particolarmente idoneo ad un esame minuto e in un certo senso necessariamente comparativo di una miriade di dati che vanno analizzati e coordinati al di fuori di ogni passione politica.

La vigilanza del Dicastero del lavoro non si esercita però soltanto sugli enti ausiliari: essa opera infatti in tutti i campi della legislazione sociale perchè siano osservate tutte le leggi, tutelati in concreto tutti i diritti, rilevate tutte le inadempienze, repressi tutti gli abusi. Per questa seconda forma di vigilanza, l'organo al quale sono istituzionalmente attribuiti poteri specifici, è quell'Ispettorato del lavoro al quale ho già accennato.

Il relatore non ha mancato di illustrare con rilievi e con nutrite tavole, la vastissima opera spiegata dall'Ispettorato: pertanto io mi limiterò a dire che esso ha fatto quanto ha potuto per combattere quel doloroso fenomeno dell'evasione contributiva che ha caratteriz-

zato questo dopo guerra, e che ha indubbiamente contribuito ad appesantire la situazione finanziaria di alcuni istituti.

In cifre questa attività dell'Ispettorato del lavoro è servita a fare introitare, a favore degli Istituti previdenziali o di lavoratori singoli, somme che per l'anno 1948 sono state accertate in 7 miliardi di lire e per il solo primo semestre del 1949 in oltre 3 miliardi e mezzo di lire. E si noti che tali risultati sono stati conseguiti ispezionando appena 200 mila sui più che 2 milioni di aziende soggette alla legislazione sociale, perchè la scarsità del personale rilevata da molti oratori tra i quali i senatori Carmagnola e Bitossi particolarmente, (appena 575 unità sono addette in tutta Italia al servizio ispettivo) e soprattutto la penuria dei mezzi (compresa quella degli... automezzi) ha reso impossibile una più fitta rete di controlli.

Secondo l'onorevole Bibolotti l'Ispettorato del lavoro manca di prestigio, e quei suoi funzionari che si avventurassero ad elevare contravvenzioni ai datori di lavoro, correrebbero il rischio di essere trasferiti.

Non avendo voluto interrompere il suo discorso — al quale direttamente o indirettamente risponde tanta parte del mio — mi sono limitato, a far energici cenni di diniego: ora però voglio dirgli che non sarò io ad escludere che in qualche caso siano stati violati o male osservati i doveri di quell'ufficio, ma devo

rivendicare — e le cifre dimostrano l'assunto — la sostanziale severità e integrità di cui ha dato prova quella benemerita categoria di funzionari nell'assolvimento dei compiti repressivi.

Nella sua quadruplici attività — amministrativa, tecnica, medica e giurisdizionale — l'Ispettorato del lavoro, pur nelle angustie di bilancio e nella deficienza numerica del personale è stato ed è uno strumento fecondo per l'attuazione delle leggi, in quanto si è sforzato di far dare piena esecuzione al comando legale e contrattuale inteso a tutelare l'integrità fisica e la vita stessa dei lavoratori o a mettere in azione i meccanismi e i processi riparativi.

Quell'ampia revisione dei regolamenti generali e speciali per l'igiene del lavoro e la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali alla quale ho più volte accennato, darà all'Ispettorato del lavoro nuove possibilità di avvicinarsi a quella mèta ideale che è rappresentata dalla perfetta coincidenza della sfera del comando con quella della sua attuazione.

Molto probabilmente, nel corso di questa opera di revisione, dovranno essere inasprite le pene pecuniarie e, occorrendo, le afflittive nei confronti di quanti (il senatore Calcagno ne ha parlato a lungo) ritengono di poter trarre un utile dalla meritata e qualche volta sottilmente studiata violazione delle leggi speciali: perchè se era un paradosso la proposizione che molti decenni or sono enunciavano i primi tradeunionisti britannici, il miglior

modo di riparare ai rischi del lavoro esser quello di far pagare il più caro possibile ad ogni imprenditore la mancanza di umanità, di preveggenza o di ossequio alle leggi e ai regolamenti, è certamente vero che la prontezza e la ben graduata severità delle sanzioni danno alle norme protettive tutta la forza di cui esse hanno bisogno.

Onorevoli Senatori, ho cercato di tratteggiare in questo discorso necessariamente arido, i compiti del Ministero del lavoro.

Una compiuta esposizione programmatica, a due mesi dal mio insediamento, sarebbe stata atto di avventata presunzione, frettoloso sorvolo dei problemi di fondo; un cauto silenzio sui maggiori più scottanti tra essi, sarebbe stato, d'altra parte, in contrasto col mio carattere.

In un tempo tanto breve io non potevo che sforzarmi di conoscere i problemi, di graduarli e di por mano agli strumenti dei quali posso disporre per rendermi conto della loro efficienza.

D'altronde sapere ciò che si deve fare e con quali mezzi è pur qualche cosa quando non manchi l'animo per rivendicare, con la forza della fede, la dignità e la personalità del lavoro umano, presupposto e garanzia di ogni libertà; e per operare con quella equilibrata fermezza che fa misurate le parole, scarse le promesse ma puntuali e possibilmente maggiori gli adempimenti. (*Applausi — molte congratulazioni*).