GINO GALLIADI

L'OPERA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE IN ROMAGNA

1. — Il cammino della previdenza sociale in Italia non è stato nè breve nè facile; condizioni d'ambiente, prevalentemente agricolo, interessi avversi di categorie e di ceti, indirizzo di pensiero individualista ed altri fattori hanno per lungo tempo ostacolato il sorgere e l'affermarsi dei nuovi istituti. Soltanto gli sviluppi dell'industria e i rivolgimenti prodotti dalle guerre, che, pur seminando stragi e rovine, affrettano i tempi, crearono l'ambiente propizio al sorgere e all'affermarsi delle assicurazioni sociali.

Camillo Cavour, anche in questo campo preveggen- te e lungimirante, sin dal 17 febbraio 1858 presentava alla Camera Subalpina un disegno di legge per la istituzione di una *Cassa di rendite vitalizie per la vecchiaia*, disegno che ripresentò al Parlamento il 24 gennaio 1859 e che fu approvato nel marzo dalla Camera e nell'aprile — alla vigilia della dichiarazione di guerra — dal Senato. Durante la guerra fu preparato il regolamento, e la legge fu promulgata il 15 luglio dello stesso anno.

Presentando il disegno di legge, Cavour così lo illustrava:

« Dove esistono Casse di risparmio e associazioni di mutuo soccorso, una Cassa di rendite vitalizie per la vecchiaia deve essere completamento di un sistema di beneficenza che non ha per fondamento la carità dei più agiati e per strumento le loro elargizioni, bensì per base la previdenza e per alimento il risparmio.

« Il risparmio non è solamente un abito utile sotto il rispetto economico: esso è radice ed occasione di molte virtù domestiche e sociali, ma due principali cause impediscono alle classi meno agiate il praticarlo. Queste sono: da una parte la difficoltà di accumulare le piccole somme risparmiate ed impiegarle in modo fruttifero; dall'altra la scoraggiante persuasione di non potere agevolmente riuscire a formarsi un peculio sufficiente

alle necessità della vita durante l'età in cui i bisogni aumentano e le facoltà di provvedervi col lavoro o scema di molto o viene meno del tutto.

« Le Casse di risparmio, destinate a facilitare l'accumulo e l'impiego dei piccoli risparmi, giovano a vincere il primo dei due ostacoli ma non valgono a superare l'altro che non è meno efficace e potente.

« L'istituzione che il Governo vi propone è invece destinata a rimuovere questo ostacolo: è quasi complemento e coronamento delle Casse di risparmio ».

La scomparsa di Cavour impedì che la Cassa fosse organizzata e che la legge si traducesse in realtà; troppo numerose e forti erano le opposizioni occulte e palesi; tant'è vero che dopo vent'anni erano ancora potenti e bocciarono nel 1877 la proposta dell'on. Macardi di costituire la Cassa prevista dalla legge del '59.

Sotto il governo Depretis, un progetto del Ministro di A. I. C. Domenico Berti, presentato nel 1881, informato al concetto cavouriano, per la costituzione di una Cassa pensioni, prevedeva un concorso finanziario integrativo della previdenza libera, da ricavarsi dal prelevamento di due decimi dagli utili netti delle Casse di risparmio e postali, ammontante approssimativamente a 1.700.000 lire annue; il progetto non fu discusso.

Sciolta la Camera, il progetto fu ripresentato dopo le elezioni, con alcune varianti, nel 1883, ma rimase allo stato di progetto.

Nel 1888 gli on. Vacchelli e Ferrari presentarono un disegno di legge per l'istituzione di una Cassa di previdenza con il concorso finanziario dello Stato, che restò lettera morta. Dieci anni dopo il Ministro di A. I. C. Cocco Ortù riusciva finalmente a far approvare, il 17 luglio 1898, la legge istitutiva della Cassa Nazionale per l'invalidità e la vecchiaia degli operai.

La Cassa, in venti anni di attività, reclutò i suoi iscritti, circa 600.000, fra i soci delle società di mutuo soccorso e fra i lavoratori di qualche azienda industriale che, animata da spirito moderno, partecipava al pagamento dei contributi; gli operai dipendenti dallo Stato furono iscritti d'ufficio. Le pensioni per gli invalidi che avessero versato i contributi per almeno cinque anni non potevano essere inferiori a 120 lire annue; quelle di vecchiaia variavano da un minimo di 104 lire per gli iscritti all'età di 40 anni, che avessero versato annualmente almeno 6 lire sino all'età del pensionamento, ad un massimo di lire 881 per coloro che iscritti all'età di 15 anni, versassero lire 24 annue sino all'età di 65. Lo Stato contribuiva con una quota annua *pro capite* di lire 6 o di lire 9, a seconda che l'iscritto avesse versato il contributo minimo o un contributo maggiore.

2. — Sopravvenuta la prima guerra del '15-18, in previsione del verificarsi di una larga disoccupazione al cessare delle ostilità, il decreto luogotenenziale 29 aprile 1917, sottopose gli operai degli stabilimenti ausiliari all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e all'iscrizione coatta alla Cassa nazionale di previdenza. Alla fine della guerra un numero cospicuo di lavoratori era assicurato, ciò che — premendo le giuste esigenze delle organizzazioni sindacali e aiutando il mutato clima sociale — indusse il Governo a mantenere ed estendere, con il D. L. 19 ottobre 1919, n. 2214, l'assicurazione contro la disoccupazione, gestita dalla Giunta nazionale del collocamento e la disoccupazione all'uopo creata ed a generalizzare e rendere obbligatoria l'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia, affidata alla Cassa nazionale per l'invalidità e la vecchiaia, che assunse la denominazione di Cassa nazionale per le assicurazioni sociali.

La legge sull'assicurazione invalidità e vecchiaia entrò in vigore il 1° luglio 1920. La Cassa nazionale delle assicurazioni sociali, istituì per l'applicazione della legge degli uffici periferici provinciali o interprovinciali, che furono chiamati Istituti della previdenza sociale, nome che fu dal 1933 assunto dalla Cassa stessa.

L'assicurazione disoccupazione fu affidata alla Cassa nel 1924, sopprimendo la Giunta nazionale ed i suoi uffici locali.

Le leggi iniziali hanno subito numerose modificazioni intese a snellire gli organismi assicurativi e a migliorare il trattamento degli assicurati. L'età per il raggiungimento del diritto alla pensione di vecchiaia fu abbassata per gli uomini da 65 anni a 60 e per le donne da 60 a 55; le pensioni furono in varie riprese aumentate, concedendo inoltre una quota del 10 per cento per ogni figlio minore; furono introdotte le pensioni ai superstiti, fissata l'indennità per morte dell'assicurato che non abbia maturato il diritto a pensione a 45 volte l'ammontare dei contributi versati, ecc.

3. — Il finanziamento della previdenza sociale è stato inizialmente realizzato mediante un contributo paritetico dell'assicurato e del datore di lavoro, contributo posto in un secondo tempo a totale carico dell'imprenditore. Per adeguare nel dopo guerra le pensioni al diminuito valore della moneta è stato istituito uno speciale fondo di adeguamento al quale contribuiscono nella misura del 50 per cento i datori di lavoro e nella misura rispettiva del 25 per cento gli assicurati e lo Stato; lo Stato versa inoltre una somma di 15 miliardi annui per l'integrazione delle pensioni minime, che

la legge del 4 aprile 1952, n. 218, stabilisce in lire 60.000 annue per le pensioni di invalidità e per le pensioni di vecchiaia per i pensionati di età non inferiore ai 65 anni e in lire 42.000 per le donne, per i pensionati per vecchiaia di età inferiore ai 65 anni e per i superstiti.

Come base attuariale per l'assicurazione invalidità e vecchiaia — essendo l'assicurazione disoccupazione e quella tubercolosi a ripartizione — era stato adottato il metodo della capitalizzazione a premio medio generale, cioè a contributo costante; raggiunto, dopo 85 anni dalla data di inizio dell'assicurazione e cioè nel 2005, il cosiddetto « funzionamento di regime », le pensioni dovevano essere pagate per metà con gli interessi dei capitali accumulati e per metà con i contributi annualmente riscossi. La svalutazione della moneta conseguente alla guerra ha costretto all'abbandono delle basi attuariali previste. Le pensioni sono ora pagate per una quota-parte minima, circa il 45°, con gli interessi patrimoniali e per il resto, cioè per la parte maggiore, con i contributi annui. Il sistema di ripartizione attuale riserva alle generazioni venture dei gravi oneri — sia per l'aumento del numero dei pensionati, che per il prolungamento, in atto, della vita media e il conseguente aumento della percentuale degli anziani in confronto a quella della popolazione attiva —, oneri che potranno essere alleggeriti soltanto da un rilevante e costante incremento del reddito nazionale.

4. — L'assicurazione contro la tubercolosi, istituita con la legge 27 ottobre 1927, n. 2055 — intesa, quando è stata istituita, come avviamento ed inizio all'assicurazione generale malattia — è stata un elemento di incalcolabile importanza nella lotta contro il grave e diffuso morbo. La costruzione di razionali e moderni sanatori in tutta Italia — l'Istituto ne possiede 53 con oltre 25.000 letti —, l'apertura di numerose case di cura private, convenzionate con l'Istituto, per il ricovero dei tubercolosi assicurati e la creazione di appositi reparti ospedalieri; il moltiplicarsi dei dispensari; l'intensificarsi delle indagini e degli studi; il diffondersi della propaganda per la diagnosi precoce e il permanente richiamo alla necessità di sottoporsi tempestivamente e visita medica; l'incremento nel numero degli specialisti; l'aumento dei preventori e delle colonie marine e montane, tutto concorse ad attrezzare il paese per la dura lotta contro la malattia, a richiamare l'attenzione del pubblico, ad accrescere la sorveglianza igienica dei genitori, a ridestare la coscienza igienica della nazione.

La tubercolosi oggi è diventata, nella grande maggioranza dei casi, curabile e guaribile, particolarmente quando la diagnosi è tempestiva; la mortalità per tubercolosi è quindi notevolmente diminuita e la degenza nelle case di cura accorciata. Per permettere ai curandi di riprendere dopo le dimissioni dai sanatori la loro normale attività è stata organizzata la loro rieducazione al lavoro e per rafforzare i risultati ottenuti la legge ha previsto la concessione di un'indennità postsanatoriale — oltre quella concessa alla famiglia durante il periodo di degenza — di 500 lire giornaliere per la durata di un anno. A favore delle famiglie, oltre l'indennità su citata, l'Istituto provvede ad inviare in colonia a sua cura e spesa i figli minori. Questo complesso di provvidenze pone, in questo campo, il nostro paese alla testa delle nazioni tutte.

5. — La previdenza sociale in tutte le sue forme opera una redistribuzione, spaziale e temporale, di ricchezza. La popolazione attiva sostiene quella passiva e, a loro volta, i giovani di oggi, invecchiati, usufruiranno dei contributi versati dalle nuove leve del lavoro. Le regioni economicamente più floride concorrono a sollevare le sorti di quelle depresse; le zone a bassa natalità sovengono quelle ad alta natalità; i sani contribuiscono alla cura e al mantenimento dei malati; gli occupati sostengono i disoccupati e in tal modo, attraverso la previdenza sociale, si costituisce una varia e fitta rete di solidarietà che eleva il tenore di vita fisico e spirituale di tutti i cittadini.

* * *

6. — In Romagna — e per Romagna considero agli effetti di questa comunicazione, soltanto le province di Forlì e di Ravenna, non essendo possibile discriminare i dati concernenti il circondario di Imola da quelli della provincia di Bologna — l'organo locale della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali con giurisdizione sulle due province romagnole, iniziò il suo funzionamento a Ravenna il 1° luglio 1920, diretto dal compianto dott. Armando Gobbi. In seguito, nell'anno 1924, fu creata la sede di Forlì, che diventò poi sede autonoma.

L'economia della regione era in quell'epoca principalmente agricola artigianale. Da un'indagine allora compiuta risultò la seguente composizione della popolazione agricola:

	Mezzadri	Fittavoli	Giornalieri	Altre Categ.	Totale
Ravenna	43.284	1.823	19.503	3.353	67.963
Forlì	64.733	475	17.011	1.789	84.008
	<u>108.017</u>	<u>2.298</u>	<u>36.514</u>	<u>5.142</u>	<u>151.971</u>

Gli occupati appartenenti a tutte le altre categorie erano invece 36.427 a Ravenna e 33.842 a Forlì; in totale 70.469, dei quali addetti al commercio, rispettivamente per le due provincie, 2.432 e 2.428 e all'amministrazione pubblica 4.145 e 4.079.

Le alte percentuali degli addetti alle attività primarie sono da allora certamente diminuite e sono aumentate, in ragione dello sviluppo industriale e del rigoglioso incremento del turismo e delle aziende che vi sono connesse, quelle inerenti alle attività secondarie e terziarie.

7. — L'applicazione della legge, preceduta da una larga e intelligente propaganda fra i datori di lavoro e i lavoratori, non sollevò ostilità e gradualmente si estese sino a diventare, salvo evasioni temporanee, pressochè totale.

Dalle 59 pensioni per invalidità e una per vecchiaia liquidate nel periodo 1° luglio 1920-31 dicembre 1923, alle 66.143 in corso di pagamento nell'anno 1955, il progresso in tutti i settori previdenziali è stato costante e imponente come risulta dalle cifre seguenti:

	Ravenna			Forlì		Tot. n.
	pensioni	per		pensioni	per	
1944	n. 8.946	L. 8.358.719	-	n. 6.360	L. 7.073.544	15.306
1945	» 9.505	» 42.059.364	-	» 6.694	» 28.892.580	16.199
1946	» 8.830	» 99.739.200	-	» 8.359	» 110.026.621	17.189
1947	» 14.520	» 464.887.740	-	» 9.835	» 312.235.332	24.335
1948	» 15.041	» 471.507.300	-	» 11.156	» 324.854.904	26.197
1949	» 16.470	» 513.835.436	-	» 12.913	» 415.324.433	29.383
1950	» 17.771	» 530.144.552	-	» 14.458	» 463.152.840	32.229
1951	» 18.645	» 587.928.240	-	» 16.276	» 516.077.216	34.921
1952	» 19.201	» 1.298.305.284	-	» 15.912	» 1.170.577.044	35.113
1953	» 23.123	» 1.580.971.693	-	» 22.756	» 1.417.728.243	45.879
1954	» 27.455	» 1.801.728.704	-	» 27.244	» 1.633.357.570	54.699
1955	» 33.558	» 2.598.614.152	-	» 32.585	» 1.992.246.927	66.143

Totale somme pagate per pensioni nel periodo 1944-1955:

Ravenna	L.	9.999.080.284
Forlì	»	6.399.932.327

Totale generale L. 16.399.012.611

8. — Somme pagate per indennità di disoccupazione

1944	Ravenna L.	431.522	-	Forlì L.	1.082.770	Totale L.	1.514.292
1945	»	2.710.168	-	»	12.358.453	»	15.068.621
1946	»	1.011.573	-	»	1.678.769	»	2.690.342
1947	»	758.303	-	»	976.794	»	1.735.097
1948	»	3.358.612	-	»	5.623.576	»	8.982.188
1949	»	2.608.640	-	»	4.573.415	»	7.182.055
1950	»	2.810.773	-	»	2.769.355	»	5.580.128
1951	»	2.998.757	-	»	3.789.190	»	6.787.947
1952	»	101.472.807	-	»	273.407.366	»	374.880.173
1953	»	91.903.255	-	»	259.806.572	»	351.709.827
1954	»	91.978.980	-	»	138.363.076	»	230.342.056
1955	»	104.949.455	-	»	133.210.654	»	238.160.109

Nel 1955 è andata in vigore l'assicurazione disoccupazione per i giornalieri agricoli: la sede di Ravenna ha liquidato 16.522 indennità ed altrettanti giornalieri per un importo di L. 192.096.320; quella di Forlì 2.733 indennità per L. 67.178.520.

La sede di Ravenna ha quindi pagato in complesso per indennità di disoccupazione nel periodo 1944-1955 L. 599.089.165; quella di Forlì L. 904.818.510 e cioè un totale per la regione di L. 1.503.907.675.

9. — In Romagna sono stati costruiti a spese dell'Istituto di previdenza due grandi e modernissimi sanatori: quello di Vecchiazano (Forlì) con tre padiglioni, rispettivamente per uomini, donne e bambini e 933 posti letto, costato all'epoca 125 milioni e quello di Montecatone con posti letto 1.033, costato 161 milioni.

I seguenti dati dimostrano l'attività svolta in Romagna per quel che concerne l'assicurazione tubercolosi:

RAVENNA

1944	Ric.ti	211	gior. degenza	65.256	-	Cur.ti ambul.	33	gior.	24.608
1945	»	434	»	57.511	-	»	33	»	24.484
1946	»	421	»	66.226	-	»	32	»	17.257
1947	»	456	»	86.595	-	»	59	»	14.416
1948	»	413	»	98.580	-	»	54	»	23.703
1949	»	536	»	110.637	-	»	66	»	32.341
1950	»	625	»	115.274	-	»	99	»	48.048
1951	»	568	»	113.488	-	»	73	»	39.399
1952	»	588	»	116.462	-	»	97	»	49.141
1953	»	493	»	107.431	-	»	109	»	60.279
1954	»	370	»	91.248	-	»	168	»	67.769
1955	»	330	»	78.675	-	»	133	»	77.249
Totale		5.445		1.097.383			956		478.694

FORLÌ										
1944	Ric.ti	516	gior. degenza	84.114	-	Cur.ti ambul.	48	gior.	33.855	
1945	»	527	»	85.752	-	»	»	50	»	17.724
1946	»	848	»	100.915	-	»	»	199	»	50.000
1947	»	998	»	165.502	-	»	»	195	»	49.846
1948	»	1.019	»	171.723	-	»	»	306	»	61.220
1949	»	964	»	182.177	-	»	»	256	»	63.564
1950	»	1.010	»	184.599	-	»	»	194	»	60.017
1951	»	1.088	»	195.940	-	»	»	192	»	62.301
1952	»	1.082	»	195.359	-	»	»	170	»	68.941
1953	»	941	»	184.639	-	»	»	114	»	70.937
1954	»	895	»	155.612	-	»	»	111	»	83.455
1955	»	1.192	»	152.516	-	»	»	343	»	93.309
<i>Totale</i>		11.080		1.858.848				2.178		715.169

In complesso nelle due provincie sono state ricoverate nel periodo 1944-1955 16.525 persone per giornate 2.956.311; ne sono state curate ambulatoriamente 3.134 per giornate 1.193.863.

Le spese sostenute annualmente risultano dal seguente prospetto:

1944	Ravenna	4.694.256	Forlì	7.027.784	Totale	11.722.040
1945	»	13.322.438	»	26.966.704	»	40.289.142
1946	»	37.667.533	»	75.608.738	»	113.276.271
1947	»	90.690.137	»	173.567.007	»	264.257.144
1948	»	132.729.757	»	237.756.150	»	370.485.907
1949	»	167.867.743	»	273.108.247	»	440.975.990
1950	»	178.896.928	»	288.456.023	»	467.352.951
1951	»	186.722.507	»	332.889.843	»	519.612.350
1952	»	251.858.956	»	423.550.894	»	675.409.850
1953	»	249.112.014	»	418.836.134	»	667.948.148
1954	»	370.215.773	»	490.000.467	»	860.216.240
1955	»	214.471.467	»	391.209.924	»	605.681.391
<i>Totale</i>		1.898.249.509		3.138.977.915		5.037.227.424

10. — Le prime cure termali furono istituite nel 1928 a Riolo Bagni per iniziativa del compianto prof. Luigi Poni di Bertinoro, Direttore della sede di Milano.

Le Terme della Fratta, costruite dall'Istituto nel 1935, hanno la capacità di 115 posti letto e sono riservate alle donne. Gli assicurati, a seconda della cura necessaria, sono inviati anche negli altri stabilimenti termali di proprietà dell'Istituto — Salsomaggiore, Battaglia, S. Giuliano, Viterbo, ecc. — o in quelli convenzionati, che, in Romagna, sono quelli di Riolo e di S. Piero in Bagno. Gli ammessi alle cure termali nell'ultimo quinquennio sono stati:

1951		Ravenna	370	Forlì	174	Totale	544
1952		»	420	»	279	»	699
1953		»	662	»	260	»	922
1954		»	496	»	323	»	819
1955		»	775	»	413	»	1.188
		<i>Totale</i>	2.723		1.449		4.072

11. — Gli assegni familiari pagati dall'Istituto, a circa 29.000 capifamiglia della provincia di Ravenna e a circa 40.000 della provincia di Forlì, risultano dal seguente prospetto:

1951	Ravenna	568.348.398	Forlì	976.316.000	Totale	1.544.664.398
1952	»	810.720.506	»	1.333.325.000	»	2.144.045.506
1953	»	1.234.925.340	»	1.932.698.823	»	3.167.624.163
1954	»	1.213.375.093	»	1.910.200.000	»	3.123.575.093
1955	»	1.401.326.308	»	2.199.115.634	»	3.600.441.942
	<i>Totale</i>	5.228.695.645		8.351.655.457		13.580.351.102

12. — Ogni assicurato è titolare presso gli archivi dell'Istituto di una posizione assicurativa; le posizioni in essere, che cioè non hanno dato luogo ad una liquidazione di pensione, sono per la provincia di Ravenna 228.609; per quella di Forlì 254.228, oltre 25.184 dei lavoratori agricoli e 23.706 di coloni mezzadri, nelle quali ultime sono compresi 88.508 familiari.

13. — L'Istituto impiega i fondi accantonati secondo le disposizioni di legge, principalmente in mutui ad enti pubblici; nelle regioni finanzia i due Istituti per le case popolari di Ravenna e Forlì ed ha concesso inoltre mutui a diversi Comuni e a qualche ospedale.

14. — E' prevedibile che, con le progettate pensioni ai coltivatori diretti, con il ristabilimento del diritto a pensione dei coloni e dei mezzadri, con l'auspicata assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia degli artigiani indipendenti e dei piccoli pescatori, con l'aumento delle pensioni minime, l'edificio previdenziale sarà perfezionato e completato e allora l'intera operosa popolazione della nostra progrediente regione sarà, come tutto il popolo italiano, protetta dai maggiori rischi della vita e potrà affrontarli in pace e serenità.