SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1110)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BOLDRINI Cleto, BENEDETTI, DE SABBATA e SALVUCCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 FEBBRAIO 1978

Interpretazione autentica dell'articolo 28 del decreto-legge 6 ottobre 1972, n. 552, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 1972, n. 734, recante provvidenze a favore dei comuni delle Marche colpiti dal terremoto

ONOREVOLI SENATORI.

1. — Il decreto-legge 6 ottobre 1972, n. 552, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 1972, n. 734, recava una serie di benefici e di provvidenze per i cittadini e le imprese dell'anconitano sconvolto da una serie di movimenti sismici che paralizzò per quasi un anno l'intera vita economica e sociale dei comuni interessati, producendo danni ingenti al patrimonio edilizio, alle abitazioni degli antichi quartieri, ai monumenti di interesse storico e agli edifici privati e pubblici, con gravissimo danno di tutti i settori economici conseguente al grave esodo che per circa un anno le popolazioni dei comuni colpiti hanno dovuto mettere in atto per motivi di sicurezza.

La grave sciagura fu oggetto di appassionato dibattito sia alla Camera che al Senato, ed il Parlamento adottò provvedimenti per la ripresa economica e per il potenziamento delle strutture economiche della città di Ancona e dei territori colpiti tenendo conto della particolarità del sisma che aveva colpito l'intera intelaiatura sociale ed economica.

Con l'articolo 28 del decreto-legge 6 ottobre 1972, n. 552, modificato dalla legge 2 dicembre 1972, n. 734, furono adottati provvedimenti di sgravio dei contributi sociali dovuti dalle imprese industriali, artigiane e commerciali.

Lo sgravio contributivo si riferiva a tutti i datori di lavoro delle diverse gestioni previdenziali ed assistenziali dell'INPS che appartenessero ai settori industriali, artigianali e commerciali, con riferimento alla classificazione vigente ai fini della Cassa unica per gli assegni familiari. Nonostante la chiarezza del disposto legislativo, la direzione generale dell'INPS, su suggerimento del Ministro del tesoro, avanzò alcune perplessità, di ordine tecnico-giuridico, riferite all'armamento marittimo, che si appalesarono veri e propri cavilli intellettualistici per togliere ai pescatori un beneficio che il Parlamento aveva loro accordato.

Il Ministero del tesoro infatti aveva obiettato che la concessione della fiscalizzazione alle aziende della pesca verrebbe ad ampliare la sfera di applicazione dello sgravio ad aziende che, peraltro, in gran parte godono di un'ampia fiscalizzazione, ai sensi dell'articolo 14 della legge 22 febbraio 1973, n. 27.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

È fuor di dubbio che il Parlamento nel 1972 ha preso in esame i deleteri effetti economici del sisma sulle imprese dell'anconitano, tra le quali il settore della pesca è stato particolarmente colpito per il venir meno del mercato, dovuto all'esodo della popolazione.

L'obiezione del Ministero del tesoro che non poteva darsi corso al beneficio, essendo la Cassa per la previdenza marinara entità giuridica diversa dall'INPS, era destituita di fondamento.

Il legislatore era stato di tutt'altro avviso, allorchè stabilì che lo sgravio previsto dall'articolo 28 doveva essere anticipato « dalle diverse gestioni previdenziali ed assistenziali dell'INPS » che fossero o no persone giuridiche.

D'altra parte la stessa motivazione con la quale il Ministero del tesoro accettò le modificazioni dell'articolo 28, fa chiaramente comprendere che il Parlamento volle prendere in considerazione, come beneficate, tutte le categorie economiche danneggiate dal sisma all'infuori del settore bancario che, proprio a causa del sisma, avrebbe potuto avere un effetto lievitante del proprio volume di affari senza soffrire eccessivamente, per altri versi, dei danni sismici.

La legge dello Stato 10 maggio 1976, numero 261, interveniva a dissipare eventuali equivoci e specificamente all'articolo 8 dichiarava: « Fra le aziende che impiegano dipendenti ammesse allo sgravio del complesso di contributi da corrispondere all'INPS o alle sue gestioni speciali o annesse, tra le quali la Cassa nazionale per la previdenza marinara, previste dall'articolo 28 del decreto-legge 6 ottobre 1972, n. 552, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 1972, n. 734, sono comprese le aziende che svolgono attività peschereccia ».

Senonchè in sede di applicazione del richiamato articolo 8 della legge n. 261 del 1976, l'INPS, o meglio il servizio per la previdenza marinara, ed il Ministero del tesoro impartivano disposizioni per nuove infondate esclusioni dal beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali di quasi tutti i pescatori di Ancona e delle zone marinare limitrofe.

Anzichè applicare il beneficio a tutte le aziende che svolgono attività peschereccie, si tende ad escludere tutte quelle che, pur soggette ai contributi applicati a salari figurativi, non hanno per oggetto un lavoro dipendente, ma un lavoro diretto dell'armatore-pescatore o caratista-pescatore e comunque restano escluse tutte quelle imbarcazioni che residenti o no nel territorio interessato al sisma, ancorchè non iscritte nel dipartimento, hanno un recapito permanente nel mercato ittico di Ancona.

Si rende pertanto necessario a fini di giustizia pervenire ad una interpretazione autentica dell'articolo 8 della legge n. 261 del 1976, allo scopo di fornire alla pubblica amministrazione l'esatta volontà del legislatore, reiteratamente espressa.

Si propone, pertanto, che beneficiarie dei provvedimenti di cui all'articolo 28 della legge n. 552 del 1972 siano considerate tutte le aziende, che praticano attività peschereccia, e che operano nelle zone di Ancona, Falconara Marittima, Montemarciano, Numana, Senigallia e Sirolo. L'unica condizione richiesta dovrà essere quella dell'iscrizione dell'azienda alla Cassa assegni familiari dell'INPS, anche se tale iscrizione sia effettuata sulla base di salario convenzionale.

2. — Le sottigliezze interpretative della direzione generale dell'INPS, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro hanno escluso dal beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali anche le categorie dei professionisti e delle libere agenzie di assicurazione: i primi, sotto il profilo che il beneficio sarebbe stato accordato alle sole « aziende », il che è, chiaramente, una metonimia avendo il legislatore trasferito un termine (azienda) dall'oggetto a cui propriamente si applica ad altro che con esso ha relazione di causa (impresa).

Infatti tutto il disposto dell'articolo si riferisce ai datori di lavoro che sono classificati secondo la classificazione legale della Cassa unica per gli assegni familiari. Il dubbio è pertanto puramente burocratico.

Per ciò che concerne le libere agenzie di assicurazione, l'equivoco è ancora più madornale poichè si tende ad escludere il set-

tore riferendosi al loro errato inquadramento, risalente al periodo fascista.

L'appartenenza ai diversi settori va rilevata con riferimento alla classificazione astratta vigente ai fini della Cassa unica per gli assegni familiari.

Il legislatore, deliberatamente, non ha voluto riferirsi all'inquadramento attuale, che può essere anche erroneo, come, nella specie, lo è. Ma fa riferimento, unicamente, alla classificazione stabilita dalla legge.

L'inquadramento delle agenzie di assicurazione a gestione libera deriva da una anacronistica ed errata applicazione delle norme corporative.

Il contratto collettivo 22 luglio 1938 (BUNC-190, 30 novembre 1938, all. 1453) attribuisce al settore del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati (riuniti nel 1946 con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato) anche le imprese ed agenzie di assicurazione, escludendone peraltro « i produttori », che possono essere anche « libere agenzie ». Il contratto collettivo 11 aprile 1958 suddivide i produttori di assicurazioni in quattro categorie (ispettori, produttori con assegni fissi e provvigioni, produttori con vincolo di esclusiva, produttori liberi di piazza o di zona) in cui è già chiaramente desumibile la differenza tra i produttori con vincolo di dipendenza ed i produttori non subordinati.

Ai sensi del combinato disposto dei contratti collettivi succitati, i produttori, fra cui ovviamente sono da annoverare gli agenti, non rientrano nel settore del credito, dell'assicurazione e dei servizi tributari appaltati.

Il testo unico 30 maggio 1955, n. 797 (articolo 71, n. 1), non riproduce la dicotomia proposta dai contratti collettivi corporativi e conferma che solo le agenzie in economia (vedi tabelle allegate) sono classificabili ed inquadrabili nel settore del credito.

Ciò significa che le agenzie di produzione libere non possono essere classificate nel settore.

Le agenzie di assicurazione si presentano o come uffici periferici delle società di assicurazione (le cosiddette agenzie in economia) o come organismi autonomi rispetto agli enti assicuratori (cosiddette agenzie a gestione libera).

La distinzione è importante perchè:

a) le agenzie in economia sono direttamente gestite dall'impresa di assicurazione, a sue spese e rischio e con personale alle proprie dipendenze;

b) il gerente di un'agenzia in economia, quantunque nella prassi sia denominato agente, non è agente in senso tecnico, a norma degli articoli 1742 e seguenti e 1503 del codice civile, nè imprenditore.

Per contro, i gerenti di agenzie libere sono lavoratori autonomi, agenti in senso tecnico, e, se ricorrono gli elementi prescritti dall'articolo 2082 del codice civile, assumono la qualità di imprenditori commerciali.

I dipendenti delle agenzie cosiddette libere non hanno rapporti di sorta con le imprese assicuratrici, per cui, accanto alla disciplina contrattuale collettiva tra imprese ed agenti (contratti collettivi 11 aprile 1938, 25 maggio 1939, 13 novembre 1947, 10 ottobre 1951, salvo altri), vi è un'apposita normativa per il personale delle agenzie in gestione libera (da ultimo: contratto collettivo nazionale di lavoro 6 febbraio 1969); gli agenti « liberi », data la loro natura di lavoratori autonomi rispetto all'impresa, non sono inquadrati nell'Associazione nazionale delle imprese di assicurazione (ANIA) (cfr. Trib. Milano, 2 maggio 1957, in rep. *Foro Italiano*, 1957).

Stabilita quindi la netta dicotomia fra agenzie in economia e agenzie libere bisogna esattamente inquadrare la natura delle rispettive attività. Le prime, emanazioni periferiche delle imprese, esercitano una vera e propria attività assicurativa avendo sia la rappresentanza sostanziale che quella processuale dell'impresa (ex articoli 2203 e seguenti del codice civile), salvo le limitazioni che debbono essere pubblicizzate per i terzi.

L'attività dell'agente libero non è, quindi, assicurativa in senso proprio, ma è limitata solo all'acquisizione di proposte di contratto che l'impresa poi ha facoltà di accettare o respingere. La natura di imprenditore commerciale dei liberi agenti sarebbe di per sè sufficiente a farli rientrare nei benefici di

cui all'articolo 28 della legge 2 dicembre 1972, n. 734, che riguarda, senza distinzioni di sorta, tutte le agenzie industriali, artigiane e commerciali.

Ogni diversa interpretazione della legge n. 734 porrebbe in essere una aberrante ed incostituzionale discriminazione tra le categorie danneggiate.

Il legislatore ha voluto comprendere, tra le beneficiarie, tutte le categorie che per il prolungarsi del sisma sono state danneggiate nella loro attività. Escludere dal beneficio gli agenti, i pescatori o i liberi professionisti, che in un anno di dissesto non hanno potuto esercitare il loro lavoro, costituirebbe inammissibile discriminazione e violerebbe il dettato dell'articolo 3 della Carta costituzionale.

Per questi motivi si ritiene necessaria una interpretazione autentica dell'articolo 28 richiamato, per fornire alla pubblica amministrazione l'esatta volontà del Parlamento, anche tenendo conto dell'esigua entità della maggiore spesa rispetto a quella sostenuta dall'erario.

Va anche aggiunto che nella seduta del 28 aprile 1976 avanti l'8ª Commissione, in sede deliberante, un emendamento proposto all'articolo 8 della legge 10 maggio 1976, n. 261 (disegno di legge n. 2536), nel senso indicato fu ritenuto improcedibile per mancanza dei pareri regolamentari.

Tuttavia, trasformato in ordine del giorno, fu accolto dal Governo, come raccomandazione.

È una necessaria e doverosa misura di giustizia nei confronti degli esclusi che non appartengono certo alla categoria delle grandi aziende, che pur hanno beneficiato della provvidenza.

Raccomandiamo pertanto ai colleghi la sollecita approvazione di questo disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

I benefici di cui all'articolo 28 del decreto-legge 6 ottobre 1972, n. 552, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 1972, n. 734, spettano anche alle libere agenzie di assicurazione ed ai liberi professionisti.

Tali benefici spettano altresì alle imprese di pesca soggette alla contribuzione della Cassa nazionale della previdenza marinara, per tutti i dipendenti, caratisti-pescatori, proprietari-pescatori, imbarcati a bordo delle navi da loro stessi armate, regolarmente registrati nelle carte di bordo, che abbiano svolto il lavoro su pescherecci operanti durante il sisma, nei comuni indicati dall'articolo 1 del decreto-legge 4 marzo 1972, n. 25, convertito, con modificazioni, nella legge 16 marzo 1972, n. 88.