

## **Fiorentino Sullo: una biografia politica.**

### **Il pensiero politico di Sullo nella costruzione dello Stato sociale.**

Sulla costruzione dello stato sociale Sullo credeva che si dovesse perseguire una costante e coerente azione governativa in senso riformista finalizzata al conseguimento di una maggiore giustizia sociale e fiscale per l'elevazione economica e sociale di quei larghi strati di lavoratori che erano rimasti fuori o ai margini dei benefici del "miracolo economico". I lavoratori avevano contribuito con grandi sacrifici e pagando un duro prezzo per l'imponente emigrazione, anche fuori del territorio nazionale, e per la rapida riconversione professionale. In pochi anni abbandonarono il lavoro dei campi e divennero operai delle fabbriche. E' significativo ricordare il discorso che egli tenne alla Camera dei deputati nella seduta del 4 ottobre del 1960 a conclusione della discussione sul bilancio del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Prendendo lo spunto dalle polemiche di quei giorni sulle differenti cifre sulla disoccupazione fornite dall'ISTAT e dal Ministero del Lavoro che adottavano metodi e valutazioni diverse in ordine al rilevamento dei dati, rappresentò la necessità della creazione di un'Anagrafe del Lavoro che "permetterebbe di individuare la posizione lavorativa di ciascun cittadino e di seguirne la evoluzione nel tempo".<sup>1</sup> La situazione italiana si presentava in modo assai diversa da quella dell'immediato dopoguerra. "Non si tratta per il Ministro tanto di dare lavoro diretto ... quanto di aiutare il mondo del lavoro – i lavoratori- ad essere sempre più presenti nella evoluzione tecnica, nella produzione, nella distribuzione del reddito nazionale, nell'agevolare l'incremento della produttività e nell'aiutarli a non rimanere privi dei frutti della medesima".<sup>2</sup>

E in un suo scritto così chiariva il suo pensiero: "Da Paese agricolo, siamo diventati Paese di elevata industrializzazione. Da Paese chiuso e pressoché autarchico, siamo diventati Paese che vive di scambi viepiù larghi di merci, di capitali, di uomini... Dalle penose vertenze che nascevano dai licenziamenti individuali e collettivi e dai ridimensionamenti aziendali siamo passati a controversie nelle quali si discute di orario di lavoro e di aumenti salariali conseguenti all'incremento della produttività. Dall'incubo di una disoccupazione che sembrava incombere fatale sull'Italia... ci si muove verso il momento della piena occupazione che potrebbe rivoluzionare tutti i precedenti metodi della dialettica sindacale... Se l'Italia è mutata o sta mutando, bisogna cercare di compiere una revisione anche degli strumenti da usare per accelerare il progresso delle forze migliori del Paese, per armonizzare le spinte contrastanti senza comprimerle o annullarle, per rendere più valide o più ampie e più comprensive le civiche politiche di libertà"

Al Parlamento sosteneva che il Ministero del Lavoro deve essere considerato un ministero politico che partecipa attivamente alla formulazione della politica economica generale. Ricordava che tra il 1953 ed il 1958 l'occupazione era aumentata dell'8% e l'aumento del reddito, cresciuto con la media del 5,5% negli stessi anni, era stato dovuto, per la massima parte (4,2%), all'aumento della produttività e solo in minima parte (1,3%) all'incremento dell'occupazione. Dell'aumento di ricchezza ne hanno

usufruito i benefici più i lavoratori del terziario che gli operai dell'industria. Sulla libertà sindacale, sul diritto di sciopero e sulle procedure per conferire valore giuridico *Erga omnes* ai contratti collettivi, sottolineando che preferiva la "via dei fatti a quella delle parole" affermava: "Il Governo ritiene che l'attuazione degli artt. 39 e 40, ove si voglia conferire carattere pubblicistico al procedimento di formazione dei contratti collettivi, debba procedere (così come il CNEL ha deliberato a maggioranza) con un provvedimento unitario. Non si può regolare lo sciopero se non si dà valore pubblicistico alla contrattazione collettiva, ma, reciprocamente, la disciplina della formazione dei contratti porta necessariamente ad intervenire per definire le modalità dei tentativi obbligatori di conciliazione delle controversie, per instaurare metodi di deferimenti arbitrari e soprattutto per regolare le forme di quella <astensione collettiva del lavoro per la formazione o la modificazione del contratto> che è appunto lo sciopero come dal CNEL è stato definito". Auspicava una approfondita discussione parlamentare che permettesse di conoscere il parere delle Camere sulle conclusioni del CNEL stante la differente valutazione della CISL da un lato (l'art. 39 porterebbe ad una rigidità che nuocerebbe alla diffusione di una politica contrattuale più articolata) e la CGIL (favorevole all'applicazione dell'art. 39 e contraria a quella dell'art. 40). I contrasti, che rimanevano forti anche nell'opinione pubblica e nelle correnti di pensiero in Italia, congelarono la questione che è rimasta sostanzialmente irrisolta anche oggi.

Sulla cogestione operaia nelle imprese così si esprimeva: "Piuttosto conviene dire che la questione della cogestione operaia è un problema che rimane aperto per il nostro Paese anche con riferimento alla legislazione europea"<sup>3</sup>

In quasi tutti i Paesi della CECA esistevano Comitati d'Impresa o addirittura di cogestione come in Germania, ai quali era riconosciuta la capacità di stipulare contratti collettivi aziendali aventi natura di diritto oggettivo. Soltanto l'Italia faceva eccezione alla regola anche se il principio della collaborazione alla gestione delle aziende è sancito dalla Costituzione all'art. 46. Sulle controversie di lavoro ricordava che aveva presentato al Parlamento un disegno di legge per rendere obbligatorio il tentativo di conciliazione nelle controversie individuali di lavoro da effettuarsi presso l'Ufficio provinciale del Lavoro prima di adire la magistratura ordinaria. "La legislazione del lavoro andrebbe adeguata al principio fondamentale che il lavoratore ha bisogno di giustizia rapida e con il minimo di spesa (o senza spesa) ... L'eccessivo spirito cartesiano, che domina il diritto italiano, dovrebbe cedere il passo ad una visione più pragmatistica. E' preferibile qualche errore, alleggerendo i travagli del lavoratore, anziché una perfetta costruzione giuridica distaccata psicologicamente dai lavoratori".

Sulla previdenza sociale occorre adottare provvedimenti di rinnovamento e coordinamento in funzione di passare ad un regime di sicurezza sociale. Assicurare non solo il lavoratore ma il cittadino in quanto tale, fornendo prestazioni a tutti con criterio di generalità e utilizzando la leva fiscale il cui prelievo dovrebbe essere operato sul reddito netto, "lasciando che prestazioni integrative formino oggetto di ordinamenti o di convenzioni particolari"<sup>4</sup> Sui vari Enti assicurativi che operano in Italia "Il Ministro è dell'opinione che, come obiettivo a lunga scadenza, occorre porsi la unificazione dei servizi sanitari in un solo Istituto nel quale sia attuato un decentramento organico di funzioni territoriali e in cui le categorie professionali abbiano una efficace possibilità di controllo"<sup>5</sup> E sulla questione delle Mutue e di un possibile futuro

Servizio sanitario nazionale, così rispondeva ad un giornalista del *Messaggero* che lo intervistava: *“Io sono dell’avviso che solo se l’unificazione avverrà con un criterio di decentramento... nel quadro nazionale, con controlli amministrativi settoriali, aziendali e locali, il cammino potrà essere percorso con relativa facilità. E’ questo il punto focale su cui deve essere avviato un costruttivo dibattito... -e più avanti- ... Tutta la storia del nostro secolo dimostra che la Istruzione la Sanità, che erano competenze pressoché esclusive degli Enti Locali, sono andate gradualmente trasferite allo Stato, per quanto i bisogni dei cittadini rispetto a questi due grandi beni non sono regolabili con autonome differenziate decisioni delle collettività locali, ma tendono a livellarsi, qualunque sia la regione di residenza. In secondo luogo c’è da temere che anche il semplice decentramento nell’attuazione di provvedimenti a carattere nazionale, se affidato alle regioni, alle province ed ai comuni, possa portare alla politicizzazione del sistema previdenziale che, invece, andrebbe sottratta ad influenza marcatamente elettorale... Ma anche se respingo il Servizio sanitario nazionale, rimango favorevole a che la unificazione degli Enti si effettui con sani criteri di decentramento di settore, di categoria e di azienda ”.* La politicizzazione del sistema sanitario che Sullo paventava quarant’anni fa, si è poi effettivamente verificata quando si è realizzato, nel 1980, il SSN, così come si stanno, purtroppo, concretizzando le differenziazioni delle prestazioni sanitarie ed i costi tra regione e regione che sono destinate ad aumentare, con disparità notevoli, se fossero approvate le norme sulla cosiddetta *devolution* presentate in Parlamento dall’attuale maggioranza di governo. Sullo riteneva che l’Ente che si sarebbe venuto a costituire o gli Enti coordinati, fossero dotati della necessaria autonomia e fossero gestiti con conduzione manageriale con un Consiglio di Amministrazione non pletorico nel numero e con un esecutivo ristretto ed omogeneo o con un consigliere delegato che fosse messo in grado di tradurre in concreta azione operativa, e senza alcun condizionamento politico, le direttive espresse dal Consiglio di Amministrazione; che fosse limitato, se non abolito, il monopolio di fatto esercitato dalle case farmaceutiche e l’influsso negativo degli ospedali, organizzati in modo esclusivamente assistenzialistico e che, infine, fosse combattuto il corporativismo dei medici. Auspicava una delega per una riforma pluriennale e articolata, finalizzata a correggere le irrazionalità del sistema. A tale scopo istituì, con decreto ministeriale del 25.10.1960, il Comitato Centrale della Previdenza e dell’Assistenza Sociale che aveva il compito di esprimere pareri in ordine ai problemi della previdenza e assistenza sociale e di formulare proposte per il coordinamento delle attività previdenziali ed assistenziali degli Istituti ed Enti ad essi proposte e per la semplificazione delle procedure.

Le cose, però, continuarono ad andare come prima e non se ne fece più nulla. Sullo dopo un anno e sette mesi passò ad altro incarico. I governi duravano in media poco più di un anno e i Ministri non avevano tempo sufficiente per vedere realizzati i risultati delle iniziative intraprese.

L’azione ministeriale del dinamico Ministro del Lavoro si orientò nella direzione di estendere l’assistenza sanitaria al maggior numero di cittadini; di pervenire al livellamento delle prestazioni almeno ad un livello medio; di aumentare l’indice di ospedalizzazione, man mano che nelle zone depresse e nel Meridione, si creava una rete di ospedali sufficiente.

Anche sulle pensioni aveva idee molto chiare e proposte concrete e non demagogiche che si ponevano il problema dell’equilibrio di bilancio dell’intero sistema pensionistico. Se si fosse proceduto nella direzione indicata forse non avremmo avuto la grave crisi del sistema previdenziale e la conseguente riduzione dello stato sociale. Il Ministro partiva dalla considerazione (siamo nel 1960!) che il sistema pensionistico andava rapidamente estendendosi e già erano visibili i punti deboli. Da un lato la

previdenza agricola per la crisi dell'agricoltura che non aveva la capacità contributiva (per il noto sistema a ripartizione) per far fronte da sola all'erogazione delle prestazioni pensionistiche della categoria e dall'altro lato l'obbligo, sancito per legge, dell'integrazione delle pensioni ad importi minimi quando l'importo al calcolo dei contributi versati risultasse ad essi inferiore. Queste due anomalie comportavano un onere sempre crescente che non era sopportabile dall'Inps e che sarebbe dovuto essere a totale carico dello Stato e finanziato dalla fiscalità. Se si intendeva mantenere e migliorare il sistema vigente ed erogare prestazioni differenziate e proporzionate ai contributi versati, si presentava la necessità di aumentare l'età pensionabile a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne. (A questa misura si è arrivati solo trent'anni dopo ed allora non c'era ancora la pensione di anzianità istituita successivamente con la legge n. 903 del 21.7.1965 che si è rivelata fonte di ulteriore deficit dell'Inps). All'aumento dell'età pensionabile, secondo il Ministro, si sarebbe dovuto accompagnare l'unificazione, al livello più alto, dei minimi di pensione, la soppressione della trattenuta (un terzo della pensione di vecchiaia) nei confronti dei pensionati che continuavano a lavorare. Altra misura necessaria sarebbe stata quella di riconoscere il diritto alla pensione di invalidità al soddisfacimento dei requisiti contributivi previsti per la pensione di vecchiaia (15 anni di contributi versati e non solo 5 come per la pensione di invalidità). Le pensioni di invalidità venivano erogate con larghezza anche perché il concetto di riduzione della capacità di guadagno era legato a fattori socio-economici. Esse hanno costituito, specie per le regioni depresse e del Meridione, un onere ingente, e nella maggior parte erano integrate ai minimi di legge e quasi sempre rivestivano i caratteri di natura assistenziale. Hanno finito per svolgere anche una funzione di ammortizzatore sociale, addossandone impropriamente, però, il costo al sistema previdenziale. Per la loro funzione sociale i sindacati ed i partiti politici, specie di sinistra, si sono dimostrati sempre ostili ad una diversa disciplina.

Sulla questione degli Assegni familiari la legge 1038 del 17 febbraio 1961 poneva fine alla realtà precedente di una Cassa nazionale divisa in compartimenti separati: ben otto categorie ciascuna con proprie entrate e uscite e con proprio rendiconto. Quindi ben otto gestioni diverse. *"... la legge del 1961 rese effettivamente unica la gestione della Cassa, facendo confluire in unico conto tutte le entrate e tutte le uscite e rendendo quindi compartecipari tutti i datori di lavoro e tutti i lavoratori di una sola ed unica organizzazione mutualistica"*.<sup>6</sup> Rimanevano però, e non potevano essere sanate con l'unificazione finanziaria le differenze che, in materia di assegni familiari, sussistevano (e sussistono tuttora!) tra le varie categorie di lavoratori, in ordine alla contribuzione e alle prestazioni. Sullo proponeva l'abolizione dei massimali sui quali si applicavano le aliquote contributive. Tale situazione finiva per premiare le Aziende che corrispondevano salari più alti che finivano per pagare una quota più bassa rispetto a quelle aziende che corrispondevano salari più bassi. Le prime preferivano far ricorso all'uso dello straordinario e non assumere nuovi lavoratori i cui costi di assunzione e contribuzione sarebbero stati più onerosi con il risultato di penalizzare l'incremento di nuova occupazione.

Infine particolare interesse mostrava il Ministro per l'addestramento professionale dei lavoratori. *"La scuola si occupi dell'istruzione di base fino all'età lavorativa... al mondo del lavoro il compito di occuparsi dell'addestramento e della qualificazione professionale dall'età del lavoro in avanti"*.<sup>7</sup> Questa è funzione del Ministero del Lavoro e dei Centri da esso controllati – sosteneva - migliorandoli e fornendo loro capaci istruttori ed idonee ed adeguate strutture. Le qualificazioni professionali devono

essere orientate in sinergia con le esigenze delle aziende, specie nel Sud ove la creazione di nuove industrie deve prevedere anche una qualificazione professionale funzionale al tipo di industria che nasce. Le iniziative politiche vanno previste ed attuate nel contesto di un orizzonte europeo ai cui principi si deve adeguare la legislazione italiana.

Sulle aziende municipalizzate Sullo, in un convegno a Firenze, al quale era stato invitato dal Sindaco La Pira, manifestò il proprio pensiero. Ricordò che le aziende municipalizzate erano sorte nell' <Italiotta> liberale quando non si parlava ancora un linguaggio collettivistico e le ideologie non condizionavano fortemente la politica. Confutò la critica che si faceva alla loro gestione che non creava utili ma spesso, perdite, sottolineando che ad esse mancava la necessaria autonomia. Bisognava *"... sottrarle alla vessazione continua dell'approvazione di ogni atto amministrativo....l'esame dell'attività aziendale sia compiuto una sola volta all'anno... si eviti di considerare le aziende come filiazione vigilata e controllata dei Consigli comunali..."*.<sup>8</sup> Occorre – ammoniva – una nuova sistemazione giuridica anche *audace*. La municipalizzazione vive ancora con leggi arcaiche che appartengono al medioevo delle municipalizzate. Vi sono servizi pubblici essenziali la cui gestione serve alle infrastrutture della vita sociale. *"E' difficile poter distinguere l'aspetto economico dall'aspetto sociale, potendosi affermare che la economicità è implicita nella socialità, per i vantaggi che ne traggono altri settori della vita economica.. Se le municipalità sono in taluni casi ufficialmente in passivo, tale passivo consente l'attivo di altri settori della vita cittadina e nazionale"* Nelle aziende di Stato la dialettica sindacale non deve essere repressa. La funzione dei sindacati è insopprimibile e costituisce una *"valvola di sicurezza"*. Si deve promuovere, specie in queste aziende, la partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende e agevolare il senso della loro collaborazione. L'operaio non può essere considerato suddito dell'azienda bensì un collaboratore. *"L'azienda non è un imprenditore. E' un complesso organico ed armonico che comprende coloro che partecipano alla produzione, a cominciare dall'imprenditore, passando per i dirigenti, fino ai più modesti operai"*.<sup>9</sup> Gli operai si sentirebbero più motivati se si instaurassero nelle aziende più corrette relazioni umane che potrebbero sortire effetti positivi sulle rivendicazioni salariali. Dal canto loro i sindacati dovrebbero avvertire l'utilità di regolare con accordi fra le parti le modalità e la disciplina per l'esercizio del diritto di sciopero che non può essere esercitato senza un preavviso almeno di sei giorni e comunque durante lo sciopero devono essere garantiti i servizi essenziali. L'uso esagerato ed indiscriminato dello sciopero, a lungo andare, si ripercuote negativamente sui lavoratori stessi per le reazioni dei cittadini utenti i cui animi spesso sono inaspriti da fermate improvvise e frequenti di servizi di utilità sociale.

I principi ai quali Sullo si ispirava nelle problematiche del lavoro risentono delle teorie neovolontaristiche del Fanfani professore e comuni agli altri "professorini" del gruppo Dossetti con i quali da giovane costituente ebbe frequentazione assidua.

Era questo il modo più sicuro per costruire il centro sinistra, che Sullo cercava di realizzare in coerenza con le sue idee. Ma la politica, spesso, risponde a regole diverse e, purtroppo, il centro sinistra finì per essere realizzato da coloro che vi credevano meno. Sotto certi aspetti la fase di preparazione all'alleanza organica con i socialisti fu, sotto il profilo dei risultati, del fervore delle iniziative e della maturazione delle idee, più produttiva della vera e propria esperienza governativa seguita all'ingresso dei socialisti al governo.

---

V. Foa, riandando con la memoria al 1961, lo ricorda come l'anno della costruzione del centro sinistra. Ricorda i discorsi fumosi ed improntati ad una esasperata cautela di Moro, le resistenze delle forze conservatrici, annidate anche nella DC e nella Chiesa, ma anche uomini come Ardigò e Saraceno cui pure la DC seppe dare ascolto, la consapevolezza del definitivo tramonto del mondo contadino, l'emergere del ceto medio, l'urbanizzazione e la crescita dell'economia ma anche gli squilibri dello sviluppo, l'emigrazione di massa e le distorsioni di uno sviluppo convulso non guidato e coordinato. *“L'intervento pubblico trovava adesso la sua piena giustificazione e con esso la necessità di un incontro a sinistra. Ma già nei governi di Fanfani prima del centro sinistra si avvertivano segnali importanti di movimento. Ricordo la capacità progettuale e operativa di Fiorentino Sullo come ministro del Lavoro e poi, soprattutto, come ministro dei Lavori pubblici”*.<sup>10</sup>

Gli anni tra il 1959 ed il 1963 furono anni di eccezionale sviluppo economico e l'attività sindacale ne fu influenzata. Nel 1959 ripresero le lotte operaie con l'obiettivo di mutare gli equilibri nel Paese e di conquistare un maggior peso nell'organizzazione della Società. Cominciarono gli elettromeccanici dell'industria a partecipazione statale. Fu un ciclo di lotte durissime. Foa così lo ricorda. *“Di quel ciclo di lotte era ed è difficile non cogliere l'elemento dominante di lotta per la libertà. Fiorentino Sullo, ministro del Lavoro del governo Fanfani, contribuì a risolvere questa vertenza come anche quelle che seguirono. Più tardi, nel 1963, come ministro dei Lavori pubblici del centro sinistra di Fanfani egli sarebbe stato letteralmente sbranato dalla destra democristiana e dalla speculazione edilizia per aver osato toccare le aree fabbricabili”*.

Fiorentino Sullo fu certamente un ministro coraggioso e che faceva le cose nelle quali credeva.

Intervenendo al Senato nella seduta del 4 ottobre 1961, in occasione dell'approvazione della legge di bilancio del proprio ministero, così si esprime sulla necessità della pace sindacale: *“Un ministro del Lavoro deve aiutare i lavoratori ad ottenere giustizia, ma deve anche adoperarsi perché ci sia, nel suo Paese, la pace sindacale. La pace sindacale non è la pace sociale: tuttavia alla pace sociale può contribuire. La pace sindacale non è la pace industriale, cioè secondo il punto di vista dell'industria: tuttavia la pace sindacale è certamente pace aziendale. La pace sindacale non può eliminare i conflitti, ma è la garanzia che i conflitti di lavoro siano essi stessi inquadrati in un metodo di correttezza e di umanità: di civiltà in una parola”*.<sup>11</sup>

In quei mesi presentò un disegno di legge sulla disciplina dello sciopero nei servizi di interesse collettivo, che prevedeva l'obbligo del preavviso e dettava nuove norme sulla disciplina dei conflitti collettivi.

Fu senza dubbio un ministro amico dei lavoratori, come lo ricorda Foa, ma anche un politico che aveva un alto senso dello Stato.

#### NOTE:

1- F. Sullo Intervento alla Camera dei deputati, seduta del 4.10.1960, Atti parlamentari, pag. 17044.

2 Ivi, pag. 17045

3 F.Sullo, *I lavoratori chiedono sicurezza e dignità*, tipogr. Apollon, Roma 1961

- 4 F. Sullo, Discorso alla Camera dei deputati, seduta del 4.10,1969, atti parlamentari, pag. 17049
- 5 ivi, pag. 17052
- 6 *ibidem*
- 7 ivi, pag. 17053
- 8 *Ibidem*
- 9 F.Sullo, Intervista al *Messaggero* del 23.11.1960
- 10 Campopiano, Vigli, *La previdenza sociale*. Tipografia operaia romana, Roma 1976, pag.480
- 12 F. Sullo, Discorso alla Camera dei deputati, seduta del 4.10.1960, atti parlamentari, pag. 17058
- 13 F. Sullo, *Intervento al Convegno sulle Aziende municipalizzate*, Firenze 1961
- 14 *ibidem*
- 15 *Ibidem*
- 16 V. Foa, *Questo novecento*, Einaudi, Torino1996, pag. 275
- 17 Ivi, pag. 286
- 18 F. Sullo, Discorso al Senato, seduta del 4.10,1961, Atti parlamentari, pag. 21476.

11 continua

Nino Lanzetta