

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1558-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 5 FEBBRAIO 1966

Comunicata alla Presidenza il 21 novembre 1967

Norme transitorie per la regolamentazione dei rapporti previdenziali
e assistenziali nel territorio del comune 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.

Scriva 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, vi lavorarono alla facciata. Gloriosissima fu la famiglia dei Solari,

campionesi: 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 Gaillon 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 semenza 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 definito 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 la 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 allegati 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 generico riconoscimento dei suoi diritti po-

litici 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 c.d. 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 Schaffausen », Basilea, 1967).

Non si tratta, a parer nostro, di rinuncia alla « sovranità » dello Stato di appartenenza, ma semplicemente di *coordinamento dell'amministrazione del territorio « enclave » 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, 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 dell'*enclave* » scrive Robiglio R. « porta con sè talune 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 elencato fra i comuni di frontiera italiana e svizzera, fatti oggetto della convenzione sti-

pulata 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 potette essere considerato in quanto rispetto alla linea di frontiera non era nè italiano nè svizzero!*

A questo punto ben può concludersi che il territorio di un *exclave*, in quanto al di là dei confini dello Stato, non può automaticamente soggiacere a quella parte della legislazione nazionale che abbia come implicito ma insopprimibile presupposto la sua destinazione a rapporti giuridici o a situazioni che insorgano nell'ambito del *territorium clausum* dello Stato.

Non si tratta, ripetesi, di una negazione degli effetti della sovranità al territorio *exclave*, bensì di una limitazione obiettiva di tali effetti. Lo Stato che riguardo all'*exclave* abbia rinunciato al naturale obiettivo della propria continuità territoriale è esso stesso 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.

Questo fenomeno è stato registrato anche dalla dottrina, dove si legge:

« Ciò di cui occorre rendersi conto è il dover riconoscere al comune di Campione nella sua essenza di pubblica amministra-

zione una attività di carattere internazionale che si sovrappone decisamente ad ogni attività di carattere nazionale e il dover riconoscere una accentuata influenza della sua posizione internazionalistica nei confronti della posizione nazionalistica.

Gli interessi complessi della cittadinanza di Campione sono rivolti verso la Svizzera non verso l'Italia: in questo Stato e per questo Stato essi trovano la loro risoluzione... per cui è evidente che verso la Svizzera debba tendere l'attività, almeno di carattere economico e sociale del comune di Campione come pubblica amministrazione.

Questa presa di posizione necessaria comporta automaticamente l'adozione di provvedimenti che indubbiamente esorbitano dalla competenza comunale invadendo la sfera di attività devoluta al Ministero degli esteri.

La pubblica amministrazione di Campione deve necessariamente interferire nel campo internazionale, se non vuole veder e far vedere seriamente minacciata la propria compagine; non solo, ma esercita effettivamente attività internazionale... risolvendo praticamente tutti i suoi problemi di carattere economico, sociale e amministrativo direttamente con la Svizzera.

La Svizzera tratta Campione con caratteristiche di una questione interna, anche perchè è perfettamente a conoscenza delle difficoltà e necessità di Campione.

Campione e Svizzera agiscono in via di fatto, le loro rispettive azioni sono già diventate *consuetudine* e queste, come tali, acquistano un relativo valore giuridico » (Bianchi A.: « Campione d'Italia nel diritto nazionale e internazionale » Università di Basilea, 1945, pag. 146-150).

Nè questo regime è esclusivo del territorio di Campione poichè lo si riscontra in tutti gli *enclaves*. È una conseguenza necessaria della posizione che l'Amministrazione assume nella situazione del diritto internazionale in cui è necessariamente collocata dalla posizione del territorio.

A conferma di questa consuetudine giova ricordare quale imponente parte della legislazione italiana non si applica nel suo territorio — pur senza una espressa disposizio-

ne legislativa di deroga — proprio perchè dettata sul presupposto della destinazione al *territorium clausum*.

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 e 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 al-

coolici, 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, idrocarbrazioni 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, manicomio ed alienati, marmellate, mercati, metalli e pietre preziose, molini, monopoli di Stato, motocarrozette, motocicli e motoleggere, motoscafi, mutui fondiari, notificazione degli atti giudiziari a mezzo della posta, odontoiatria, odontotecnico, 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).

L'intenzione del legislatore nella normativa assistenziale e previdenziale

Ciò premesso sul piano metodologico, esaminiamo il problema specifico prospettato dalla controversia.

Posto che — come riteniamo di avere ampiamente dimostrato — *la fattispecie del territorio « exclave » costituisce un fenomeno giuridico singolare rispetto al « territorium clausum » dello Stato di appartenenza; ed accettato che la fattispecie di Campione presenta evidentissimi connotati geo-politici differenziali rispetto al territorio delimitato ininterrottamente dalla frontiera dello Stato*, ci si chiede: la normativa assicurativa e previdenziale italiana, alla luce della interpretazione teleologica e sistematica, disciplina anche i rapporti di questo settore che sorgono in Campione o no?

A parer nostro la risposta non può essere che negativa.

Per motivare tale risposta l'indagine deve essere rivolta ad accertare *se nella legge esista una disciplina del rapporto considerato*. Perciò, non basta l'esistenza di una qualunque disciplina affinché una materia possa dirsi regolata dalla legge: vi sono istituti che la legge regola in un modo relativamente congiunto, con riguardo a certi profili e non ad altri, per certi aspetti e non per altri.

Se la disciplina legislativa non esaurisce tutta la materia dei rapporti osservabili nel settore, l'interprete dovrà fare ricorso al procedimento di auto-integrazione o di etero-integrazione del diritto scritto.

Ora, la legislazione assicurativa e previdenziale italiana *rivela chiaramente l'intenzione del legislatore di provvedere per il « territorium clausum » dello Stato*, riservando ad un tempo successivo l'eventuale regolamentazione dei rapporti osservabili al di fuori di tale territorio.

È testuale infatti, nell'articolo 120 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, relativo all'INPS, dopo la precisa limitazione dell'ambito dell'Istituto al « Regno » (articolo 1), *la riserva della « facoltà di estendere l'opera dell'Istituto anche nelle colonie e nei possedimenti italiani » con modalità da stabilirsi e previo apposito « regio decreto promosso dal Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri delle corporazioni e delle finanze ».*

E non è discusso che tutta la legislazione in materia abbia come espresso limite il

territorio dello Stato (evidentemente quello del territorium clausum): si confronti, per l'INAM, l'articolo 1 della legge 11 febbraio 1943, n. 138 e per l'ENPALS l'articolo 1 della legge 29 novembre 1952, n. 2388, che ha convertito in legge il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 408.

A questo punto diviene evidentissima la rilevanza della nozione giuridica del territorio *exclave*. Se da un lato, infatti, non si può formalmente considerare il territorio *exclave* come un *possedimento od una colonia*, dall'altro lato è chiaro che il regime generale del territorio *exclave* presenta esigenze e connotati del tutto singolari rispetto a quelli del *territorium clausum*, tale da renderlo assai più simile ai territori c.d. extrametropolitani di quanto esso lo possa essere rispetto ai territori cosiddetti metropolitani.

Anche le colonie, infatti, secondo l'opinione consolidatasi nella dottrina internazionale e costituzionale sono parti della organizzazione statale: di guisa che l'espressione « territorio dello Stato » è comprensiva anche del territorio delle colonie e la espressione territorio nazionale ha un eguale significato. La nota distintiva tra le diverse specie di territorio sta negli elementi naturalistici e sociologici della fattispecie e negli *exclaves* sono appunto ravvisabili elementi di questo genere, così singolari da concorrere a costituire connotati ben distinti rispetto alla madre patria.

Così, nella disciplina che stiamo esaminando, proprio l'accenno alla necessità dell'intervento concertato del Ministero degli affari esteri, del Ministero delle finanze e di quello del commercio, per l'emanazione dell'eventuale disciplina del settore nei territori separati dal *territorium clausum* dello Stato di appartenenza, dimostra quanto sia riconosciuta penetrante, *in tale materia*, l'interferenza del diritto internazionale, del diritto valutario e del diritto economico.

Ora, la legge in esame *non prevede espressamente i territori « exclaves »* che costituiscono fattispecie del tutto singolari rispetto alla materia; *e neppure contiene alcun elemento che consenta di desumere che questi territori furono contemplati dal le-*

gislatore. Essa contempla espressamente, per contro, i territori delle « colonie » e quelli dei « possedimenti ».

La materia dei territori *exclaves* è rimasta, dunque, fuori della previsione normativa; e la comprova è fornita dal comportamento tenuto dallo Stato dal 1935 al 1964.

Non può, per vero, non giudicarsi significativo il fatto che per *oltre trent'anni*, tante ne sono passati dalla data dell'istituzione delle assicurazioni obbligatorie in Italia, *tali leggi non sono mai state applicate nel territorio di Campione e che gli Istituti interpellati da due imprenditori hanno addirittura dichiarato di non poterle applicare* (v. lett. 18 luglio 1961 dell'INPS alla ditta Confitex, e lettera 26 aprile 1962 alla ditta Ideal).

Tale comportamento è *rilevante* non già per inferirne una caduta delle leggi in « desuetudine » — istituto pure da taluni ammesso — ma perchè è evidente che una sì lunga e costante prassi amministrativa non può che suonare conferma della inapplicabilità della disciplina alla materia dei rapporti assicurativi e previdenziali sorgenti al di fuori del territorio contemplato dal legislatore.

Siamo dunque in presenza di una tipica *lacuna* di previsione (o in subordine di valutazione), *che lascia scoperto il campo nel quale l'interprete è chiamato a decidere*.

Soltanto nel 1964, inopinatamente, l'Ispettorato del lavoro di Como intimava a quasi tutte le aziende operanti a Campione di provvedere all'osservanza di tutte le prescrizioni dettate dalla legislazione italiana per le assicurazioni di competenza dell'INPS, INAM, INAIL. Non essendo state accettate le intimazioni, l'Ispettorato denunciò i fatti alla Pretura di Como, avanti la quale si instaurarono n. 105 procedimenti penali (in parte concretatisi in decreti penali ritualmente opposti, ed in parte in decreti di citazione) tuttora pendenti.

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 mate-

ria di previdenza e assistenza e ciò per i seguenti motivi:

1) anzitutto in considerazione del fatto — di cui si è ampiamente trattato nei capitoli precedenti — che gli istituti previdenziali ed assistenziali italiani non possono pretendere pagamento di contributi a causa della carenza di adeguamento della normativa generale alla situazione specifica peculiare di Campione;

2) secondariamente a causa dell'impossibilità oggettiva — riconosciuta anche dall'INAM, INAIL, ENPALS, i cui rappresentanti furono interpellati dalla Commissione — di fornire ai dipendenti delle aziende operanti in Campione le prestazioni contemplate in detta normativa, salvo alcune che, in teoria, lo potrebbero essere, ma con un dispendio di ingentissima entità.

In pratica le prestazioni che gli istituti assicurativi italiani sono tenuti ad effettuare nel territorio metropolitano: *o non potevano e non potrebbero venire effettuate assolutamente; o non potevano e non potrebbero venire effettuate 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 organiz-

zare in Campione un ufficio per gli incassi in valuta svizzera dei vari tipi di contribuzione, nonché la conseguente difficoltà di trasferimento in Italia della valuta stessa, oltre all'antieconomicità per quanto potrebbe riguardare l'eventuale personale italiano che dovrebbe prestar servizio a Campione (a scavalco di Como), con conseguenti oneri di diarie.

Ma vi è un terzo motivo di importanza assorbente e importante, 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. Senza dire che la situazione è sempre stata pacificamente accettata da tutti gli istituti italiani, salvo l'intervento dell'Ispettorato del lavoro di Como nel 1964.

La nuova normativa proposta

Per tutte le considerazioni che precedono il senatore Pasquale Valsecchi comunicava alla Presidenza del Senato, in data 5 feb-

braio 1966, un disegno di legge (n. 1558) che in sostanza contiene una deroga all'unicità della legislazione italiana nei confronti di Campione: deroga che risponde all'esigenza di assicurare, in definitiva, 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* (o arbitrariamente o irragionevolmente riconosciute uguali).

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

Il disegno di legge in esame ha ricevuto il parere favorevole della Commissione affari esteri « ritenuta pregiudizievole l'attuale situazione ai fini dell'economia del comune e preso atto come le norme legislative abbiano carattere provvisorio ».

La Commissione giustizia ha dato invece parere contrario, ma partendo da presupposti che la Commissione lavoro ha ritenuto erronei in linea di fatto.

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 il principio generale 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 di-

pendenti, 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.

È poi da escludersi che il lavoratore possa subire danno in caso di cambiamento di datore di lavoro (entro il territorio di Campione) qualora il primo e quello successivo non fossero assicurati presso la medesima compagnia svizzera, in quanto l'assicurato avrà il diritto di chiedere il trasferimento delle riserve integrali di premio da un assicuratore all'altro. Infatti, il diritto di libero passaggio da una compagnia all'altra in occasione del cambiamento del datore di lavoro è ufficialmente sancito ed accettato dalle compagnie svizzere d'assicurazioni. Non foss'altro per il fatto che queste ultime, in caso di interruzione dei rapporti di lavoro, sono obbligate a mettere a disposizione della fondazione di previdenza, che tutela gli interessi del lavoratore, il 100 per cento delle riserve di premio esistenti.

L'articolo 3 condiziona ulteriormente l'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 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 5 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 lavo-

ratori, Opera nazionale pensionati d'Italia, Gestione case per i lavoratori e Cassa integrazione guadagni dell'industria.

L'articolo 6 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.

Nè si dica che questa disposizione contiene implicitamente un'amnistia o un condono perchè se ad un atto, considerato reato, viene dalla legge successiva tolto il carattere di anti giuridicità, si applica automaticamente l'articolo 2, secondo comma, del Codice penale, che prevede appunto la retroattività benigna della legge penale.

Conclusione

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:

1) per quanto attiene alla situazione pensionistica, basta porre mente al fatto che i datori di lavoro (associazione industria, commercianti, esercenti ed artigiani) di Campione e i lavoratori (CISL e UIL) di Como hanno sottoscritto un accordo nell'agosto 1966 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 ».

In tal modo esiste parità di trattamento con i lavoratori del territorio metropolitano;

2) per quanto attiene ai rischi di malattia ed infortuni non sarà inutile elencare le prestazioni di cui godono i lavoratori di Campione e se poste a confronto con quelle italiane si vedrà quanto esse siano vantaggiose:

a) cure mediche domiciliari ed ambulatoriali, assistenza al parto, eccetera, a totale carico della Cassa per 720 giorni continuativi;

b) assistenza ospedaliera: a totale carico della Cassa per degenza in reparto comune, per le spese mediche di operazione e di accertamenti diagnostici in base alla tariffa cantonale. Per il pagamento della retta di degenza la Cassa corrisponde una retta giornaliera di franchi 8.

In caso di degenza in ospedale in territorio italiano, viene corrisposta una indennità forfettaria di franchi 40 per gli adulti e di franchi 30 per i bambini, indipendentemente dalla durata della degenza;

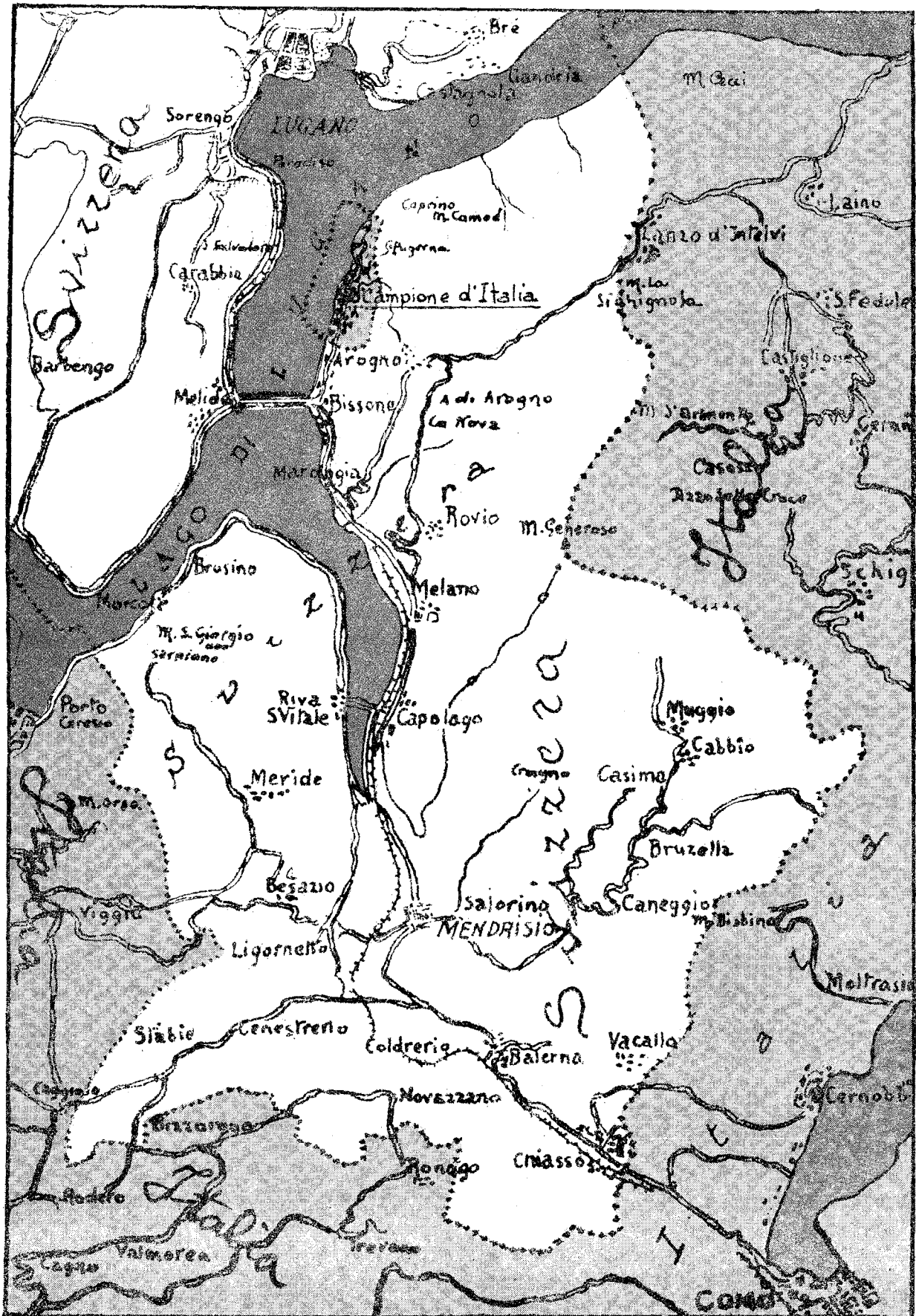
c) prestazioni per gli affetti da *tbc*: le prestazioni medico generiche ed ospedaliere vengono elargite per un periodo di tempo illimitato. Indennità convalescenziaria: rimborso di franchi 8 al giorno per il periodo di degenza nei convalescenziari;

d) assegno in caso di decesso a seguito di infortunio o invalidità: franchi 2.000, che si aggiungono all'indennità per infortunio (1000 volte il salario giornaliero) e per invalidità (2000 mila volte il salario giornaliero).

Migliori e più favorevoli condizioni sono riconosciute dalle polizze ai dipendenti del Casinò municipale.

Ciò premesso, 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*



Scala 1:100.000

DISEGNO DI LEGGE

TESTO D'INIZIATIVA DEL SENATORE VALSECCHI

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

Art. 1.

Ferma restando la normativa della legislazione italiana in materia, i datori di lavoro che operano nel territorio del comune di Campione d'Italia, che ivi hanno la propria sede, e che hanno adottato nei confronti dei propri dipendenti, insieme al trattamento salariale, quello previdenziale ed assistenziale in atto nel Canton Ticino o più favorevole, si intende abbiano adempiuto i doveri derivanti dalla legislazione previdenziale e assistenziale italiana.

Art. 2.

I datori di lavoro che non abbiano provveduto nel passato ad applicare il regime previdenziale ed assistenziale richiamato nell'articolo 1 saranno esenti da sanzioni se entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, avranno provveduto ad assicurare per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, nei modi previsti dall'articolo 1, i lavoratori avuti alle proprie dipendenze negli ultimi 5 anni.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

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

Art. 1.

I datori di lavoro operanti nel territorio di Campione d'Italia 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 stesso.

Art. 2.

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

- assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti;
- assicurazione contro le malattie;
- assicurazione contro la tubercolosi;
- tutela economico-sanitaria delle lavoratrici madri;
- assicurazione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

L'esonero da una o più delle forme di assicurazione predette si applica ai datori di lavoro che garantiscono ai propri dipendenti, mediante la stipula di polizze con compagnie di assicurazioni private, prestazioni nel complesso non inferiori a quelle garantite dalle norme che disciplinano le assicurazioni obbligatorie e senza maggiore aggravio contributivo per il lavoratore.

I datori di lavoro potranno essere altresì esonerati dagli obblighi contributivi nei confronti della Cassa unica per gli assegni

(Segue: *Testo d'iniziativa del senatore Valsecchi*).

Art. 3.

Per i lavoratori che lavorando per periodi diversi a Campione e in altri Comuni italiani, abbiano un periodo di iscrizione all'INPS, le prestazioni di invalidità, vecchiaia e superstiti, sono erogate dall'Istituto predetto, il quale, su richiesta del lavoratore interessato, o degli aventi diritto in caso di morte, cumulerà l'importo dei contributi versati a Campione, come all'articolo 1, o l'importo della prestazione economica, (capitale o vitalizio) se più favorevole, coi contributi versati in Italia ai fini delle prestazioni di invalidità, vecchiaia e superstiti.

Art. 4.

I datori di lavoro che abbiano o assumano in servizio, personale residente in altri Comuni italiani e avente familiari a carico, provvederanno ad assicurarli contro le malattie con apposite convenzioni con l'INAM secondo lo schema già in atto per i lavoratori italiani che lavorano in Svizzera.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*).

familiari, purchè garantiscano per contratto la corresponsione degli assegni familiari nella misura e secondo le norme previste dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1965, n. 797. L'esonero per l'assicurazione contro le malattie e la tutela economico-sanitaria delle lavoratrici madri non può essere richiesto per i lavoratori che non risiedano nel territorio di Campione.

Art. 2-bis.

L'esonero di cui ai precedenti articoli viene concesso con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Art. 3.

Per i lavoratori che lasciano il servizio senza aver conseguito il diritto alla pensione mediante le polizze di assicurazione di cui al precedente articolo 2, i datori di lavoro sono tenuti a versare all'INPS la riserva matematica corrispondente alla quota di pensione adeguata che sarebbe derivata all'iscritto qualora per il periodo coperto da polizza fosse stato assicurato obbligatoriamente per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

Per il calcolo della riserva matematica di cui al comma precedente si applicano le tabelle di coefficienti approvate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale in data 2 febbraio 1960.

Art. 4.

La concessione dell'esonero per le forme assicurative sopra richiamate non esclude i datori di lavoro dall'obbligo del versamento dei contributi per l'assicurazione per la disoccupazione volontaria, l'Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani, l'Opera nazionale pensionati d'Italia, la Gestione case per i lavoratori e la Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria.

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo d'iniziativa del senatore Valsecchi*).

Art. 5.

Le presenti norme avranno valore fin che il Governo italiano abbia provveduto a dotare Campione di una normativa generale e globale demandata dal Governo stesso all'esame dei Ministeri competenti.

Art. 6.

Resta ferma la competenza dell'Ispettorato del lavoro per l'osservanza delle presenti disposizioni.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

Per i periodi di lavoro antecedenti alla entrata in vigore della presente legge i datori di lavoro sono esonerati dal versamento dei contributi per le forme di assicurazione obbligatoria indicate dal precedente articolo 2, purchè siano soddisfatte le condizioni previste dalla presente legge.

Art. 6.

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