

SENATO DELLA REPUBBLICA

10^a COMMISSIONE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

MERCOLEDÌ 9 OTTOBRE 1957

(97^a Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente PEZZINI

INDICE

Auguri per il Sottosegretario di Stato Delle Fave:

PRESIDENTE	Pag. 1383
BARBARESCHI	1384
REPOSSI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale	1384

Disegni di legge:

« Trasformazione e riordinamento dell'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro » (1472) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE	1384, 1385, 1386, 1389, 1390, 1391
ANGELINI	1387
BARBARESCHI	1386, 1389
DE BOSIO	1386
FIORE	1387, 1389
GRAVA	1387, 1388, 1390
MANCINO	1385, 1386, 1387
MONALDI	1388
PETTI	1386, 1388
REPOSSI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale	1388, 1389
VARALDO	1387
ZANE, relatore	1384, 1385, 1388
ZUGARO DE MATTEIS	1889

« Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 3 aprile 1948, n. 559, concernente il riassetto dei servizi dell'Istituto nazionale per le assicurazioni contro le malattie » (1950) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 1391, 1395
MONALDI, relatore	1391

La seduta è aperta alle ore 9,45.

Sono presenti i senatori: Angelini Cesare, Barbareschi, Bolognesi, Clemente, De Bosio, Fantuzzi, Fiore, Grava, Mancino, Mariani, Monaldi, Petti, Pezzini, Saggio, Spallicci, Vaccaro, Varaldo, Zane e Zugaro De Matteis.

Interviene il Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Repossi.

ANGELINI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Auguri per il Sottosegretario di Stato Delle Fave.

PRESIDENTE. Certamente i colleghi sono già a conoscenza del grave incidente automobilistico occorso al Sottosegretario di Stato Delle Fave. Io mi sono fatto premura di informarvi del suo stato di salute che, fortunatamente, non desta preoccupazioni, e di esprimergli i voti di sollecita guarigione da parte della 10^a Commissione.

Oggi rinnoviamo l'augurio che il Sottosegretario Delle Fave possa tornare presto a collaborare, con la sua competenza e la sua passione, ai lavori della nostra Commissione, e nello stesso tempo a coadiuvare il Sottose-

10ª COMMISSIONE (Lav., emigr., prev. soc.)

97ª SEDUTA (9 ottobre 1957)

gretario Repossi ed il ministro Gui i quali, essendo temporaneamente venuto meno un collaboratore così attivo ed efficace, vedranno accresciuta per qualche tempo la loro mole di lavoro.

REPOSSI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Posso dire che le notizie giunte fino a ieri erano buone, tanto che, se il miglioramento continuerà nello stesso modo, si spera che il Sottosegretario Delle Fave possa lasciare l'ospedale di Foligno fra dieci o quindici giorni, anche se, evidentemente, non potrà riprendere subito la sua attività.

BARBARESCHI. A nome di tutti noi, prego il Sottosegretario Repossi di voler rinnovare al Sottosegretario Delle Fave i nostri migliori auguri di pronta guarigione.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Trasformazione e riordinamento dell'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro » (1472).

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

Prima di passare all'esame degli articoli, prego il relatore, senatore Zane, di dirci se desidera aggiungere qualcosa alle relazioni che egli ha già fatto in precedenti sedute.

ZANE, *relatore*. Non ho nulla da aggiungere, dopo la relazione svolta il 20 febbraio, i successivi chiarimenti dati il 13 e il 21 marzo, ed infine l'ultima relazione del 18 luglio, nel corso della quale ho presentato i miei emendamenti. Desidero soltanto riassumere tali emendamenti come segue: conservazione della primitiva denominazione dell'Associazione; riconoscimento della personalità giuridica all'Associazione stessa; provvista di mezzi adeguati per consentire il suo funzionamento; possibilità di affidare all'Associazione anche compiti di patronato previsti dalla legge; ed infine

profonde modificazioni agli articoli 6, 7, 8 e 9 per quanto concerne gli organi periferici e centrali dell'Associazione.

Detto ciò, prego il Presidente di passare senz'altro all'esame degli articoli e degli emendamenti che sono stati presentati alla Commissione.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli.

Art. 1.

L'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro, costituita il 19 settembre 1943, eretta in ente morale con decreto luogotenenziale 22 febbraio 1945, n. 128, assume la denominazione di « Ente nazionale di assistenza per i mutilati e gli invalidi del lavoro ».

L'Ente ha personalità giuridica pubblica, ha sede in Roma, è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed è retto da uno statuto da approvarsi con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del lavoro e la previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro.

PRESIDENTE. A questo articolo è stato presentato dal relatore senatore Zane un emendamento, tendente a sostituire il testo dell'articolo stesso col seguente:

« All'Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro, eretta in ente morale con decreto luogotenenziale 22 febbraio 1945, numero 128, è riconosciuta la personalità giuridica pubblica e le è attribuita la rappresentanza e la tutela degli interessi morali e materiali dei mutilati ed invalidi del lavoro.

« Ad essa spetta la designazione, alle competenti Autorità, dei rappresentanti dei mutilati ed invalidi del lavoro negli organi degli enti ed istituti che abbiano per fine l'assicurazione, l'assistenza, la rieducazione e la istruzione dei minorati per causa di lavoro e dei loro aventi diritto.

« Dell'Associazione fanno parte tutti i mutilati ed invalidi del lavoro titolari di rendite o di assegno continuativo con diritto alla assistenza ».

ZANE, *relatore*. Mi permetto di ricordare che del mantenimento del titolo originario dell'Associazione si è parlato durante la seduta del 13 marzo, quando lo stesso Ministro del lavoro onorevole Vigorelli dichiarò di accedere a tale richiesta.

Io vorrei, però, proporre ora un emendamento al mio emendamento, vale a dire la soppressione del suo terzo comma, in quanto esso tratta di un argomento che viene poi ripreso all'articolo 3.

PRESIDENTE. A loro volta i senatori Mancino e Bolognesi hanno proposto di sostituire il testo dell'articolo col seguente:

« All'Associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro, costituita il 19 settembre 1943, eretta in Ente morale con decreto legislativo 22 febbraio 1945, n. 128, è riconosciuta la rappresentanza e la tutela degli interessi morali e materiali dei mutilati e invalidi del lavoro e dei loro aventi diritto, nonché degli aventi diritto dei caduti del lavoro, nei confronti delle pubbliche Amministrazioni, dei datori di lavoro, degli istituti di assicurazioni e presso gli enti e istituti che hanno per scopo l'assistenza, la rieducazione e il lavoro dei mutilati del lavoro e dei loro aventi diritto.

« Entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, l'Associazione deve adeguare gli atti costitutivi e relativo statuto alle norme della presente legge ».

Vorrei sapere, da uno dei presentatori di questo emendamento, se essi ritengono che sia possibile unificare i due emendamenti proposti.

MANCINO. Ritengo che, tranne alcune differenze di espressione, la sostanza dei due emendamenti sia la medesima. Non concordo però col senatore Zane quando vorrebbe rinunciare al terzo comma del suo emendamento, che contiene l'unica disposizione che, se anche non ci era propriamente sfuggita, era

stata almeno formulata da noi in maniera molto imprecisa. Noi accettiamo, perciò, il terzo comma, come accettiamo tutto l'emendamento proposto dal relatore che, come ho detto, contiene tutti gli elementi che giudichiamo importanti. Vorremmo, però, che nell'emendamento trovasse luogo anche la seconda parte di quello proposto da noi, in cui si stabilisce che l'Associazione deve adeguare i suoi atti costitutivi alle norme della presente legge.

PRESIDENTE. Il relatore ha proposto di sopprimere il terzo comma del suo emendamento solo in quanto la stessa materia verrebbe poi trattata nell'articolo 3, da lui pure proposto. Vorrei far notare però al collega Zane che i due testi non si equivalgono.

ZANE, *relatore*. A proposito della questione prospettata dal collega Mancino, dico subito di avere già previsto la necessità che l'Associazione adegui gli atti costitutivi entro un determinato periodo di tempo, e mi permetto di ricordare che nell'emendamento proposto all'articolo 2 io suggerisco precisamente un testo che prevede la messa a punto dello statuto. Infatti l'emendamento all'articolo 2 è del seguente tenore:

« L'Associazione ha sede in Roma, è sottoposta alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed è retta da uno statuto da approvarsi con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale di concerto col Ministro del tesoro ».

Per quanto riguarda la soppressione del terzo comma, sono d'accordo col Presidente nel riconoscere che tale comma non suona precisamente come il testo dell'articolo 3 da me presentato. Devo però sottolineare un particolare: il terzo comma dell'emendamento da me proposto dice: « Dell'Associazione fanno parte tutti i mutilati ed invalidi del lavoro titolari di rendite o di assegno continuativo con diritto all'assistenza ». Con questa formula noi verremmo ad escludere dall'appartenenza all'Associazione quei mutilati ed invalidi del lavoro che sono stati liquidati in capitale, secondo le disposizioni di legge. Ora, può essere che

la legge in discussione nell'altro ramo del Parlamento preveda, ad esempio, un mutamento della situazione per quanto concerne i mutilati ed invalidi del lavoro che sono stati liquidati in capitale; ed allora, nella eventualità che vengano modificate le vecchie disposizioni, noi dovremmo già prevedere che costoro entrino di fatto nell'Associazione.

Inoltre potrebbe sorgere il dubbio che le parole « con diritto all'assistenza » si riferiscano solo ai grandi invalidi.

Vi è anche questo da considerare: poichè l'articolo 2, nel testo emendato, prevede la approvazione dello statuto da parte del Presidente della Repubblica, e nello stesso statuto è contenuta la disposizione relativa all'appartenenza dei mutilati all'Associazione, io ritengo che la soppressione del terzo comma dell'articolo 1 possa essere accettata tranquillamente.

MANCINO. Come ho detto prima, noi possiamo accettare, in linea di massima, l'emendamento all'articolo 1 proposto dal relatore. Si tratta ora di vedere se viene accolta la mia proposta di includere, in tale emendamento, il secondo comma di quello presentato da me e dal senatore Bolognesi per stabilire l'adeguamento degli atti costitutivi. Noi non troviamo giusta, infatti, la disposizione proposta dal relatore Zane all'articolo 2, poichè da essa risulta evidente che lo statuto deve essere formato dal Ministero del lavoro; noi riteniamo, invece, che debba essere formato dall'Associazione ed approvato dal Ministro del lavoro.

PRESIDENTE. Questa è materia che potremmo trattare in seguito, cioè all'articolo 2. Lasciamo che l'articolo 1 stabilisca la denominazione dell'Associazione e le attribuisca la personalità giuridica.

BARBARESCHI. Vorrei che mi venisse chiarito un dubbio. Nell'articolo 1 proposto dal relatore è detto che all'Associazione è attribuita la rappresentanza e la tutela degli interessi morali e materiali dei mutilati ed invalidi del lavoro. Non vorrei, però, che ciò potesse significare che all'Associazione è affidata la tutela degli iscritti per la liquidazione del grado dell'invalidità stessa, perchè questo

non è nelle nostre intenzioni. Desidero chiarirlo affinché, nell'eventualità di un dubbio resti sancito nel resoconto che non è nostra intenzione sostituire in tal modo l'Associazione agli enti di assistenza, od anche impedire le possibilità di assistenza personale che la legge sugli infortuni prevede.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare che allo articolo 4, in cui vengono specificati i compiti dell'Associazione, il relatore ha proposto che si dica:

« Sono altresì affidati all'ente stesso compiti di patronato ai sensi del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, limitatamente ai mutilati ed invalidi del lavoro ».

Un chiarimento, perciò, dovrebbe vertere anche su questo punto, poichè tutto fa pensare che nel decreto legislativo del Capo dello Stato che regola questi compiti di patronato possa essere compreso anche quello cui ha fatto riferimento il senatore Barbareschi, relativo all'assistenza in sede di liquidazione.

DE BOSIO. L'osservazione del collega Barbareschi mi sembra fondata. Nell'articolo 1 si parla, infatti, di interessi morali e materiali. Ora, la legge distingue due tipi di interessi: semplici e legittimi in contrapposto ai diritti, nello stretto senso della parola. Ma con la locuzione « interesse morale » si intende alludere agli interessi semplici e con quella « interessi materiali » ai diritti. Per non creare confusione io penso che sarebbe opportuno usare la parola generica « interessi » per cui il periodo andrebbe così modificato: « è attribuita la rappresentanza degli interessi dei mutilati ed invalidi del lavoro ».

PETTI. Mi sembra che l'osservazione del collega Barbareschi abbia un fondamento giuridico, e io penso che si possa ovviare all'inconveniente che può sorgere dalla formulazione dell'emendamento del senatore Zane.

Quando in una legge è detto: all'Associazione è attribuita la rappresentanza, ciò significa evidentemente che soltanto quell'Associazione ha la rappresentanza, in qualsiasi grado e in qualsiasi momento, degli interessi

dei propri associati. Ma se si tratta invece di una tutela di carattere puramente morale, si potrebbe allora togliere la parola « rappresentanza », lasciando la parola « tutela ». A meno che non si ritenga opportuno attribuire realmente all'Associazione la rappresentanza, ma questo implicherebbe anche un concetto di rappresentanza giuridica. Io propongo quindi la soppressione di questa parola.

VARALDO. Trovo giustificata l'osservazione del collega Barbareschi, però mi sembra che essa debba riguardare non tanto l'articolo 1 quanto l'articolo 4.

Quando noi, infatti, specificassimo all'articolo 4 che l'Associazione può altresì svolgere compiti di patronato, escluderemmo questo monopolio che, giustamente, non le si vuol dare, pur mantenendo la formula generica della rappresentanza e tutela degli interessi.

ANGELINI. In aggiunta a quanto ha detto il senatore Varaldo, faccio questa proposta: si potrebbe, nell'articolo 1, fare riferimento all'articolo 4, poichè l'articolo 4 (e mi riferisco qui al testo governativo) specifica che l'Associazione ha semplicemente compiti di assistenza per ciò che si riferisce alle controversie sul collocamento. Io sono d'accordo col senatore Barbareschi nel senso che non si deve creare un altro patronato.

GRAVA. Il fatto di affidare al patronato l'assistenza per la liquidazione non ha grande importanza, poichè il patronato è un organo tecnico, e qualora l'invalido o il mutilato non sia d'accordo nell'accettare la liquidazione concessa può ricorrere in giudizio. La rappresentanza, allora, diviene giuridica, ed il patronato non c'entra più. L'assistenza dell'Associazione, quindi, è generale, è un indirizzo per i mutilati e gli invalidi del lavoro che molte volte ricorrono più volentieri a tale patronato che non all'avvocato, comportando ciò una spesa minore. Io direi, perciò, di non fare una questione per una cosa quasi insignificante; se vogliamo, specifichiamo pure nell'articolo 4 quali siano i compiti dell'Associazione, ma che qui si parli di rappresentanza e tutela degli interessi morali e materiali non ha grande importanza.

MANCINO. Se noi osserviamo sia il nostro emendamento che quello del collega Zane, possiamo vedere che il pericolo paventato dal senatore Barbareschi in realtà non sussiste. Infatti ambedue gli emendamenti hanno specificato, se pure non dettagliatamente, quali siano i compiti che spettano all'Associazione.

FIORE. Parlando di mutilati ed invalidi del lavoro, bisogna ricordare che esistono due fasi: quella in cui il lavoratore resta infortunato, e quella in cui gli è riconosciuto il diritto ad una certa rendita. Ora, il lavoratore viene considerato invalido nel momento in cui resta infortunato, oppure soltanto dopo, quando gli è concessa la pensione?

Nella prima fase, che è quella cui alludeva il collega Barbareschi, è chiaro che il lavoratore è libero di rivolgersi a qualsiasi patronato, affinché siano tutelati i suoi interessi in sede di liquidazione, poichè tutti i patronati hanno compiti specifici a tale proposito. La legge, quindi, parla evidentemente di rappresentanza e di tutela solo con riferimento alla fase successiva, cioè dopo che è stata concessa la rendita. Ed allora concordo col collega Petti nel dire che, forse, sarebbe opportuno togliere dall'articolo 1 la parola « rappresentanza » e lasciare la parola « tutela ». In questo caso, infatti, il pericolo non è grave, mentre lo sarebbe se, come faceva osservare il senatore Barbareschi, nella fase di liquidazione, in cui non si è ancora stabilito a quanto abbia diritto il lavoratore infortunato, venisse a funzionare come patronato soltanto l'Associazione. Ciò significherebbe svuotare completamente la azione dei patronati già esistenti e creare il monopolio completo dei patronati; completo, perchè una parte importantissima dell'attività dei patronati consiste proprio nella assistenza degli infortunati del lavoro. Senza contare che i contributi del Ministero del lavoro ai patronati si fondano sugli infortuni, per cui verremmo a danneggiarli finanziariamente.

Questa è la nostra preoccupazione, e a questo rischio noi vorremmo ovviare con qualche formula, od anche con una dichiarazione del rappresentante del Governo che resti a verbale, e che dica che non si intende assolutamente dare all'Associazione come tale questa facoltà di

assistenza in sede di liquidazione, e che si lascia ai vari patronati l'assistenza ai lavoratori fino al momento in cui viene concessa la rendita.

PETTI. Devo anzitutto constatare che due colleghi non avvocati, cioè il senatore Fiore e il senatore Barbareschi, hanno, per le attività molteplici che svolgono, una mente giuridica forse più sottile di quella che possono avere i legali e gli avvocati. Io concordo coi colleghi, e penso che si possa mutare la dizione dello articolo 1, se siamo tutti dello stesso parere circa i limiti della tutela affidata all'Associazione, e circa il fatto che l'Associazione non può né deve avere la rappresentanza nella fase di liquidazione dell'indennità.

Noi potremmo, quindi, al primo comma dell'articolo 1, sopprimere la parola « rappresentanza » ed aggiungere alla frase « è attribuita la tutela degli interessi morali e materiali dei mutilati e invalidi del lavoro » le seguenti parole: « in conformità di quanto è previsto al successivo articolo 4 ».

Mi pare che, in tal modo, la questione verrebbe risolta.

MONALDI. Se il terzo comma dell'articolo 1 fosse mantenuto, non potrebbe più nascere alcuna discussione, e potrebbe anche rimanere la parola « rappresentanza ».

ZANE, *relatore*. Non ho difficoltà ad accettare l'emendamento proposto dal senatore Petti.

REPOSSI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Mi pare che i problemi che sorgono dall'esame dell'articolo 1 siano problemi di fondo, che investono tutto il disegno di legge. Bisogna, anzitutto, stare attenti e non trasformare in un diritto esclusivo dell'Associazione la rappresentanza nelle eventuali controversie per il riconoscimento del grado d'invalidità. Secondo me, finché un individuo non è stato dichiarato mutilato o invalido del lavoro, non ha acquisito il diritto di appartenenza all'Associazione. Ora, per quanto riguarda questa prima fase, il punto da porre in discussione è questo: se si possa consentire anche alla Associazione d'intervenire per una azione di tutela o di assistenza,

oppure se ci si debba attenere al principio che l'Associazione interviene solo quando il lavoratore abbia acquisito il diritto di appartenenza all'Associazione stessa.

Successivamente il secondo comma dell'articolo 1 dice: « Ad essa spetta la designazione, alle competenti Autorità, dei rappresentanti dei mutilati ed invalidi del lavoro... ». Con questo si deve intendere che coloro che verranno nominati avranno, nel settore in cui verranno posti, l'effettiva rappresentanza degli interessi dei mutilati ed invalidi del lavoro per ciò che è specificato nella legge. Credo che si possa accettare la soppressione, al primo comma, della parola « rappresentanza », con l'intesa precisa, però, che l'Associazione può svolgere la funzione di patronato nei riguardi dei propri iscritti. Sarebbe infatti molto strano escludere per l'Associazione le funzioni di assistenza in questi casi. Vedremo questo più precisamente nell'articolo 4, cercando però una formula che, da una parte, non conceda all'Associazione l'esclusiva dell'assistenza a chi non ne ha ancora il diritto, e dall'altra consenta tali atti di patronato verso chi è iscritto all'Associazione stessa.

Concludendo, accetto l'emendamento proposto dal relatore Zane, e mi rimetto alla Commissione per quel che riguarda la soppressione, al comma primo, della parola « rappresentanza », riservandomi di ritornare sull'argomento in sede di discussione dell'articolo 4.

ZANE, *relatore*. I chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo mi hanno ancor più convinto della necessità che siano anzitutto fissati i compiti dell'Associazione, ed in secondo luogo delle gravi conseguenze che comporterebbe per l'Associazione stessa il negarle l'attribuzione della rappresentanza, modificando il primo comma del testo sostitutivo da me proposto per l'articolo 1.

GRAVA. Non ho alcuna difficoltà ad accettare che sia soppressa nel primo comma la parola « rappresentanza », restando inteso che così agendo, noi intendiamo — come ha precisato il senatore Fiore — negare all'Associazione la rappresentanza di coloro che non sono ancora stati ufficialmente dichiarati invalidi. Peraltro, dal disegno di legge si deduce che, quan-

do si prendono in considerazione gli invalidi o mutilati ufficialmente riconosciuti, la tutela e la rappresentanza sono affidate esclusivamente all'Associazione, ciò che costituisce una soluzione non molto felice. Inoltre, nel secondo comma si stabilisce che all'Associazione spetta la designazione, alle competenti Autorità, dei rappresentanti dei mutilati ed invalidi del lavoro negli organi degli enti ed istituti che abbiano per fine l'assicurazione, l'assistenza, la rieducazione e l'istruzione dei minorati per causa di lavoro e dei loro aventi diritto. A me sembra dunque che vi sarebbe una contraddizione se togliessimo la rappresentanza dal primo comma e lasciassimo il secondo come è stato formulato dal relatore.

ZUGARO DE MATTEIS. Vorri formulare una proposta inversa a quella del senatore Zane, cioè di rinviare in sede di discussione dell'articolo 4 tutto ciò che ha attinenza alle attribuzioni dell'Associazione, perchè in tale articolo potrebbe trovare sede più logica la definizione di tali compiti. L'articolo 1 praticamente dovrebbe limitarsi a riconoscere la personalità giuridica dell'Associazione, cioè dovrebbe essere approvato sostanzialmente nel testo governativo, con l'aggiunta dell'ultimo comma del testo sostitutivo proposto dal senatore Zane.

REPOSSI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Occorre fare molta attenzione agli emendamenti che si intendono apportare e tener presente che è facile cadere nell'errore di modificare tutta una struttura. Poniamo mente, per esempio, alla Associazione mutilati ed invalidi di guerra, che ha suoi determinati compiti e una sua struttura. Quindi, se si vuol apportare qualche lieve modificazione e giungere così all'approvazione del provvedimento, ne sarò lieto, in quanto i mutilati e invalidi del lavoro potranno dire che abbiamo dato prova di buona volontà, ma è opportuno prendere in considerazione quelle proposte concrete, che siano tali da non portarci a rimettere in discussione lo spirito informatore del disegno di legge.

BARBARESCHI. In questo articolo 1, quando si parla dei compiti dell'Associazione, in-

vece di limitarsi a fare un riferimento al solo articolo 4, mi sembra che si potrebbe dire in modo più generico « nei limiti previsti dalla legge ».

PRESIDENTE. Tenuto conto del fatto che la Commissione ha ormai ampiamente udito i vari punti di vista, penso che sarebbe opportuno procedere alla nomina di una Sottocommissione, cui commettere il compito di predisporre un testo concordato di tutti gli articoli, tenendo in considerazione gli emendamenti proposti. Tale Sottocommissione dovrebbe presentare il risultato del suo lavoro nella settimana prossima, in modo che l'esame del disegno di legge possa essere completato rapidamente, senza inutili perdite di tempo.

FIORE. Dobbiamo stabilire che cosa vogliamo fare di questa Associazione; questo è il nocciolo, altrimenti poi troveremo argomenti di disaccordo nell'esame dell'articolo 2, dell'articolo 6 e dell'articolo 7. Il rappresentante del Governo ha fornito una indicazione in proposito, accennando alla Associazione fra mutilati e invalidi di guerra. Noi vediamo l'Associazione fra mutilati e invalidi del lavoro posta sullo stesso piano di quella fra mutilati e invalidi di guerra, con lo stesso diritto di nominarsi gli organi dirigenti centrali, di indire i suoi congressi e via dicendo.

Nel corso della discussione è emerso un grave pericolo, quello cioè che agli appartenenti alla Associazione cui si riferisce il disegno di legge, lavoratori degni della massima considerazione che hanno subito infortuni sul lavoro, ad un certo punto si vieti di esprimere il proprio pensiero in seno alla loro Associazione, e di eleggere i propri dirigenti. Perchè, così come è stato congegnato il provvedimento, i rappresentanti dei mutilati e degli invalidi verranno a trovarsi in minoranza allorchè gli organi della Associazione saranno chiamati ad adottare decisioni. Sappiamo benissimo come funzionano i Consigli di amministrazione, e quanto vi influiscano le rappresentanze dei lavoratori. Noi intendiamo che l'Associazione fra mutilati ed invalidi del lavoro rimanga libera, cioè che i lavoratori infortunati possano iscriversi liberamente all'Asso-

ciazione, riunirsi a congresso, eleggere i propri dirigenti ed il proprio presidente.

Si afferma che lo Stato ha il dovere di controllare come si spenda il denaro versato all'Associazione dall'I.N.A.I.L., perchè oltre al contributo dei lavoratori affluirebbe a tale Istituto anche una quota versata dallo Stato. Ciò in verità non si è sinora verificato, e potrebbe solo avvenire che il ministro Gui intendesse presentare ora un disegno di legge in proposito. Comunque, sta di fatto che questo controllo potrebb'essere esercitato dallo Stato per il tramite del collegio sindacale.

Non sono affatto d'accordo con la proposta di affidare al Governo la nomina del presidente dell'Associazione. Il senatore Angelini può testimoniare quale influenza abbiano i rappresentanti dei lavoratori in seno ai Consigli di amministrazione dell'I.N.A.I.L. e di altri istituti del genere. Dobbiamo evitare che l'Associazione si trasformi in una controparte rispetto ai lavoratori, una controparte con cui si sia costretti a lottare per far riconoscere i diritti di chi lavora.

Vogliamo proprio togliere ai mutilati e agli invalidi del lavoro la possibilità di eleggersi i propri dirigenti? Una volta dissi che non riuscivo a comprendere perchè, mentre un cieco di guerra o un grande invalido di guerra gode di una determinata pensione, un cieco ed un grande invalido del lavoro, nelle identiche condizioni, dovesse accontentarsi di un assegno nettamente inferiore. A me pare che tanto gli uni quanto gli altri abbiano combattuto per la difesa del Paese, sia pure in campi diversi, e che perciò debbano essere posti sul medesimo piano. Altrimenti riduciamo queste persone, già minorate nell'efficienza fisica, ad essere anche minorate nella libertà. Si parla spesso di libertà, di democrazia, facciamo un abuso di queste parole e poi, al momento di tradurle in pratica, diciamo ai mutilati e agli invalidi del lavoro che debbono versare una determinata quota, che debbono essere tutelati, ma che, in quanto ad eleggere i propri dirigenti, debbono disinteressarsene perchè di ciò si occupa il Governo.

Il problema fondamentale consiste proprio nel chiarire tali concetti fondamentali, perchè per quanto ha attinenza agli articoli del dise-

gno di legge si potrà sempre giungere ad un accordo. Occorre insomma che per i mutilati e gli invalidi del lavoro ci poniamo sul medesimo piano dei mutilati e invalidi di guerra. A questi ultimi sono riconosciuti pienamente i diritti di eleggersi i propri dirigenti e d'indirizzare la propria Associazione. Noi desideriamo che anche i mutilati e gli invalidi del lavoro fruiscano di analoghi diritti.

Sono d'accordo col Presidente sulla opportunità di nominare una Sottocommissione per preparare un testo concordato. Tale Sottocommissione però non dovrà limitare il proprio lavoro a togliere o lasciare la parola « rappresentanza », ma dovrà fissare chiaramente i concetti di fondo. Altrimenti, perdurando una situazione inaccettabile come è l'attuale, è chiaro che noi ci varremmo delle facoltà concesse dal Regolamento del Senato. Potremo trovarci d'accordo o in disaccordo su questioni formali riguardanti i vari articoli, ma è chiaro che quella che ho enunciata come questione di fondo è davvero un argomento molto serio, sul quale non possiamo assolutamente scendere a compromessi.

PRESIDENTE. Anche nel caso, sempre prevedibile, che si realizzi l'ipotesi formulata dal senatore Fiore, ritengo che il lavoro della Sottocommissione si rivelerebbe utilissimo, quanto meno per l'esame che noi dovremmo proseguire in sede referente.

GRAVA. Concordo col senatore Zugaro de Matteis, sull'opportunità che nel primo articolo ci si limiti a definire l'Associazione, attribuendole la personalità giuridica. In questo modo l'articolo 1 potrebbe essere anche immediatamente approvato. Per quel che concerne poi la rappresentanza, l'assistenza e quant'altro ha sinora costituito insuperabile ostacolo, una volta stabilito che cosa intendiamo che sia questa Associazione e quali attribuzioni le riconosciamo, tutto il resto discenderà come corollario. Se riusciremo a raggiungere un accordo, bene; altrimenti la parte contraria potrà valersi delle facoltà concesse dal Regolamento. Faccio presente comunque al senatore Fiore che il Governo non può limitarsi a controllare solamente attraverso i

Sindaci l'uso del denaro che dà. Lo Stato contribuisce anche in questo campo e ha il diritto di essere rappresentato nel Consiglio di amministrazione che sovrintende alla Associazione. Non dico che lo Stato debba esservi rappresentato in maniera assolutamente preminente, ma affermo che lo Stato ha il dovere di controllare la vita dell'Associazione. Comunque anche questo scaturirà come corollario dei compiti che saranno attribuiti alla Associazione. Pertanto, concordo con la proposta di nominare una Sottocommissione, con la raccomandazione però che sia limitata quanto più è possibile nel numero dei componenti e che concluda presto e in maniera concreta il suo lavoro.

PRESIDENTE. Propongo la costituzione di una Sottocommissione, che cerchi di coordinare il testo degli emendamenti ai vari articoli e di predisporre quindi un testo concordato del disegno di legge, da sottoporre al voto della Commissione. La Sottocommissione dovrebbe essere composta dai senatori Zane, Clemente, Mancino, Petti e Zugaro de Matteis.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Discussione e rinvio del disegno di legge: « Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 3 aprile 1948, n. 559, concernente il riassetto dei servizi dell'Istituto nazionale per le assicurazioni contro le malattie » (1950)
(Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 3 aprile 1948, n. 559, concernente il riassetto dei servizi dell'Istituto nazionale per le assicurazioni contro le malattie », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

MONALDI, relatore. Il disegno di legge che è sottoposto al nostro esame concerne la ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 3 aprile 1948, n. 559, riguardante il riassetto

dei servizi dell'Istituto nazionale per le assicurazioni contro le malattie.

Può apparire legittimo domandarsi perchè si sia tanto atteso a dare il dovuto perfezionamento a quel decreto legislativo. Rispondere a questo quesito significa anche giustificare, almeno sul piano generale, le modifiche e le integrazioni che ad esso vengono proposte.

L'I.N.A.M. raccolse l'eredità della Cassa nazionale degli addetti al commercio, della Federazione nazionale delle Casse mutue per i lavoratori dell'industria, della Federazione nazionale per i lavoratori del credito, delle assicurazioni e dei servizi tributari appaltati; delle Casse provinciali della Venezia Giulia e della Venezia Tridentina; di Casse ed Enti minori operanti nel campo dell'assistenza contro le malattie.

L'atto di nascita dell'Istituto segna la data dell'11 gennaio 1943.

Sul finire di una guerra disastrosa e nei primi tempi di una faticosa ricostruzione della nazione, l'I.N.A.M. avrebbe dovuto assimilare, selezionandoli e disponendoli in una rigorosa scala gerarchica, gli uomini provenienti dalla miriade di Enti che per legge era chiamato ad assorbire.

Per dare la possibilità all'Istituto di assolvere questo compito, fu emanato il decreto legislativo 3 aprile 1948, n. 559, col quale il Presidente dell'Istituto veniva autorizzato a riorganizzare i servizi, anche licenziando o modificando la posizione del personale esistente e disponendo la formulazione del regolamento organico.

In ottemperanza alle cennate disposizioni il regolamento organico del personale fu redatto ed approvato con decreto interministeriale in data 18 marzo 1950.

In teoria ci si sarebbe potuto attendere che i due fondamentali problemi — riorganizzazione dei servizi e posizione del personale esistente — contemplati dal menzionato decreto legislativo, perfezionato dal successivo regolamento, dovessero trovare adeguata soluzione.

La realtà è stata un po' diversa. Del personale esistente al momento dell'emanazione del regolamento sono rimaste al di fuori dei ruoli alcune centinaia di unità, esattamente 635, di

10^a COMMISSIONE (Lav., emigr., prev. soc.)97^a SEDUTA (9 ottobre 1957)

cui 545 dei ruoli amministrativi e 90 dei ruoli sanitari, che tuttavia sono state utilizzate dall'Istituto per compiti e con mansioni diverse.

Sarebbe illogico e anche non umano pretendere che questo personale, utile e insieme idoneo a funzioni vitali per l'Istituto, sol perchè non rientrante nei limiti numerici del regolamento dovesse essere abbandonato; nè d'altra parte parrebbe equo lasciarlo in una posizione di provvisorietà, senza alcun riconoscimento giuridico e gerarchico. Da qui le disposizioni contemplate negli articoli 2, 3 e 4 del disegno di legge sottoposto al nostro esame, relative all'istituzione di due ruoli speciali ad

estinzione, uno per il personale amministrativo e uno per il personale sanitario.

Si è già detto che i due ruoli operano nell'ambito di 545 unità per il ruolo amministrativo e di 90 unità per il ruolo sanitario. Ambedue i ruoli sono classificati di gruppo A e vengono ripartiti nei primi sei gradi dei ruoli organici ordinari, dato che tutte le unità a cui si riferiscono fanno parte del personale direttivo e di concetto.

La distribuzione presumibile nei ruoli e nei gradi è quella di cui alla tabella seguente, fondata su indicazioni che mi sono state fornite dalla Direzione dell'I.N.A.M.:

**PERSONALE IN SERVIZIO PROVVISORIO DEI REQUISITI, DI CUI ALL'ARTICOLO 3
DEL DISEGNO DI LEGGE,
PER ESSERE COLLOCATO NEI RUOLI SPECIALI AD ESTINZIONE**

Ruolo speciale ad estinzione amministrativo		Ruolo speciale ad estinzione sanitario	
Grado	Numero dipendenti	Grado	Numero dipendenti
I	3	I	1
II	15	II	7
III	38	III	19
IV	88	IV	21
V	148	V	15
VI	253	VI	27
	545		90

La tabella è presuntiva perchè, mentre è vero che i ruoli ad estinzione opereranno nell'ambito di 635 unità complessive, la immisione delle singole unità è subordinata alla richiesta da parte degli interessati e alla valutazione di merito, fatta dalla Commissione

prevista dall'articolo 81 del regolamento organico.

Anche se la ratifica del decreto legislativo 3 aprile 1948, n. 559, fosse avvenuta a breve distanza di tempo dall'emanazione del regolamento del marzo 1950, il problema fin qui esa-

10ª COMMISSIONE (Lav., emigr., prev. soc.)

97ª SEDUTA (9 ottobre 1957)

minato avrebbe domandato una soluzione e quindi sarebbe stata giustificata un'integrazione delle disposizioni contenute in quel decreto legislativo e nel successivo regolamento organico.

Oggi — alla distanza di quasi 10 anni dall'emanazione del decreto e di più di sette dall'emanazione del regolamento — l'Istituto ha manifestato esigenze nuove connesse con l'estensione delle sue funzioni e dei suoi compiti in dipendenza delle leggi assistenziali via via succe-

dutesi e anche in dipendenza del perfezionamento dei servizi assistenziali.

L'I.N.A.M., in effetti, è una istituzione in crescente sviluppo e in rapido dinamismo. Le nuove esigenze, ovviamente, non sono di oggi: si sono andate via via affermando e gli organi responsabili vi hanno fatto fronte con personale a rapporto temporaneo, al di fuori dei limiti degli organici. Al riguardo, la situazione in atto al 31 dicembre 1956, si desume dalla seguente tabella:

TABELLA DI RAFFRONTO TRA IL NUMERO DEI POSTI DI ORGANICO ED IL NUMERO DEI DIPENDENTI IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 1956

Posti di organico	Personale in servizio al 31 dicembre 1956		Eccedenza del personale in servizio sui posti di organico		
			Assoluta	in %	
Personale amministrativo	8.900	A normale rapporto di impiego.	8.322	1.342	15,67
		Temporaneo	1.920		
			10.242		
Personale sanitario	900	A normale rapporto di impiego.	763	1.084	120,44
		A speciale rapporto di impiego.	1.281		
			1.984		
Personale d'ordine sanitario	2.000	A normale rapporto di impiego.	1.693	921	46,05
		A speciale rapporto di impiego.	1.228		
			2.921		

Il disegno di legge sottoposto al nostro esame dà soluzione ai problemi che ho accennati, autorizzando, nell'articolo 9, il Consiglio di amministrazione ad adeguare quantitativamente gli organici alle esigenze dell'Istituto. Per quanto riguarda il personale amministrativo, si fissa il limite del 20 per cento sugli attuali posti di organico; per il personale sanitario (medici) e per il personale d'ordine sanitario (infermieri) non si stabiliscono limiti.

Le norme previste dal presente disegno di legge vengono completate con l'estensione al personale dell'Istituto dei benefici per l'esodo volontario quali sono stati previsti per il personale statale.

Un problema che dal regolamento emanato nel marzo 1950 non ha avuto adeguata soluzione è quello dell'organizzazione dei servizi. L'I.N.A.M., nell'assolvimento delle proprie funzioni, oltre ad esigenze generali, ha esi-

genze particolari che ogni giorno assumono più consistente fisionomia. Ne deriva la necessità di definire certi determinati compiti, anche negli uomini e nei servizi: da ciò sorge la proposta contenuta nell'articolo 9 del disegno di legge, riguardante l'istituzione di ruoli tecnici. Quali debbano essere questi ruoli, l'articolo 9 non dice. Da precise informazioni assunte e da assicurazioni fornite dagli organi responsabili, risulterebbe che i ruoli speciali contempleranno un servizio legale, un servizio attuariale, un servizio tecnico (comprendente ingegneri, architetti, geometri, disegnatori) e un ruolo dei farmacisti (attualmente compresi nel ruolo sanitario).

Inoltre lo stesso articolo 9 autorizza il Consiglio di amministrazione ad istituire vice direttori generali. Il numero non è precisato né sono precisate le loro mansioni. Sarebbe tuttavia che l'Istituto intenda avvalersi della norma nominando tre vice direttori generali, di cui uno medico.

Onorevoli colleghi, i termini del disegno di legge al nostro esame inducono a qualche considerazione. L'I.N.A.M. ebbe una legge istitutiva (11 gennaio 1943, n. 138), che il tempo ha riconosciuto del tutto inadeguata e con paurose lacune. Il 3 aprile 1948 venne emanato il decreto legislativo che doveva portare al regolamento e all'inquadramento del personale. Con decreto interministeriale del 18 marzo 1950 venne approvato il regolamento organico del personale, integrato da norme transitorie per l'inquadramento del personale esistente all'epoca della emanazione del regolamento. L'inquadramento venne reso effettivo nel 1954. Oggi, prendendo occasione dalla ratifica del decreto legislativo del 1948, vengono proposte altre norme, alcune integrative delle precedenti, alcune innovatrici. È naturale domandarsi se le norme che si è chiamati ad approvare siano conclusive per il settore organizzativo e del personale del nostro massimo istituto assistenziale.

Le norme integrative si riferiscono al personale già in funzione prima della emanazione del regolamento, e che non trovò possibilità di inquadramento per insufficienza dei posti previsti. L'istituzione di ruoli transitori ad

estinzione, per questo personale, mi sembra essere atto di giustizia.

Le norme innovatrici, contenute nell'articolo 9, prevedono l'istituzione di posti di vice direttore generale e l'istituzione di ruoli tecnici. In linea generale nulla sembrerebbe doversi eccepire: un istituto delle dimensioni dell'I.N.A.M. ha indubbiamente esigenze specifiche che richiedono organi e persone qualificate. Ma per una solida costruzione, meglio sarebbe stato che tali esigenze fossero prospettate nella loro natura e nei loro limiti, al fine di dare al legislatore la possibilità di fissare numero e qualifica dei vice direttori generali; numero, qualifica ed estensione dei ruoli tecnici.

È ben vero che lo strumento creato dall'articolo 9 viene consegnato ad un organo altamente responsabile quale è il Consiglio di amministrazione. In realtà, però, meglio sarebbe stato indicare come quello strumento debba essere usato. E ciò dico in funzione di tanti insegnamenti, che derivano dal passato di questo travagliato Istituto e dalle difficoltà che sorgono tutte le volte che debbono essere prese in esame situazioni di singole persone. E io aggiungo che le perplessità si accrescono in forza di un altro ordine di considerazioni.

L'articolo 9 consente l'adeguamento numerico del personale alle accresciute esigenze funzionali dell'Istituto. Per il personale amministrativo viene fissata un'aliquota corrispondente al 20 per cento dei posti di ruolo previsti dall'attuale regolamento. Per il personale sanitario non sono previsti limiti, e ciò in vista del fatto che già in atto esiste una eccedenza rispetto ai posti di organico di oltre il 120 per cento.

Questi spostamenti potrebbero far pensare che l'I.N.A.M. vada modificando la propria struttura, forse per porsi su direttive diverse da quelle previste nel 1950, all'atto in cui fu redatto il regolamento. In realtà, non è questo il significato dei menzionati spostamenti, che in pratica sono stati già attuati con immissione di personale a rapporto d'impiego temporaneo, e che la presente legge è chiamata a regolarizzare sul piano giuridico e dell'inquadramento nei ruoli.

D'altra parte l'ampliamento del ruolo sanitario, innanzitutto, non sposta sensibilmente le proporzioni con il ruolo amministrativo; ma, a parte le proporzioni, l'ampliamento del ruolo sanitario non ha riflessi sulla natura dell'assistenza erogata dall'Ente, perchè i sanitari di questo ruolo non sono chiamati a dare prestazioni professionali, sibbene a curare e soprattutto a controllare l'organizzazione dell'assistenza: in termine più comprensivo si potrebbe dire che gli ampliamenti previsti dalla presente legge arricchiscono la burocrazia dell'assistenza.

Ciò non può non suscitare perplessità in tutti coloro, ed io sono decisamente fra questi, che nell'attuale impostazione dell'I.N.A.M. non riconoscono basi e direttive adeguate per un congruo assetto organizzativo dell'assistenza sociale in genere e di quella sanitaria in particolare.

La precedente conclusione tuttavia non mi solleverebbe dalle responsabilità che assumerei nella mia veste di relatore, qualora proponessi agli onorevoli colleghi un riesame critico di questo disegno di legge.

L'iter di questo disegno di legge è stato lungo, travagliato, ricco di vicende. Nelle conclusioni sono rappresentate le giuste aspirazioni di tanti, che da lunghi anni danno la loro opera all'Istituto; le comprensibili ansietà di un numero cospicuo di amministrativi, di medici, di farmacisti, d'infermieri che, entrati con rapporto di impiego temporaneo, guardano a questa legge come allo strumento che assicurerà loro l'avvenire. E vorrei anche aggiungere che nelle conclusioni di quell'iter di cui vado parlando, e del quale durante l'esposizione ho ricordato le tappe fondamentali, sono anche le speranze di dare all'Istituto un migliore assetto organizzativo.

Per queste considerazioni io oso pregare gli onorevoli colleghi di dare il loro assenso al presente disegno di legge nel testo approvato e trasmesso dall'altro ramo del Parlamento.

Alla preghiera però che ho or ora rivolto agli onorevoli colleghi senatori, mi corre il dovere di aggiungerne un'altra indirizzata all'onorevole rappresentante del Governo.

L'onorevole Repossi si sarà alquanto meravigliato che io, medico, nel trattare dei vice-

direttori generali non abbia invocato che uno dei posti sia riservato a un medico. In realtà, più volte durante questa esposizione è passato nella mia mente questo pensiero, ma tutte le volte mi sono rifiutato di concretarlo in proposta. In altri tempi ritenni che una vice-direzione generale sanitaria, accanto alla Direzione generale, potesse costituire utile strumento per qualificare funzionalmente l'I.N.A.M. Oggi non sono più di questo parere, e me ne allontano ancor di più dal momento che, in applicazione dell'articolo 9 della presente legge, un'eventuale vicedirezione generale sanitaria si verrebbe a trovare come organismo di pari autorità con vicedirezioni generali di altra natura, il che non ne renderebbe proficua l'attività, in un Istituto che ha per finalità massima l'assistenza al malato.

Se si vuole che l'I.N.A.M. diventi il centro riconosciuto, qualificato e anche amato della assistenza sanitaria della Nazione, è necessario ricostituirne le fila con nuovo spirito informatore, aggiornarne e completarne le leggi a partire da quella istitutiva, raccogliere l'immenso materiale che via via si è andato accumulando e farne nuova materia coordinata e pienamente operante.

Questa preghiera io faccio all'onorevole rappresentante del Governo, affinchè non si veda in questa legge un superamento di tutte le riserve che da ogni parte vengono sollevate nei confronti dell'attuale posizione dell'I.N.A.M. Il Governo vigili e predisponga un suo programma.

La 10ª Commissione del Senato sarà sempre pronta a portare il suo contributo alla valorizzazione di un Ente, che deve costituire uno degli strumenti più validi per la sicurezza e la pace sociale.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione di questo disegno di legge è rinviato alle prossime sedute.

La seduta termina alle ore 11,50.

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari.