

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## 10<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

MERCOLEDÌ 10 APRILE 1957

(90<sup>a</sup> Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Vice Presidente GRAVA

INDI

del Presidente PEZZINI

### INDICE

#### Disegni di legge:

« Istituzione del Fondo di garanzia e di integrazione delle indennità agli impiegati »  
(1690) (Approvato dalla Camera dei deputati)  
(Discussione e rinvio):

PRESIDENTE . . . . .	Pag.	1299, 1309
DE BOSIO, relatore . . . . .		1299

« Orario di lavoro del personale degli automezzi pubblici di linea extra urbani adibiti al trasporto di viaggiatori » (1823) (Seguito della discussione e approvazione):

PRESIDENTE . . . . .	1295, 1296
BIROSSI . . . . .	1296
FIORE . . . . .	1295
SABATINI, Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale . . . . .	1296

La seduta è aperta alle ore 9,30.

Sono presenti i senatori: Angelini Cesare, Barbareschi, Bitossi, Bolognesi, De Bosio, Fan-

tuzzi, Fiore, Grava, Mancino, Mariani, Monaldi, Petti, Pezzini, Rogadeo, Saggio, Sibille, Spallicci, Vaccaro, Varaldo, Zagami e Zane.

Interviene il Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Sabatini.

ANGELINI, Segretario, legge il verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge: « Orario di lavoro del personale degli automezzi pubblici di linea extra urbani adibiti al trasporto di viaggiatori » (1823).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Orario di lavoro del personale degli automezzi pubblici di linea extra urbani adibiti al trasporto di viaggiatori ».

Come ricorderete, nell'ultima seduta fu rinviata la votazione dell'articolo 15, ultimo del disegno di legge. A questo articolo è stato ora presentato un emendamento sostitutivo da parte del relatore senatore Angelini. Secondo questo emendamento, il testo del primo comma dovrebbe essere sostituito da seguente: « Chiunque contravviene alle norme della presente legge è punito con l'ammenda da lire 5.000 a lire 15.000 per ciascun lavoratore, occupato nell'azienda, al quale la contravvenzione si riferisce ». Al secondo comma, dopo le parole: « In caso di recidiva » lo stesso relatore propone di aggiungere la parola: « specifica ».

FIORE. L'emendamento è stato concordato?

PRESIDENTE. Se non è stato precisamente concordato, credo tuttavia che rispecchi le opinioni espresse da vari settori della Commissione.

SABATINI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Il Governo accetta il nuovo testo dell'articolo 15 proposto dal relatore.

PRESIDENTE. Il suddetto articolo 15 risulterebbe pertanto così formulato:

« Chiunque contravviene alle norme della presente legge è punito con l'ammenda da lire 5.000 a lire 15.000 per ciascun lavoratore, occupato nell'azienda, al quale la contravvenzione si riferisce.

« In caso di recidiva specifica, il Ministro dei trasporti, anche su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, può pronunciare la decadenza della concessione ed incamerare la cauzione, quando il concessionario non ottemperi alla diffida rivoltagli dall'autorità concedente di eliminare, entro il termine massimo di 30 giorni, le inosservanze che hanno dato luogo alla condanna ».

Se non si fanno osservazioni lo metto ai voti.

(È approvato).

BITOSSI. Prima della votazione finale, vorrei fare una dichiarazione di voto. Noi avevamo presentato una serie di emendamenti tendenti a creare per i lavoratori condizioni più favorevoli di quelle previste dal disegno di legge governativo. Nel corso della discussione, però, quasi tutti i nostri emendamenti sono stati respinti.

Conseguentemente, a nome del mio Gruppo, comunico che noi non daremo voto favorevole al disegno di legge nel suo complesso, ma ci asterremo dalla votazione finale.

PRESIDENTE. Al testo originario del disegno di legge sono state apportate numerose modificazioni, per cui, prima della votazione finale, si è reso necessario un coordinamento formale.

Propongo perciò alla Commissione il seguente testo coordinato:

#### Art. 1.

Le disposizioni sulla limitazione dell'orario di lavoro contenute nel regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692, nel relativo regolamento, approvato con regio decreto 10 settembre 1923, n. 1955, e nella legge 30 ottobre 1955, n. 1079, si applicano anche al personale non viaggiante degli autoservizi pubblici di linea extra urbani adibiti al trasporto di viaggiatori.

#### Art. 2.

La durata del lavoro effettivo del personale viaggiante degli autoservizi pubblici di linea extra urbani adibiti al trasporto di viaggiatori non può eccedere le 8 ore giornaliere o le 48 settimanali.

#### Art. 3.

L'esecuzione del lavoro straordinario che non abbia carattere meramente saltuario è vietata per il personale di cui al precedente articolo 2, salvi i casi di eccezionali esigenze di servizio e di impossibilità da parte dell'azienda di farvi fronte attraverso l'assunzione di altri lavoratori.

Il lavoro straordinario, nei casi consentiti ai sensi del comma precedente, non può superare le due ore al giorno con un massimo di 12 ore settimanali, e della sua effettuazione l'azienda deve fare denuncia all'Ispettorato del lavoro e all'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione competenti per territorio, entro 48 ore dall'inizio, indicando i motivi che hanno imposto il ricorso al lavoro straordinario e quelli che hanno impedito l'assunzione di altri lavoratori.

L'Ispettorato del lavoro può ordinare la cessazione o la limitazione del lavoro straordinario quando ritenga che non sussistano le condizioni richieste dal primo comma.

L'esecuzione del lavoro straordinario comporta, in ogni caso, oltre al pagamento delle maggiorazioni previste dai contratti collettivi di lavoro, anche il versamento, a carico della

impresa ed a favore del Fondo per la disoccupazione, di una ulteriore somma pari al 15 per cento della retribuzione relativa alle ore straordinarie compiute.

#### Art. 4.

Si considera notturno il lavoro effettuato, in tutto o in parte, dalle ore 22 alle ore 5.

#### Art. 5.

Al personale viaggiante non può essere richiesto un servizio continuativo di guida superiore alle ore 5.

Non è consentita la ripresa del servizio di guida ove non sia trascorso un intervallo di almeno un'ora.

Qualora durante la guida si verificano esigenze di servizio interruzioni non superiori a 30 minuti primi, due di esse devono calcolarsi ai fini della durata massima del periodo continuativo di guida stabilito nel primo comma.

Le norme di cui ai commi precedenti non si applicano al personale di guida dei servizi a breve percorso ed a frequenti corse, quando le soste ai capilinea siano di durata superiore ai 15 minuti primi.

#### Art. 6.

Si computa come lavoro effettivo per il personale viaggiante:

a) il tempo occorrente per la preparazione dell'autoveicolo, computato dal momento in cui il lavoratore è obbligato a presentarsi in servizio per approntare e prendere in consegna l'autoveicolo, a quello in cui è autorizzato a lasciarlo, incluse le soste di durata non superiore a 30 minuti;

b) il tempo in cui è richiesta la presenza del lavoratore sull'autoveicolo per essere pronto a partire e quello impiegato in autorimessa o durante il viaggio per qualsiasi lavoro di accudienza, manutenzione e riparazione dell'autoveicolo;

c) il tempo impiegato per la guida ed il periodo durante il quale il lavoratore è comandato a disposizione dell'azienda;

d) il tempo impiegato in prestazioni accessorie:

1) per i lavori concernenti la compilazione dei fogli di servizio, il versamento dell'incasso, il controllo dei biglietti ed altri lavori simili;

2) per il carico e scarico dei bagagli e delle merci e per la posta;

e) il tempo dovuto a ritardi giustificati da causa di forza maggiore;

f) il 12 per cento del periodo di tempo che il lavoratore trascorre inoperoso fuori residenza, e senz'altro obbligo per esso che quello della reperibilità, ed escluso il periodo di riposo giornaliero di cui all'articolo 7;

g) il 12 per cento del periodo di tempo occorrente al lavoratore per prendere servizio fuori della normale residenza o per rientrare in residenza dopo la cessazione dal servizio.

#### Art. 7.

Nel corso di un periodo di 24 ore, considerato dall'inizio della giornata lavorativa, il personale viaggiante deve beneficiare di un riposo ininterrotto, la cui durata media, computata su un periodo non eccedente le 4 settimane, non deve essere inferiore a 11 ore, a condizioni:

a) che la durata del riposo giornaliero, preso isolatamente, non sia in alcun caso inferiore a 9 ore;

b) che il riposo settimanale non sia preso in considerazione nel calcolo della media di cui al primo comma.

I periodi di riposo di cui al comma precedente possono essere ridotti ad un minimo di durata non inferiore a 9 ore nel caso in cui le operazioni e i servizi di trasporto comportino una interruzione di lavoro di almeno due ore o due interruzioni ciascuna non inferiore ad un'ora oppure se vi siano due conducenti a bordo del veicolo e se questo è attrezzato in modo da permettere ad uno dei conducenti di riposare disteso durante il viaggio.

Durante il periodo di riposo e le interruzioni di cui ai commi precedenti il personale viaggiante deve essere lasciato libero da qua-

lunque servizio e non deve essere tenuto a restare sul veicolo o presso di esso, semprechè da parte sua siano state adottate le precauzioni necessarie allo scopo di garantire la sicurezza del veicolo e del relativo carico.

#### Art. 8.

Il personale ha diritto ad un riposo settimanale di 24 ore da usufruire nella sua residenza e senza pregiudizio del riposo continuato giornaliero e delle ferie stabilite dai contratti di lavoro.

Il riposo settimanale deve normalmente usufruirsi di domenica, fatta eccezione per il personale viaggiante per il quale cade nel giorno stabilito dal turno.

È consentito il cumulo di due riposi settimanali consecutivi quando sia reso necessario dalle esigenze del servizio o vi sia accordo fra le parti.

#### Art. 9.

Nei casi di forza maggiore, di intemperie, accidenti o circostanze eccezionali, il personale può essere tenuto a prestare la propria opera dopo il limite di tempo stabilito dal precedente articolo 7, purchè l'eccedenza della prestazione gli sia retribuita come lavoro straordinario o compensata con equivalente periodo di riposo.

Del prolungamento in tali casi del periodo lavorativo giornaliero, l'azienda deve fare denuncia all'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione e all'Ispettorato del lavoro, competente per territorio.

#### Art. 10.

Le aziende esercenti devono affiggere i turni di servizio negli uffici, nelle autostazioni, nei depositi e nelle officine in modo che il personale ne possa prendere conoscenza.

#### Art. 11.

Per le controversie relative all'applicazione delle presenti disposizioni è data facoltà al per-

sonale di ricorrere in via amministrativa allo Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, competente per territorio, il quale, sentite le parti, di concerto con l'Ispettorato regionale del lavoro, decide definitivamente.

#### Art. 12.

La vigilanza per l'applicazione delle presenti disposizioni è esercitata, anche disgiuntamente, dagli Ispettorati del lavoro e dagli Ispettorati compartimentali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

#### Art. 13.

Le contravvenzioni alla presente legge devono risultare da apposito processo verbale, firmato dall'esercente dell'azienda o da un suo rappresentante o da chi ha la direzione o la sorveglianza del lavoro.

In esso devono essere indicati i dati di fatto costituenti le infrazioni, il numero delle persone occupate nell'impianto o nell'autolinea alle quali si riferisce la contravvenzione e tutte le altre informazioni necessarie per il giudizio sulla contravvenzione. Devono essere pure inserite in esso le dichiarazioni che riterrà di far presente, nel proprio interesse, l'esercente o il rappresentante o il suo direttore. Se costoro si rifiutano di firmare il processo verbale, ne viene fatta menzione indicandone le ragioni.

Il funzionario o l'agente che ha elevato contravvenzione trasmette il processo verbale all'Autorità giudiziaria competente e ne comunica copia entro cinque giorni al Capo dell'Ispettorato del lavoro ed al Capo dell'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, competenti per territorio.

#### Art. 14.

Chiunque contravviene alle norme della presente legge concernenti il personale viaggiante degli autoservizi pubblici di linea extra urbani adibiti al trasporto di viaggiatori, è punito

con l'ammenda da lire 5.000 a lire 15.000 per ciascun lavoratore, occupato nell'azienda, al quale la contravvenzione si riferisce.

In caso di recidiva specifica, il Ministro dei trasporti, anche su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, può pronunciare la decadenza della concessione ed incamerare la cauzione, quando il concessionario non ottemperi alla diffida rivoltagli dall'Autorità concedente di eliminare, entro il termine massimo di 30 giorni, le inosservanze che hanno dato luogo alla condanna.

Se non si fanno osservazioni, metto in votazione nel suo complesso il disegno di legge nel testo di cui ho dato lettura.

(È approvato).

#### Presidenza del Presidente PEZZINI

PRESIDENTE. Nel momento di riprendere la presidenza della Commissione, desidero — dopo averlo espresso privatamente — rendere pubblico il mio ringraziamento al senatore Grava, che mi ha sostituito durante la mia lunga assenza, e l'ha fatto con molta generosità. Questo è un fatto che riguarda lui e me, e mi basta avervi accennato perchè desideravo che fosse additato alla vostra considerazione e alla vostra stima.

#### Discussione e rinvio del disegno di legge: « Istituzione del Fondo di garanzia e di integrazione delle indennità agli impiegati » (1690) (Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Istituzione del Fondo di garanzia e di integrazione delle indennità agli impiegati », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

DE BOSIO, *relatore*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge sottoposto al nostro esame ha lo scopo di istituire un fondo di garanzia per la corresponsione della indennità di anzianità e di quella di integrazione agli impiegati privati, in sostituzione del fondo di accantonamento della indennità di anzianità, istituito col regio

decreto 8 gennaio 1942 n. 5, convertito nella legge 2 ottobre 1942, n. 1251.

Come è noto, le prime disposizioni di legge che regolarono organicamente il contratto di impiego privato risalgono al decreto luogotenenziale 9 febbraio 1919, n. 112, e al regio decreto-legge 13 novembre 1924, n. 1825, con le quali, tra l'altro, venne stabilita una « indennità di licenziamento », proporzionata all'ultimo stipendio ed alla durata del servizio prestato. Successivamente il diritto a questa indennità venne riconosciuto in diversi contratti collettivi anche nel caso di dimissioni, con la nuova denominazione di « indennità di anzianità », termine successivamente consacrato dal Codice civile.

Ritengo opportuna, più per me che per voi, onorevoli colleghi, una breve premessa intorno alla disciplina legislativa delle indennità derivanti dall'estinzione del rapporto di lavoro, poichè è necessario aver presente in modo esatto gli istituti di cui dobbiamo occuparci nell'esame del presente disegno di legge, dato anche il suo carattere prevalentemente tecnico.

Gli articoli da 2118 a 2123 del Codice civile dettano le norme fondamentali in materia di estinzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato.

L'articolo 2118 regola la cosiddetta indennità di preavviso, dovuta dal recedente che non rispetti il termine di preavviso in caso di recesso dal contratto di lavoro a tempo indeterminato.

L'istituto dell'indennità di anzianità è disciplinato dall'articolo 2120, il quale dispone che è dovuta al prestatore di lavoro in proporzione agli anni di servizio in occasione della cessazione del contratto a tempo indeterminato, salvo il caso di licenziamento per di lui colpa o di dimissioni volontarie.

Le due indennità menzionate, in caso di morte del prestatore di lavoro, vanno devolute agli eredi, disciplina che deve esser tenuta presente poichè nel disegno di legge la indennità integrativa a favore degli eredi è regolata in modo diverso dal Codice civile (articolo 2122).

È opportuno, infine, considerare che il Codice civile contiene due ordini di disposizioni dirette a garantire il conseguimento della indennità di anzianità.

Gli amministratori della società per azioni (articolo 2429), hanno l'obbligo di accantonare gradualmente, in misura adeguata, i fondi per indennità di anzianità e di quiescenza, quando non si sia provveduto alla costituzione di casse di previdenza o di altre forme assicurative; norma che si applica anche alle società in accomandita per azioni, alle società a responsabilità limitata, alle imprese cooperative e alle mutue assicuratrici.

Appartengono al secondo ordine di disposizioni le norme di cui agli articoli 2751, 2776 e 2778 del Codice civile, che accordano a tutte le indennità dovute per effetto della cessazione del rapporto di lavoro il privilegio generale sui mobili e, in caso di infruttuosa esecuzione su questi, la collocazione sussidiaria sul prezzo degli immobili con preferenza rispetto ai creditori chirografari.

Queste garanzie di ordine generale, lasciate in gran parte all'arbitrio o alle possibilità del datore di lavoro, non sempre si sono rivelate idonee a tutelare i diritti degli impiegati, specie in caso di dissesto o nei periodi di congiuntura, per cui si pose il problema della costituzione di una effettiva garanzia.

Questo problema sociale venne risolto con il regio decreto-legge 8 gennaio 1942, n. 5, con il quale si istituì un vero e proprio fondo di accantonamento per le indennità di anzianità e per l'indennità di integrazione, da corrispondersi, quest'ultima, nel caso di cessazione del rapporto di impiego per morte od invalidità permanente durante i primi dieci anni di servizio.

Questo Fondo di accantonamento, istituito col vizio di origine di servire soprattutto a contingenti ragioni finanziarie (l'80 per cento delle disponibilità del fondo dovevano essere investite in titoli di Stato), non poté sortire l'effetto previsto e funzionare regolarmente, anzitutto per gli eventi bellici sopravvenuti (8 settembre 1943), in un secondo tempo per le leggi di proroga e di sospensione dovute emanare nell'immediato dopoguerra.

La situazione di fatto venutasi a creare rendeva oramai oltremodo gravosa la ricostruzione del fondo di accantonamento a causa anche del sopravvenuto aumento delle retribuzioni, per cui s'imponeva una riforma dell'istituto di accantonamento, riforma che assolves-

se allo scopo principale e fondamentale della legge: garantire in qualsiasi evenienza la effettiva corresponsione delle indennità di anzianità e di integrazione agli impiegati privati.

#### RIFORMA DELL'ISTITUTO DI ACCANTONAMENTO.

Un primo progetto di legge al riguardo venne presentato il 19 maggio 1949 alla Camera dei deputati, per iniziativa degli onorevoli De' Cocci e altri, con il quale veniva proposta la rimessa in attività del Fondo di accantonamento (regio decreto-legge 8 gennaio 1942, n. 5), accordando ai datori di lavoro la facoltà di completare gli accantonamenti nel periodo di 20 anni, ed istituendo, durante questo periodo, una particolare garanzia a favore dell'impiegato, per i casi di insolvenza per la parte di indennità ancora non versata.

A questa proposta di legge fece seguito, nel novembre 1949, la presentazione da parte del Ministro del lavoro dell'epoca, onorevole Fanfani, di un disegno di legge diretto ad istituire un « Fondo di garanzia e di integrazione delle indennità agli impiegati ».

Come evincesi dal titolo, al Fondo di accantonamento si sostituiva un Fondo di garanzia. Questo Fondo aveva il compito di sostituirsi al datore di lavoro che per insolvenza non corrispondeva le dovute indennità di anzianità agli impiegati o agli aventi diritto, ed inoltre di pagare un'indennità integrativa nei casi di morte o di licenziamento per invalidità permanente prima del compimento del decimo anno di servizio.

La relazione ministeriale rilevava che una soluzione che si ispirasse ad una ripresa pura e semplice degli accantonamenti sulla base delle norme del regio decreto-legge 8 gennaio 1942, n. 5, era apparsa di non facile attuazione, tenuto conto dell'ingente ammontare delle somme da accantonare, che, secondo i calcoli, ascendevano, a quell'epoca, all'incirca a 64 miliardi, e del particolare momento dell'industria italiana, alla cui ripresa sarebbe nociva la distrazione di così ingenti disponibilità finanziarie sottratte all'impiego produttivo; si sottolineava che il cumulo annuo delle retribuzioni si aggirava sui 130 miliardi circa, per il sistema di accantonamento, per coloro che

di anzianità da accantonare si aggirava sui 9 miliardi; che in realtà il vero problema sociale da risolvere non era quello di accantonare materialmente le somme destinate ad adempimenti futuri, quanto di dare all'impiegato la garanzia per le indennità di anzianità dovute al momento del suo abbandono dell'azienda ed, in concreto, quando per avvenimenti non dipendenti dalla sua volontà, non gli fosse possibile realizzare le proprie spettanze verso il datore di lavoro, come era il caso dell'insolvenza per fallimento o liquidazione coatta dell'azienda.

Il disegno di legge venne esaminato unitamente alla proposta di riforma del Fondo degli onorevoli Cocci ed altri, dalle Commissioni riunite dell'industria e del lavoro della Camera dei deputati in diverse sedute tenutesi nel 1952. Venne trattata, anzitutto, la questione se era il caso di mantenere il Fondo di accantonamento, sia pure riformato secondo il progetto dell'onorevole Cocci ed altri, o se era più opportuno sostituirlo con il Fondo di garanzia, di cui l'iniziativa ministeriale. Nel merito si riconobbe che il disegno di legge governativo attuava una reale garanzia per la corresponsione delle indennità di anzianità nel caso di insolvenza, ma non la accordava nelle ipotesi di inadempimento del datore di lavoro.

La discussione intorno ai due progetti di legge però non poté venir conclusa, perchè sopravvenne il termine della legislatura, e con questo la decadenza di tutti i disegni di legge pendenti avanti il Parlamento.

#### IL DISEGNO DI LEGGE SOTTOPOSTO AL NOSTRO ESAME.

Il problema venne riproposto al Parlamento dal Ministro del lavoro, onorevole Vigorelli, con la presentazione alla Presidenza della Camera dei deputati, in data 28 maggio 1955, del disegno di legge per la «Istituzione del Fondo di garanzia e di integrazione delle indennità agli impiegati».

È il provvedimento in esame, pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento emendato in varie sue parti.

\* \* \*

Ritengo opportuno accennare brevemente ai motivi della riforma proposta dal disegno di legge, alle sue linee fondamentali, per pas-

sare poi all'esame delle singole disposizioni e degli emendamenti apportativi dalla Commissione XI della Camera dei deputati. In tale modo potrete avere un quadro abbastanza chiaro del contenuto del disegno di legge come trasmessoci dalla Camera dei deputati e dell'opportunità o meno di eventuali ulteriori modificazioni.

#### RAGIONI DELLA RIFORMA.

Gli eventi bellici prima, la situazione post-bellica e le leggi di proroga poi, hanno pressochè paralizzato l'entrata in funzione del fondo di accantonamento. Infatti la conversione in legge dell'originario decreto fu pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 5 novembre 1942; solo con il decreto legislativo luogotenenziale 1° agosto 1945, n. 708, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 17 novembre 1945, venne determinata la misura dell'indennità integrativa; con il decreto 9 aprile 1946, infine, venne disposta la prima sospensione dei versamenti, che è tuttora vigente. La legge pertanto ha avuto pieno vigore solo per un breve periodo.

La ricostituzione retroattiva del Fondo di accantonamento, alla distanza di una quindicina d'anni dalla sua istituzione, appare oltremodo onerosa per non dire pericolosa, per le ragioni economiche già rilevate parlando del disegno di legge dell'onorevole Fanfani, motivi che sono in gran parte ancora attuali.

Secondo i calcoli fatti nella relazione ministeriale l'ammontare delle indennità arretrate da accantonare a tutto l'anno 1954, ai sensi della legge del 1942, si aggira sui 135 miliardi, calcoli che, come sottolinea la relazione, peccano certamente per difetto.

Ora, anche se l'accantonamento si limitasse a tale cifra, si tratterebbe sempre di somma molto cospicua, il cui immobilizzo produrrebbe un depauperamento dei mezzi finanziari delle aziende, deprimendone la potenzialità produttiva.

D'altro canto l'esigenza dell'accantonamento materiale di questa indennità non è preminente rispetto al problema essenziale da affrontare e risolvere: dare al lavoratore la garanzia per la corresponsione delle indennità di anzianità e di integrazione al momento della cessazione dell'impiego.

10<sup>a</sup> COMMISSIONE (Lav., emigr., prev. soc.)90<sup>a</sup> SEDUTA (10 aprile 1957)

Garanzia che deve coprire non soltanto i casi di insolvenza del datore di lavoro, come stabiliva il precedente progetto di riforma, ma anche i casi di inadempienza, come è previsto nell'attuale disegno di legge. È necessario ottenere un risultato equivalente a quello assicurato con la legge 8 gennaio 1942, la quale, attraverso l'accantonamento integrale delle indennità, dava all'impiegato una garanzia reale e completa del suo diritto.

Tale esigenza viene pienamente soddisfatta col nuovo disegno di legge, evitando per contro le ripercussioni dannose derivanti dal sistema dell'accantonamento delle indennità.

Devesi rilevare, a questo punto, che il nuovo sistema non esclude in modo assoluto l'accantonamento delle indennità previsto dalla legge del 1942, ma lo ammette come forma facoltativa, ove il datore di lavoro preferisca il sistema dell'accantonamento integrale.

L'accordare tale facoltà appare opportuno perchè, nonostante la sospensione dell'obbligo

degli accantonamenti, parecchi datori di lavoro, già iscritti al Fondo, hanno continuato a versare le indennità, come si può evincere dalla tabella della gestione del Fondo, messi a disposizione dalla Presidenza dell'I.N.A.

Il numero delle ditte iscritte nel 1942-43 era di 30.624, con accantonamenti per circa 2 miliardi; nel 1947-48 le aziende iscritte erano 27.073, con un fondo di circa 5 miliardi; nell'esercizio 1955-56 risultano iscritte ancora 17.000 ditte, gli accantonamenti raggiungono complessivamente i 7 miliardi e mezzo circa.

Gli accenni fatti stanno a dimostrare che il sistema di accantonamento, per coloro che lo hanno attuato dall'inizio e spontaneamente mantenuto, trova ancora qualche preferenza, per cui sarebbe inopportuno abolirlo completamente.

Ritengo opportuno riportare un prospetto relativo al Fondo indennità impiegati dal 1942-43 al 1955-56.

## FONDO INDENNITÀ IMPIEGATI

ESERCIZIO	Numero Ditte	Accantonamenti di fine esercizio	Prelevamenti	Spese di amministra- zione	Percentuale spese ammini- strazione rispetto agli accantonamenti (%)
	1	2	3	4	5
1942-43 . . . . .	30.624	2.016.267.305	19.046.638	18.738.169	0,929
1943-44 . . . . .	28.900	2.262.737.200	91.230.948	10.861.647	0,480
1944-45 . . . . .	28.522	2.829.732.747	68.304.257	17.672.850	0,624
1945-46 . . . . .	28.576	3.130.848.691	76.316.943	21.743.246	0,694
1946-47 . . . . .	27.200	3.986.444.210	134.006.854	43.704.308	1,096
1947-48 . . . . .	27.073	4.868.226.858	90.653.214	62.191.935	1,277
1948-49 . . . . .	24.132	5.570.880.009	138.242.836	75.036.919	1,346
1949-50 . . . . .	21.142	6.139.720.594	302.730.265	80.390.541	1,309
1950-51 . . . . .	19.821	5.884.532.011	683.648.512	82.830.078	1,417
1951-52 . . . . .	18.479	5.504.810.165	916.500.369	84.476.646	1,534
1952-53 . . . . .	17.900	6.137.019.503	262.679.321	91.681.033	1,493
1953-54 . . . . .	17.650	6.938.212.451	242.236.463	81.580.763	1,175
1954-55 . . . . .	17.449	7.433.688.128	214.080.477	57.609.393	0,775
1955-56 . . . . .	17.210	7.582.841.845	416.978.019	56.798.775	0,749

## LINEE FONDAMENTALI DEL DISEGNO DI LEGGE.

I punti fondamentali nei quali si concreta il disegno di legge presentato dal Ministro del lavoro possono così riassumersi:

*1º Compiti del Fondo.*

Il Fondo interviene nei seguenti casi:

a) corresponsione dell'indennità di anzianità in caso di insolvenza (fallimento o liquidazione coatta dell'azienda); oppure in sostituzione del datore di lavoro, con diritto di rivalsa verso il medesimo, quando questi non adempia all'obbligo di pagare l'indennità;

b) corresponsione dell'indennità integrativa, pari alla differenza fra l'anzianità di servizio effettivo e quella teorica di 10 anni, nei casi di decesso o di licenziamento per invalidità permanente.

*2º Campo di applicazione.*

Il campo di applicazione si estende a tutti i rapporti d'impiego privato ed anche ai rapporti d'impiego pubblico, limitatamente però a quelli soggetti alla disciplina delle leggi sull'impiego privato.

A questa regola generale sono fatte le seguenti eccezioni:

a) per i datori di lavoro che abbiano stipulato o stipulino, dopo la pubblicazione della presente legge, contratti di assicurazione o di capitalizzazione che garantiscano l'intera indennità di anzianità e l'indennità integrativa;

b) per i datori di lavoro che, alla data di entrata in vigore della legge, abbiano provveduto ad accantonare l'intera indennità di anzianità presso istituti previdenziali o di accantonamento, che garantiscano anche l'indennità integrativa;

c) per gli istituti di credito e di assicurazione di diritto pubblico, le banche di interesse nazionale e le casse di risparmio, con l'obbligo, però, di corrispondere a proprio carico la indennità integrativa;

d) per le altre aziende di credito e imprese assicuratrici, che abbiano un patrimonio non inferiore a 300 milioni di lire.

\* \* \*

*3º Finanziamento.*

Il finanziamento del Fondo nel progetto ministeriale è previsto come segue:

a) versamento da parte dei datori di lavoro di una aliquota pari all'1 per cento dell'ammontare complessivo delle somme che ciascun datore di lavoro dovrebbe corrispondere ai propri impiegati per l'indennità di anzianità al 31 dicembre, con l'obbligo di successivi conguagli in modo da mantenere costante il rapporto dell'uno per cento fra gli accantonamenti del Fondo e le indennità di anzianità maturate di anno in anno;

b) versamento, entro il 30 giugno di ogni anno, di un contributo aggiunto in percentuale sull'ammontare complessivo delle indennità di anzianità maturate, da determinarsi anno per anno in base al rendiconto economico di gestione del Fondo dell'anno precedente. Per il primo anno questo contributo è fissato nell'uno per cento dell'ammontare delle indennità maturate.

Il finanziamento, pertanto, è effettuato a mezzo di due contributi, di cui il primo fisso, dell'1 per cento, il secondo invece variabile.

Il contributo fisso ha lo scopo di costituire un fondo di garanzia a carattere costante, da utilizzarsi soltanto in caso di insufficienza delle somme afferenti al Fondo alimentato dal contributo variabile.

*4º Gestione del Fondo.*

La gestione del Fondo è affidata, come lo era in base alla legge del 1942, all'Istituto nazionale delle assicurazione, che la svolge a mezzo del proprio Consiglio di amministrazione con la collaborazione di un Comitato. Questo Comitato è costituito con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ed è composto da rappresentanti ministeriali, dei datori di lavoro e dei lavoratori; ha compiti di natura consultiva, amministrativa e giurisdizionale.

\* \* \*

Queste le linee fondamentali del progetto governativo, che ho ritenuto opportuno prospettare all'onorevole Commissione, per ren-

dere più chiaro l'esame dettagliato del disegno di legge che ora passiamo a fare, allo scopo di identificare le questioni già oggetto di studio da parte della Camera dei deputati, le modificazioni da questa apportate, ed al fine di darvi la possibilità di vagliare e risolvere i problemi che il vostro relatore si sente in dovere di prospettarvi, per eventuali ulteriori emendamenti.

#### NORME TECNICHE DEL PROVVEDIMENTO.

##### *Istituzione del Fondo di garanzia (articolo 1).*

L'articolo primo stabilisce la cessazione del Fondo di accantonamento di cui alla legge 8 gennaio 1942, e la contemporanea istituzione del Fondo di garanzia e d'integrazione delle indennità agli impiegati.

Abbiamo già visto quali siano gli scopi di questo istituto, che si rivelano del resto dalla stessa sua denominazione.

Viene inoltre affidata la gestione del Fondo all'Istituto nazionale delle assicurazioni, con una struttura pressochè identica a quella prevista dal regio decreto-legge 8 gennaio 1942, n. 5 (articoli 1 e 2), e dal decreto legislativo luogotenenziale 1° agosto 1945, n. 708, come vedremo più particolareggiatamente discutendo gli articoli 29 e 30 del disegno di legge.

Il Fondo non assume una distinta personalità giuridica, tanto che la sua gestione è operata dal Consiglio di amministrazione dell'Istituto. Si tratta di uno di quei complessi organizzativi già costituiti in seno ai grandi Istituti di assicurazione e previdenziali (gestione esattoriale - gestione assegni familiari, ecc.).

La presenza però di un Comitato con poteri di controllo, di consultazione e di decisione, formato oltre che da elementi dell'I.N.A. anche da rappresentanti dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, del tesoro, dell'industria e commercio e delle organizzazioni sindacali, determina nel Fondo una opportuna autonomia di azione.

L'I.N.A. è istituto specializzato in materia, che ha già dato prova di una seria organizzazione e di una buona gestione del vecchio Fon-

do, come si può constatare dalle risultanze della già menzionata tabella della gestione degli esercizi dal 1943 al 1956. Le spese di amministrazione rispetto agli accantonamenti sono state sempre inferiori all'1 per cento (da 0,929 a 0,749) e le operazioni di interventi e di prelievi dal Fondo sono avvenute con scrupolo e piena osservanza delle disposizioni legislative.

##### *Finanziamento del Fondo di garanzia.*

Come ho avuto occasione di rilevare, il Fondo di garanzia, secondo il progetto originario, era alimentato da due distinti contributi:

il primo, costituito dall'1 per cento delle indennità maturate;

il secondo, da un contributo annuo variabile, fissato per il primo anno nella misura dell'1 per cento.

Il primo contributo si risolveva in un versamento da effettuarsi una volta tanto, salvo i successivi adeguamenti annuali, con lo scopo di mantenere costante il rapporto dell'1 per cento rispetto alle indennità di anzianità, e di costituire una riserva stabile; il secondo, invece, costituiva il vero e proprio onere dei datori di lavoro, da corrispondersi annualmente sull'ammontare complessivo delle indennità maturate.

La Camera dei deputati ha eliminato il primo contributo, ed ha disposto un contributo unico nella misura fissa dell'1 per cento dell'ammontare complessivo delle indennità di anzianità maturate, da corrispondersi annualmente.

Il primo ramo del Parlamento ha ritenuto di pervenire a questa soluzione per non immobilizzare, senza necessità, rilevanti somme. Infatti mancano gli elementi sicuri per stabilire il fabbisogno del Fondo e gli impegni ai quali dovrà far fronte; incerta è pure la effettiva entità dell'ammontare delle indennità maturate fino ad oggi, e così quella dei contributi da versare.

I calcoli riprodotti nella relazione ministeriale del maggio 1955 fanno ammontare il complesso delle retribuzioni (riferite evidentemente al 1954) a oltre 147 miliardi, da ridursi,

10<sup>a</sup> COMMISSIONE (Lav., emigr., prev. soc.)90<sup>a</sup> SEDUTA (10 aprile 1957)

ai fini della corresponsione del contributo, a 135 miliardi, dato che la cifra accantonata nel Fondo di accantonamento ed a mezzo delle polizze di assicurazione si aggira sui 13 miliardi.

La stessa relazione rileva che tale calcolo è molto prudentiale e che pecca senza dubbio per difetto, ciò che ha indotto il vostro relatore a fare una nuova indagine su questo argomento di non poco rilievo ai fini del problema da risolvere.

Tale ricerca, logicamente, è basata su un conteggio disposto con metodo di calcolo diverso da quello ministeriale, sulla scorta di differenti elementi base, desunti però per la mag-

gior parte da rilevazioni statistiche ufficiali eseguite dall'Istat o da altri Enti statali, o, in difetto, attingendo notizie presso organi non ufficiali, ma pur sempre qualificati; infine, ricorrendo a valutazioni che, anche se soggettive, danno affidamento di una certa attendibilità, sia pure con larga approssimazione.

Ritengo opportuno sottoporre alla vostra benevola attenzione il seguente prospetto dal quale risulta che l'ammontare globale delle indennità di anzianità maturate a favore degli impiegati a fine 1955, sarebbe di 419 miliardi circa.

CONTEGGIO DELL'INDENNITA' DI ANZIANITA' GLOBALE ESEGUITO  
SULLA BASE DEGLI ELEMENTI STATISTICI IN NOTA INDICATI

SETTORI PRODUTTIVI (4)	Numero degli impiegati (1)	Retribuzione mensile		Quota della retribu- zione mensile utile per il calcolo dell'in- dennità di anzianità		Anzianità di servizio media (3) (in anni)	Indennità di anzianità globale (in milioni)
		media	globale (2) (in milioni)	in trentesimi	in cifra assoluta		
Industria (compresi i trasporti).	360.000	71.000	25.560	25/30	59.166	10	212.998
Commercio e servizi . . . . .	171.000	52.000	8.892	25/30	43.333	7	51.870
Credito e gestioni finanziarie.	118.000	84.000	9.912	30/30	84.000	13	128.856
Assicurazione . . . . .	17.000	84.000	1.428	30/30	84.000	13	18.564
Agricoltura . . . . .	28.000	42.000	1.176	30/30	42.000	6	7.056
	694.000		46.968				419.344 (4)
			× 12				
			563.616				

(1) Dati rilevati mediante il censimento industriale e commerciale del 1951 e, per l'agricoltura, mediante il censimento demografico del 1951. In considerazione dell'incremento dell'occupazione verificatosi dopo il 1951 e del probabile inserimento nel settore impiegatizio, a seguito di perfezionamenti tecnici degli impianti, di elementi in precedenza qualificati operai, i dati risultanti dai censimenti sono stati maggiorati del 5 per cento.

(2) Dati rilevati: a) per l'industria ed il commercio mediante il censimento industriale e commerciale del 1951. Essi sono riferiti all'anno 1950 e sono stati maggiorati in base agli indici di rivalutazione calcolati dall'I.S.T.A.T. per il 1955, rispetto al 1950 (industria 36 per cento e commercio 27 per cento); b) per il credito, le gestioni finanziarie e l'assicurazione si è fatto ricorso a dati aggiornati al 1955, in possesso delle Associazioni sindacali; c) per l'agricoltura, in mancanza di elementi statistici certi, si è proceduto per apprezzamento basato su notizie non ufficiali.

Il risultato ottenuto con questo metodo di indagine per la determinazione della retribuzione complessiva degli impiegati e dirigenti nel 1955 (lire 46,9 miliardi mensili, e cioè lire 563,6 miliardi annuali) trova conferma nella Relazione del Governatore della Banca d'Italia che indica, a questo titolo, un importo di lire 609 miliardi annui comprensivo degli assegni familiari. Questo importo, depurato dell'ammontare degli assegni familiari, calcolati approssimativamente in lire 43 miliardi, si riduce a lire 566 miliardi che non si discosta apprezzabilmente (differisce solo dello 0,42 per cento) dal risultato ottenuto con il metodo sopra indicato.

(3) Il problema più difficile è stato quello di determinare l'anzianità media di servizio, non essendo stato possibile reperire elementi sufficientemente indicativi. Solo per il settore industriale si ha l'indagine campionaria eseguita su 11.000 impiegati dall'Istituto Studi Economici, il quale, attraverso tale indagine, ha calcolato un'anzianità media pari a 11 anni e 3 mesi. Si è pertanto adottata questa anzianità (sia pure arrotondandola a 10 anni per motivi di carattere prudenziale) per l'industria, mentre per i settori del commercio e dell'agricoltura, attesa la minore stabilità di queste aziende, si è adottata un'anzianità media notevolmente inferiore e precisamente di 7 e rispettivamente 6 anni. Per i settori del credito, delle gestioni finanziarie e dell'assicurazione, che sono caratterizzati da una notevole stabilità di impiego, come risulta anche da dati in possesso delle rispettive associazioni sindacali, si è adottata l'anzianità media di 13 anni. L'anzianità media complessiva è di anni 9,66.

Questa anzianità media complessiva è stata anche controllata seguendo un diverso procedimento, utilizzando cioè dati forniti da fonte attendibile relativi alla distribuzione degli impiegati privati per grandi gruppi di età. Secondo tali dati gli impiegati si ripartiscono per il 31 per cento nel gruppo di età inferiore ai 30 anni, per il 47 per cento nel gruppo di età fra i 30 e i 50 anni e per il 22 per cento nel gruppo di età superiore ai 50 anni. Se si attribuisce a ciascun gruppo - tenuto conto di un numero medio di passaggi da azienda ad azienda - un'anzianità media rispettivamente di 2,5 anni, di 9,5 anni e di 20 anni, si ottiene una anzianità media complessiva di anni 9,64, corrispondente cioè a quella ottenuta con l'altro metodo di conteggio.

(4) Si noti che non sono stati considerati nella presente indagine i dipendenti degli Enti pubblici non sindacalmente inquadrati, che debbono essere iscritti al Fondo in forza dell'articolo 2 del disegno di legge, in quanto il loro rapporto di lavoro non sia diversamente disciplinato da leggi o regolamenti speciali. Così non sono stati considerati i dipendenti di enti vari, quali le associazioni sindacali, i partiti politici ecc., che pur assumendo la veste di datori di lavoro soggetti all'obbligo di iscrivere i loro dipendenti al Fondo, non rientrano nei tradizionali settori della produzione.

Gli elementi base, che spostano fortemente la cifra rispetto a quella considerata nella relazione ministeriale, sono costituiti dal numero degli impiegati (complessivamente centomila in più), dalla retribuzione e dall'anzianità mediamente più elevate, come evincesi dalle annotazioni illustrative in calce al prospetto.

Questo importo va diminuito dei 7,5 miliardi già accantonati presso il Fondo gestito dall'I.N.A. (prospetto riportato a pag. 1302), di ulteriori 5 miliardi e mezzo per accantonamenti presso le Compagnie di assicurazione, nonchè degli importi che potranno essere accantonati in base agli esoneri previsti dalla presente legge. Nonostante ciò l'ammontare complessivo del contributo nella misura dell'uno per cento, da versare annualmente al Fondo di garanzia, sarà rilevante, e ritengo non sia errato il calcolarlo sui 3 miliardi circa.

Queste sono le ragioni per le quali sembra al vostro relatore che l'innovazione del sistema di finanziamento disposta dalla Camera dei deputati sia opportuna, e tale da garantire sufficientemente i mezzi per far fronte alle necessità del Fondo, senza ricorrere alle ulteriori riserve finanziarie previste nel disegno di legge governativo.

Del resto nello stesso articolo emendato è stata inclusa una clausola di salvaguardia: la possibilità nel primo quinquennio dalla entrata in vigore della legge, di variare la percentuale dell'1 per cento con decreto del Presidente della Repubblica, in base al rendiconto economico di gestione del Fondo di competenza dell'anno precedente. In tale modo è possibile adeguare le necessità di questo alle sue effettive esigenze; sarà poi compito degli amministratori costituire una riserva per eventuali improvvisi congiunture.

Mi sono dilungato intorno a questo problema, essendo di notevole importanza per l'esistenza ed il regolare funzionamento del Fondo di garanzia, ed allo scopo di dare a voi, onorevoli colleghi, la possibilità di giudicare con cognizione di causa.

Non vanno trascurati altri motivi che giustificano maggiormente la limitazione di contribuzione disposta dalla Camera dei deputati.

Il Fondo di garanzia, ogniqualvolta interviene a pagare per il datore di lavoro, ha diritto di surrogarsi nelle ragioni del prestatore di opera, rivalendosi di quanto esborsato (articoli 4 e 25 del disegno di legge). Credito di rivalsa che è tutelato dai privilegi e dai diritti di prelazione, che la legge comune, come abbiamo visto, prevede per tutte le indennità dovute per effetto della cessazione del rapporto di lavoro.

#### *Indennità integrativa (articoli 5-11 e 33).*

Desidero ora intrattenermi sulla indennità integrativa, disciplinata dagli articoli 5 *usque* 11, e dall'articolo 33.

Il garantire la corresponsione di una integrazione della indennità all'impiegato in caso di invalidità permanente o in caso di morte, prima di avere raggiunta una determinata anzianità di servizio, era un dovere di carattere squisitamente previdenziale, oltre che giuridico.

Il regio decreto-legge 8 gennaio 1942, n. 5, agli articoli 1 e 3, sanciva questo diritto, rinviando per la sua attuazione ad un futuro regolamento. Fu soltanto con il decreto legislativo luogotenenziale 1° agosto 1945, n. 708, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 17 novembre n. 138, che vennero dettate le norme per l'applicazione della legge del 1942, e per la disciplina dell'indennità integrativa, disciplina che viene riprodotta pressochè con le stesse modalità.

L'indennità viene pagata direttamente dal Fondo in caso di morte o di licenziamento, conseguente ad invalidità permanente dell'impiegato, ed è dovuta quando non siano stati compiuti i 10 anni di servizio, limitatamente però ai casi di morte dell'impiegato o di licenziamento del medesimo in dipendenza di sopraggiunta invalidità permanente.

\* \* \*

A questo punto desidero richiamare la vostra attenzione, onorevoli colleghi, intorno alle disposizioni, che definirò di carattere transitorio, che la Camera dei deputati, dopo ampio esame, ha introdotto nel disegno di legge

governativo per quanto attiene alla corresponsione delle indennità integrative maturate dal 1942 in poi, ancora non liquidate nè pagate.

Allo scopo di chiarire questa situazione mi sono rivolto all'I.N.A., gestore del Fondo di accantonamento, per conoscere l'entità delle erogazioni a tale titolo effettuate in questo periodo, le disponibilità esistenti presso il Fondo per il pagamento degli arretrati non liquidati, infine l'entità complessiva di questi.

Mi è stato al riguardo riferito che le indennità integrative, liquidate dall'origine fino al 31 dicembre 1956, hanno comportato un esborso complessivo di lire 49 milioni e mezzo. Il modesto importo liquidato è dipeso dal fatto che il Fondo ha potuto accogliere solo parzialmente le richieste di liquidazione integrative, avendo dovuto limitare la quota a carico del Fondo al rapporto esistente tra l'effettivo accantonamento compiuto dalle aziende ed i versamenti che sarebbero stati eseguiti qualora le aziende stesse non avessero usufruito delle proroghe. In conseguenza, nessuna liquidazione venne compiuta per quelle ditte — che sono la maggioranza — che non effettuarono versamenti di sorta. Inoltre molte richieste di liquidazione, a causa delle incertezze causate dalla paralisi nel funzionamento del Fondo, non sono state neanche avanzate dagli aventi diritto; molte ditte, infatti, consapevoli della particolare situazione in cui si trovavano, hanno corrisposto in proprio le liquidazioni integrative; altre aziende, infine, hanno rifiutato di accettare la quota parte che il Fondo era disposto a corrispondere in base ai criteri proporzionali sopra accennati, preferendo attendere nuove disposizioni.

La riserva per le liquidazioni integrative, esistente presso l'I.N.A. dopo l'approvazione del bilancio 1955-56, ammonta a lire 305.651.076.

Circa l'importo necessario per fare fronte alle indennità integrative maturate e non pagate dal 1942 alla entrata in vigore della legge in esame, non è stato possibile calcolarlo anche in cifra lontanamente approssimativa, si suppone però che sia rilevante.

Opportune pertanto si rivelano le disposizioni dettate dalla Camera dei deputati con l'articolo 33, per regolarizzare questa posizione. È stato all'uopo stabilito che, fino alla

data di entrata in vigore della presente legge, il pagamento della indennità integrativa dovuta in forza delle due leggi citate, fa carico al Fondo soppresso entro i limiti delle esistenti disponibilità del Fondo; la eventuale rimanenza, a copertura dell'intero importo dovuto agli aventi diritto, fa carico al nuovo Fondo di garanzia di cui alla presente legge; rispettivamente, per le ditte esonerate dall'obbligo della iscrizione al Fondo, di cui passiamo a parlare, la eventuale rimanenza non copribile dal Fondo, sarà a carico del datore di lavoro o della istituzione previdenziale o di accantonamento presso la quale il datore di lavoro sia iscritto.

In tale modo la corresponsione dell'indennità integrativa stabilita dalla legge 1942 e successivo regolamento è stata assicurata agli aventi diritto che ancora non avessero percepito quanto a loro spettante.

Passiamo ora all'istituto dell'esonero dalla iscrizione al Fondo di garanzia.

#### *Esonero dall'obbligo di iscrizione al Fondo (Articoli 12-17).*

L'istituto dell'esonero dall'obbligo dell'iscrizione e della contribuzione al Fondo è regolato dagli articoli 12 *usque* 17. Presupposto essenziale per la concessione dell'esonero è di assicurare ai lavoratori, oltre che l'indennità di anzianità, la corresponsione delle indennità integrative stabilite dal disegno di legge.

Hanno diritto all'esonero in base al disposto dell'articolo 12 e al primo comma dell'articolo 16:

a) i datori di lavoro che abbiano stipulato, o stipulino dopo la pubblicazione della presente legge, contratti di assicurazione o di capitalizzazione che garantiscano in ogni caso sia l'indennità di anzianità che l'integrativa, purchè i contratti in parola siano estesi alla totalità degli impiegati dipendenti dall'azienda;

b) gli Istituti ed Enti di credito e di assicurazione di diritto pubblico, le Banche di interesse nazionale e le Casse di risparmio.

A questi Istituti ed Enti, che hanno diritto all'esonero, seguono le aziende che possono

ottennero con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, all'avverarsi di determinate condizioni.

Il disegno di legge governativo accorda tale facoltà alle singole aziende di credito e imprese assicuratrici che, fra capitale versato e riserve patrimoniali, abbiano un patrimonio non inferiore a 300 milioni di lire (articolo 16, secondo comma), ed inoltre ai datori di lavoro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano provveduto all'accantonamento delle somme necessarie per la corresponsione dell'indennità di anzianità (articolo 17).

La Camera dei deputati ha soppresso la categoria delle aziende di credito e imprese assicuratrici con patrimonio di almeno 300 milioni, accordando tale facoltà soltanto ai datori di lavoro che abbiano accantonato nei modi accennati le indennità di anzianità.

Il vostro relatore ha esaminato attentamente questa questione, anche perchè la Commissione finanze e tesoro del Senato e le organizzazioni professionali degli Enti assicurativi e di credito hanno prospettato l'opportunità di ripristinare tale esonero.

In questa fase della disamina generale del progetto non sembra opportuno soffermarsi specificatamente sull'argomento, e neppure intorno ad altre proposte di esonero fatte dalla 9ª Commissione permanente del Senato; il vostro relatore si riserva di esprimere il suo parere allorquando passeremo all'esame dei singoli articoli.

La questione, invero, va sottoposta ad una attenta valutazione, per non costituire situazioni contraddittorie e non provocare oneri senza necessità.

#### *Accantonamento volontario (Articoli 18-19).*

Come il vostro relatore ha già sottolineato, la creazione del Fondo di garanzia non ha escluso la conservazione volontaria del Fondo di accantonamento vero e proprio dell'intera indennità di anzianità. L'articolo 18 prevede tale possibilità sia per chi ha effettuato fino ad oggi gli accantonamenti, sia per coloro che intendano eseguirli in futuro, dettando opportune disposizioni.

L'articolo 19 prevede all'uopo la costituzione di una gestione speciale presso il Fondo di garanzia, con la corresponsione ai datori di lavoro di un interesse annuo nei limiti massimi del 4 per cento, ed inoltre il pagamento dell'indennità integrativa da parte della gestione speciale del Fondo.

\* \* \*

Gli articoli successivi, da 21 a 35 del disegno di legge, dettano le norme relative al passaggio delle somme accantonate fino ad oggi presso il Fondo attuale al nuovo Fondo di garanzia; ai privilegi di cui godono le somme stesse, ed ai crediti del Fondo verso i datori di lavoro; alle disposizioni fiscali; alle penalità per la inosservanza della legge; alla forma di investimento delle somme accantonate presso il Fondo; alla gestione da tenersi distinta per settori di attività; alla costituzione ed ai compiti del Comitato di gestione; al controllo sulla gestione del Fondo da parte del Collegio dei sindaci dell'I.N.A.; infine, alle disposizioni regolamentari, transitorie e di vigilanza, affidate, queste ultime, all'Ispettorato del lavoro.

Nel mentre il vostro relatore si riserva di sottoporre alla vostra benevola attenzione l'esame particolareggiato di queste norme, confida di avervi fornito gli elementi principali per la discussione generale del disegno di legge, che risolve in modo soddisfacente e concreto il problema della garanzia reale delle indennità di anzianità e di integrazione spettanti alla vasta e benemerita categoria degli impiegati privati.

**PRESIDENTE.** Dopo l'ampia relazione predisposta con la consueta diligenza dal nostro collega De Bosio, mi sembra opportuno che la Commissione conosca i tre pareri che le Commissioni permanenti 2ª, 5ª e 9ª hanno espresso sul disegno di legge in esame.

*Parere della 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):*

« Il disegno di legge n. 1690, sottoposto al nostro esame per il parere alla 10ª Commissione permanente del Senato, concerne la istituzione del Fondo di garanzia e di integrazione della indennità agli impiegati. Mira a sostituire la

legge 8 gennaio 1942, n. 5, in forza della quale i datori di lavoro erano obbligati, a fine di ogni anno, ad accantonare, versandolo all'apposito Fondo, l'importo delle indennità corrispondenti al periodo di anzianità maturata dagli impiegati dipendenti. Gli stessi dovevano altresì versare, entro il termine via via prorogato sino ad un massimo di 15 anni, le annualità delle indennità maturate anteriormente all'entrata in vigore della legge.

Secondo calcoli di larga approssimazione, il Fondo accantonamenti dovrebbe risultare oggi dotato di un importo che si aggira sui 147 miliardi, se le aziende dei vari settori della produzione avessero versato, dalla data di entrata in vigore della legge ad oggi, la somma delle indennità corrispondenti al periodo di anzianità maturata dagli impiegati dipendenti.

Con tale somma si sarebbe effettivamente assicurato l'integrale e sollecito pagamento agli impiegati dell'indennità di anzianità, anche nel caso di insolvenza o di inadempienza del datore di lavoro. Ma la legge ebbe ben scarsa applicazione: - contro i preventivati 147 miliardi il Fondo accantonamento ha riscosso appena 15 miliardi. La ragione di questo insuccesso sta nel fatto che a seguito degli avvenimenti bellici che hanno reso grave la situazione economica generale e particolarmente critica quella della nostra industria, maggiormente colpita dalla guerra, si è ritenuto gravoso e pregiudizievole, ai fini della ricostruzione della economia nazionale, prelevare dai datori di lavoro una così ingente massa di denaro - circa 135 miliardi - per accantonarlo, proprio quando le aziende stesse venivano chiamate a ripristinare e migliorare le loro attrezzature, distrutte o danneggiate dagli eventi bellici.

Fu così che con successivi provvedimenti legislativi venne disposto che il versamento dell'indennità di anzianità al Fondo accantonamenti in un primo tempo venisse sospeso e poi da obbligatorio divenisse facoltativo e tale carattere gli viene conservato dalla proposta di legge in esame. La quale si propone non soltanto di garantire l'indennità di anzianità, ma altresì (ed in ciò sta la novità, consistente in un trattamento più favorevole al lavoratore) di corrispondere una indennità integrativa

nel caso di morte o di invalidità intervenute prima del compimento del decimo anno di servizio.

Il fondo di garanzia, com'è detto nella legge, è costituito mediante il versamento obbligatorio, entro il 30 marzo di ogni anno, da parte dei datori di lavoro di un contributo pari all'1 per cento dell'ammontare complessivo delle indennità maturate a favore dei rispettivi impiegati al 31 dicembre dell'anno precedente.

A tali contribuzioni, ritenute adeguate alle necessità, il Fondo di garanzia attinge i mezzi per assolvere i suoi compiti istituzionali, senza aggravare i datori di lavoro di maggiori oneri, d'altronde non da tutti sopportabili, e allo stesso modo si persegue ugualmente la finalità della legge che è, ripetesì, quella di assicurare al lavoratore od ai suoi aventi diritto il pagamento dell'indennità di anzianità ed integrativa nel caso non infrequente di insolvenza od inadempienza dell'azienda.

In considerazione di ciò questa Commissione esprime, in via di massima, parere favorevole all'approvazione del disegno di legge.

La Commissione di giustizia desidera inoltre aggiungere le seguenti considerazioni di carattere particolare.

È opportuna ed adeguata al carattere giuridico dell'indennità integrativa, la norma successoria prevista dall'articolo 8 del disegno di legge. Sarebbe infatti fuori luogo, nel caso in esame, applicare le disposizioni generali del codice relative alla successione *ex lege* o testamentaria.

Si segnala infine alla Commissione di merito il cumulo di sanzioni previste dall'articolo 27 a carico del datore di lavoro che non corrisponda all'impiegato l'indennità di anzianità ad esso dovuta. L'ultimo comma di tale articolo, infatti, dispone che il datore di lavoro inadempiente è tenuto a rimborsare al Fondo le somme da questo pagate, aumentate dell'indennità di mora nella misura del 7 per cento e di una somma aggiuntiva pari all'ammontare delle somme medesime; in aggiunta a tutto ciò il datore di lavoro è colpito da un'ammenda da un minimo di lire 20.000 ad un massimo di lire 100.000. L'eccessivo peso di tali sanzioni può rivelarsi controproducente, ed indurre il Magistrato, in sede di

applicazione, alla massima indulgenza nel formulare il giudizio di fatto «.

*Parere della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):*

« Non vi è, nel disegno di legge, problema finanziario che richiami, per competenza specifica, l'esame della 5ª Commissione.

Tuttavia la regolamentazione e disciplina di un ramo — qui contemplato — della attività e gestione bancaria, consente qualche osservazione che si sottopone all'esame della Commissione di merito.

L'articolo 16 del disegno di legge presentato dal Governo era così concepito:

» Sono esonerati dall'obbligo dell'iscrizione e dai versamenti di cui all'articolo 2 della presente legge gli Istituti di credito e di assicurazione di diritto pubblico, le banche di interesse nazionale e le Casse di risparmio.

» Possono, altresì, essere esonerate, con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro, e per le imprese assicuratrici anche di concerto col Ministro per l'industria ed il commercio, singole aziende di credito e imprese assicuratrici che, fra capitale versato e riserve patrimoniali, abbiano un patrimonio non inferiore a 300.000.000 di lire.

» Le aziende esonerate ai sensi del presente articolo sono tenute a corrispondere, a proprio carico, l'indennità integrativa di cui alla lettera b) dell'articolo 1 della presente legge».

La deliberazione della Camera dei deputati ha soppresso il secondo comma dell'articolo, il che importa che parte cospicua delle aziende di credito, seriamente qualificate per la loro importanza, dovrà contribuire al fondo di garanzia, al pari di un qualsiasi imprenditore privato. Sembra non equa questa parificazione perchè, come è detto nella relazione che precede il disegno di legge » codesti enti bancari e parificati, per la loro organizzazione e posizione nella economia del Paese, offrono di per sé stessi una garanzia di solvibilità assoluta ».

Nella discussione di questo articolo 16 fattasi alla Camera dei deputati nella seduta del 7 ottobre 1956, poco si è detto in proposito. L'onorevole Buttè osservò essere contraddit-

torio che aziende le quali possono emettere polizze di garanzia a favore di qualsiasi imprenditore privato, per il proprio personale debbano iscriversi al fondo. Al che il Sottosegretario Delle Fave rispose che » se l'ente assicuratore può emettere polizze di garanzia per singoli datori di lavoro, a maggior ragione le può emettere per il proprio personale».

Sembra allora che questa norma avrebbe potuto applicarsi a tutti indistintamente gli enti e così anche a quelli esentati dalla prima parte dell'articolo 16; ma se, e giustamente, per questi l'eccezione fu consentita, allora pare equo che la si ammetta anche per quelli del secondo comma la cui serietà e garanzia di solvibilità può ritenersi sicura.

La Commissione ritiene quindi sia bene mantenere il secondo comma ».

*Parere della 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):*

« La 9ª Commissione permanente del Senato, esaminato il disegno di legge circa l'istituzione del Fondo di garanzia e di integrazione dell'indennità agli impiegati nel testo approvato dalla XI Commissione permanente della Camera dei deputati; constatato che il nuovo istituto del Fondo di garanzia, mentre da un lato limita i versamenti dei datori di lavoro a delle quote sopportabili per la produzione, dall'altro lato offre ai lavoratori delle garanzie efficienti, che però per diventare veramente reali e complete presuppongono sempre una stabilità della moneta; esprime parere favorevole per l'approvazione del disegno di legge ed aggiunge il voto che il testo approvato dalla Camera dei deputati venga opportunamente emendato per rendere possibile:

a) l'esonero con decreto ministeriale, dall'obbligo delle iscrizioni e dal contributo al fondo, anche a quei datori di lavoro che *successivamente* alla pubblicazione della legge provvedano all'accantonamento presso istituzioni previdenziali o di accantonamento delle somme necessarie per la corresponsione delle indennità di anzianità e delle indennità integrative analogamente come l'articolo 12 provvede l'esonero per i datori di lavoro che stipulino, *dopo* la pubblicazione della legge, contratti di assi-

10ª COMMISSIONE (Lav., emigr., prev. soc.)

90ª SEDUTA (10 aprile 1957)

curazione o di capitalizzazione (emendamento all'articolo 17);

b) l'esonero dall'obbligo di iscrizione e dal contributo al Fondo per i datori di lavoro appartenenti a categorie produttive per le quali leggi speciali regolino già finora il versamento di contributi presso fondi o casse per il trattamento di anzianità dei propri impiegati

(come ad esempio la categoria delle Aziende del gas con la legge 1º luglio 1955, n. 638) ».

Il seguito della discussione di questo disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 11,15.*

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari