

PROBLEMI DELLA SICUREZZA SOCIALE

Premessa.

Il problema della **sicurezza sociale** è stato oggetto di studio in un recente convegno, promosso dalla CISL al fine di raccogliere elementi orientativi per l'azione sindacale, considerata la particolare fase evolutiva del sistema previdenziale italiano (1).

«*Da quando il sistema previdenziale ed assistenziale italiano è sorto — ha detto il Prof. Cattabriga — le riforme si sono susseguite le une alle altre con un periodo ciclico medio di quattro o cinque anni. Se si vuole mettere a punto un sistema efficiente negli strumenti di pratica attuazione è necessario fermarsi a studiare organizzazione e mezzi opportuni*» (Cattabriga, p. 15).

La necessità di questa sosta di studio e meditazione sul problema della sicurezza sociale, appare ancora più urgente se si riflette su alcune cifre che indicano la sua incidenza sulla economia nazionale: i contributi assicurativi raccolti dagli enti assistenziali che nel 1949 ammontavano a 224 miliardi di lire, nel 1955 ammontavano già a 1.055 miliardi (Pettrilli, p. 2). Secondo un'altra fonte, il costo della sicurezza sociale è aumentato nel giro di dieci anni, in termini reali, di circa 15 volte, e mentre nel 1950 rappresentava il 5,8% del reddito nazionale, nel 1955 rappresentava l'8,8% (2).

E' da aggiungere che lo sviluppo della sicurezza sociale è la manifestazione concreta del precisarsi di una determinata concezione della vita sociale e dei doveri di solidarietà tra i cittadini: aspetto ideologico, che il convegno non ha direttamente trattato, ma di cui non sono mancati opportuni accenni.

(1) Il convegno si è tenuto a Roma i giorni 9 e 10 maggio 1957. La relazione introduttiva è stata tenuta dal Prof. G. Pettrilli sul tema: *Dalla Previdenza sociale alla sicurezza sociale*. I temi e i rispettivi relatori ascoltati al convegno sono stati: *La sicurezza sociale nella economia contemporanea*, Prof. F. Chessa; *I problemi del finanziamento della sicurezza sociale*, Dr. A. Confalonieri; *Struttura e funzionalità degli strumenti di attuazione della sicurezza sociale*, Dr. A. Cattabriga; *I medici e il servizio sanitario nella sicurezza sociale*, Prof. A. Sostegni. Il convegno è stato concluso da un discorso dell'On. G. Pastore: *La CISL e la sicurezza sociale*. I testi delle relazioni sono state distribuite ai convegnisti in copie ciclostilate, a queste copie si riferiscono le pagine citate nel corpo dell'articolo.

(2) *Relazione generale sulla situazione economica del paese nel 1956*, Istituto poligrafico dello Stato, p. 166. Secondo una dichiarazione del Ministro del Tesoro, Medici, il costo totale delle assicurazioni sociali in Italia si aggira sui 1350 miliardi e rappresenta circa il 44% delle spese iscritte nel bilancio generale dello Stato.

Noi li raccoglieremo per meglio introdurne e inquadrarne gli argomenti.

DALLA PREVIDENZA ALLA SICUREZZA SOCIALE.

Nella relazione introduttiva al convegno, il Prof. Petrilli, presidente dell'INAM, ha prospettato il significato del passaggio dal concetto di **previdenza sociale** a quello di **sicurezza sociale**.

I termini previdenza sociale e sicurezza sociale possono anche essere intesi come termini quasi sinonimi; talvolta però, con maggiore precisione, sono presi come termini nettamente differenziati nel loro contenuto.

Secondo il prof. Petrilli, quando si parla di previdenza sociale si pone l'accento sul fatto **rischio e assicurazione**, quando si parla invece di sicurezza sociale l'accento cade sul fatto **bisogno**.

La causa prima della introduzione e della diffusione delle assicurazioni sociali è stata la constatazione della *insufficienza del risparmio individuale* a fronteggiare le conseguenze di certi eventi che possono incidere gravemente sulla vita di individui e famiglie. Le assicurazioni, dapprima fenomeno *spontaneo e libero*, furono poi incoraggiate dallo Stato e dai sindacati, i quali fecero pressioni perchè esse diventassero obbligatorie (3). Si venne creando, così, un *complesso sistema di assicurazioni obbligatorie per coprire determinati rischi per lo più connessi con la prestazione di lavoro presso terzi*. Ma il concetto di rischio che doveva essere protetto dalla previdenza sociale si andò con il tempo allargando; così pure le categorie di lavoratori e di cittadini protette si estesero sempre di più.

Oggi si pensa che la solidarietà sociale debba estendersi ad abbracciare tutti i cittadini in stato di bisogno, indipendentemente dal fatto che lo stato di bisogno nasca dal rischio in qualunque modo collegato con l'attività produttiva.

Secondo la moderna concezione, la società deve provvedere a una vera e propria, seppure limitata, **ridistribuzione della ricchezza nazionale**, in modo che tutti i cittadini abbiano assicurato almeno l'indispensabile allo sviluppo della propria perso-

(3) In Italia il primo disegno di legge per l'istituzione di una forma embrionale di previdenza sociale, una *cassa di rendita vitalizia per la vecchiaia*, fu presentata al parlamento piemontese da *Cavour* nel 1859, ma per la morte del *Cavour* l'iniziativa non fu attuata. Fra il 1881 e il 1883 furono portati alla Camera disegni di legge per le prime assicurazioni sociali, *facoltative però*, riguardanti le *pensioni* per gli operai e l'assicurazione sugli *infortuni del lavoro*. Queste leggi ebbero scarso effetto: nel 1888 erano iscritti alla *cassa nazionale infortuni sul lavoro solo 72.222 operai*. La prima forma di assicurazione sociale obbligatoria fu sanzionata dalla *legge 17 Marzo 1898 n. 80* che riguardava gli infortuni sul lavoro. (*Manuale dell'addetto sociale*, Edizioni patronato ACLI, pp. 19-23). E' interessante notare che in *Germania*, che fu il *primo Stato* a introdurre forme di assicurazioni sociali obbligatorie, il *primo provvedimento*, approvato nel 1883, riguardava le *assicurazioni contro le malattie dei salariati della industria*.

nalità e all'esercizio del proprio **diritto alla vita**. In questa concezione, le originarie assicurazioni sociali per i lavoratori non sono che un elemento di un ben più vasto sistema di previdenza sociale, che lega tutti i cittadini e che fa parte di una politica generale di equilibrio e progresso sociale.

La sicurezza sociale è quindi **una dottrina** o una filosofia sociale e **un ordinamento giuridico e economico** unitario, che provvede ad attuare una ben precisa concezione sociale (4).

« Mi sembra, di conseguenza, ha detto il Prof. Petrilli, che alla base del concetto di sicurezza sociale vi sia non soltanto il fatto previdenziale, ma tutta una concezione politica unitaria della previdenza obbligatoria, della libera previdenza, della maggiore occupazione, della difesa degli istituti fondamentali dello Stato, quali la libertà di lavoro, l'ordine e la giustizia di ambiente, l'unità familiare; in altri termini la concezione dello **Stato organizzato per il bene comune**, rispettoso della libertà, collaborante con la libertà, **stimolatore** della privata libera iniziativa, **integratore** delle carenze individuali » (Petrilli, p. 2).

In **Italia** non esiste un vero e proprio sistema di sicurezza sociale, ma l'estendersi delle assicurazioni sociali sembra avvenga nella direzione « di solidarietà più ampia, verso il superamento degli equilibri fra il dare e l'avere individuale e, in un certo senso, verso l'abbandono dello stesso concetto di rischio inteso in senso strettamente assicurativo, in sostanza vi è la tendenza verso quello che si può definire **uno stato di sicurezza sociale** » (ibid) (5).

(4) Il termine « *sicurezza sociale* » deriva dall'espressione anglo-americana « *social security* » che fu usata, forse per la prima volta, da **F. D. Roosevelt** nel 1935 quando, durante la grande crisi, emanò disposizioni legislative per organizzare sul *piano federale* le assicurazioni per la vecchiaia, superstiti e disoccupazione.

Il concetto e i principi della sicurezza sociale sono stati affermati sul piano internazionale dalla *Carta Atlantica* che auspica la libertà dal bisogno come meta della collaborazione tra i popoli, dagli articoli 22-25 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* approvata dalle Nazioni Unite nel 1948, e più recentemente dalla *Conferenza internazionale del lavoro* nella sua XXV Sessione (1952), e in altri importanti documenti.

(5) Attualmente in Italia esiste l'*assicurazione obbligatoria a favore dei dipendenti di terzi* per gli infortuni sul lavoro nell'industria e nella agricoltura, per le malattie professionali, per la invalidità e vecchiaia e superstiti, per la tubercolosi, per la disoccupazione, per le malattie e la cassa di integrazione per gli assegni familiari. Più recenti sono le disposizioni che prevedono alla *assicurazione obbligatoria di malattia per i coltivatori diretti e per gli artigiani*, e alla *assistenza in caso di malattia ai pensionati*. Altre forme di assistenza che possono rientrare nelle misure di sicurezza sociale sono quelle che riguardano l'*assistenza agli orfani dei lavoratori e dei maestri delle elementari*, ai *marittimi e figli dei marittimi*, alla *maternità e infanzia*, etc.

Valore e limiti della sicurezza sociale.

Non vi è dubbio che il movimento verso la sicurezza sociale per tutti i cittadini risponde a una concezione dei doveri della solidarietà sociale **in tutto conforme alla concezione cristiana della società.**

La sicurezza sociale può essere teoricamente intesa sia come un modo di **riparare alle ingiustizie**, in certo senso inevitabili, che si verificano in ogni ordinamento sociale, sia come un mezzo per **tutelare il pieno sviluppo della personalità umana** di tutti i cittadini anche dei più sfortunati, prescindendo dal fatto che essi siano vittima o meno di un ingiusto ordinamento sociale.

Nell'un caso come nell'altro la sicurezza sociale è manifestazione di un dovere di giustizia che mira a dare a ciascuno quanto è richiesto per l'esercizio dei diritti fondamentali della vita. Sarebbe infatti ingiusto che la società, in un momento di espansione economica, quando cioè i mezzi per soddisfare i bisogni umani si moltiplicano meravigliosamente, tollerasse che alcuni dei suoi membri non abbiano il sufficiente alla vita o i mezzi necessari per superare situazioni di emergenza: in tali circostanze ignorare e trascurare quegli accorgimenti capaci di attuare una più equa distribuzione della ricchezza, sarebbe una palese offesa alla giustizia.

Evidentemente però l'attuazione della sicurezza sociale incontra vari **limiti**, legati alcuni a considerazioni di **principio** altri a considerazioni di **fatto**.

Anzitutto, il sistema di sicurezza sociale non deve andare tanto oltre da trasformarsi in un pesante paternalismo di Stato, soffocatore di ogni libera iniziativa, e deve soprattutto rispettare quel principio di ordine naturale, che vuole che **l'uomo anzitutto sia provvidenza a se stesso**. La sicurezza sociale deve essere attuata con provvedimenti atti a stimolare e non ad assopire il senso di responsabilità degli individui, che si attua nella iniziativa e nel risparmio individuale. Ciò esige che siano rispettati certi limiti in relazione ai bisogni da sovvenire e precise modalità nella prestazione degli aiuti, così che non siano avviliti i timidi nè si dia agli approfittatori facile appiglio per abusi.

I **limiti quantitativi** sono posti principalmente dal grado di sviluppo economico della comunità: si deve prima mirare a sovvenire le necessità più urgenti di quei gruppi di cittadini che meno sono in grado di provvedere a se stessi. Estendere più di quello che la situazione economica generale consenta i casi protetti, equivarrebbe a commettere un grave errore, perchè si inaridirebbero le fonti della ricchezza che **alimenta** il sistema di sicurezza sociale e lo **giustifica**.

Il sistema di sicurezza sociale presenta inoltre una caratteristica di **indeterminatezza**, che lo può rendere pericoloso. Il progresso sociale allarga sempre più i bisogni che l'uomo desidera soddisfare: i bisogni considerati essenziali variano da epoca

a epoca, da paese a paese, da classe sociale a classe sociale. Se quindi il sistema di sicurezza sociale non è ispirato nella sua concezione e nella sua pratica attuazione da un vivissimo senso di moderazione e di equilibrio, invece che uno strumento di giustizia sociale può facilmente divenire uno strumento di demagogia.

Il convegno di Roma si è quindi giustamente preoccupato di mettere in evidenza, con particolare riguardo alla situazione italiana, i problemi relativi al costo, al finanziamento e agli strumenti di attuazione della sicurezza sociale.

IL COSTO DELLA SICUREZZA SOCIALE.

Se è cosa difficile determinare il costo dei singoli prodotti di una grande impresa, in cui vi sono elementi di spesa comuni e generali la cui imputazione è sempre soggetta a congetture incerte, la cosa diventa assai più complicata quando si tratta di definire concettualmente e di misurare il costo dei fenomeni sociali, che in genere sono assai complessi e interdipendenti fra loro, quali la disoccupazione, l'emigrazione, e gli stessi provvedimenti di sicurezza sociale.

Per affrontare quindi i problemi del costo della sicurezza sociale, è necessario procedere da alcune considerazioni più semplici e intuitive, per poi avvicinarsi a valutazioni più adeguate e rappresentative della realtà.

Valutazioni particolari del costo della sicurezza sociale.

1) Possiamo in prima approssimazione definire come costo della sicurezza sociale la somma degli **oneri supplementari** che il **datore di lavoro** deve sostenere, in aggiunta ai salari, per la corresponsione dei contributi ai vari enti preposti alla previdenza sociale. Questa somma rappresenta danaro sottratto al sistema produttivo, che viene devoluta a scopi assistenziali, quindi un costo sostenuto per la sicurezza sociale.

In un senso analogo, si può considerare costo della sicurezza sociale la **quota di remunerazione** alla quale i lavoratori rinunciano per scopi assicurativi e previdenziali. Questa somma a sua volta rappresenta una sottrazione ai redditi dei lavoratori, quindi un sacrificio, un costo, sostenuto per il funzionamento della sicurezza sociale.

2) Evidentemente, in questi casi, la dizione « **costo della sicurezza sociale** » è adottata per porre in risalto aspetti particolari sotto i quali può essere considerato il costo in esame. Ci si avvicina però maggiormente alla realtà se si tenta di valutare l'**onere complessivo** che grava su **tutta** la collettività e non soltanto su determinati gruppi. Infatti lo Stato e molti altri enti pubblici concorrono alla sicurezza sociale pagando pensioni, assegni familiari, prestazioni mediche, ecc. La somma totale delle erogazioni di questi enti per prestare, sotto qualsiasi forma, assistenza sociale, rappresenta quella parte del

reddito nazionale sottratto ad altri consumi e investimenti produttivi, e quindi misura il sacrificio o costo che tutta la comunità sopporta per la sicurezza sociale.

Concorrono a determinare questo costo le erogazioni dello Stato e degli Enti locali per la assistenza gratuita, le erogazioni degli enti previdenziali per i dipendenti pubblici e privati, le erogazioni dell'INPS per le pensioni, quelle per le pensioni ai dipendenti dello Stato e delle aziende autonome, le pensioni di guerra, gli assegni familiari INPS e della Cassa integrazione guadagni, quote complementari carovita per il personale dello stato. Il complesso di queste erogazioni era nel 1951 di miliardi 875,1; nel 1956 di miliardi 1770,8 (D'Agata, tab. III).

3) Infine si possono considerare come costo della sicurezza sociale le **spese di amministrazione** (stipendi di dirigenti e impiegati, affitti e manutenzioni di stabili, spese per attrezzature e materiali vari, ecc.) sostenute dagli enti preposti alla previdenza e assistenza sociale.

La determinazione di questo costo dà una misura della efficienza del sistema previdenziale. Quanto minore è il costo di amministrazione in rapporto alle erogazioni dirette tanto maggiore è l'efficienza del sistema. Però bisogna stare attenti, come è stato fatto notare, che questo costo non può essere sempre compresso e regolato da calcoli strettamente economici; in alcuni casi, alti costi di amministrazione sono necessari proprio in relazione a erogazioni modeste, ma necessarie per il loro valore umano.

4) Le considerazioni fin qui svolte ci hanno condotto a definire alcuni possibili modi di considerare il costo della previdenza sociale. Ci si può però chiedere, anche, quale sarebbe il costo di un **sistema ideale di sicurezza sociale** e quali elementi concorrono a determinarlo.

Se il sistema di sicurezza sociale mira teoricamente ad assicurare a tutti i cittadini un minimo tenore di vita rispondente alle condizioni di sviluppo del paese, il costo del sistema lo si può valutare prendendo come base la **spesa media** sostenuta per l'appagamento dei **bisogni elementari**. Naturalmente questa spesa varia secondo l'età dei soggetti, il sesso e la professione e il gruppo sociale cui appartengono. Quindi per calcolare il costo in esame, con una certa approssimazione, bisogna tenere conto della **composizione della popolazione** per età, sesso, professione, oltre che della spesa per il soddisfacimento dei bisogni elementari.

Determinati questi elementi, il costo della sicurezza sociale varierà in rapporto al sistema che si sceglie per la sua attuazione. Il massimo costo si avrà se si parte dal concetto che un determinato tenore di vita vada assicurato, a qualunque costo, a tutti; come in caso di guerra si sostiene qualunque spesa pur di arrivare alla vittoria. Evidentemente questa posizione non può essere seriamente considerata per i motivi addotti più sopra.

Quindi per determinare il costo della sicurezza sociale, bisogna ulteriormente tenere conto dei **rischi** che si inten-

dono proteggere e delle prestazioni che si vogliono assicurare ai beneficiari.

Di fatto, in un paese di limitate risorse economiche come il nostro, la scelta dei rischi da proteggere e delle prestazioni da assicurare va fatta con grande senso di equilibrio, e si consiglia di procedere gradualmente, integrando le leggi in vigore per la protezione dei lavoratori, allargandole e coordinandole tra loro in modo che costituiscano un sistema di sicurezza sociale, idoneo alle tendenze moderne e corrispondente alle condizioni del bilancio dello Stato.

Seguendo questo procedimento l'esperienza passata può facilitare la valutazione dei costi e permettere uno sviluppo della protezione sociale, proporzionato alle possibilità economiche del paese. Bisogna però tenere pure presente che gli oneri del sistema di sicurezza sociale sono dinamici e crescenti nel tempo in relazione allo sviluppo demografico ed economico generale.

Costo della sicurezza sociale come investimento.

La considerazione del costo della sicurezza sociale non sarebbe adeguata se non si tenesse conto del fatto che esso rappresenta non solo un consumo di ricchezza, ma anche, in un certo senso, un vero investimento produttivo.

Un buon sistema di sicurezza sociale, infatti, può contribuire notevolmente a stimolare l'attività economica del paese. Basta osservare che assicurando a tutti i cittadini, anche ai meno abbienti, possibilità di curare la salute, l'educazione, tutelando la sanità e solidità dell'istituto familiare assicurando un reddito proporzionato alle esigenze della famiglia, si aumenta ovviamente la produttività e efficienza del lavoro umano e si favorisce in genere la pace sociale, che è elemento assai propizio per lo sviluppo economico.

La sicurezza sociale provoca inoltre una redistribuzione della ricchezza, a favore delle classi più povere e dei consumi dei beni elementari la cui produzione di conseguenza viene stimolata. Si determina così in seguito alle misure di sicurezza sociale nella struttura del sistema economico un orientamento nuovo più rispondente alle esigenze della solidarietà umana. Se quindi, per finanziare la sicurezza sociale si devono assorbire delle disponibilità che sarebbero state destinate a consumi di beni superflui e si pone un freno alla produzione di quei beni, si provoca però dall'altra una maggiore propensione al consumo in altri settori che potrebbe, in ultima analisi, accelerare il ritmo del progresso economico (6).

Dobbiamo perciò concludere che l'entità del costo della sicurezza sociale va valutata non solo in termini assoluti ma anche relativi, cioè in relazione agli effetti economici positivi, che essa provoca.

(6) Da questi cenni è facile comprendere quanta importanza abbia, nel quadro del piano Vanoni, la politica di sicurezza sociale, come strumento di redistribuzione della ricchezza e di accelerazione dello sviluppo di certi settori produttivi e di certe aree depresse.

IL FINANZIAMENTO DELLA SICUREZZA SOCIALE

Abbiamo visto gli elementi che concorrono alla determinazione del costo della sicurezza sociale, ora ci occupiamo del prelievo dei mezzi necessari per coprirne le spese.

Il **sistema tripartito**, basato sul contributo dei datori di lavoro, dei lavoratori e dello Stato, è specialmente in uso per finanziare la previdenza sociale a favore dei lavoratori. Per il finanziamento invece della assistenza sociale ai cittadini non protetti dalle assicurazioni sociali, si ricorre a diretti interventi dello Stato o degli enti territoriali, i quali si procurano i mezzi con **speciali imposte**, come da noi la sovrainposta a favore dell'ECA, o la maggiorazione del prezzo dei biglietti di ingresso ai divertimenti e per il trasporto di persone, a favore del Fondo di soccorso invernale.

Nel caso delle assicurazioni sociali, i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori possono essere quote personali fisse, o proporzionali all'entità dei salari. Il contributo dello Stato assume pure varie forme: quote fisse per ciascun assicurato, quote proporzionali ai contributi versati dai datori di lavoro e lavoratori concorso proporzionale alle erogazioni effettuate dagli enti assicuratori, assorbimento delle spese di gestione, copertura degli eventuali deficit, oppure destinazione alle assicurazioni sociali del provento di speciali imposte.

Imposta o salario differito?

Il Prof. D'Agata ha fatto osservare che questa varietà di forme di finanziamento della sicurezza sociale sono **sempre riducibili al concetto di imposta**.

Il prelievo cioè del danaro per finanziare la sicurezza sociale avviene attraverso lo strumento fiscale. Anche i contributi obbligatori sia dei datori di lavoro che dei lavoratori, versati per le assicurazioni sociali, si inquadrano nel fenomeno della imposta. Essi infatti non possono essere considerati salari differiti o solidarizzati perchè le assicurazioni sociali non sono più semplicemente un fenomeno di solidarietà tra i partecipanti alla produzione, cioè di un gruppo ben determinato di cittadini, ma in seguito all'intervento dello Stato esse sono divenute parte integrante della politica economica che mira, con lo strumento finanziario, a raggiungere fini di stabilità e di ordine sociale, redistribuendo il reddito nazionale tra le varie classi di cittadini in modo diverso da quello proprio di una società liberista e retta da principi individualistici.

Con queste affermazioni il D'Agata ha preso una posizione **netta**, ma forse non del tutto sostenibile, su un problema teorico e pratico assai dibattuto.

I contributi obbligatori versati dai datori di lavoro e dai lavoratori per le assicurazioni sociali sono o non sono parti del salario? Le prestazioni che i lavoratori ricevono al verificarsi dell'evento protetto dalle assicurazioni sociali (malattia, infortunio, ecc.) sono prestazioni che vengono loro prestate in quanto cittadini o in quanto lavoratori?

Vi è chi senza esitazione afferma che i **contributi** versati dai datori di lavoro sono **parte differita e aleatoria del salario**, che il lavoratore di fatto percepisce quando si verifica l'evento che crea il bisogno.

Per chiarire questo problema si potrebbe opportunamente distinguere un **duplice** aspetto nel salario. 1) Esso si può considerare come **prezzo o costo** del fattore produttivo lavoro, commensurabile alla produttività del lavoro e alla sua utilizzazione nella impresa, la cui entità viene determinata secondo le norme della **giustizia commutativa**. Questa concezione è quella dei classici e della scuola liberale del secolo scorso. 2) Esso si può anche considerare come il **reddito dei lavoratori** e deve essere commensurato ai loro bisogni; in termini generali quindi secondo le concezioni più recenti, il salario è quella parte del reddito nazionale che spetta ai lavoratori, e va regolata secondo norme di **giustizia distributiva o sociale**, deve perciò essere entitativamente proporzionale allo sviluppo economico nazionale. Secondo questa concezione quindi i **contributi** e le prestazioni delle assicurazioni sociali sono **parte integrante del salario**.

Infatti, in una società ove è vivo il senso della giustizia sociale della uguaglianza e dignità della persona umana, e ove d'altra parte la produzione non può aumentare in modo tale che il prezzo del lavoro sia sufficiente a determinare un reddito per i lavoratori che permetta loro di vivere secondo le esigenze della loro dignità umana: **il sistema dei contributi** rende possibile di **adeguare** il reddito dei lavoratori ai criteri più avanzati della giustizia sociale, operando una redistribuzione del reddito nazionale.

Effetti dei contributi sociali sui prezzi.

E' del tutto evidente che le assicurazioni sociali non possono essere finanziate esclusivamente con i contributi dei lavoratori, perchè in questo modo la redistribuzione dei redditi limitata all'ambito dei lavoratori, produrrebbe un eccessivo livellamento dei redditi dei lavoratori e in ultima analisi una riduzione del loro livello di vita che a sua volta si ripercuoterebbe sulla loro produttività.

Si è diffuso perciò il criterio della **partecipazione obbligatoria** dei datori di lavoro, convinti che in questo modo si potesse anche riparare alle inequità della distribuzione del reddito dell'impresa tra i fattori della produzione.

Di fatto però bisogna osservare che il contributo a carico dei datori di lavoro, specialmente quando esso è commisurato ai salari, si trasforma in un **aggravio dei costi di produzione** con un triplice effetto negativo ai fini della stessa sicurezza sociale.

1) Esso può provocare un **aumento dei prezzi dei beni di consumo** con la conseguenza che ciò che da una parte si vorrebbe dare

ai meno abbienti sotto forma di prestazioni di assistenza, lo si toglie loro dall'altra con l'aumento dei prezzi.

2) L'aumento dei costi di produzione potrebbe determinare anche l'aumento dei prezzi di alcuni *prodotti*, esposti a una *vivace concorrenza internazionale*; in questo caso ne possono essere danneggiate le industrie a scapito della economia nazionale e della *occupazione* (7).

3) Infine il finanziamento in esame potrebbe danneggiare in modo particolare le imprese in cui predominano i costi di lavoro e spingerle a *intensificare la meccanizzazione*, che, se da una parte può essere un bene, dall'altra può costituire una remora alla occupazione.

Concludendo, questa analisi, il Prof. D'Agata ha detto: « riteniamo di potere tranquillamente affermare che il contributo obbligatorio sui salari imposto alle imprese, che ha tutti gli aspetti sostanziali di una imposta speciale, può essere accettato, considerandolo un ordinamento **razionale ed equo**, solo se la sua incidenza sul reddito della impresa stessa, oppure sui consumatori, sia limitata. Se invece la sua incidenza è massiccia, come in Italia (8), è vivamente da auspicarne una revisione sia nell'interesse dei lavoratori che della stessa formazione del capitale nazionale e della occupazione delle forze di lavoro » (D'Agata, p. 15).

Senza pretendere di sostituire il presente sistema di contributi obbligatori con altri sistemi di finanziamento, ha detto il Prof. D'Agata, si devono però escogitare nuovi sistemi per ridurre al minimo le conseguenze negative cui abbiamo accennato.

A questo proposito, egli ha ribadito che il criterio di destinare alla sicurezza sociale parte dei proventi dello Stato è pienamente accettabile, perchè così si può meglio distribuire su tutta la comunità l'onere del trasferimento della ricchezza a favore dei cittadini più bisognosi.

L'aumento della partecipazione dello Stato alla sicurezza sociale si riflette però necessariamente in un aumento della pressione fiscale.

Esaminate le possibilità e le conseguenze di un aggravio fiscale nel settore delle imposte dirette e di quelle indirette, il Prof. D'Agata ha detto di preferire, come strumento per finanziare il miglioramento della previdenza sociale, le *imposte indirette di scopo*, cioè imposte che colpiscano il consumo dei prodotti e dei servizi voluttuari e i beni di godimento, i cui proventi siano destinati espressamente a coprire le spese delle assicurazioni e della assistenza sociale.

Questa imposizione permette di rastrellare margini più o meno

(7) Questo cenno ci permette di rilevare l'importanza della perequazione degli oneri assistenziali gravanti sulla produzione tra i paesi membri del futuro *mercato europeo*, per evitare gravi conseguenze economiche per i paesi in cui questi oneri sono più elevati.

(8) Su un salario giornaliero di Lire 1254,58 i contributi per oneri sociali a carico del datore di lavoro assommano a L. 579,50, quelli a carico del lavoratore a L. 47,90.

ampi dei redditi, nel momento del loro consumo e di devolverli a favore dei beneficiari della protezione sociale, senza intralciare il processo produttivo e della formazione del reddito nazionale.

Proposta della CISL.

La fiducia però nella efficacia di questa imposizione indiretta non può essere condivisa, sia perchè essa non potrà dare un gettito proporzionato alle esigenze della riforma della sicurezza sociale, sia perchè, come ha detto l'on. Pastore, questa tassazione dovrebbe essere riservata ad altra importante funzione in una politica di sviluppo economico. Pur con questa riserva, Pastore ha però accettato il punto di vista del relatore che cioè il funzionamento della sicurezza sociale debba avvenire con un'imposizione multipla e proporzionale, sia nel senso delle persone su cui grava, che degli oggetti su cui si commisura.

Come passaggio intermedio verso un sistema di contributi totalmente unificati, Pastore ha proposto un sistema misto, consistente nelle seguenti voci:

1°) un contributo gravante sui datori di lavoro, ma diviso in due parti: a) una parte commisurabile al numero degli occupati e dei salari pagati; b) una parte commisurabile al reddito di impresa e al suo capitale fisso.

2°) un contributo gravante sul cittadino in quanto tale, che preveda tuttavia: a) una tassazione pressochè equivalente per i cittadini che hanno una occupazione retribuita; b) l'esenzione per i cittadini non occupati.

I sindacati cercano quindi di inserirsi nel processo storico della generalizzazione della previdenza sociale verso forme di sicurezza sociale che superano il principio assicurativo, estendendo l'assistenza a tutti i casi del bisogno. Sostengono però anche la necessità di un passaggio graduale da una forma all'altra.

GLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE DELLA SICUREZZA SOCIALE (9).

Perchè la sicurezza sociale possa attuarsi efficacemente senza provocare artificiose distorsioni nella vita economica e sociale, non basta che il suo finanziamento avvenga in modo

(9) In questo paragrafo non diamo che un cenno molto sommario ad alcuni degli strumenti di attuazione della sicurezza sociale; trascuriamo di accennare a quelli di carattere generale che riguardano la politica economica di sviluppo, che tanta influenza hanno sulla attuazione della sicurezza sociale. Neppure accenniamo ai criteri di gestione delle disponibilità finanziarie degli istituti di sicurezza sociale, di cui si è occupato in modo speciale il congresso di Roma, nè ai rapporti tra i medici, gli enti assicuratori e gli assistiti che pure sono oggi vivamente discussi.

adeguato e sia opportunamente distribuito a carico di tutta la collettività, ma occorre che anche tutti gli altri strumenti, attraverso cui si realizza, siano efficienti e razionali.

Raggruppamento dei rischi protetti.

Anzitutto, un buon funzionamento della sicurezza sociale richiede un certo **ordine e collegamento** tra gli eventi dannosi oggetto di protezione. Oggi in Italia vi sono misure protettive contro la tubercolosi, le malattie professionali, gli infortuni sul lavoro, la disoccupazione, la riduzione degli orari di lavoro, l'invalidità, la vecchiaia, ecc. Di fronte alle prospettive di una estensione della protezione sociale, si impone la necessità di raggruppare questi eventi in modo da rispettare le **esigenze di funzionalità** del sistema protettivo, di facilitare il **disbrigo delle pratiche da parte degli interessati** e una **efficace e tempestiva prestazione** degli aiuti.

Bisogna evitare perciò ogni incertezza nell'assistito circa l'ufficio cui rivolgersi, quindi possibili conflitti di competenza tra gli enti incaricati delle prestazioni, e creare negli stessi uno stimolo efficace e provvedere tempestivamente e completamente alla cura dei casi loro devoluti.

Secondo questi criteri dovrebbero farsi i seguenti raggruppamenti di rischi: 1) la malattia in generale, la malattia tubercolare senza specificazione di stadio, e la invalidità; 2) la malattia professionale e l'infortunio sul lavoro; 3) la vecchiaia e la morte; 4) la disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro e la riduzione di orario di lavoro (Cattabriga, p. 7).

I raggruppamenti devono anche rispondere a **esigenze amministrative**, in relazione alla riscossione dei tributi e alla valutazione dei fondi necessari per il finanziamento di ogni particolare settore assistenziale, e al controllo dei relativi costi e spese.

Caratteristiche degli organi di gestione (10).

Da questi cenni si intravede anche l'importanza dell'**accentramento** o **decentramento** delle **funzioni** e delle responsabilità e **poteri**, e quello del raggruppamento delle forme protettive negli organismi di gestione.

Il relatore, che si è occupato di questi problemi, ha giustamente messo in evidenza che per la protezione di alcuni eventi non è opportuna una **gestione frazionata territorialmente**, per altri invece lo è.

10) Attualmente in Italia gli enti gestori della sicurezza sociale sono assai numerosi; accenniamo solo ad alcuni: Inail (*Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro*), Inadel (*Istituto nazionale per i dipendenti da enti locali*), Enpas (*Ente nazionale per i dipendenti dello Stato*), Inam (*Istituto nazionale assicurazione contro le malattie*), Inps (*Istituto nazionale della previdenza sociale*), etc.

È necessario quindi una certa *molteplicità di forme organizzative*.

Sono sconsigliabili organismi territoriali autonomi per le prestazioni relative alla invalidità, vecchiaia, morte, disoccupazione, richiamo alle armi e carico di famiglia, sono consigliabili invece per le malattie, infortuni sul lavoro e maternità, purchè vi sia un organismo centrale che curi l'unicità delle norme che regolano i trattamenti protettivi e raccolga e ridistribuisca una parte delle risorse che affluiscono agli organi periferici.

Si deve anche evitare che gli organismi di gestione assumano **dimensioni troppo vaste**, a scapito della funzionalità e della necessaria specializzazione di alcuni servizi.

Ancora in relazione alla gestione di questi organismi, si pone il problema se essi debbano essere gestiti direttamente dallo **Stato**, o affidati a **enti pubblici** distinti dalla amministrazione statale, o infine a **enti di emanazione sindacale**.

Amnesso evidentemente che lo Stato debba avere un controllo sicuro su questi enti, è facile intravedere le conseguenze e la inopportunità che esso entri a diretto contatto con la massa degli utenti e contribuenti della sicurezza sociale. A questo proposito il relatore ha auspicato che gli organi amministratori di questi enti siano composti unicamente da rappresentanze sindacali, che sia riservato, invece, ai rappresentanti statali il collegio sindacale, per quella funzione di controllo che spetta unicamente allo Stato.

Tipi di prestazioni.

L'efficienza della sicurezza sociale dipende in non poca parte anche dalla forma con cui si assistono gli aventi diritto: forme poco illuminate di assistenza possono compromettere seriamente tutto il sistema di sicurezza sociale.

I tipi di prestazione più diffusi sono la **corresponsione di somme in danaro**, la fornitura di **beni e servizi** o forme miste.

In alcuni casi la corresponsione di somme di danaro è certamente la prestazione migliore, come nel caso dello stato di bisogno che insorge a conseguenza della disoccupazione o del carico di famiglia. In altri casi, come quello di malattia, si discute se sia più conveniente offrire somme di danaro come rimborso delle spese per la cura della malattia, o direttamente medicine e assistenza medica.

Nell'uno e nell'altro caso vi sono inconvenienti e vantaggi. Un difetto comune però a tutti e due i sistemi è che entrambi non consentono la *eliminazione del così detto piccolo rischio*: cioè di quelle piccole infermità il cui costo non turba neanche il più modesto dei bilanci familiari. Il ricorso alle prestazioni degli enti assistenziali anche per questa piccola esigenza provoca ogni anno la polverizzazione di miliardi in piccole cure le quali intralciano l'assistenza dei casi più seri e disestano i bilanci. Simili inconvenienti sono provocati dalle *cure a domicilio*.

Di fronte a questi inconvenienti la CISL propone di accentrare le prestazioni nei **presidi ospedalieri**: ciò importerà qualche difficoltà per gli assistiti, la necessità di superare la prevenzione diffusa in molti contro gli ospedali; ma permetterà una automatica selezione dei casi da assistere e un più serio coordinamento e controllo delle prestazioni.

Forme libere e obbligatorie di previdenza.

Un ulteriore problema che si pone nell'attuazione della sicurezza sociale è quello di determinare se, e in che misura, debbano sussistere forme **private, libere e contrattuali di assicurazioni.**

A questo proposito si è detto durante il convegno ed è stato ribadito dall'on. Pastore che si deve lasciare ampio campo alla possibilità di integrare la previdenza obbligatoria con forme di mutualità libera. La previdenza sociale deve limitarsi a garantire uno « **standard** » corrispondente ai minimi di copertura dei bisogni degli individui, lasciando ad essi e ai gruppi associati il diritto di integrare il proprio « **standard** » attraverso una politica di risparmio previdenziale, la più libera e la più elastica possibile.

Conclusione.

Gli accenni che abbiamo fatto a vari aspetti della sicurezza sociale, non sono stati un completo esame del problema, nè ci hanno condotto a delineare un piano di miglioramento dell'attuale nostro sistema di previdenza sociale; hanno invece voluto soltanto illustrare alcuni punti del complesso problema.

La sicurezza sociale resta una **meta** e una **speranza**, ha detto il Prof. Petrilli, verso cui conviene indirizzare i nostri generosi sforzi.

« Se noi ora volgiamo lo sguardo all'avvenire, diceva il **Papa** nel Messaggio natalizio del 1950, si presenta come primo urgente problema la pace interna di ciascun popolo. Purtroppo la lotta per la vita, il pensiero del lavoro e del pane, dividono in campi avversi uomini, che pur abitano la medesima terra e sono figli della medesima patria. Da una parte e dall'altra essi hanno l'**esigenza in sé legittima**, di essere considerati e trattati non come oggetti, ma soggetti della vita sociale, soprattutto nello Stato e nella economia nazionale.

« Perciò molte volte, e con **sempre maggiore insistenza**, noi abbiamo segnalato la lotta contro la disoccupazione e lo **sforzo verso una bene intesa sicurezza sociale**, come una condizione **indispensabile** per unire tutti i membri di un popolo, alti e bassi, in un sol corpo ».

Mario Reina