

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2116

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PINO, ALICATA, AMENDOLA PIETRO, AMICONI, ASSENNATO, BERTI GIUSEPPE fu Angelo, BORIONI, CALANDRONE, CAVALLOTTI, CORBI, GERACI, GIOLITTI, GRIFONE, LACONI, MASSOLA, MAGLIETTA, MICELI, PIRAZZI-MAFFIOLA, POLLASTRINI, POLANO, SILIPO, SURACI e VENEGONI**

*Annunziata il 1° agosto 1951*

**Modifica delle disposizioni sulla assicurazione contro la disoccupazione involontaria, disciplinate dal regio decreto legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come lo stesso titolo chiarisce, col regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Supplemento *Gazzetta Ufficiale* 26 ottobre 1935, n. 251), convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, si è inteso provvedere al perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale. E per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, si è avuto anzitutto cura di fissare la misura dei contributi settimanali versati ed il termine utile entro il quale deve effettuarsi il detto versamento, per poter usufruire del diritto al sussidio di disoccupazione ed in quale misura.

A tal fine, l'articolo 74, al I comma sancisce:

« Il disoccupato non ha diritto alla indennità giornaliera se non risultano versati contributi per almeno 48 settimane nel biennio precedente alla data d'inizio della disoccupazione ».

Ed al 3° e 4°:

« L'indennità giornaliera viene corrisposta fino al massimo di 90 giorni se nel biennio precedente alla data d'inizio della disoccupazione risultano versati contributi per almeno 48 settimane, e fino ad un massimo di 120 giorni se risultano versati contributi per almeno 72 settimane. Gli stessi limiti si

applicano anche al numero massimo di giornate indennizzabili a favore dello stesso assicurato nel corso di un anno solare nei diversi periodi di disoccupazione.

« L'assicurato, il quale abbia percepito l'indennità giornaliera per il periodo di 90 giornate, può entro lo stesso anno solare essere riammesso al godimento dell'indennità per altre 30 giornate, qualora, tenuto conto dei contributi già eseguiti, risultino a suo favore contributi per almeno 72 settimane nel biennio precedente alla data d'inizio della nuova disoccupazione. ».

Dalla dizione di questi tre commi si rileva in modo indubbio come il legislatore abbia inteso:

1°) discriminare il diritto alla indennità giornaliera di disoccupazione sulla base del numero minimo di marche assicurative settimanali versate (48 settimane), e sulla base della decorrenza del periodo di versamento (biennio precedente alla data d'inizio della disoccupazione).

2°) graduare la durata della corrispondenza dell'indennità di disoccupazione, secondo l'ammontare dei contributi versati.

Questo criterio informativo, oltre ad avere un logico fondamento giuridico, si è dimostrato *in fatto* elemento operante di snellezza

applicativa della legge e di aderenza alle condizioni nelle quali essa doveva agire. Esso è stato ribadito nel regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (*Gazzetta Ufficiale* 3 maggio 1939, n. 105), che detta delle modifiche alle disposizioni sulle assicurazioni sancite nel decreto n. 1827, e che all'articolo 19, 1° capoverso, stabilisce:

« In caso di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro, l'assicurato, qualora possa far valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione, ha diritto ad una indennità giornaliera fissata in relazione all'importo dei contributi per l'assicurazione disoccupazione versati nell'ultimo anno di contribuzione precedente la domanda di prestazione ».

Senonché, il successivo articolo 76, sempre dello stesso decreto, n. 1827, al 1° capoverso testualmente prescrive:

« La disoccupazione nei periodi di stagione morta per le lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale, e quella relativa a periodi di sosta, per le lavorazioni soggette a normali periodi di sospensione, non danno diritto all'indennità ».

Ed al 2° capoverso che, « con decreto del Ministro per le corporazioni, sentito il parere del Comitato speciale e delle associazioni professionali interessate, saranno stabilite le tabelle delle industrie aventi disoccupazione stagionale o normale periodo di sospensione ». Norma che, del resto, già in precedenza era stata chiaramente formulata all'articolo 40 del medesimo decreto, che, nell'elencare le categorie di lavoratori che non sono soggetti all'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria, al n. 9 include « coloro che siano occupati esclusivamente in lavorazioni che si compiano annualmente in determinati periodi di durata inferiore ai sei mesi ».

Ne discende la formulazione di un elenco delle lavorazioni che si compiono annualmente in periodi di durata inferiore ai sei mesi, annesso al decreto ministeriale 11 dicembre 1939 (*Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 1939, numero 299). Con tale elenco, tutt'oggi in vigore, si è venuto a sostituire quello annesso al decreto ministeriale 1° marzo 1927 e successivamente modificato.

Come si può subito notare, in tal modo si viene a contraddire, o quanto meno ad inficiare, il primitivo criterio normativo espresso al 1° comma dell'articolo 74. In quanto che, escludendosi *a priori*, in base al carattere stagionale ed alla durata annua del periodo, l'ob-

bligatorietà dell'assicurazione, viene appunto a svuotarsi ed a rendersi inoperante il principio di massima in esso consacrato, secondo il quale, non è il carattere, stagionale o no, ciclico o meno, della lavorazione, a determinare il diritto all'indennità di disoccupazione, bensì il numero di contributi che risultano versati nel biennio precedente. E viceversa, la stretta osservanza del 1° comma dell'articolo 74, si urta con le parti citate degli articoli 40 e 76 dello stesso decreto e con l'elenco già menzionato, per cui ne deriva una contraddizione giuridica, ed in linea di fatto, lesione di un interesse primario. Dato infatti che nel biennio sono sufficienti 48 contributi settimanali versati, per avere diritto alla indennità di disoccupazione, basta che il lavoratore, anche stagionale, abbia effettuato due turni di complessivi 11 mesi (quindi inferiori ciascuno ai sei mesi), per avere, in base all'articolo 74, diritto alla indennità di disoccupazione. Ma poiché l'articolo 40, n. 9, e l'articolo 76 del medesimo decreto, escludono l'obbligatorietà dell'assicurazione, e l'elenco stesso classifica le lavorazioni che sono da considerarsi stagionali, questa massa di lavoratori già in partenza si vede precluso, in virtù della stessa legge, il diritto alla indennità suddetta.

Abbiamo quindi in primo luogo che la legge, basandosi sul dato stagionale, dato necessariamente instabile e fluttuante, considera formalisticamente di durata inferiore ai sei mesi tutta una serie di lavorazioni, mentre di fatto possono non esserlo: ma per di più, anche nel caso esse avessero questa durata inferiore, ma tuttavia l'ammontare dei contributi versati potesse raggiungere il minimo legale previsto (48 settimane nel biennio), anche in tal caso i lavoratori addetti ne sono esclusi lo stesso.

Ma altre contraddizioni d'importanza altrettanto fondamentale *in diritto* ed *in fatto*, emergono da un semplice esame:

1°) Nella forma e nella sostanza la legge ha inteso stabilire l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, facendo perno sul carattere, appunto, della involontarietà della disoccupazione stessa. Il lavoratore disoccupato, in altri termini, rimane tale non per sua volontà. Ma quali lavori, più e meglio di quelli stagionali, configurano il carattere della involontarietà della disoccupazione, anch'essa stagionale, che ne deriva? Non sono infatti proprio i periodi di sosta e di stagione morta, quelli che forzatamente, e quindi involontariamente, costringono le masse lavoratrici del ramo, alla inattività?

## DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La distinzione stagionale dunque si rivela in antitesi con l'impostazione normativa della legge, ed in ogni caso è il carattere stagionale stesso dei lavori che qualifica chiaramente la involontarietà della conseguente disoccupazione, e quindi postula, anziché escluderlo, il diritto all'assicurazione.

2°) Si è stabilito inoltre quali lavorazioni, perché a carattere stagionale, abbiano durata inferiore ai sei mesi. Si è giudicato cioè, *a priori*, il termine della loro durata come un dato assoluto, basandolo però su un dato instabile e soggetto ad oscillazioni, qual'è quello stagionale. Oscillazioni che non sono, d'altronde, limitate a quelle mesologiche, già di per sé così importanti da incidere direttamente sulla produzione e quindi sulla durata stessa delle diverse lavorazioni, ma che si estendono anche al complesso delle manipolazioni e delle utilizzazioni commerciali ed industriali, ed all'insieme degli stessi orientamenti e procedimenti produttivi. Non soltanto, ad esempio, la produzione del pomodoro o dei laterizii o della paglia per cappelli, può variare stagionalmente: ma possono variare la richiesta, e quindi il consumo, la destinazione, l'impiego, il tipo ed il modo di manipolazione.

In sostanza, la presunzione di voler fissare « a priori » un limite di durata è legata, in questo caso, ad una concezione statica della legge, cui fa evidente contrasto la dinamica della realtà. Si viene così a stabilire uno stato giuridico fittizio ed astratto, che cozza con lo stato di fatto. Nel caso in specie, si considera come immanente nel tempo una realtà di fatto che, legata com'è a condizioni stagionali, al modo della produzione, agli stessi rapporti produttivi, sociali ed umani, è soggetta alla loro dinamica.

Questa staticità si rivela anche nel fatto che la esclusione prevede lavorazioni considerate a sé stanti, mentre in concreto si sa che la situazione è ben diversa. Non soltanto perché, in genere, si hanno una o più lavorazioni, oltre quella principale, ma perché, quasi sempre, le varie produzioni ed attività stagionali si avvicendano e si integrano in una continuità di cicli lavorativi. Così è, per citarne solo alcune, per gli agrumi, per i fiori, per le piante a fibra tessile, per i vini e le vinacce, per i prodotti ortofrutticoli, per la lavorazione della paglia, del giunco e delle canne palustri, ecc.

3°) Come è ovvio, vi sono delle differenziazioni produttive e lavorative, particolari ai vari centri, legate ad un complesso

di fattori. L'orientamento assicurativo basato sul carattere e sulla durata stagionale, col suo fondamento statico, ha portato a non tenere in alcun conto anche queste particolarità, e questo è un altro aspetto della sua mancata aderenza alla realtà. Appunto perché, nella sua immanenza, esso fa astrazione, non soltanto dal tempo, ma anche dalle condizioni reali delle produzioni stagionali in rapporto alle varie località. Ed infatti l'applicazione della legge e del relativo elenco, hanno generato uno stato effettivo di attrito, per attenuare il quale si sono di volta in volta resi necessari, oltre i vari rifacimenti dell'elenco stesso, delle discriminazioni da provincia a provincia. Quindi una esclusione dalla esclusione.

La conseguenza logica ne è stata l'applicazione, per così dire, a « mosaico », frammentata da provincia a provincia, che attualmente si trascina, e che da una parte non annulla ma anzi accresce il conflitto ed il disordine legislativo, dall'altra, dà la stura alla confusione ed alla sperequazione nel godimento di un diritto, senza parlare di tutta la congerie di evasioni, volontarie o no, che così si alimentano.

Si arriva in pratica quasi a degli assurdi diremmo, per cui lo stesso lavoratore, a parità di durata di periodo lavorativo, ha o no il diritto all'indennità di disoccupazione a seconda della provincia dove lavora. E molto spesso si tratta di provincie non solo limitrofe, ma con identiche caratteristiche produttive e lavorative.

Riassumendo. L'introduzione del principio della obbligatorietà dell'assicurazione contro la disoccupazione e del diritto all'indennità in base all'ammontare dei contributi versati, risponde alla dinamica della realtà interpretandola, e si dimostra operante in fatto e in diritto. La parallela coesistenza della massima espressa all'articolo 40, n. 9, e all'articolo 76, determina contrasto giuridico, incertezza di applicazione, groviglioso intrigo e frazionamento di competenze e senso vivo di disagio nei settori produttivi.

Ci si trova dunque di fronte ad una sostanziale ed antitetica duplicazione d'indirizzo, ad eliminare la quale è appunto rivolta la presente proposta di legge. Essa, lasciando integro il principio enunciato all'articolo 74, stabilisce un criterio di uniformità nella disciplina normativa della materia, la semplifica legislativamente e l'armonizza nella pratica. Per questo confidiamo nella sua approvazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

È abrogato il n. 9 dell'articolo 40 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827.

### ART. 2.

L'articolo 76 dello stesso regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, è sostituito dal seguente:

« Hanno diritto all'indennità di disoccupazione i lavoratori assicurati, indipendentemente dal periodo di durata annua delle lavorazioni, dal carattere stagionale e dai normali periodi di sospensione di esse, purché si verifichino le condizioni previste al precedente articolo 74 ».