

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— V LEGISLATURA —————

(N. 73-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE TORELLI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **VALSECCHI Pasquale**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 1968

Comunicata alla Presidenza il 17 giugno 1969

Norme transitorie per la regolamentazione dei rapporti previdenziali
e assistenziali nel territorio di Campione d'Italia

ONOREVOLI SENATORI. — Prima di addentrarci nell'esame del presente disegno di legge si ritiene indispensabile far precedere particolari cenni sulla storia e sulle caratteristiche giuridiche del territorio di Campione d'Italia, nonchè sulla particolare situazione di fatto e di diritto entro la quale agisce l'Amministrazione locale.

Soltanto avendo completa e realistica cognizione della situazione di Campione d'Italia (due chilometri quadrati di superficie, 1.850 abitanti residenti) e avendo presente l'apparente paradosso che questo territorio è privo di qualsiasi comunicazione libera e protetta con il territorio della madre patria, si potrà valutare nella giusta portata il contenuto del disegno di legge in esame.

Campione d'Italia nella storia

La tradizione, se non la storia, ci narra che un tal Totone, proprietario della totalità del territorio di Campione, donò tutti i suoi beni agli Abati di Sant'Ambrogio della Basilica Ambrosiana Milanese. Da quell'epoca, essendo Totone morto nel 777, ebbe inizio la dominazione ecclesiastica su Campione.

Fu poi l'imperatore Lotario a mutare il diritto di proprietà sui beni di Campione in diritto di sovranità e il territorio diventò in tal modo un vero e proprio feudo riconosciuto da ogni autorità. Scrive il Cenzato: « Per tutto il medioevo intorno al feudo infuriarono contese che rovesciavano e instauravano signorotti collerici e ambiziosi ma senza che nessuno di essi riuscisse od osasse appropriarsi di Campione.

Nel 1512, avendo gli Svizzeri partecipato alla Santa Lega capitanata da Giulio II, finirono per ottenere di consolidare il Canton Ticino, senza accorgersi — o facendo finta di non accorgersi — di aver assorbito anche Campione. Ma se ne accorsero bene gli Abati di Sant'Ambrogio, che protestarono.

Da qui liti e dispute, che si conclusero infine con la concessione, da parte degli Svizzeri, di un "libero passaggio". Questa concessione durò fino al 1797, anno in cui furono abolite in Lombardia le Corporazioni religiose.

Ma nello stesso anno Napoleone, col trattato di Campoformio, assegna la Lombardia, già austriaca, alla nuova repubblica di Francia e tra le terre nominate figura anche Campione.

Al Vicario del piccolo feudo si presentano due ufficiali francesi e gli comunicano che l'autonomia di Campione è cessata e la proprietà del paese è devoluta al fisco.

Questa volta nulla valgono le proteste: quello che era stato conservato con tanti secoli di fermezza, cade in un giorno. Campione passa alle dipendenze di Como, il che però le consentirà di rimanere terra italiana, in terra straniera ».

Se questa è la storia di questo territorio che difese per secoli la sua libertà, ben più gloriosa è la storia della sua popolazione da cui uscirono quei maestri campionesi che sparsero per il mondo la gloria della loro arte.

Scrivono sempre il Cenzato: « Per trovare l'origine dell'arte dei maestri campionesi bisogna risalire parecchi secoli, quando l'architettura gotica iniziata in Germania da Alberto Magno fece la sua prima apparizione in Italia. Si può ben dire che tutta l'Italia, l'Europa stessa, si arricchirono delle loro opere squisite. Già le troviamo a Milano nella città risorta dopo l'incendio del Barbarossa del 1162. Alla cattedrale di Modena artisti campionesi hanno lavorato per ben 300 anni. Anselmo e Guglielmo da Campione vi innalzarono la "Ghirlandina".

Al duomo di Milano si succedettero generazioni di artefici di Campione e il massimo tempio milanese vide fra i suoi primi architetti Marco de Fiscone, campionesi, che a sua volta ebbe fra i suoi diretti collaboratori i concittadini Jacopo di Fusina, Zeono Fusina e Bonino.

Nè meno importante fu l'opera dei campionesi nella basilica di Monza, compiuta nel 1830, dove l'architetto Matteo da Campione lasciò opere immortali, quali il battistero, il pulpito e la facciata (il battistero fu più tardi sostituito da quello del Pellegrini). Alla certosa di Pavia, Jacopo da Campione, Giovanni Solari e Guiniforte, tutti campionesi, lavorano alla facciata. Gloriosissima fu la famiglia dei Solari, cam-

pionesi: essa scrisse pagine veramente grandiose. Opere di Cristoforo Solari, detto il Gobbo, le troviamo in Milano in Santa Maria della Passione, in Sant'Ambrogio, in Duomo, e il fratello Andrea Solari, celebre pittore, fu allievo di Gaudenzio Ferrari. A Milano ancora dipinse il ritratto di Carlo D'Ambroise, in Francia nel castello di Gaileon decorò una pala d'altare e affrescò la chiesa e una opera sua si ammira nella sagrestia della certosa pavese. Al nome di Pier Antonio Solari è legata la maggiore torre del Cremlino di Mosca.

Campionesi lavorarono alla costruzione della certosa di Chiaravalle. A Verona l'arca scaligera di Giovanni della Scala, e la statua di Cansignorio, sono opere di Bonino da Campione, come pure dello stesso Bonino è la tomba di Barnabò Visconti conservata nel museo archeologico di Milano nonchè l'urna di Lanfranco Settala che si trova nella chiesa di San Marco a Milano...

Ci piace pensare che questo borgo silenzioso racchiuda nel suo passato la semente di una fioritura tanto capace da far correre il nome d'Italia per il mondo e ci vien da benedire quel Totone, perchè donando la sua terra di Campione all'Abate di Santo Ambrogio la rese italiana ed italiana diventò la schiera degli artisti che in tanta feconda umiltà lavorarono senz'altra ambizione che di rendere famosa, più del loro nome, la loro terra ».

Caratteristiche giuridiche del territorio di Campione d'Italia

È noto che nella propria formazione moderna, con la graduale e progressiva soppressione dei possedimenti feudali, tutti gli Stati hanno perseguito l'obiettivo di una entità territoriale continua ed omogenea, la quale, salvo il caso delle isole altrimenti raggiungibili via mare, consentisse l'effettivo esercizio del potere statale senza la ingerenza di altri Stati e la possibilità di conflitti.

Perciò costituisce un principio di comune esperienza che il territorio di uno Stato, eccezione fatta per le isole, è quindi ben de-

finito attraverso una continuità territoriale nell'ambito di determinati confini, siano essi naturali o politici.

D'altronde il territorio è uno degli elementi essenziali dello Stato, tanto che non poche sono le carte costituzionali che lo individuano per i singoli Paesi.

La nostra Carta costituzionale non contiene — per comprensibile scelta politica — una precisa enunciazione del territorio come componente essenziale dello Stato. Al titolo V vi è soltanto l'indicazione della suddivisione amministrativa della Repubblica in regioni, province e comuni.

Per trovare una individuazione del territorio in una fonte legislativa occorre ricorrere al Trattato di pace tra l'Italia e le potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 ed approvato con decreto-legge 28 novembre 1947, n. 1430, che all'articolo 1 sanziona il riconoscimento dei confini dell'Italia « in esistenza al 1° gennaio 1938 », salvo le modifiche indicate agli articoli 2, 3, 4, 11 e 12 del Trattato. Sono infatti allegate a tale Trattato non soltanto le planimetrie delle zone di confine in cui l'Italia ebbe a subire mutilazioni territoriali, ma anche un'unica, generale planimetria del territorio italiano e delle isole.

Comunque per tutti i paesi il territorio segna il limite naturale di espletamento della sovranità: premessa fondamentale, per quanto implicita, di tutte le manifestazioni del potere dello Stato e prima tra tutte della efficacia e dell'applicabilità delle sue leggi.

A questo generale ordinamento la deroga meno nota, anche perchè più rara, è costituita dalle cosiddette *exclaves* (se considerate dal punto di vista dello Stato di appartenenza) o *enclaves* (se considerate dal punto di vista dello Stato che le circonda).

Si tratta di territori provenienti, in genere, dal regime feudale: residui tollerati che i Paesi interessati non si sono mai preoccupati di eliminare per l'importanza del tutto marginale che essi rivestono sia sotto il profilo economico, sia sotto il profilo politico, sia per il rispetto della tradizione storica.

In generale lo Stato proprietario dell'*exclave* si è sempre accontentato di un ge-

nerico riconoscimento dei suoi diritti politici in quel territorio, disinteressandosi di ogni altro aspetto.

Nei momenti di tensione internazionale anche questa generica sovranità politica non di rado risulta irrispettata. Ad esempio Campione, che amministrativamente fa parte della provincia di Como e quindi della Lombardia, non fu durante l'ultima guerra occupato nè amministrato dagli organi della cosiddetta Repubblica sociale italiana, ma rimase al Regno d'Italia, facendo capo alla regia legazione d'Italia a Berna.

In realtà la sovranità al di là dei confini, specie nei territori che non siano raggiungibili per vie internazionali, come in generale le isole o i territori d'oltremare, è una sovranità necessariamente limitata agli aspetti più essenziali. Si crea un regime di tolleranza reciproca che è arduo inquadrare nell'ordinamento giuridico vuoi dello Stato proprietario dell'*enclave*, vuoi dello Stato in cui esso è situato. Gli stessi trattati internazionali tra i due Stati interessati risultano il più delle volte mutui.

Questa speciale situazione comporta molteplici riflessi sia, com'è ovvio, nel campo economico, sia, com'è logico, nel campo giuridico. Per il primo, acquista rilevanza spesso decisiva l'esistenza, o non, di un libero collegamento con la frontiera dello Stato di appartenenza. La circolazione « interna » di persone e cose fra la frontiera e l'*exclave* realizza un certo grado di « continuità territoriale », che costituisce il connotato più evidente dell'oggetto, o del luogo d'esercizio della sovranità statale; e, con essa, consente quel libero e ininterrotto scambio di beni e servizi che agevola la conservazione di una omogenea situazione socio-economica fra il territorio compreso nei confini dello Stato ed il territorio dell'*exclave*.

Per contro, dove manca questa continuità (o libera comunicazione), là inevitabilmente il distacco fisico comporta un fenomeno di parziale distacco dell'economia e dell'amministrazione dell'*exclave* dallo Stato di appartenenza, per effetto del condizionamento esercitato dalla totale continuità con lo Stato estero. Così è per il territorio di Campione e altrettanto è, per restare agli

enclaves stranieri in territorio elvetico, per Busingen e Verenehof, appartenenti alla Germania federale, ma privi di libero accesso alle frontiere tedesche, i quali, inclusi nell'area doganale svizzera, utilizzano moneta svizzera e sono oggetto di regolamenti amministrativi speciali (v. Brintzinger o.v.: « Enclave Busingen in Canton Schaffhausen », Basilea, 1967).

Non si tratta, a parer nostro, di rinuncia alla « sovranità » dello Stato di appartenenza, ma semplicemente di *coordinamento dell'amministrazione del territorio « exclave » con le necessità scaturenti dalla sua situazione geografica, economica e politica.*

Tutti gli studi condotti in materia concordano infatti su questo punto. Non v'è dubbio che il paese-madre forma con l'*exclave* una unità politica, che i cittadini dell'*exclave* sono cittadini dello Stato e fanno parte del territorio metropolitano, eccetera.

Ma, parimenti, non v'è dubbio che *non tutte le norme dettate per il territorio delimitato dalla frontiera nazionale sono applicabili al territorio dell'exclave e, reciprocamente, non tutte le norme dettate per cittadini esteri sono applicabili ai cittadini dell'exclave.*

Basti pensare — per un esempio illuminante — al passaggio delle persone: le norme penali concernenti l'*espatrio clandestino* non sono certo applicabili ai cittadini italiani che da Campione entrano in Svizzera, nè ai cittadini elvetici che dalla Svizzera entrano in Campione.

Con ciò, evidentemente, i due Stati non rinunciano alla loro sovranità; ma la situazione eccezionale autolimita tanto l'esercizio dello *ius excludendi alios* (tipico corollario della sovranità territoriale) quanto l'esercizio della pretesa punitiva contro chi varca i limiti del proprio territorio senza il necessario documento o attraverso valichi non autorizzati.

« La particolare situazione geografica del *enclave* » scrive Robiglio R. « porta con sé talune volontarie limitazioni alla sovranità » (*recte*: all'esercizio del diritto di sovranità) « dello Stato a cui l'*enclave* appartiene ».

Non a caso, ad esempio, il comune di Campione d'Italia non figura neppure elen-

cato fra i comuni di frontiere italiana e svizzera, fatti oggetto della convenzione stipulata fra l'Italia e la Svizzera il 2 luglio 1953, ed approvata con legge 28 giugno 1955, n. 635. *Sebbene naturalmente interessato a queste norme, esso non potè essere considerato in quanto rispetto alla linea di frontiera non era nè italiano nè svizzero!*

Non si tratta, ripetesi, di una negazione degli effetti della sovranità al territorio *exclave*, bensì di una limitazione volontaria di tali effetti. Lo Stato che riguardo allo *exclave* abbia rinunciato al naturale obiettivo della propria continuità territoriale è esso stesso indotto ad assoggettare la propria sovranità ai limiti che derivano dal correlativo stato dei luoghi e dei rapporti internazionali che anche per consuetudine ne derivano.

La posizione dell'Amministrazione locale

Ancor più spiccata, se possibile, è la posizione dell'Amministrazione comunale di Campione.

Essa — infatti — opera e dispone anche in settori riservati dalla legge agli organi centrali e periferici dello Stato; e ciò sia nei rapporti con la cittadinanza (come attesta, ad esempio, e da ultimo, l'ordinanza 14 novembre 1966 del sindaco di Campione, che fissa il prezzo del pane in difformità delle norme fissate dal decreto prefettizio 11 novembre 1956, n. 6.215/Gab. per la provincia di Como), sia nei rapporti con le autorità elvetiche, come attestano i molteplici accordi stipulati direttamente tra la Amministrazione di Campione e le autorità elvetiche.

Giova a questo punto ricordare quale imponente parte della legislazione italiana non si applica nel comune di Campione — pur senza una espressa disposizione legislativa di deroga.

L'elenco è istruttivo ed ogni voce si spiega da sè per chi conosce la situazione di quel territorio: biglietti di banca, circolazione monetaria, *clearing*, divise estere (la moneta che vi corre è quella elvetica; il bilancio comunale è stilato in franchi svizzeri e la

stessa tesoreria comunale emette i mandati e riceve i versamenti in franchi svizzeri); Automobil Club d'Italia, compravendita di autoveicoli, targhe di riconoscimento, carburanti, patente automobilistica, pubblico registro automobilistico, tasse di circolazione (le immatricolazioni sono effettuate e le licenze automobilistiche sono rilasciate dall'autorità elvetica di Lugano, secondo le leggi svizzere); posta, telefoni e telegrafi, elettricità ed acqua (il servizio postale e la rete telefonica fanno parte dell'Unione elvetica, così come vengono utilizzati tutti i servizi pubblici elvetic); dogane, passaporti (il territorio di Campione è stato dichiarato « extra doganale » nella legge doganale del 25 settembre 1940, n. 1424, art. 1 e quindi per accedervi dall'Italia occorre il passaporto); imposte indirette, IGE (i campionesi pagano le imposte indirette elvetiche che gravano le merci circolanti in Campione, talchè, per questo titolo, la comunità concorre alle finanze del Canton Ticino come qualsiasi altro comune svizzero), abbonamento alle radioaudizioni e alla televisione, alimentazione, apparecchi automatici di accensione, apparecchi di distribuzione di carburanti, ascensori e montacarichi in servizio privato, assegni postali, bancari e circolari, assicurazioni private in genere e sulla vita in particolare, autolinee, autorimesse, autoscafi, autotrasporti di merci per conto terzi, aziende di credito, benzina, benzolo, bevande alcoliche, bigliardi, imposte di bollo, cacao e cioccolato, caffè e surrogati, calce, cambi, valute estere, capitali esteri in Italia, carni e carni insaccate, commercio con l'estero, contrabbando, cosmetici, crediti e debiti verso l'estero, dazi, emigrazione, ENI, ENPI, erbaggi, esportazioni ed importazioni, farine, pane e pasta, medicinali, farmacia e farmacisti, fermentati alcoolici, fiammiferi, films, ferrovie e tramvie, frodi nel commercio, frumento, frutta, gas, generatori di vapore, glucosio, maltosio e sostanze zuccherate, grano e granturco, grassi e oli animali, grassi idrogenati alimentari, Istituto nazionale per il commercio con l'estero, idrocarburazioni a motore, involucri metallici, Ispettorati compartimentali della motorizzazione civile, Istituti di

emissione ed ordinamento monetario, lavoro all'estero, liquori, lotto e lotterie, lubrificanti, macchine agricole, macchine per caffè, macellazione, macinazione di cereali, manicomî ed alienati, marmellate, mercati, metalli e pietre preziose, molini, monopoli di Stato, motocarrozzette, motocicli e motoleggere, motoscafi, mutui fondiari, notificazione degli atti giudiziari a mezzo della posta, odontoiatria, odontotecnica, ora legale, oro, ostetricia, ottica, pane e panificazione, pesca, petrolio, polizia stradale, pompieri, popolazione (movimento e anagrafe), prezzi, tabacchi, tariffe professionali, trattati europei (MEC, CEE, eccetera ai quali comunque non partecipa la Svizzera), turismo, vini.

Non a caso abbiamo ommesso dall'elenco le materie in cui si controverte e appunto per non confondere quello di cui è oggetto il presente disegno di legge con quanto neppure forma — nè può formare — oggetto di discussione o di dubbio.

Sarebbe interessante l'elenco delle materie per cui Campione è soggetta *de facto* alla legislazione svizzera, ma, più o meno, sono quelle per cui non si applica la legislazione italiana.

L'anomalia dunque è duplice: di tanto la sovranità italiana non si applica, di tanto si estende *di fatto* quella elvetica (attraverso la coercizione non giuridica, ma economica dell'appartenenza del territorio all'economia di quel paese).

Situazione di fatto dell'assistenza e previdenza in Campione dal 1935 in poi

Su questo argomento ogni affermazione del relatore potrebbe essere inficiata dall'accusa di inattendibilità o anche di non obiettività ed allora si ritiene utile riferire testualmente la descrizione della situazione di fatto così come viene esposta dal Pretore di Como nella sua sentenza 29 aprile 1969, contro n. 28 datori di lavoro di Campione variamente imputati di omissione nel versamento di contributi previdenziali ed assistenziali.

La predetta sentenza, non impugnata nè dal pubblico ministero nè dal procuratore generale, assolve gli imputati da tutte le imputazioni loro ascritte perchè il fatto non costituisce reato, ma, nella parte motiva, enuncia tutta la situazione di fatto esistente a Campione dall'epoca dell'entrata in vigore delle prime leggi previdenziali fino al 1964 quando, inopinatamente, l'Ispettorato del lavoro di Como intimava a quasi tutte le aziende operaie di Campione di provvedere all'osservanza delle prescrizioni dettate dalla legislazione italiana per le assicurazioni di competenza dell'INPS, INAM, INAIL. Quindi espone la situazione di fatto dal 1964 ad oggi cioè dal giorno in cui, non essendo state accettate le intimazioni, lo Ispettorato denunciò i fatti alla Pretura di Como, avanti la quale si instaurarono molti procedimenti penali, i primi dei quali giunsero a decisione con la sentenza sopra riferita.

Dice infatti la sentenza: « Invero, dalle risultanze processuali risulta che almeno sino al 1964 non vi è stata in Campione d'Italia un'effettiva attuazione delle norme sulle assicurazioni sociali, non certamente imputabile all'inerzia degli imprenditori campionesi.

Vi sono agli atti le documentazioni sul rifiuto delle iscrizioni operato da un ente previdenziale.

In data 18 luglio 1961, infatti, l'INPS così rispondeva ad un imprenditore di Campione d'Italia, odierno imputato: " Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al quale è stato sottoposto il quesito circa la assoggettabilità o meno alle assicurazioni obbligatorie dei lavoratori che prestano la loro opera in Campione d'Italia, non ha ancora fatto conoscere le proprie decisioni in merito; la domanda di codesta ditta, tendente ad ottenere l'iscrizione alle predette assicurazioni sociali ed alla Cassa assegni familiari, pertanto, non può essere presa in considerazione ".

Analoga risposta veniva, poi, data il 18 maggio 1962, dallo stesso Istituto al legale rappresentante della ditta " Ideal ", corrente in Campione d'Italia.

Altri rifiuti, temporalmente collocati sino al 1964, sono stati denunciati da numerosi altri imputati e non vi è motivo alcuno per disattendere la veridicità di un tale assunto, atteso: che il direttore provinciale dell'INPS di Como ha lamentato l'esistenza all'interno dell'Istituto di "idee poco chiare" sino al novembre del 1967; che, il direttore provinciale dell'INAIL della stessa città ha riferito sulla particolare "politica" seguita dal suo istituto sino al 1964 (azione caratterizzata dalla mancata richiesta dei contributi a tutte le imprese di Campione d'Italia operanti in quel Comune); che il capo sede compartimentale dell'ENPALS di Milano ha confermato i tentativi compiuti da questo Ente sino al 1967 per il raggiungimento di una "convenzione o di una soluzione adeguata alla particolare situazione di Campione d'Italia".

Un simile stato di fatto si accompagnava, poi, a particolari carenze strutturali denunzianti il concreto disinteresse degli Enti previdenziali per una valida e fattiva applicazione delle norme sulle assicurazioni obbligatorie, o, comunque, comprovanti l'implicita loro soggezione ad una realtà dagli stessi ritenuta inidonea per un effettivo adempimento degli obblighi posti a carico degli Enti medesimi.

Dette carenze possono, sommariamente, essere indicate nella mancanza in Campione di adeguate strutture sanitarie, nella difficoltà di approvvigionamento dei medicinali italiani, nel mancato rimborso dei prezzi o dei sopra prezzi di alcuni prodotti farmaceutici e nella difficoltà di pagamenti di alcuni contributi per l'impossibilità di acquistare *in loco* le marche assicurative (vedi, su questi elementi, le deposizioni dei testi Rombi, De Baggis, Valsecchi e Piscipiello).

Dopo il 1964 la situazione cambia anche se un tale mutamento si presenta con sfumature, incertezze e ripensamenti che lasciano alquanto perplessi.

Invero, a livello provinciale gli uffici degli Enti previdenziali pongono fine alla precedente totale inerzia o perchè preoccupati (l'INPS) più che altro, di "interrompere le prescrizioni" stante il denunciato perdurare di "idee poco chiare", oppure perchè

allarmati (l'INAIL) a causa di un infortunio di lavoro particolarmente oneroso, il che determina, per spontanea iniziativa del nuovo direttore provinciale, un cambiamento di "politica", soggetto, peraltro, a periodici e ricorrenti arresti annuali, sintomo ulteriore di una carenza di chiarezza sul problema.

Gli organi centrali dei quattro Enti interessati mantengono, invece, ferma l'originaria posizione, alla luce di quanto detto dal teste Valsecchi a proposito della riunione della commissione del Senato avvenuta nell'ottobre del 1967, il cui risultato viene conosciuto (v. teste Leprani) da tutti i campioni, testimoni, inoltre, di periodiche visite effettuate nella loro città, sino al 1967 da commissioni di studio o da esponenti degli Istituti previdenziali, finalisticamente dirette al raggiungimento di una soluzione adeguata alla particolare posizione di Campione.

La stessa "azione" posta in essere dagli uffici provinciali, in contrasto con quanto manifestato dagli organi gerarchicamente superiori, si presenta, spesso, parziale ed impropria.

L'INPS, infatti, accetta le iscrizioni di ventidue ditte di Campione su un numero totale di settantacinque operanti, sulla base di un'indagine compiuta dallo stesso Istituto, in quel Comune e provvede ad un anomalo sistema di pagamento delle pensioni, servendosi del titolare del recapito postale cui viene intestato "personalmente" un conto corrente bancario per il rimborso delle somme già anticipate dal comune di Campione.

L'INAIL di Como stipula, "attraverso uno scambio di lettere" con il corrispondente ufficio locale svizzero, una convenzione che non risulta essere stata portata a conoscenza dei diretti interessati.

A tutto ciò va aggiunto, infine, che ben poco risulta cambiato circa le carenze sopra elencate.

Orbene, a parere del decidente, una situazione del genere, *non molto diversa da quella di totale inapplicazione delle norme sulle assicurazioni sociali esistente in Campione fino al 1964*, ha determinato, dopo

questa data, il convincimento, negli imprenditori campionesi, di una obiettiva e perdurante inapplicabilità delle stesse norme.

Un simile convincimento è, a parere del decidente, giuridicamente rilevante.

A questo punto, va sottolineato, infatti, che i vari obblighi che le norme sulle assicurazioni sociali pongono a carico degli imprenditori fanno parte di un rapporto assicurativo, il quale, pur nascendo nella maggior parte dei casi, *ipso iure*, in quanto trova la propria origine direttamente nella volontà della legge, richiede, per un concreto svolgimento, un processo di "specializzazione" per il quale sono previsti a carico dell'Ente creditore, comportamenti ed atti spesso caratterizzati da una discrezionalità tecnica, che vanno dalla predisposizione e consegna di particolari moduli di denuncia e di iscrizione alla richiesta di ulteriori notizie, dall'accettazione delle domande di iscrizione (elemento indispensabile per l'adempimento dell'obbligo contributivo) all'accertamento dell'effettiva portata di alcuni specifici rischi, dalla concreta quantificazione dell'ammontare di alcuni contributi alla pratica riscossione di quanto dal debitore dovuto.

La mancanza totale di una simile attiva collaborazione da parte dell'Ente creditore, pur non costituendo una valida rinuncia al diritto di credito, che, in quanto di natura pubblica, è indisponibile, *determina una obiettiva situazione di inapplicabilità delle norme attesa l'impossibilità pratica in cui vengono a trovarsi i soggetti debitori nel dare concreta attuazione alla loro volontà di adempiere* ».

Necessità di una normativa speciale

Da tutto quanto precede si evince la necessità che il territorio di Campione sia dotato di una normativa speciale in materia di previdenza ed assistenza e ciò per i seguenti motivi:

1) anzitutto per garantire ai lavoratori di Campione una tutela assistenziale e previdenziale certa e sicura, posto che, in questo particolare momento e dopo la sentenza

del Pretore di Como su riferita, si potrebbe verificare l'eventualità di imprenditori che si sottraggono ad ogni obbligo di tutela dei propri dipendenti non provvedendo ad alcuna forma contributiva nè in Italia nè in Svizzera;

2) secondariamente a causa dell'impossibilità oggettiva, o quanto meno delle gravi difficoltà al momento esistenti da parte degli Enti di previdenza ed assistenza italiani, di fornire ai lavoratori delle aziende operanti in Campione le prestazioni che ad essi competono.

Dopo quanto esposto è d'uopo ritenere come sia urgente una disciplina, avente almeno carattere transitorio per poter garantire ai lavoratori campionesi le prestazioni che gli Enti italiani non possono effettuare assolutamente o quanto meno non possono effettuare utilmente.

Per la prima categoria basti pensare all'acquisto dei medicinali: l'INAM non può rimborsarne le spese senza violare il proprio regolamento, perchè la farmacopea esistente in Campione è esclusivamente quella svizzera.

Per la seconda categoria basti pensare all'assistenza urgente nel caso di infortuni: la mancanza di qualsiasi attrezzatura infortunistica in Campione fa sì che il lavoratore infortunato debba venire trasportato negli ospedali di Lugano, distanti 15 minuti di auto, anzichè in quello di Como distante circa 30 Km. percorribili in 60 minuti circa nei giorni in cui il traffico viario è limitato, ed in circa 2 ore nei giorni in cui si verifica una congestione del traffico alla frontiera.

Inoltre è da rilevarsi che non esiste, nella situazione attuale, possibilità di effettuare speciali convenzioni con gli ospedali e le cliniche elvetiche, specialmente per l'assistenza ai tbc, così che gli istituti assicurativi italiani rifiutano il rimborso delle spese incontrate per i ricoveri. Rimane altresì il fatto della pratica impossibilità di organizzare in Campione un ufficio per gli incassi in valuta svizzera dei vari tipi di contribuzione, oltre all'antieconomicità per quanto potrebbe riguardare l'eventuale personale italiano che dovrebbe prestar servizio a Cam-

pione (a scavalco di Como), con conseguenti oneri di diarie.

Ma vi è un terzo motivo di importanza assorbente, che riguarda specialmente l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti.

Sotto il profilo economico-sociale è inconfutabile il fatto che *la intera economia di Campione fa parte di quella elvetica, nel cui mercato si svolge e dalle cui decisioni è assolutamente condizionata.*

I costi della produzione sono quelli svizzeri: e non potrebbe essere diversamente, attesa la già veduta automatica ed assoluta inclusione dell'economia campionesa in quella svizzera.

I contratti collettivi applicati in Campione sono pertanto quelli elvetici: i quali contemplano tuttora salari più elevati (e notevolmente: circa il 50 per cento in media) di quelli italiani.

Parimenti i costi dei materiali sono quelli del mercato svizzero.

Queste circostanze comportano le seguenti ovvie conseguenze:

a) l'applicazione delle aliquote contributive previste dalla legislazione italiana, su detti salari, eliminerebbe le imprese campionesi dalla concorrenza con le imprese elvetiche esercenti nei rispettivi settori, essendo notorio che l'incidenza dei contributi previdenziali ed assistenziali, nelle legislazioni estere, è meno onerosa di quella italiana;

b) l'applicazione delle suddette aliquote italiane alle imprese elvetiche operanti in Campione allontanerebbe dette imprese da quel territorio (ciò che non incontrerebbe speciali difficoltà, trattandosi di piccole industrie agevolmente spostabili nell'ambito di poche centinaia di metri, quanti cioè bastano per trasportarle in territorio svizzero);

c) i lavoratori campionesi diserterebbero le imprese locali per affluire alle imprese elvetiche operanti nei vicini comprensori al fine di lucrare i maggiori salari assicurati dai contratti collettivi svizzeri e le maggiori prestazioni assistenziali previste dai tipi di assicurazione ivi vigenti.

Si osserva poi che i lavoratori campionesi intendono ottenere le prestazioni degli istituti assicurativi svizzeri, sia perchè la struttura di esse riesce per loro di maggior favore, sia perchè la valuta svizzera (si pensi alle pensioni) è assicurata da un credito di stabilità e di sicurezza particolarmente diffuso e storicamente accertato.

Pertanto l'applicazione della normativa previdenziale ed assistenziale al territorio di Campione provocherebbe l'abbandono di qualsiasi iniziativa industriale e commerciale.

Questa prospettiva — che a quanti ignorano il sistema economico di Campione potrà apparire demagogicamente catastrofica — corrisponde invece esattamente alle conclusioni che qualsiasi economista può trarre dall'esame comparato dei parametri dei costi produttivi e commerciali e della incidenza dei contributi previdenziali ed assistenziali nel territorio metropolitano e nel territorio di Campione.

Questa situazione ha fatto sì che tanto gli imprenditori quanto i lavoratori ravvisassero la soluzione realistica del problema nella adozione spontanea del regime assicurativo e previdenziale in atto nel Canton Ticino, il cui suolo circonda interamente il territorio di Campione d'Italia e la cui economia condiziona necessariamente quella campionesa. Infatti da anni le associazioni sindacali vanno stipulando con gli imprenditori accordi economici che garantiscono ai lavoratori le assicurazioni presso gli istituti svizzeri ed alcuni accordi sono stati sottoscritti anche dall'Ufficio Provinciale del lavoro di Como.

La nuova normativa proposta

Per tutte le considerazioni che precedono il senatore Pasquale Valsecchi comunicava alla Presidenza del Senato, in data 24 luglio 1968, un disegno di legge (n. 73) che in sostanza contiene una deroga provvisoria all'unicità della legislazione italiana nei confronti di Campione: deroga che risponde all'esigenza di assicurare una concreta parità di condizioni operative tra i cittadini

del territorio di Campione e quelli residenti nel resto del territorio nazionale.

Contro questa deroga non può opporsi alcun rilievo di carattere costituzionale perchè il principio di uguaglianza, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, è violato ogni qualvolta si dia una regolamentazione differenziata a situazioni riconosciute uguali dal legislatore.

Nel caso di specie la situazione geografica, economica, amministrativa, eccetera) non è certamente uguale a quella del restante territorio della Repubblica; quindi legittima è la deroga proposta.

Nel corso della discussione del disegno di legge avanti la 10^a Commissione, questa, pur mantenendo ferma la finalità ed il contenuto sostanziale della proposta del senatore Valsecchi, ne ha modificato la forma per meglio adeguarla al caso.

L'articolo 1 stabilisce la possibilità dell'esonero per i datori di lavoro operanti nel territorio di Campione d'Italia dall'obbligo delle assicurazioni sociali nei confronti dei propri dipendenti che svolgono la loro attività nel territorio stesso.

L'articolo 2 enumera a quali forme di assicurazione obbligatoria si riferisca l'esonero, comprendendo nell'elenco tutte quelle forme che in territorio elvetico possano trovare copertura.

L'esonero è condizionato dal fatto che i datori di lavoro garantiscano ai propri dipendenti, mediante la stipulazione di polizze con compagnie di assicurazioni private, prestazioni nel complesso non inferiori a quelle garantite dalla normativa delle leggi italiane, senza alcun maggiore aggravio contributivo da parte del lavoratore. Analogo esonero potrà essere concesso per la Cassa unica per gli assegni familiari, purchè i datori di lavoro ne garantiscano la corresponsione nella misura e secondo le norme della legislazione italiana vigente.

L'articolo 3 condiziona ulteriormente lo esonero concesso dagli articoli precedenti in quanto esso non opera *ipso iure* ma viene concesso, con apposito decreto, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

L'articolo 4 prevede che i datori di lavoro sono esonerati dal versamento dei contributi, per le forme di assicurazione previste dall'articolo 2, per il periodo antecedente all'entrata in vigore della presente legge, purchè siano osservate le condizioni previste dalla legge stessa.

L'articolo 5 prevede il caso dei lavoratori che lasciano il servizio senza aver maturato il diritto alla pensione mediante le polizze previste dall'articolo 2 ed in tale circostanza vengono dettate le opportune norme a carico dei datori di lavoro per il versamento all'INPS della riserva matematica atta alla formazione della pensione adeguata.

L'articolo 6 stabilisce che l'esonero dalle forme assicurative di cui all'articolo 2 non sussiste per le forme di contribuzione assicurative o di solidarietà che esistono soltanto in Italia e precisamente: assicurazione per la disoccupazione, contributi per l'Ente nazionale assistenza orfani dei lavoratori, Opera nazionale pensionati d'Italia, Gestione case per i lavoratori e Cassa integrazione guadagni dell'industria.

A questo proposito il relatore, a titolo personale, si permette far presente che lo esonero dovrebbe essere concesso per la assicurazione contro la tubercolosi in quanto la tbc è compresa nell'assicurazione contro le malattie e pertanto, esonerando a sensi dell'articolo 2 l'assicurazione contro le malattie, viene implicitamente compresa anche la tubercolosi, ragion per cui il relatore riterrrebbe che l'articolo 2 e l'articolo 6 dovrebbero essere emendati tenendo presente la sopra indicata situazione di fatto.

Conclusioni

Il presente disegno di legge, nel testo emendato dalla Commissione, contempera con saggezza le esigenze dei datori di lavoro campionesi con i diritti dei lavoratori colà residenti: esigenze e diritti che con alto senso di responsabilità le parti hanno, per la parte a loro disponibile, già posto in atto. Infatti: per quanto attiene alla situazione pensionistica, basta porre mente al fatto che i datori di lavoro (associazione industria,

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

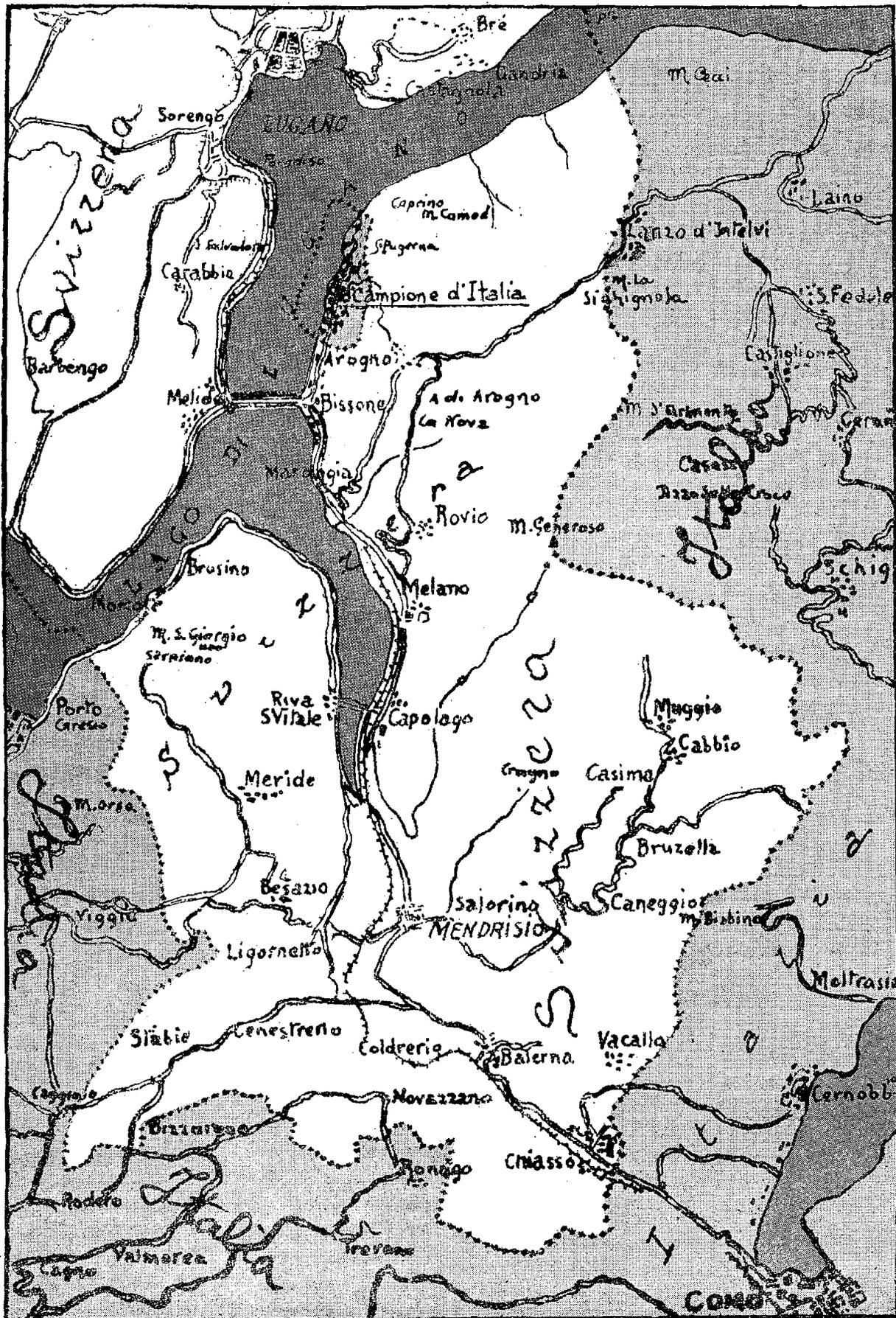
commercianti, esercenti ed artigiani) di Campione e i lavoratori (CGIL, CISL e UIL) di Como hanno sottoscritto un accordo secondo il quale la previdenza dei lavoratori dipendenti dalle aziende comunque esercenti effettivamente e stabilmente in Campione (pensioni di vecchiaia, invalidità, morte e superstiti) viene garantita a mezzo di polizza assicurativa da stipularsi con Compagnia di assicurazione svizzera che prevede la copertura con valori minimi corrispondenti a quelli vigenti in Italia tra le diverse categorie di lavoratori.

Trattasi comunque di una legge avente carattere transitorio in attesa di una più ampia normativa che abbracci tutti i complessi rapporti socio-economici tra il piccolo territorio di Campione e la Repubblica italiana di cui esso è parte integrante.

Concludendo: la maggioranza della Commissione, che ha approvato il presente disegno di legge, confida nell'approvazione da parte del Senato, non senza richiamare gli ovvi motivi che ne giustificano un urgente esame.

TORELLI, *relatore*

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI



Scala 1:100.000

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1.

Nel comune di Campione d'Italia costituente *exclave* interamente circondato da territorio elvetico i datori di lavoro sono ammessi a stipulare convenzioni sostitutive delle assicurazioni obbligatorie, atte a garantire ai lavoratori che ivi prestino la loro opera, un trattamento previdenziale ed assicurativo simile a quello vigente sul piano nazionale e conforme alla particolare attuazione dell'*exclave*.

Le convenzioni possono essere stipulate anche con l'intervento di compagnie od istituti di assicurazione privati operanti nel territorio di Campione, devono essere concordate mediante contratti collettivi aziendali o settoriali con i prestatori d'opera rappresentati dalle proprie organizzazioni sindacali e devono includere nel loro insieme una disciplina completa dei casi di infortunio sul lavoro e malattie professionali, tubercolosi, malattie, invalidità, vecchiaia e superstiti, tutela economica e sanitaria delle lavoratrici madri ed assegni familiari.

Le convenzioni che abbiano riportato la approvazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai sensi della presente legge hanno effetto ampiamente liberatorio rispetto agli obblighi e responsabilità altrimenti facenti carico in base alla legislazione vigente in materia di assicurazioni obbligatorie e contributi connessi.

Art. 2.

Le convenzioni dovranno in ogni caso prevedere:

a) le più ampie facoltà di controllo anche nei confronti della idoneità delle polizze stipulate dai datori di lavoro, da parte del

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

I datori di lavoro operanti nel comune di Campione d'Italia, costituente *exclave* interamente circondato da territorio elvetico, possono essere esonerati, entro i limiti e con le modalità stabilite dai successivi articoli, dall'obbligo delle assicurazioni sociali, nei confronti dei propri dipendenti che svolgono la loro attività nel territorio del Comune stesso.

Art. 2.

L'esonero di cui all'articolo precedente può riguardare le seguenti forme di assicurazione obbligatoria:

- a) assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti;
- b) assicurazione contro le malattie;
- c) tutela economica e sanitaria delle lavoratrici madri;
- d) assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

L'esonero da una o più assicurazioni predette può essere richiesto dai datori di lavoro che garantiscono ai propri dipendenti — mediante la stipula di convenzioni con le compagnie di assicurazione, anche private, operanti nel territorio di Campione d'Italia — prestazioni, per ciascuna delle forme obbligatorie di assicurazione indicate nel primo comma, non inferiori a quelle garantite dalle norme che disciplinano le assicurazioni obbligatorie predette e senza maggiore aggravio contributivo per i lavoratori.

I datori di lavoro potranno essere, altresì, esonerati dagli obblighi contributivi nei confronti della Cassa unica per gli assegni familiari, purchè garantiscano per contratto, ai lavoratori, un trattamento per carichi di

(Segue: Testo del proponente)

Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dei propri organi;

b) il diritto del prestatore d'opera che si trasferisca stabilmente dal territorio di Campione d'Italia in altro Comune della Repubblica ad ottenere il passaggio delle riserve matematiche di assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti dalle compagnie di assicurazione stipulanti all'Istituto nazionale della previdenza sociale per la continuazione della posizione assicurativa, e laddove del caso, la liquidazione della pensione a carico dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Art. 3.

I datori di lavoro di Campione d'Italia che abbiano già stipulato convenzioni sostitutive della natura di quelle previste al precedente articolo 1, o che vadano a stipularle od integrarle entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, purchè con effetto retroattivo non inferiore ad un quinquennio, per quanto attiene l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti, potranno richiedere al Ministero del lavoro e della previdenza sociale l'approvazione con effetto retroattivo delle convenzioni stesse e l'esonero dal pagamento di eventuali contributi arretrati ed accessori altrimenti dovuti agli Istituti ed Enti nazionali di previdenza e di assicurazione, che non abbiano fornito le prestazioni di competenza.

Art. 4.

Spetta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con decreto del Ministro, attraverso i propri organi, assicurare l'osservanza da parte dei datori di lavoro delle convenzioni stipulate ai sensi della presente legge.

Art. 5.

I datori di lavoro inadempienti saranno soggetti alle sanzioni previste dalla legisla-

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

famiglia non inferiore, per quanto riguarda le prestazioni ed i soggetti beneficiari, a quello previsto dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797 e successive modificazioni.

L'esonero per l'assicurazione contro le malattie e per la tutela economico-sanitaria delle lavoratrici madri non può essere richiesto per i lavoratori che non risiedono nel territorio di Campione d'Italia.

Le convenzioni relative all'assicurazione per l'invalidità, vecchiaia e superstiti dovranno prevedere a carico delle compagnie di assicurazioni stipulanti l'obbligo di trasferire le riserve matematiche all'Istituto nazionale della previdenza sociale nel caso previsto al seguente articolo 5 e con le relative modalità.

Art. 3.

L'esonero di cui ai precedenti articoli viene concesso con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previo parere del Sindaco del comune di Campione d'Italia, ad istanza del datore di lavoro interessato.

Art. 4.

I datori di lavoro di Campione d'Italia i quali abbiano già stipulato le convenzioni previste dal precedente articolo 2 o provvedano a stipularle o integrarle entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, potranno ottenere, ai sensi del precedente articolo 3, l'approvazione, con effetto retroattivo, delle convenzioni stesse e l'esonero dal pagamento dei contributi ed accessori relativi alle assicurazioni obbligatorie, per le quali è stata stipulata la convenzione, altrimenti dovuti agli Istituti ed Enti nazionali di previdenza e assistenza per i periodi di lavoro antecedenti all'entrata in vigore della presente legge.

L'approvazione della convenzione sarà, tuttavia, subordinata, per quanto riguarda l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti,

(Segue: *Testo del proponente*)

zione vigente per ciascun tipo di assicurazione o previdenza inadempita, salva ogni responsabilità diretta verso i prestatori di opera.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

alla copertura assicurativa di tutti i periodi durante i quali i lavoratori siano stati occupati alle dipendenze del datore di lavoro stipulante.

Art. 5.

I lavoratori che lasciano il servizio senza aver conseguito il diritto alla pensione in base alle polizze di assicurazione di cui al precedente articolo 2, possono richiedere, entro due anni dalla cessazione del rapporto di lavoro, con domanda al datore di lavoro notificata all'Istituto nazionale della previdenza sociale, il versamento a questo Istituto della riserva matematica corrispondente alla quota di pensione adeguata che sarebbe derivata al lavoratore qualora per il periodo coperto da polizza fosse stato assicurato obbligatoriamente per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

Il versamento all'Istituto nazionale della previdenza sociale dovrà essere effettuato nei trenta giorni successivi alla richiesta del lavoratore, a cura del datore di lavoro che resta comunque coobbligato in rapporto all'adempimento da parte della Compagnia di assicurazione stipulante di quanto previsto nella relativa convenzione ai sensi dell'ultimo comma del precedente articolo 2, e direttamente obbligato al versamento di ogni eventuale ulteriore conguaglio.

Per il calcolo della riserva matematica, da effettuarsi con riferimento alla data della domanda, si applicano le istruzioni e le tabelle di coefficienti approvate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 27 gennaio 1964 e successive modificazioni. Nel caso di omesso versamento delle riserve matematiche di cui ai commi precedenti, si applicano ai datori di lavoro inadempienti le sanzioni previste per omesso pagamento dei contributi relativi all'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

Qualora i lavoratori di cui al primo comma intendano avvalersi della facoltà di riscatto, ove prevista dalla polizza, la stessa può essere esercitata solo sulla somma eventualmente eccedente l'ammontare della ri-

(Segue: *Testo del proponente*)

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

serva matematica, che deve in ogni caso essere versata all'INPS con le modalità di cui ai commi precedenti a cura del datore di lavoro.

Art. 6.

L'esonero non può essere concesso per le assicurazioni contro la tubercolosi, contro la disoccupazione involontaria, per l'Ente nazionale per la assistenza agli orfani dei lavoratori italiani, per l'Opera nazionale pensionati d'Italia, per la Gestione case per i lavoratori e per la Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria, i cui contributi dovranno essere versati con l'osservanza delle modalità previste dalle leggi vigenti.

I datori di lavoro sono tuttavia esonerati dal pagamento dei relativi contributi dovuti per i periodi antecedenti all'entrata in vigore della presente legge.

Per quanto riguarda le assicurazioni contro la disoccupazione involontaria e contro la tubercolosi, l'esonero di cui al precedente comma è condizionato all'impegno scritto, da parte dei datori di lavoro, di versare all'Istituto nazionale della previdenza sociale, entro il limite della prescrizione di cui all'articolo 55 del regio decreto-legge 4 aprile 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1115, i contributi relativi ai lavoratori per i quali, dopo l'entrata in vigore della presente legge, si verificherà il rischio assicurativo.

È fatto comunque salvo il diritto dei lavoratori di ottenere, in regime di automaticità, ai sensi dell'articolo 27 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito con modificazioni nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, le prestazioni dell'assicurazione contro la tubercolosi e la disoccupazione involontaria.

Art. 7.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.