SENATO DELLA REPUBBLICA

10ª COMMISSIONE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

VENERDÌ 23 NOVEMBRE 1956

(76ª Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente PEZZINI

INDICE

Disegno di legge:

« Assistenza sanitaria agli artigiani » **(1651)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(Seguito della discussione e rinvio):**

PRESIDENTE . . *Pag.* 1055, 1057, 1060, 1062, 1065
BARBARESCHI 1056
BOLOGNESI 1059, 1060, 1061
GRAVA, *relatore* . . 1057, 1058, 1059, 1060, 1061
MANCINO 1061
SABATINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* . . . 1058, 1064

La seduta è aperta alle ore 9,45.

Sono presenti i senatori: Angelini Cesare, Barbareschi, Bolognesi, Clemente, Fantuzzi, Grava, Mancino, Petti, Pezzini, Saggio, Sibille, Spallicci, Vaccaro e Varaldo.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Bitossi e Fiore sono sostituiti rispettivamente dai senatori Corsini ed Asaro.

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

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

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Assistenza sanitaria agli artigiani » (1651) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Assistenza sanitaria agli artigiani », già approvato dalla Camera dei deputati.

Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, nella precedente seduta si è svolta un'ampia discussione generale su questo disegno di legge, alla quale hanno partecipato vari colleghi; il seguito della discussione stessa è stato poi rinviato alla seduta di oggi.

Prima di dare la parola ad altri oratori, vorrei leggere (anche perchè possa tenerne conto il relatore nella sua replica) il parere che ci è pervenuto dalla 11ª Commissione (Igiene e sanità). Come ricorderete la 11ª Commissione aveva rivendicato a sè la competenza per l'esame di questo disegno di legge. Noi ottenemmo invece che fosse riconosciuta la nostra competenza prevalente e chiedemmo il parere della 11ª Commissione. Ecco il testo di questo parere:

« L'11ª Commissione permanente del Senato, procedendo all'esame del disegno di legge: " Assistenza sanitaria agli artigiani " (1651), non può fare a meno di esprimere preliminarmente la sua meraviglia per non essere stata non

solo investita dell'esame e dell'approvazione di detto disegno di legge, ma neanche richiesta del parere se non dopo la precisa presa di posizione del suo Presidente.

« Il disegno di legge all'esame non tratta solo un problema economico, ma investe il vasto settore della erogazione dell'assistenza sanitaria e per quanto riguarda il come tale assistenza sia erogata è problema squisitamente tecnico sanitario.

« Ora è veramente deplorevole che a tale proposito non si sia sentito il bisogno di includere l'organo massimo sanitario nazionale, l'A.C.I.S., come organo di vigilanza. A questo riguardo la Commissione propone che l'articolo 6 venga emendato in tal senso, e cioè aggiungendo alla fine del terzo comma le parole " nonchè a quella dell'A.C.I.S. per quanto attiene alla vigilanza sanitaria ".

« Una osservazione poi di carattere fondamentale è la limitazione delle prestazioni previste dall'articolo 5. Lasciare alla facoltà di ogni mutua provinciale di ampliare o meno la erogazione dell'assistenza porterà ad un mosaico di prestazioni diverse da provincia a provincia. Tale soluzione a mosaico inciderà notevolmente sulla funzionalità della Federazione mettendola nell'impossibilità di controlli efficienti a meno di non ricorrere a notevoli aggravi a carico degli assistiti; a prescindere poi dalla strana enunciazione contenuta nel primo comma dell'articolo 22 dalla quale si potrebbe evincere che l'assistenza generica sarà concessa in sostituzione dell'assistenza ospedaliera in regioni ad attrezzatura ospedaliera deficiente, ciò che legittimerebbe una reversibilità di concetti là dove l'attrezzatura ospedaliera fosse efficiente. E questo naturalmente con vantaggio notevole dell'assistito, ma con danno economico della mutua.

« La Commissione propone poi, sempre all'articolo 5, di modificare il sesto comma sopprimendo il periodo che dice: « La mutua provinciale potrà aprire propri ambulatori per l'assistenza specialistica e generica con medici a rapporto d'impiego », e ciò per due ragioni, l'una di carattere economico e l'altra di carattere sanitario. La ragione economica è questa: essere assurdo creare ambulatori quando sono a disposizione della mutua, e senza spesa di impianto e di manutenzione, tutti gli ambulatori dei professionisti medici; la ragione di carattere sanitario è che l'assistenza diretta che si vuol contrabbandare con tale dizione è stata sempre condannata dalla coscienza dei medici, come antisociale e scientificamente contraria agli interessi degli assistiti.

« Ultimo motivo di perplessità per la Commissione è il fatto che il disegno di legge limita al minimo la collaborazione con i sanitari che sono gli attori, diciamo così, numero uno, dopo gli assistiti, dell'assistenza sanitaria e si raccomanda che almeno ai medici previsti dagli articoli 10 e 16 sia concesso il voto deliberativo.

« Con le modifiche sopra esposte, l'11ª Commissione spera di aver contribuito a migliorare un provvedimento di legge che a suo avviso meriterebbe un più approfondito studio per non finire col tradire lo spirito informatore veramente commendevole che deve essere alla base di ogni bene intesa assistenza sanitaria sociale ».

BARBARESCHI. Molto brevemente, desidero richiamare una mia antica idea.

Ho sempre sostenuto che l'assicurazione contro le malattie dovesse avere una struttura meno accentrata delle altre nostre assicurazioni sociali. È il carattere stesso di questa assicurazione che, a mio parere, consiglia il decentramento. Mentre nell'assicurazione d'invalidità e vecchiaia sono elementi fissi quelli che determinano il diritto alla pensione, nell'assistenza di malattia c'è grande varietà di bisogni. D'altra parte, in Italia c'è una tradizione mutualistica che risale ai primi tempi della nostra unità nazionale, per cui si sono creati enti e si sono fatte esperienze che non debbono essere trascurate. A dimostrazione, poi, della bontà del principio, vale per me anche l'eredità che noi ricevemmo nel 1919. L'assicurazione contro le malattie, che da noi in quell'epoca non esisteva, era già praticata in Austria-Ungheria; e gli anziani ricorderanno che le Casse distrettuali esistenti nell'impero austro-ungarico rappresentavano, per l'assistenza di malattia, qualcosa di meglio di ciò che noi abbiamo saputo creare, poi, quando, cercando di completare l'assistenza malattie che era stata fatta nel periodo fascista, dovemmo mettere mano a quella riorganizza-

zione, che procedette stentamente e per gradi, e che finì in quell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie che alla nostra Commissione, specialmente, è noto per i sacrifici e per le spese che fece sopportare alla classe lavoratrice e alle casse dello Stato.

Quindi, in linea di principio, io ho veduto volentieri, tanto nell'assicurazione per i coltivatori diretti, quanto in questa nuova assicurazione per gli artigiani, ammettere le Casse provinciali e addirittura, occorrendo, anche le Casse comunali. Però il modo in cui le facciamo funzionare fa mancare loro quella relativa autonomia di cui hanno bisogno per effettivamente affermarsi; e dico relativa autonomia, perchè io non vorrei lasciare alle Casse comunali e provinciali la possibilità di assorbire e spendere esse stesse il totale dei contributi raccolti; non vorrei rinunciare al principio della solidarietà nazionale, per cui dobbiamo andare incontro alle zone più bisognose, al di là dei proventi derivanti dai contributi.

Però fra il garantire questa solidarietà e il far convergere al centro tutte o quasi le risorse, c'è una grande differenza.

Io temo che la ripartizione dei contributi fra le mutue provinciali e la Federazione nazionale, come è fissata nel disegno di legge, possa compromettere l'autonomia e il funzionamento delle Casse mutue provinciali. E questo m'induce ad essere favorevole a un altro principio.

Esistono già nel nostro Paese delle Casse mutue create dagli artigiani, che funzionano e hanno dato ottimo risultato, hanno assicurato un'assistenza adeguata ai loro iscritti, e che quindi, a mio parere, dovrebbero essere comprese nella legge, perchè già assolvono — e assolvono in misura superiore a quella prevista dalla legge — il compito dell'assistenza.

E non solo io vorrei che fossero comprese e inquadrate nella legge le Casse già esistenti, perchè potessero continuare ad assolvere la loro funzione; ma vorrei che fosse lasciata nella legge la possibilità che analoghe Casse mutue si costituiscano anche successivamente, dove oggi non esistono.

Invece c'è l'intenzione, almeno in una parte della nostra Commissione, di lasciar sopravvivere queste Casse dove già esistono, ma non c'è alcuna intenzione espressa, almeno fino a questo momento, di lasciare la possibilità di crearne di nuove dove non esistano ancora. La legge dice che le assemblee delle Casse mutue possono anche decidere un allargamento delle loro forme di assistenza; ma di fatto molte Casse mutue si limiteranno a fare solo ciò che la legge impone di fare obbligatoriamente.

Attraverso le libere società di mutuo soccorso si sono creati, specialmente nei piccoli comuni, locali di ritrovo, locali di conforto, locali di ricreazione per gli iscritti a queste associazioni. E mi pare che a queste iniziative noi dovremmo andare incontro; dovremmo premiare lo spirito di socialità di quei cittadini i quali, attraverso le loro società di mutuo soccorso, non si sono occupati solo ed esclusivamente dell'assistenza contro le malattie, ma si sono procurati la possibilità di una maggiore istruzione, di uno sviluppo della loro intelligenza, per cui uomini che avevano una cultura addirittura primitiva sono poi diventati, a volte, dirigenti di amministrazioni locali nei loro paesi.

Concludendo, in linea di principio, non sono contrario a questo disegno di legge, anzi lo approvo; ma nella discussione che faremo sugli articoli, mi riservo di vedere se non sia possibile introdurre nel provvedimento una disposizione a favore di quelle mutue volontarie di cui ho parlato, che mi sembrano utili per i lavoratori artigiani ai quali vogliamo andare incontro.

PRESIDENTE. Non essendovi altri oratori iscritti, dichiaro chiusa la discussione generale e do la parola all'onorevole relatore per la replica.

GRAVA, *relatore*. Debbo innanzi tutto ringraziare i colleghi che sono intervenuti nella discussione per il benevolo apprezzamento della mia modesta fatica di relatore; ma debbo ringraziarli ancora di più per la collaborazione che hanno promesso in sede di discussione degli articoli, collaborazione che io ho invocata nella mia relazione, la quale, bontà vostra, avete voluto fosse distribuita stampata. Sono certo che, grazie ai nostri sforzi uniti e combinati, noi miglioreremo la legge e così la nostra fatica sarà anche più meritoria.

Ciò premesso, risponderò brevemente a tutte le osservazioni che sono state fatte nella discussione generale.

I problemi che sono stati toccati da tutti gli intervenuti possono essere raggruppati sotto quattro punti:

1) problemi di ordine generale, che riguardano la riorganizzazione di tutta la nostra assistenza sanitaria;

2) problemi dell'applicazione integrale della Costituzione;

3) problemi attinenti semplicemente al disegno di legge in esame. Essi riguardano soprattutto due aspetti, che ricorrono sempre quando discutiamo un disegno di legge che riguarda l'assicurazione, la previdenza e l'assistenza: si tratta cioè dell'insufficienza delle prestazioni che vengono erogate e dell'insufficienza del contributo dello Stato.

Sono state fatte anche altre ottime considerazioni che rivelano la vostra competenza e la vostra passione per i problemi del lavoro, ma che talvolta non avevano niente a che fare con questo nostro disegno di legge, e non erano nè attinenti nè pertinenti, ma forse soltanto marginali;

4) l'ultimo problema, che ha toccato — con molto tatto, come è sua abitudine — questa mattina il collega Barbareschi, riguarda le mutue volontarie, che il disegno di legge non considera affatto, alle quali accenna soltanto, incidentalmente, all'articolo 26, tanto è vero che nella discussione che è avvenuta alla Camera dei deputati nessuno ha sollevato questo argomento. Questo problema è stato invece fatto assurgere, nella nostra Commissione, quasi ad argomento centrale del disegno di legge. Anche questo argomento, per me, per il momento e in questo disegno di legge, non può essere considerato se non marginale.

Io ho voluto raggruppare sotto questi quattro punti tutti gli argomenti e le osservazioni fatte, anche per poter raggruppare le risposte che cercherò di dare, nel modo più succinto possibile, a tutti gli amici che sono intervenuti nella discussione.

Debbo dire però che la mia relazione, che vi è stata distribuita, risponde già alle osservazioni che sono state fatte, salvo alcuni dettagli, perchè nella mia relazione ho toccato soltanto i problemi sostanziali, o almeno quelli che a me paiono tali, mentre mi riservo di trattare i problemi secondari durante la discussione degli articoli.

Sui problemi generali che sono stati sollevati potrei, pertanto, anche non soffermarmi; ma giacchè se ne è trattato, permettetemi di accennarne.

Problemi generali che riguardano una riorganizzazione generale della nostra assistenza sanitaria: chi può essere discorde? Ne hanno trattato il senatore Marina, il senatore Bolognesi e soprattutto il senatore Mancino. Ma siamo tutti d'accordo: questa Commissione da quanto tempo non invoca quella che viene chiamata la sicurezza sociale e la riforma della previdenza?

Per quello che si riferisce particolarmente all'assistenza sanitaria, non occorre che ripeta quello che ho già detto e che avete detto anche voi: i tanti miliardi che vengono raccolti consentono solamente quella insufficiente assistenza sanitaria che noi abbiamo, o invece potrebbero permettere un'assistenza sanitaria completa, o comunque molto più efficace? È inutile che ne parliamo, perchè tutti siamo perfettamente d'accordo; ma questa non è la sede per sollevare il problema. Bisogna avere il coraggio di prendere il bisturi e di affondarlo in quel bubbone.

SABATINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Dopo un'esatta diagnosi della malattia.

GRAVA, *relatore*. Naturalmente; non si può adoperare il bisturi, onorevole Sottosegretario di Stato, se non abbiamo fatto prima la radiografia. Non si è avuto il coraggio, almeno fino a questo momento, di fare ciò, nonostante che la nostra 10ª Commissione (la quale non guarda ad interessi di categoria, o di parte, ma desidera solo che l'assistito sia veramente assistito, e che il nostro lavoratore riceva le prestazioni che gli sono necessarie) lo abbia ripetutamente invocato. Disponiamo di 400 miliardi all'anno solo per l'assistenza di malattia, mentre per l'assistenza in genere possiamo disporre di oltre 1100 miliardi.

Non voglio entrare in particolari; come ha detto il senatore Marina, lo sperpero di denaro c'è, ed è evidente. Gli istituti che erogano le prestazioni sono oltre una cinquantina; io ho fatto una ricerca personale, e ne ho contati 56; ma quanti siano, in realtà, nessuno lo sa, perchè ne sono stati creati di nuovi, e le spese naturalmente aumentano.

Il senatore Bolognesi si è soffermato su un altro problema di carattere generale, trattato anche dal senatore Mancino: quello dell'attuazione integrale della Costituzione. E chi può non essere d'accordo? Però mi viene fatto di sorridere — con tutto il rispetto che ho per i nostri costituenti e per la nostra Costituzione — quando leggo, per esempio, all'articolo 38, spesso tenuto presente nella discussione generale dai senatori Bolognesi e Mancino, una frase di questo genere: « I lavoratori hanno diritto . . . » eccetera; o quando leggo l'articolo 4 della Costituzione: « La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro . . . » eccetera; io mi domando: e contro chi possiamo noi azionare e far valere questo diritto? È un diritto; dunque, dovrebbe esserci un'azione, dovrebbe esserci un altro soggetto nei confronti del quale questo diritto possa esser fatto valere.

BOLOGNESI. Che legislatori siamo allora?

GRAVA, *relatore*. Il fatto è che i costituenti hanno fatto una Costituzione tale che nel tradurla in pratica si incontrano difficoltà quasi insuperabili.

BOLOGNESI. È qui che non siamo d'accordo!

GRAVA, *relatore*. Lo vediamo oggi che stiamo discutendo del Consiglio superiore della Magistratura: la stessa cosa vale per la legge sindacale, per l'articolo 38 della Costituzione, e via dicendo.

Però intendiamoci bene, cari amici, non è colpa di alcuno se con tutti gli sforzi che facciamo non riusciamo, per ora, coi mezzi finanziari a nostra disposizione, a tradurre in pratica attuazione tutte le norme della Costituzione.

Il nostro Presidente mi ha invitato a tener presente il parere della 11ª Commissione. Onorevole Presidente ed onorevoli colleghi, questo parere io lo conoscevo già.

Io speravo che da parte del senatore Mancino, che ha compiuto un esame diffuso della questione, sia sotto l'aspetto costituzionale, sia sotto quello sociale, e specificamente ha trattato il problema dei rapporti coi medici, speravo che questo problema dei rapporti coi medici fosse da lui approfondito esaurientemente.

Ora debbo far presente, in relazione al parere espresso dalla 11ª Commissione, la mia meraviglia più profonda per quanto è detto in quel parere, perchè la competenza in merito non può essere della 11ª Commissione.

Non solo, onorevole Presidente, ma sostengo che tutte le disposizioni tecniche per le prestazioni, di cui si parla in quel parere, non riguardano questo disegno di legge, ma le sue norme di attuazione.

Ora sul fatto che i medici possano intervenire nel determinare il tecnicismo delle prestazioni in sede di norme di attuazione, niente vi è da eccepire; ma che si rivendichi la competenza su questo disegno di legge a quella Commissione, è cosa di cui tutti dobbiamo meravigliarci.

Tanto più che in quel parere, come tutti voi avete potuto osservare, si sono usate parole grosse. Io non voglio raccogliere queste parole grosse e rispondere con altre parole dello stesso genere; dirò solo, onorevoli colleghi, che nell'esame degli articoli terrò presente fin dove è possibile, quando siano accettabili, gli emendamenti che sono stati proposti.

Si è chiesto che i medici abbiano nella Cassa mutua — la quale, come ha detto bene il senatore Barbareschi, è decentrata, non accentrata — il voto deliberativo e non quello consultivo; ma che differenza c'è tra voto consultivo e voto deliberativo?

Sono i tecnici e non i medici che stabiliscono le prestazioni: solo il modo di erogazione di queste prestazioni viene stabilito dai medici.

L'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità, poi, secondo me non c'entra per nulla. Comunque, queste sono considerazioni che potremo sviluppare in sede di discussione degli articoli.

Il senatore Bolognesi, sempre vigile, ha detto cose interessanti. Ma lei lo sa, senatore Bolognesi, che il meglio è nemico del bene?

PRESIDENTE. Qualche volta!

GRAVA, *relatore*. Io mi augurerei che si ottenesse sempre l'ottimo, signor Presidente, ma dobbiamo accontentarci spesso del bene.

È stato detto che vi è una disparità di trattamento nei confronti degli operai dell'industria. Perchè non equiparate il trattamento degli artigiani a quello degli operai, ci è stato chiesto?

Senatore Bolognesi, io sono perfettamente d'accordo con lei, tanto è vero che ho una volta proposto una Cassa unica, ma una Cassa unica fra tutti gli operai dipendenti compresi i lavoratori dei campi.

Per quelle che sono le disparità di trattamento tra le varie categorie di lavoratori dipendenti, avete perfettamente ragione in base alla Costituzione ed anche in base a un criterio di giustizia. Ma avete dimenticato una cosa per quanto riguarda gli artigiani, cioè che questi sono lavoratori indipendenti ed autonomi. Questo è un punto fondamentale.

Il disegno di legge che stiamo esaminando rappresenta la seconda conquista che noi facciamo; dico la seconda perchè la prima è quella relativa all'assistenza per i coltivatori diretti. Ora si provvede anche per gli artigiani e si provvede con un contributo dello Stato; guardate, amici, che è un passo avanti veramente importante. E non è detto che ci fermiamo. L'ho già detto anche nella mia relazione: da questo punto di arrivo guardiamo verso nuove mète. Non bisogna peraltro dimenticare che anche gli artigiani debbono contribuire.

Sappiamo quanti inconvenienti possano sorgere nella prima applicazione di una legge. Questa legge darà forse anche maggiori sorprese del solito, perchè siamo lontani dal conoscere bene il numero degli artigiani.

Da parte del senatore Spallicci si è lamentata l'insufficienza delle libertà riconosciute agli artigiani; il senatore Bolognesi, dal suo canto, ha detto che vi è una costrizione nell'iscrizione degli artigiani ...

BOLOGNESI. Costrizione a pagare.

GRAVA, *relatore*. Un diritto non può essere disgiunto da un dovere, tanto è vero che Giuseppe Mazzini (mi dispiace che non sia qui presente il senatore Spallicci) ha parlato congiuntamente di diritti e doveri.

Noi affermiamo che l'assicurazione contro le malattie deve essere obbligatoria, e non può non essere obbligatoria perchè nessuno può rinunciare ad un beneficio che la collettività, col contributo dello Stato, stabilisce per i cittadini, perchè è la collettività che deve provvedere alla salute di tutti i suoi componenti.

Non c'è alcun argomento di costituzionalità contro questa tesi. Il senatore Petti, da quel profondo giurista che è, ha precisato in maniera superlativa quello che d'altra parte io avevo già detto.

Insomma si può fare una legge per una parte di una categoria e non per l'altra parte? Se voi mi trovaste un solo esempio recente di assicurazione obbligatoria che non riguardi un'intera categoria di cittadini, allora potrei anche accedere alla vostra tesi. Ma questo in realtà non è.

La legge n. 860, all'articolo 9, lascia libertà agli artigiani di iscriversi o non iscriversi nell'albo, ma soltanto per quei benefici che la legge concede; ed uno può rinunciare ad un beneficio personale, perchè in questo caso è padrone di farlo. Uno che non ha bisogno rinunzia ai benefici ed alle facilitazioni che la legge gli concede, ma non può essere autorizzato a rinunciare ad un'assicurazione di carattere sociale, vorrei dire di carattere pubblico.

Per quanto riguarda le prestazioni, ho detto la mia opinione personale, cioè che ritengo non si possa avere un'assistenza sanitaria efficace, completa, se non vi sono incluse tutte le forme. Però dobbiamo essere realisti: se noi dovessimo dare anche l'assistenza farmaceutica e quella generica, e soprattutto la generica (e debbo ringraziare un medico in modo particolare, il senatore Varaldo, che ha illustrato le ragioni per cui non è possibile nel momento attuale concedere l'assistenza generica) solleveremmo un grave problema di ordine finanziario.

Per altre categorie di lavoratori sappiamo quanto viene a costare e a quanti trucchi si presta l'assistenza generica. Per quel che riguarda l'assistenza farmaceutica, poi, credo sia inutile parlarne.

Io vorrei concedere tutto a tutti, ma quale contributo dovrebbero poi versare gli artigiani? Sono disposti gli artigiani a pagare un contri-

buto elevato, specialmente gli artigiani del Mezzogiorno?

MANCINO. Dovrebbe essere aumentato il contributo dello Stato!

GRAVA, *relatore*. Senatore Mancino, lei sa quali sono le condizioni del nostro bilancio e sa anche quanto viene a costare al bilancio dello Stato questa assistenza. Se aumentiamo in questo caso il contributo dello Stato, non ci sarebbe ragione perchè anche i coltivatori diretti non chiedano un contributo di 2.000 lire anzichè di 1.500; e allora dove andiamo a finire?

Non è detto, peraltro, che queste altre forme di assistenza gli artigiani non possano averle, perchè non è vero che noi proibiamo, caro Barbareschi, il sorgere di mutue volontarie che potranno integrare le prestazioni delle obbligatorie.

C'è un'altra questione sulla quale desidero brevemente intrattenere i colleghi. Quando io ho proposto come presidente della Commissione provinciale il prefetto, ha incominciato qui l'amico Spallicci a dire che questo non era opportuno ed anche dai colleghi della sinistra si è detto lo stesso.

Ma credete che il vostro relatore, che pure dovreste ormai conoscere, voglia esautorare la Commissione provinciale o mettere in funzione il prefetto napoleonico, come diceva il senatore Conti nella passata legislatura?

No, amici: alla Camera dei deputati è stata fatta già questa discussione ed è stato eliminato il prefetto, ma il disegno di legge era congegnato in modo diverso. Io ho voluto mettere il prefetto a presiedere una Commissione di appello, perchè l'appello non deve essere giudicato da coloro che hanno deciso l'imposizione del contributo.

Il giudice di appello deve essere diverso dal giudice di prima istanza. Ed allora che fare? Forse costituire un'altra commissione? Amici miei, basta con le commissioni! Appunto per questo motivo ho creduto di integrare quella Commissione con la presenza del prefetto.

E poi ho voluto mettere il prefetto anche per una ragione economica, perchè il magistrato che va in una di queste commissioni riceve la sua trasferta, e noi non abbiamo soldi da buttar via.

C'è poi un precedente chiaro per i contributi unificati e lei, senatore Bolognesi, dovrebbe conoscerlo.

BOLOGNESI. Credo che il prefetto non possegga tutto lo scibile umano. Lo volete mettere come il sale nella minestra: dappertutto c'è il prefetto.

GRAVA, *relatore*. Non venga a dire a me certe cose, senatore Bolognesi!

BOLOGNESI. Non l'ho detto al relatore, l'ho voluto dire in senso generale.

GRAVA, *relatore*. Il prefetto è un organo esecutivo. Con un mio emendamento si propone che le Amministrazioni comunali siano tenute a pagare per gli artigiani poveri del Comune, e questa è un'altra ragione per cui la presenza del prefetto è opportuna. Ditemi, ad ogni modo, che timori dovrebbero sorgere per il fatto che vi sia anche il prefetto.

Vorrei ora accennare ad una affermazione che è stata fatta, e peraltro ribattuta molto chiaramente e con molta efficacia dal senatore Angelini: cioè che l'artigianato oggi sarebbe in crisi.

Senatore Mancino, basta che lei legga l'elenco dei mestieri artigiani, che è stato pubblicato dalla *Gazzetta Ufficiale* in allegato alle norme di attuazione della legge n. 860: si renderà conto se il nostro artigianato oggi sia in crisi o meno.

Anche io riconosco, col senatore Angelini, che quando abbiamo bisogno di un artigiano non riusciamo mai a trovarne uno libero; naturalmente intendo riferirmi ad un artigiano che sappia fare bene il suo mestiere.

Io dovrei poi all'amico Varaldo una risposta, per quel che concerne l'inizio dell'attuazione della legge.

Senatore Varaldo, c'è l'articolo 25 del disegno di legge; noi dal 1° gennaio dovremmo cominciare a far funzionare l'assistenza per gli artigiani.

BOLOGNESI. Dal 1° gennaio si comincia a pagare.

GRAVA, *relatore*. Comincia a pagare lo Stato. In ogni modo è evidente che l'entrata in vi-

gore della legge dipende da noi: più presto l'approviamo, prima entrerà in funzione.

E veniamo all'ultimo punto, che per me non riveste una gravità eccessiva, nonostante che sia stato fatto assurgere ad argomento principale e centrale di questo disegno di legge. Intendo riferirmi al problema delle mutue volontarie.

Debbo dichiararvi subito che non ho nulla da aggiungere a quanto ho già detto in proposito nella mia relazione orale.

Ripeto, e lo ha detto anche il senatore Petti, che obbligatorietà e volontarietà sono termini antitetici; è una contraddizione in termini.

Vi prego di osservare che gli organi direttivi delle Casse mutue vengono eletti democraticamente.

Se le mutue volontarie sono amministrate bene, sarà la mutua volontaria che attrarrà quella obbligatoria; altrimenti sarà la mutua obbligatoria che via via potrà allargare per i suoi iscritti le prestazioni concesse.

Gli attuali dirigenti delle mutue volontarie, per la loro esperienza, potranno essere chiamati a dirigere le mutue obbligatorie, ragione per cui il problema oggi non si pone; tra un anno questa discussione potrebbe essere perfettamente inutile se tutti gli artigiani verranno iscritti negli albi, perchè il soggetto è sempre uno, l'artigiano.

D'altra parte le ragioni esposte dal senatore Petti dal punto di vista giuridico sono insormontabili.

Non mi sembra giusto che questa nostra 10ª Commissione e soprattutto voi della sinistra (lei senatore Mancino che è meridionale, lei senatore Bolognesi) veniate qui a difendere le mutue volontarie, cioè a difendere i più ricchi. Gli artigiani poveri non s'iscriveranno mai, come non si sono iscritti fino ad oggi, nelle mutue volontarie, perchè non hanno la possibilità di pagare.

E quando il senatore Bolognesi parla di scaglioni di ricchezza mobile, io gli rispondo che i signori delle mutue volontarie che sono in grado di pagare per scaglioni di ricchezza mobile, si rifiutano di farlo.

Ora, ripeto, che questa nostra 10ª Commissione venga a proteggere coloro che hanno, no, questa sarebbe una cosa che non risponderebbe alle nostre intenzioni.

Ragione per cui, non sciupiamo il disegno di legge. Sono disposto a discutere e ad esaminare con voi tutti gli emendamenti che vorrete, ma non roviniamo il provvedimento, cerchiamo di far sì che esso raggiunga quelli che sono i suoi scopi, tanto più che questa legge è attesa da tanto tempo.

Il senatore Varaldo mi ha chiesto, ed io gli ho risposto prima, quando entrerà in vigore la legge: dipende soprattutto dalla nostra volontà di approvarla con la maggiore sollecitudine, cercando di perfezionarla, per quanto è possibile, perchè la perfezione assoluta non esiste in questo mondo.

Un'ultima cosa vorrei dire al senatore Barbareschi. L'accentramento che egli ha lamentato non esiste, se non per le 500 lire che le Casse mutue provinciali debbono versare al Fondo di solidarietà nazionale, se non viene approvato il mio emendamento che le riduce a 300.

Noi non vogliamo distruggere, notate bene, le mutue volontarie, tutt'altro! Esse hanno ancora un nobilissimo compito, debbono collaborare ad indirizzare le mutue obbligatorie che non hanno esperienza; e saranno forse gli stessi dirigenti delle mutue volontarie a dirigere le mutue obbligatorie.

La funzione integrativa delle mutue volontarie avrà importanza poi soprattutto nel campo delle prestazioni; per questo mezzo si potranno avere non solo l'assistenza generica e quella farmaceutica, ma anche altre forme.

Da qui un'altra riprova di quello che ho detto prima, cioè che le mutue volontarie sono utili, ma le mutue obbligatorie sono necessarie per gli umili che dobbiamo difendere, perchè gli altri hanno mezzi sufficienti a loro disposizione per difendersi da sè.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al rappresentante del Governo, penso sia utile che gli onorevoli colleghi conoscano anche il parere della 9ª Commissione permanente (Industria e commercio) che ci è pervenuto poco fa.

Il predetto parere, redatto dal senatore Moro, è del seguente tenore:

« Il disegno di legge n. 1651, che mira ad estendere agli artigiani l'obbligo dell'assicurazione contro le malattie, rappresenta un nuovo importante passo innanzi sul piano della si-

curezza sociale e la 9ª Commissione non può che esprimere la sua piena adesione al provvedimento in esame.

« In merito ai princìpi che lo ispirano, il disegno di legge accoglie il criterio dell'obbligatorietà dell'assicurazione contro le malattie per tutti gli artigiani; principio fondamentale sul quale la 9ª Commissione pienamente concorda. Pertanto si condivide l'opinione che assistibili debbano essere tutti gli artigiani titolari d'impresa come tali qualificati dalla legge 25 luglio 1956, n. 860, e i loro familiari a carico, nonchè i familiari del titolare dell'impresa che con lui collaborano nell'impresa e i loro familiari a carico.

« Circa le prestazioni, la 9ª Commissione, dopo le recenti esperienze in materia acquisite nel settore dei coltivatori diretti, ritiene più conveniente che esse siano limitate alla assistenza ospedaliera, alla sanitaria specialistica diagnostica e curativa e all'ostetrica, restando invece affidata alle iniziative volontarie anche delle Casse mutue provinciali l'assistenza sanitaria generica a domicilio e in ambulatorio, l'assistenza farmaceutica ed ogni altra forma integrativa.

« Questo sistema consentirà infatti alle Casse mutue provinciali la necessaria libertà di azione e di manovra per concordare con gli ordini professionali interessati, sia sul piano programmatico, come su quello organizzativo e tariffario, le intese e le condizioni più adatte ai luoghi ed al tipo delle forme assistenziali integrative desiderate dalla categoria; offrendo nello stesso tempo alle Mutue volontarie, che già operano — alcune molto fiorenti — nel mondo artigiano, un vasto campo d'azione dove possono non solo continuare la loro benefica attività, ma svilupparla e potenziarla ulteriormente.

« Il costo delle prestazioni a carico degli assistiti (media lire 1.000 *pro capite*) è previsto nella misura più modesta possibile. C'è solo da augurarsi che esso sia sufficiente. Ma poichè le categorie artigiane sono già in buona parte abituate a forme volontarie di assistenza mutualistica, quasi sempre più costose, è da ritenere che le eventuali deficienze finanziarie potranno essere coperte dalle forme integrative volontarie laddove la categoria potrà desiderare un'assistenza più larga.

« Per ciò che concerne il pubblico Tesoro bisogna riconoscere che il suo intervento è stato concepito nel disegno di legge con criteri di larghezza veramente notevoli se consideriamo il contributo di 1.500 lire *pro capite*. Nasce invece il dubbio se sarà possibile davvero contenere il carico totale derivante allo Stato nei limiti dei quattro miliardi previsti per l'esercizio in corso.

« Quattro miliardi di spesa corrispondono infatti a due milioni e 660 mila assicurati. Ora gli assistibili non possono essere valutati a meno di quattro milioni di persone (circa due milioni fra titolari di imprese artigiane e familiari che lavorano abitualmente nelle imprese stesse ed almeno altrettante persone a carico degli uni e degli altri), sicchè al finanziamento delle prestazioni previste dal disegno di legge lo Stato presumibilmente dovrà contribuire con almeno sei miliardi all'anno di lire.

« Comunque, l'importo di quattromila milioni iscritto nel bilancio 1956-57 sarà senz'altro sufficiente poichè, nel caso più ottimistico, soltanto nel prossimo gennaio potrà entrare in funzione l'assicurazione contro le malattie per gli artigiani. Per i prossimi esercizi le cifre dovranno essere ritoccate in base alle effettive esperienze. Ma non sembra in nessun modo prospettabile una qualsiasi riduzione del contributo statale *pro capite*, non solo per motivi di puro costo economico dei servizi, ma anche in considerazione degli impegni già assunti dal Governo e dal Parlamento nei confronti delle tanto benemerite categorie artigiane finora, bisogna ammetterlo, considerate in secondo piano nel campo delle provvidenze pubbliche.

« Pertanto, per ciò che concerne i criteri fondamentali che hanno ispirato questo disegno di legge ed in particolare per quanto attiene agli oneri che il nuovo servizio di assistenza contro le malattie mette a carico dell'impresa artigiana, come per i benefici che alla stessa impresa vengono assicurati, la 9ª Commissione esprime il suo parere favorevole.

« Alcuni rilievi la 9ª Commissione esprime circa la opportunità di costituire nuovi organi

per l'accertamento delle persone soggette all'assistenza sanitaria obbligatoria e per la prima organizzazione delle Mutue provinciali, quando questi compiti possono essere devoluti più utilmente e completamente agli organi provinciali permanenti e transitori costituiti dalla nuova legge sulla disciplina giuridica delle imprese artigiane 25 luglio 1956, n. 860 e dalle sue norme di attuazione pubblicate con decreto del Presidente della Repubblica 23 ottobre 1956, n. 1202.

« Già l'articolo 1 di questo disegno di legge si richiama alla legge n. 860. Sembra alla 9ª Commissione opportuno di accoglierne fin dove è possibile le norme e gli istituti, come del resto propone lo stesso illustre relatore del disegno di legge, senatore Grava, attraverso i numerosi ed eccellenti emendamenti che egli ha presentato e sui quali la 9ª Commissione esprime il suo avviso concorde.

« Per effetto di tali emendamenti sarà possibile sveltire tutta l'organizzazione preparatoria per la istituzione delle Casse mutue provinciali, deputando a questo compito gli stessi Commissari già in funzione dall'8 novembre 1956 e le Commissioni provvisorie previste dall'articolo 21 della legge 25 luglio 1956, numero 860, che saranno insediate in ogni Provincia entro il 23 dicembre 1956.

« Questi emendamenti mirano più in generale ad unificare la materia comune alla disciplina giuridica delle imprese artigiane ed alle Casse mutue provinciali per gli artigiani.

« Due altri emendamenti tuttavia la 9ª Commissione ritiene di dover suggerire alla Commissione competente, al fine di assicurare il più stretto collegamento permanente fra il Consiglio centrale della Federazione nazionale delle Casse mutue ed il Comitato centrale dell'artigianato costituito a norma dell'articolo 17 della legge 860; nonchè fra i Consigli di amministrazione delle Casse mutue provinciali e le Commissioni provinciali per l'artigianato di cui all'articolo 12 della predetta legge 860.

« Per il primo caso si ritiene necessario istituire una reciproca rappresentanza in seno ai due massimi organi nazionali.

« Per il secondo caso basterà stabilire che il membro del Consiglio di amministrazione della Cassa mutua provinciale di cui all'articolo 10 lettera *c*) del disegno di legge sia nominato, anzichè dalla Camera di commercio, dalla predetta Commissione provinciale per l'Artigianato costituita presso la Camera di commercio, industria e agricoltura in ogni singola Provincia ».

SABATINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Da parte degli onorevoli senatori che sono intervenuti nella discussione, sono state fatte molte osservazioni, alcune delle quali riguardano l'impostazione generale del disegno di legge.

È auspicabile che nel nostro Paese si possa giungere ad un'assicurazione contro le malattie che non sia più distinta per categorie; ma questo è un problema di portata tale che, se dovessimo affrontarlo oggi, non ci sarebbero le condizioni per poterlo risolvere.

Sembra al Ministero che questo disegno di legge non sia in contrasto con un obiettivo di questo genere, tanto più che, se volessimo arrivare a quel risultato, dovremmo orientarci ad assicurare non tanto i rischi di portata limitata, quanto quelli di una certa gravità.

Il presente disegno di legge si preoccupa appunto di tutelare gli artigiani contro i rischi di una certa importanza.

Questa impostazione può consentire sviluppi nel senso di una riforma della previdenza sociale, che non potrà avvenire d'un colpo solo ma attraverso provvedimenti integrativi ed un coordinamento che potrebbe essere attuato nel tempo, in quanto occorre sempre tener presente il problema dell'onere finanziario, che una riforma di questo genere dovrà necessariamente comportare.

Quindi molte osservazioni generali qui fatte sembrano a noi prive di fondamento; ad esempio si dice che stiamo creando un nuovo « carrozzone », ammettendosi implicitamente che certi enti assistenziali possano essere definiti « carrozzoni ». Io posso ritenere che alcuni di quegli enti abbiano dei difetti, ma questo modo di definirli lo debbo respingere.

Dobbiamo infatti pensare al momento in cui furono istituiti e alle esigenze alle quali hanno dovuto rispondere, perchè hanno dovuto erogare le loro prestazioni quando talvolta non avevano come contropartita i mezzi finanziari sufficienti.

C'è poi il problema di coordinare le prestazioni con la libertà professionale dei medici e la funzione esercitata dalle farmacie.

Tutti sanno gli sforzi compiuti in sede ministeriale in tal senso e le difficoltà che si sono dovute superare per stabilire delle convenzioni. Anche questo è un problema che non possiamo considerare definitivamente risolto e che sta subendo un processo di chiarificazione attraverso l'esperienza concreta.

Ho visto gli emendamenti che saranno proposti dal relatore: in linea di massima il Governo è d'accordo con questi emendamenti.

Nella discussione degli articoli esamineremo ogni proposta con la volontà di perfezionare il disegno di legge.

Per quel che riguarda le mutue volontarie ed il loro eventuale riconoscimento, credo che il problema sia più grosso di quanto non sia potuto apparire in questa discussione. Perchè, effettivamente, ha detto bene il senatore Barbareschi che se si concedesse il riconoscimento alle mutue volontarie già esistenti, noi dovremmo lasciare aperta la possibilità al riconoscimento delle mutue volontarie che dovessero costituirsi in seguito. Però ci domandiamo quali potrebbero essere le relative conseguenze. Le mutue volontarie possono formarsi dei loro statuti, possono finire per avere una cerchia chiusa di aderenti, e quindi può darsi che noi danneggiamo determinate categorie di artigiani che si trovino in condizioni economiche meno favorevoli.

Può darsi, ad un certo momento, che si finisca per consentire a determinati gruppi, che hanno minore necessità dell'assistenza, di crearsi un'associazione e di avere un riconoscimento, salvo lasciare nella mutua obbligatoria quelli che costituiscono un peso maggiore, anche per l'assistenza sanitaria che deve essere loro prestata.

È un problema che vorrei pregare gli onorevoli senatori di approfondire ancora, cercando di orientarsi nel senso di lasciare aperta la possibilità di un convenzionamento dei servizi, dopo che sarà stata formata la mutua provinciale; esistono già delle attrezzature delle mutue volontarie che possono continuare a funzionare anche per prestazioni integrative di quelle che noi andiamo a creare.

Saranno gli stesi dirigenti che, in sostanza, stabiliranno le modalità delle convenzioni per l'utilizzazione di queste attrezzature e di questi servizi.

In questo modo noi non intaccheremo il principio dell'obbligatorietà per tutta la categoria e potremo utilizzare l'esperienza e le attrezzature che già esistono.

A me sembra che questa possa essere la soluzione migliore, perchè altrimenti potremmo creare inconvenienti non facilmente prevedibili. Un certo periodo di assestamento sarà comunque necessario nella prima applicazione di questa legge, ma se coloro che hanno già esperienza di una mutua volontaria saranno messi nelle condizioni di presentarsi come candidati alle elezioni per le mutue obbligatorie, credo che il coordinamento potrà essere effettuato con relativa facilità.

Sulle altre questioni credo di non dover spendere parole.

La Costituzione contiene, oltre a norme precettive che si debbono assolutamente rispettare, anche altre norme che secondo me rappresentano un indirizzo di massima. Noi crediamo di muoverci in uno di questi indirizzi, cioè nel senso della solidarietà, sia nell'assistenza di malattia che nella previdenza.

Questo disegno di legge tende a non far gravare oneri elevati sugli artigiani, di cui molte categorie non sarebbero in condizioni di poterli assumere. È un avvio di una forma nuova di solidarietà, nello spirito della Costituzione.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione di questo disegno di legge è rinviato alla prossima seduta.

La seduta termina alle ore 11,20.

Dott. MARIO CARONI
Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari