

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1558-A-bis)

## Relazione di minoranza della 10<sup>a</sup> Commissione permanente

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORI BRAMBILLA, BITOSSÌ, MARIS e DI PRISCO)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore VALSECCHI PASQUALE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 1966

---

Comunicata alla Presidenza il 28 dicembre 1967

---

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

---

ONOREVOLI SENATORI. — Nella relazione al disegno di legge contenente « norme transitorie per la regolamentazione dei rapporti previdenziali e assistenziali nel territorio del Comune di Campione d'Italia » si è tentato di rappresentare una particolarissima situazione di fatto di tale Comune, per dimostrare la impossibilità di applicarvi la legislazione italiana in materia di assicurazioni sociali.

Innanzitutto va rilevato che il testo proposto dalla Commissione, pur modificando notevolmente sotto l'aspetto tecnico giuridico quello originario del disegno di legge di iniziativa del senatore Valsecchi, non elimina le ragioni di fondo, costituzionali e di merito, che rendono inaccettabile il provvedimento.

La stessa Commissione Giustizia ed autorizzazione a procedere, interpellata, ebbe ad esprimere parere negativo sulla sostanza del disegno di legge, ribadendo il concetto della appartenenza del comune di Campione d'Italia allo Stato italiano ed il conseguente insuperabile principio della applicabilità esclusiva della legislazione italiana anche nel suo territorio.

Il disegno di legge viene presentato come contenente « norme transitorie », mentre in concreto pone una regolamentazione definitiva e radicalmente nuova e diversa per il comune di Campione rispetto a tutto il resto del Paese.

Il presentatore del disegno di legge e lo stesso relatore al disegno di legge che viene sottoposto all'esame del Senato, pur orientando il loro impegno al fine di dimostrare come sia difficile o impossibile prestare ai lavoratori occupati in Campione d'Italia la assistenza mutualistica e infortunistica, per ostacoli di ordine amministrativo e organizzativo, hanno finito per confessare il fine vero del provvedimento: salvaguardare gli interessi dei datori di lavoro, i quali, ove fossero obbligati, è detto, a versare i contributi assicurativi previsti dalla legge italiana, si verrebbero a trovare in condizioni di svantaggio, sul piano della concorrenza, rispetto agli operatori svizzeri, in quanto i

contributi previdenziali previsti dalla legislazione italiana sono sensibilmente maggiori di quelli previsti dalle leggi svizzere e più gravosi di quelli di eventuali assicurazioni private.

Che sia questo il fine non soltanto presunto ma espressamente dichiarato del disegno di legge n. 1558, appare da tutta la argomentazione portata a sostegno della sua approvazione, che largo spazio riserva ai problemi dei datori di lavoro, mentre ben poco dice sui problemi di coloro che dovrebbero essere i veri destinatari del provvedimento, i lavoratori. Si fa un accenno parziale e comunque limitato alle prestazioni a carattere immediato, malattie e infortuni sul lavoro, trascurando di indicare in modo preciso le soluzioni da adottare per quanto attiene al problema di più rilevante importanza delle prestazioni di invalidità, vecchiaia e superstiti, per le quali vi sono state ampie evasioni alla contribuzione con gravi conseguenze negative per i lavoratori.

La relazione di maggioranza avrebbe dovuto impostare più seriamente il problema delle assicurazioni sociali per i cittadini italiani di Campione, lusingando le conseguenze di fatto già verificatesi a loro danno nel corso dei passati decenni.

Sarebbero state più utili, per esempio, in luogo della preziosa disamina storico-geografica e giuridica dell'« exclave » di Campione d'Italia, una indagine statistica sul numero dei pensionati, in assoluto e in rapporto agli aventi diritto, e una indagine sulle condizioni contrattuali fissate per il diritto alla pensione, in relazione a quanto previsto dalle polizze private di assicurazione.

Tali indagini avrebbero, tra l'altro, consentito di stabilire dei parametri per confrontare la situazione dei lavoratori di Campione con quella dei lavoratori italiani residenti in qualsiasi altra parte della Repubblica.

Tali dati sarebbero stati utili anche per stabilire il danno che deriverebbe ai lavoratori di Campione dall'approvazione di una norma come quella contenuta nell'articolo 5

del disegno di legge proposto dalla Commissione, che suona come una esplicita amnistia di tutte le evasioni, nonché i vantaggi che ne deriverebbero per i datori di lavoro.

Questo giudizio è rafforzato dal fatto che, con tutta evidenza, dietro l'iniziativa dell'Ispettorato del lavoro di Como, tendente a ristabilire il rispetto delle leggi previdenziali anche a Campione, ci sono i lavoratori, stanchi di subire una inammissibile situazione di illegalità.

Si deve quindi rendere merito all'Ispettorato del Lavoro di Como per tale iniziativa, che è all'origine della stessa iniziativa parlamentare, e non giudicarla come un'illecita intromissione in una zona di « riserva » e di pacifica e normale violazione dei diritti dei lavoratori.

D'altra parte l'indagine statistica è tanto più necessaria per poter valutare i criteri con i quali il Ministero del lavoro sarebbe chiamato ad emettere i decreti di esonero previsti dagli articoli 1 e 2 del disegno di legge.

In ordine alla pretesa impossibilità di applicare le leggi italiane a Campione, basti considerare che nello stesso disegno di legge si ammette la obbligatorietà dell'assicurazione contro la disoccupazione per l'ENAOLI, ONPI e GESCAL, confessando così che non si tratta di impossibilità tecnica e organizzativa, ma solo della volontà di ridurre al minimo il salario previdenziale dei lavoratori.

Se lo scopo vero della legge in esame è quello di aiutare gli imprenditori a superare difficoltà di ordine economico, lo scopo potrebbe essere conseguito dal Governo, preoccupato dei cittadini della « exlave », mediante un decreto di fiscalizzazione dei contributi. Sarebbero così salvaguardati i diritti dei lavoratori, senza nessun pregiudizio delle aziende e dei loro rapporti con gli Enti.

La fiscalizzazione dei contributi sarebbe facilitata dalla particolare situazione del comune di Campione per la esistenza del Casinò.

Sotto il profilo costituzionale si osserva poi:

a) l'articolo 23 della Costituzione stabilisce che: « nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge ».

La proposizione può essere e deve, anzi, essere capovolta, nel senso che ... « quando una prestazione patrimoniale è imposta dalla legge a tutti i cittadini nessuno di essi può essere esonerato da detta prestazione patrimoniale se non in base alla legge » ...

Non c'è dubbio che agli operatori economici in Italia le leggi previdenziali ed assistenziali impongono delle prestazioni patrimoniali, quali sono, appunto, quelle consistenti nel versamento di contributi. Ne consegue che soltanto la legge può stabilire che gli operatori economici di Campione d'Italia sono esonerati dall'obbligo di dette prestazioni. Nel caso in esame il legislatore non esonera ma autorizza il Governo ad esonerare mediante atti amministrativi, il che non è costituzionale perchè sia l'imposizione di prestazioni patrimoniali che l'esonero dalle medesime non possono essere imposti se non in base alla legge.

Si sarebbe potuto far ricorso ad una delega al Governo, ma l'attuale disegno di legge non ne ha le caratteristiche (criteri direttivi, determinazione di principi e tempo limitato) sancite dall'articolo 76 della Costituzione;

b) l'articolo 3, primo comma della Costituzione stabilisce che « tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge » ...

Il disegno di legge in esame indubbiamente realizza una situazione di ineguaglianza tra gli operatori economici italiani e tra i lavoratori italiani, assegnando agli operatori di Campione privilegi rispetto agli altri operatori economici italiani ed accollando ai lavoratori di Campione un trattamento peggiore rispetto a tutti gli altri lavoratori italiani.

Il tutto si risolve nella realizzazione di una situazione di ineguaglianza e, quindi, di ingiustizia, che è tanto più grave in rap-

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

porto al numero estremamente esiguo degli operatori economici di Campione d'Italia a favore dei quali è rivolto il provvedimento;

c) l'articolo 38, secondo e quarto comma della Costituzione testualmente recitano:

« I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione volontaria ».

« Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato ».

Nell'Assemblea Costituente la discussione fu ampia, a questo proposito, e fu escluso il concetto privatistico e ribadito il concetto pubblicistico di assicurazione.

Non è possibile assolutamente, nel campo dell'assistenza e della previdenza, che lo Stato abdichi alla propria funzione di provvedere con propri organi ed istituti ai compiti dell'assistenza infortuni, malattia e tubercolosi e della previdenza per invalidità, la vecchiaia e la disoccupazione involontaria;

d) l'articolo 5 del disegno di legge è inficiato di incostituzionalità perchè ha la natura di una vera e propria amnistia in quanto, stabilendo che coloro che erano tenuti al versamento dei contributi non debbono più versarli, neppure per quanto riguarda i contributi evasi nel passato, stabilisce che il comportamento di questi evasori, a carico dei quali sono in corso processi penali, non deve più essere considerato come reato e deve, pertanto, andare esente da pena.

E così mentre gli altri evasori italiani continuano a pagare anche sul piano penale per le evasioni del passato, gli evasori di Campione d'Italia saranno sostanzialmente amnistiati.

Ciò è in contrasto con l'articolo 79 della Costituzione il quale stabilisce che « l'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere ».

Nel caso concreto sarebbero le Camere a concedere l'amnistia, escludendo il Presidente della Repubblica.

Nel merito poi si osserva che la norma prevista all'articolo 2 con la quale si ammette l'esonero indicato all'articolo 1, sempre che siano garantite « le prestazioni nel complesso non inferiori a quelle garantite dalle norme che disciplinano le assicurazioni obbligatorie e senza maggiore aggravio contributivo per il lavoratore », è vaga e imprecisa perchè si ferma al complesso delle prestazioni, disinteressandosi, in mancanza di parametri non indicati nella relazione, se a fronte di alcune prestazioni che possono essere superiori ve ne siano altre inferiori, assumendo soltanto stando almeno ad una interpretazione letterale della norma, un criterio abnorme di valori medi, che è inaccettabile per i lavoratori.

Se alcuni lavoratori godono, per particolari ragioni, di una prestazione migliore è assolutamente inconcepibile che possano per tale ragione, accettare per altre prestazioni un trattamento peggiore di quello riservato alla generalità dei cittadini, accontentandosi di una « media » che non può mai essere realizzata tra prestazioni che non sono quantitative e non sono omogenee.

Il criterio della « media » non può essere contrabbandato nel campo dei diritti.

La situazione di fatto esistente, che nella relazione viene portata come esempio di soluzione del problema, già contrasta con il principio affermato.

Risulterebbe, da accertamenti effettuati dalla Camera del lavoro di Como, che vi sono 10 aziende con sede in Campione assicurate presso l'INAIL, che n. 43 lavoratori sono assicurati presso l'INAM, che 5 o 6 ditte hanno assicurato i propri dipendenti presso l'INPS.

Risulterebbero poi assicurati presso compagnie di assicurazioni private Svizzere 400 lavoratori dipendenti su un totale di 700-800 lavoratori circa che prestano la loro opera nel comune di Campione.

Tali dati, anche approssimativi, forniscono un quadro sufficientemente indicativo della situazione e ribadiscono da una parte la

possibilità di applicare la legislazione sociale italiana, sia pure con opportuni accorgimenti, e dall'altra la necessità di una seria e approfondita indagine per accertare l'entità delle evasioni.

La legge che viene sottoposta all'approvazione del Senato oltre al generico principio di parità di trattamento complessivo per le prestazioni, afferma poi che non vi deve essere un maggiore aggravio contributivo per il lavoratore.

I dati più certi che si conoscono sono quelli relativi all'assicurazione malattia, per la quale i contributi, dovuti in base all'assicurazione privata stipulata da alcune ditte, per il 25 per cento sono a carico del lavoratore e per il 75 per cento sono a carico del datore di lavoro. In alcuni casi, se trattasi di impiegati, sono a carico per il 50 per cento dei dipendenti. È noto che in base alla legislazione italiana si ha il 12,61 per cento a carico del datore di lavoro e lo 0,15 per cento a carico del lavoratore. Vi è quindi già una situazione di fatto che non solo contrasta con quanto previsto dalla legislazione italiana ma con la stessa norma prospettata dal disegno di legge in esame.

Non è poi da trascurare il fatto che l'onere contributivo è crescente in base alla composizione del nucleo familiare, in quanto l'assicurazione viene stipulata oltre che per il lavoratore, per ogni singolo familiare a carico, e i lavoratori sono tenuti a contribuire in rapporto al loro carico familiare.

Sulla base delle tariffe delle assicurazioni malattia private svizzere si ha che per una famiglia tipo, costituita dal lavoratore con moglie e un figlio a carico, con un salario medio di lire 100.000, l'onere contributivo è pari a circa il 12,70 per cento di cui il 3,17 per cento nell'ipotesi migliore è a carico del lavoratore.

Nella relazione, mentre si accenna agli aspetti relativi alle prestazioni, per le quali occorrerebbe d'altra parte uno studio comparato più preciso, nulla si dice a proposito del carico contributivo.

Per gli infortuni sul lavoro non si conoscono le tariffe praticate e il relativo onere contributivo, ma il fatto che si giunga alla liquidazione in capitale della rendita è un

elemento che non può essere considerato favorevole al lavoratore, in quanto tale principio è ormai superato da tutte la moderna dottrina in materia.

Ma il problema di fondo rimane quello relativo al trattamento di pensione per invalidità, vecchiaia e superstiti, per il quale nella relazione si afferma che i datori di lavoro di Campione e le organizzazioni della CISL e UIL di Como hanno sottoscritto nel 1966 un accordo secondo il quale « la previdenza dei lavoratori dipendenti dalle aziende comunque esercenti una attività effettivamente e stabilmente in Campione (pensioni di vecchiaia, invalidità, morte e superstiti) viene garantita a mezzo polizza di assicurazione svizzera che prevede la copertura con valori minimi corrispondenti a quelli vigenti in Italia tra le diverse categorie di lavoratori ». E si aggiunge: « In tal modo esiste parità di trattamento con i lavoratori del territorio metropolitano ».

Non si conoscono esattamente le condizioni contenute nelle polizze di assicurazione — contribuzione, salario base, ripartizione del costo, eccetera —, si sa però che, ad esempio, per i dipendenti del Casinò le rendite di vecchiaia sono liquidate al 65° anno di età e i relativi premi calcolati in base a salari forfettari. Solo questi elementi sarebbero sufficienti a dimostrare l'inesistenza dell'asserita parità di trattamento.

Non può essere trascurato il fatto, inoltre, che le polizze non possono garantire l'adeguamento automatico delle prestazioni in base all'aumento dell'indice del costo della vita o per eventuali svalutazioni.

Nella relazione si dice che la moneta svizzera da sufficienti garanzie di stabilità, ma ciò è contraddetto dai fatti, se si considera, ad esempio, che le rendite per infortunio erogate dall'Istituto nazionale assicurazioni infortuni svizzero sono state rivalutate in base al costo della vita dal 1948 del 40 per cento.

Due altre osservazioni si impongono per il concreto interesse che le questioni presentano.

Il testo proposto a maggioranza dalla Commissione non prende in alcuna considerazione l'ipotesi del lavoratore occupato a

Campione ma residente in altro comune della Repubblica. Deve essere assicurato come la generalità dei cittadini in base alle leggi vigenti o fruire del trattamento particolarmente negativo riservato ai cittadini di Campione?

Ai cittadini di Campione inoltre, una volta assicurati per l'invalidità vecchiaia e superstiti in base a polizze private, viene tacitamente chiesto il sacrificio di vantaggi stabiliti dalle leggi della Repubblica per tutti i cittadini italiani, come, per esempio, il riconoscimento dell'utilità, ai fini della pensione, del servizio militare, che pure essi sono tenuti a prestare, e la contribuzione figurativa per i periodi di disoccupazione, malgrado che venga mantenuto il carattere obbligatorio di tale assicurazione.

In merito alle asserite difficoltà di ordine tecnico organizzativo e amministrativo, sostenute dagli Enti previdenziali italiani, per quanto riguarda la riscossione dei contributi, esse non hanno nessuna rilevanza e giustificazione sul piano concreto per il semplice fatto, già rilevato, che la stessa proposta di legge prevede il mantenimento dell'obbligo per talune assicurazione e il conseguente versamento dei contributi agli Istituti o Enti italiani.

Se si ammette tale possibilità, con tutte le implicazioni di ordine amministrativo che ne conseguono, si deve ammettere che da parte degli enti competenti l'aver respinto la richiesta di alcuni datori di lavoro per l'iscrizione alle assicurazioni dei propri dipendenti ha costituito e costituisce un atteggiamento quanto meno singolare e contraddittorio, se non qualcosa di peggio, e ciò vale soprattutto per quanto riguarda l'invalidità, vecchiaia e superstiti.

Per quanto riguarda l'assistenza di malattia le difficoltà di ordine organizzativo possono essere, a nostro parere, facilmente superate, con apposite convenzioni che l'Istituto nazionale assicurazione di malattia è in facoltà di stipulare, per venire incontro alle esigenze dei cittadini di Campione qualora questi vogliano usufruire di attrezzatura sanitaria diversa da quella propria. Per l'assicurazione infortuni non si vede perchè non sia possibile assicurare le prestazioni di legge previste in materia dalla legislazione italiana, nelle caratteristiche proprie di tale assicurazione.

Infine, poichè l'esonero previsto dalla legge può avvenire solo per decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, non si comprende il motivo per il quale la Commissione abbia, tra l'altro, soppresso l'articolo relativo alla competenza dell'Ispettorato del lavoro per l'osservanza della legge e dei decreti ministeriali. Anche se tale competenza dovesse considerarsi implicita, la realtà della situazione e il fatto che nella relazione si affermi che vi è stata una opinabile ingerenza dell'Ispettorato del lavoro, potrebbero far ravvisare in tale emendamento ancora una volta la volontà di lasciare anche per il futuro mano libera ai datori di lavoro a danno dei lavoratori.

Per tutti questi motivi si è contrari all'approvazione del disegno di legge in esame, in quanto lesivo degli interessi e dei diritti dei lavoratori occupati nel territorio di Campione d'Italia ed inficiato da numerose illegittimità costituzionali.

A Campione d'Italia debbono essere applicate le leggi italiane.

BRAMBILLA, BITOSSÌ, MARIS, DI PRISCO,  
*relatori di minoranza*