

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 872-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE FENOALTEA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 9 dicembre 1959

(V. Stampato n. 503)

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

TRASMESO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA

IL 12 DICEMBRE 1959

Comunicata alla Presidenza il 25 maggio 1960

Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra l'Italia e la Jugoslavia in materia di assicurazioni sociali, con Protocollo generale, conclusa in Roma il 14 novembre 1957

ONOREVOLI SENATORI. — La esigenza di non lasciare privi di protezione assistenziale e previdenziale i lavoratori quando ragioni di necessità o di convenienza li spingano a cercare lavoro oltre frontiera ha ormai diritto di cittadinanza tra i concetti comunemente ammessi nei rapporti internazionali: a tale esigenza il nostro Paese è particolarmente sensibile in ragione del flusso migratorio che fu elemento caratteristico della nostra vita sociale e tuttora ne pone in essere uno degli aspetti importanti, destinato a rimanere tale sino a quando il triste fenomeno della disoccupazione non sarà eliminato.

Ragioni evidenti, quindi, furono quelle che spinsero il nostro Paese a collocarsi per il primo o comunque fra i primissimi sul terreno delle convenzioni bilaterali dirette a garantire la protezione assistenziale e previdenziale ai lavoratori emigranti: la prima delle quali fu quella, se non andiamo errati, stipulata con la Francia nel 1904.

Numerosi altri accordi bilaterali seguirono, sempre più ampliandosi il numero dei rischi contro i quali il lavoratore, cittadino di uno dei Paesi stipulanti e impiegato nell'altro, trovava garanzia: prima i soli infortuni, poi l'invalidità in genere e la vecchiaia, e via via gli altri rischi previsti dai sistemi assicurativi sempre più ampi creati nei diversi Paesi: perseguendosi mediante i suddetti accordi l'obiettivo, reso talvolta di difficile raggiungimento a causa del non perfetto parallelismo delle legislazioni previdenziali interne, di porre in essere l'uguaglianza di trattamento dei lavoratori delle due nazionalità, l'assimilazione dei territori agli effetti della residenza, la parificazione degli istituti debitori delle prestazioni, onde garantire al lavoratore all'estero la medesima protezione di cui godrebbe in Patria ed eventualmente anche l'opzione per il trattamento più favorevole.

Successivamente all'ultimo conflitto si è resa manifesta la convenienza di procedere alla stipulazione di convenzioni multilaterali, la più ampia delle quali è oggi costituita dal « Regolamento europeo di sicurezza sociale

per i lavoratori migranti » entrato in vigore il 1° gennaio 1959 nei Paesi del Mercato comune europeo, che qui ricordiamo perchè può servire da paradigma per le Convenzioni successive: non senza notare tuttavia, per la precisione terminologica, che esso pone in essere un sistema generale di protezione assistenziale e previdenziale e non già, come potrebbe desumersi dal titolo, un sistema di sicurezza sociale che è termine di contenuto diverso: e non senza notare altresì che tale regolamento non fu sottoposto al Parlamento per la ratifica: ciò che il vostro relatore non stima inutile rilevare per sottolineare, come ha già fatto in altre occasioni, l'opportunità di considerare (non già per il caso di specie, ma in termini di politica generale) la complessa questione dei poteri del Parlamento nei confronti dei Trattati internazionali, poteri che allo stato odierno della legislazione sono preservati nei confronti anche del più modesto Trattato di tipo classico, mentre non possono esercitarsi rispetto ai ben più importanti Trattati, moltiplicatisi nell'ultimo quindicennio, conseguenti ad altri orientati verso forme di integrazione inter-statale.

La Convenzione fra l'Italia e la Jugoslavia in materia di assicurazioni sociali conclusa a Roma il 14 novembre 1957 è tale, ad avviso del vostro relatore, da essere giudicata favorevolmente dal Senato.

Analoga, infatti, nella sua impostazione generale ad altre Convenzioni bilaterali di simile contenuto, essa pone in essere norme sotto certi aspetti migliori di quelle previste da queste ultime e fa propri, pur limitandone la portata per effetto del suo carattere stesso bilaterale, i criteri adottati dal Regolamento europeo sovracitato.

Per quanto riguarda i rischi coperti, la Convenzione prende in considerazione la legislazione italiana concernente l'assicurazione per l'invalidità ed i superstiti, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, l'assicurazione contro le malattie, l'assicurazione per la tubercolosi, la tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, gli assegni fa-

miliari, nonché i regimi speciali relativi agli stessi rischi ed alle stesse prestazioni per determinate categorie di lavoratori, nonché le assicurazioni volontarie consentite in relazione alle assicurazioni suddette; e prende analogamente in considerazione la legislazione jugoslava corrispondente ai rischi ed alle prestazioni medesime.

I fini perseguiti sono i seguenti:

1) completa parificazione tra i cittadini dei due Paesi di fronte ai diritti ed agli obblighi derivanti dalle suindicate legislazioni interne di ciascuno dei due Paesi;

2) totalizzazione dei periodi assicurativi e dei periodi equivalenti compiuti nei due Paesi ai fini dell'acquisto, del mantenimento e del recupero dei diritti;

3) mantenimento dei diritti e godimento delle prestazioni nel caso di trasferimento dell'assicurato da un Paese all'altro, eliminandosi le condizioni eventualmente esistenti nelle legislazioni interne, relative alla subordinazione dell'acquisto, mantenimento o recupero di un diritto al soggiorno nel territorio del Paese, o alla subordinazione del pagamento all'estero delle prestazioni al consenso dell'Istituto assicuratore.

Va anche rilevato in modo particolare che in materia di assistenza malattia e di assegni familiari per i nuclei familiari residenti nel Paese di origine del lavoratore, la Convenzione non pone limiti di tempo mentre il Regolamento europeo cui si è sopra accennato prevede un limite di tre anni. La soluzione del problema per i familiari si presenta integrale anche in quanto ai familiari stessi è garantita l'assistenza di malattia e di maternità da parte del Paese in cui il capofamiglia lavora sia quando si trasferiscono con il capofamiglia nel Paese del luogo di lavoro, sia quando dopo essersi trasferiti cadendo ammalati ritornano in patria, sia quando rimangono in patria fin dall'inizio.

Per quanto riguarda l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti la Convenzione prevede la totalizzazione dei periodi assicurativi compiuti nei due Paesi e le pensioni vengono liquidate dagli organismi competenti *pro rata temporis* quanto alla durata

dei periodi compiuti sotto la legislazione relativa e sempre salvo il diritto al minimo, nonché con possibilità di opzione per il trattamento migliore, possibilità non contemplata dal Regolamento europeo.

Relativamente alla assicurazione contro la disoccupazione la Convenzione prevede la conservazione del diritto acquisito nel Paese di emigrazione per sei mesi a decorrere dal ritorno del lavoratore in Patria.

La Convenzione ha effetto retroattivo, o meglio prende in considerazione gli eventi e i periodi assicurativi precedenti l'entrata in vigore; ha effetto, invece, dall'entrata in vigore per quanto attiene alle prestazioni: con ciò si è inteso adottare un criterio di sistemazione per le situazioni in sospeso.

Nel complesso mentre nulla appare che possa formare ostacolo alla autorizzazione a ratifica, la Convenzione risulta indubbiamente conforme agli interessi dei lavoratori e pertanto il vostro Relatore vi sollecita, onorevoli Colleghi, a confortare il disegno di legge relativo con il vostro consenso.

Ciò tuttavia non esime dal rilevare:

1) che per l'articolo 29 della Convenzione l'effettiva applicazione della Convenzione stessa rimane subordinata al perfezionamento di un accordo amministrativo, accordo che è da auspicare venga perfezionato con la massima sollecitudine, considerandosi che la firma della Convenzione risale alla fine del 1957;

2) che nulla è previsto dalla Convenzione circa gli effetti di eventuali oscillazioni del cambio, essendo soltanto stipulato che il trasferimento da un Paese all'altro delle somme dovute in applicazione della Convenzione avrà luogo conformemente agli accordi vigenti tra i due Paesi al momento del trasferimento: sarebbe opportuno che si provvedesse per l'eventualità di oscillazioni di cambio superiori ad una certa entità che produrrebbero conseguenze sensibili sulle prestazioni;

3) che il Protocollo generale annesso alla Convenzione esclude l'applicabilità di quest'ultima ai diritti relativi a periodi compiuti prima del 5 ottobre 1956 nei territori

contemplati dal *Memorandum* di intesa concernente il Territorio Libero di Trieste, rinviando a successivo regolamento tra i due Governi i problemi così lasciati insoluti, mentre rinvia anche a successivo regolamento tra il Ministero italiano del lavoro ed il competente Segretariato jugoslavo del Comitato federale esecutivo le questioni relative ai periodi assicurativi compiuti fra il 1941 ed il 1945 nei territori jugoslavi ove Istituti italiani assunsero gestioni di assicurazione sociale: problemi tutti che è desiderabile vengano sollecitamente regolati nella forma prevista dal Protocollo;

4) che nella soggetta materia appare sempre opportuna, anzi necessaria la consultazione del Governo con le Organizzazioni sindacali, naturali e più dirette tutrici degli interessi dei lavoratori.

Nel rappresentare tutto quanto precede il vostro Relatore, mentre da un lato sottolinea la sempre maggiore completezza delle

Convenzioni internazionali in materia di assicurazioni sociali, non può non rilevare che per la esistenza stessa di legislazioni interne, non sempre parallele, le dette Convenzioni sono sempre esposte alla possibilità di non corrispondere totalmente al criterio di una piena e perfetta protezione del lavoratore italiano all'estero, mentre è ancora ben lontana dall'essere coperta tutta l'area geografica cui il complesso delle Convenzioni dovrebbe estendersi per attuare una completa protezione dei lavoratori emigranti: e quindi auspica che opportuni strumenti legislativi vengano disposti onde siano rimessi allo Stato la cura e l'onere di intervenire direttamente per la totale protezione assistenziale e previdenziale dell'emigrante in un sistema in cui quest'ultimo possa trovare totale garanzia nelle leggi italiane e sussidiariamente nelle Convenzioni internazionali.

FENOALTEA, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione tra l'Italia e la Jugoslavia in materia di assicurazioni sociali, con Protocollo generale, conclusa in Roma il 14 novembre 1957.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione e Protocollo di cui all'articolo precedente a decorrere dalla loro entrata in vigore in conformità dell'articolo 43 della Convenzione stessa.