

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2105

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CARIGLIA, REGGIANI, MAGLIANO, DI GIESI, POLI, PANDOLFO, CETRULLO, RUSSO QUIRINO, CIAMPAGLIA, IPPOLITO, RIZZI, BELLUSCIO, CECCHERINI, LIGORI

Presentata il 9 maggio 1973

Modificazioni ad alcune norme concernenti l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria ed aumento della misura delle prestazioni economiche

ONOREVOLI COLLEGGHI ! — Come è noto l'evoluzione dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria passa attraverso vari momenti.

L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione venne istituita dopo la 1^a guerra mondiale, sotto la spinta di notevoli istanze sociali e fu regolata dal decreto-legge 19 ottobre 1919, n. 2214, che ordinò i servizi di collocamento e affidò l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione all'Ufficio nazionale per il collocamento e la disoccupazione organizzato attraverso giunte provinciali.

Con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, l'assicurazione fu affidata alla Cassa nazionale per assicurazioni sociali (ora INPS). Riordinata con regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e ancora con legge 29 aprile 1949, n. 264, l'assicurazione è ora regolata anche dal decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, dalla legge 20 ottobre 1960, n. 1237 e da norme successive.

Scopo dell'assicurazione è quello di corrispondere, per un certo periodo di tempo, una indennità ai lavoratori che si trovino in stato

di disoccupazione involontaria o di sospensione per mancanza di lavoro.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si è espressamente sancito, all'articolo 38, che tutti i lavoratori hanno diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria.

È questa una norma di particolare rilievo che ha reso irreversibile il processo di evoluzione della previdenza in generale e di quello della tutela per la disoccupazione in particolare; ed è a tale principio che si informa la presente proposta di legge.

Lo scopo che ci si propone è di garantire al lavoratore disoccupato prestazioni economiche che consentano a lui ed al suo nucleo familiare di poter superare con un minimo di tranquillità i periodi durante i quali si trovi involontariamente privo di lavoro, tranquillità che i vigenti trattamenti di disoccupazione non gli permettono.

L'attuale importo giornaliero della indennità di disoccupazione, è, infatti, di appena quattrocento lire; tale misura è rimasta invariata dal 1960.

Di qui il proliferare delle innumerevoli disposizioni di legge che si sono aggiunte alla normativa in materia e che dispongono la erogazione, a particolari categorie di disoccupati o a lavoratori temporaneamente sospesi dal lavoro, di sussidi di vario genere, sostitutivi o aggiuntivi della normale indennità di disoccupazione.

È un dato di fatto, questo, che non lascia alcun dubbio: è la dimostrazione evidente della insufficienza della tutela contro il rischio di disoccupazione cui si tende di ovviare con distinti provvedimenti di legge che generalmente non si estendono né a tutte le categorie e neppure a volte a tutti gli appartenenti ad ogni singola categoria — né a tutto il territorio nazionale.

La proposta di legge che sottoponiamo alla vostra approvazione tende, quindi, a garantire a tutti i lavoratori mezzi di vita indispensabili per sé e per il proprio nucleo familiare e a fornire a tutti le garanzie previste dalla Carta costituzionale in ordine al soddisfacimento delle elementari necessità in caso di disoccupazione involontaria.

Non possono, tuttavia, in tale quadro, non prendersi in considerazione i mezzi finanziari disponibili o reperibili.

Sarebbe indubbiamente auspicabile proporre l'adeguamento al costo della vita dell'indennità giornaliera di disoccupazione; non altrettanto facile sarebbe, però, l'indicazione dei mezzi necessari alla copertura degli oneri, esigenza dalla quale è giuridicamente impossibile prescindere.

Né, nell'attuale congiuntura economica, in un momento in cui si tende alla fiscalizzazione degli oneri sociali e previdenziali per consentire un rilancio economico che, tra l'altro, favorirebbe una maggiore occupazione e svuoterebbe, almeno in parte, il fenomeno della disoccupazione stessa, si può far ricorso ad un aumento delle attuali aliquote contributive.

L'importo dell'indennità di disoccupazione, se rapportato alla misura giornaliera di un trentesimo dell'ammontare mensile della pensione minima corrisposta ai titolari di pensione di vecchiaia dell'INPS, e cioè ad un livello nettamente superiore a quello delle pensioni sociali, come proposto dall'articolo 1 della proposta di legge che si sottopone alla vostra approvazione, consentirebbe di rispettare tutte le premesse di cui sopra.

Infatti se da un lato l'indennità risulta nettamente aumentata, dall'altro gli oneri non sono tali da richiedere il ritocco delle attuali aliquote contributive.

Basti considerare che se si evitasse di far carico alla gestione della assicurazione contro la disoccupazione, della contribuzione a favore del fondo per l'addestramento professionale, di cui all'articolo 62, lettera a) della legge 29 aprile 1949, n. 264, i maggiori oneri che il presente provvedimento di legge comporta sarebbero senz'altro sopportabili dalla gestione stessa.

Infatti va rilevato che nel 1972 a titolo di contribuzioni hanno gravato sulla gestione per l'assicurazione contro la disoccupazione oltre 118 miliardi di lire, dei quali, oltre 80 a favore del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.

L'utilizzo di tale ultima somma a favore dei disoccupati aventi diritto consentirebbe l'aumento dell'indennità.

Ma oltre alla esigenza della rivalutazione della indennità, la presente proposta di legge tende anche all'eliminazione di alcune tra le più grosse incongruenze che si riscontrano nella normativa dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria.

L'ideale indubbiamente sarebbe quello di promuovere l'emanazione di nuove norme che disciplinino *ex novo* tutta la materia alla luce sia dei vigenti principi giuridici, sia della nuova realtà sociale ed economica. È un fine, questo, che si potrà perseguire solo dopo aver riordinato la materia stessa: a tal fine l'articolo 5 della proposta di legge che si sottopone al vostro esame pone una delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle norme sulla disoccupazione.

Qui ci si limita soltanto a proporre alcune parziali ma assolutamente indilazionabili modifiche alla disciplina della materia e che non comportano oneri non sopportabili dalla gestione.

Venendo all'esame dei singoli articoli si osserva quanto segue:

Con l'articolo 1 viene stabilito che a decorrere dal 1° luglio 1973 la misura giornaliera dell'indennità ordinaria di disoccupazione deve essere d'importo pari ad un trentesimo dell'ammontare mensile della pensione minima corrisposta ai pensionati di vecchiaia dell'INPS. Lo stesso articolo, richiamandosi agli articoli 7 e 19 della legge 30 aprile 1969, n. 153, dispone anche che con decreto ministeriale la misura dell'indennità di disoccupazione dovrà essere aumentata nella misura in cui aumenta la pensione minima delle assicurazioni generali obbligatorie per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e l'indice del costo della vita.

Con l'articolo 2 vengono abrogate o modificate alcune disposizioni vigenti in materia, indubbiamente anacronistiche e ormai superate. Viene innanzi tutto stabilito che la prestazione decorre in ogni caso dal primo giorno successivo a quello della presentazione della domanda, ma non prima comunque dell'ottavo giorno successivo a quello della cessazione dell'attività lavorativa. Vengono, pertanto, abrogati il secondo comma dell'articolo 73, il secondo comma dell'articolo 77, nonché il quinto comma dell'articolo 129 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827; quest'ultimo stabilisce che non possono beneficiare dell'indennità di disoccupazione coloro i quali entro 60 giorni dal momento di inizio del periodo di disoccupazione indennizzabile non avanzino domanda di ammissione al pagamento dell'indennità; dal combinato disposto delle altre due norme citate deriva che, in caso di ritardata presentazione della domanda, l'indennità decorre dal quinto giorno successivo alla presentazione della domanda stessa. Per quanto riguarda in particolare il sistema regolante i termini per la presentazione della domanda, di cui all'articolo 129 citato, va rilevato che trattasi di un criterio estremamente rigido che non sembra corrispondere allo spirito dell'articolo 34 della Costituzione e che non trova riscontro in nessun altro settore previdenziale: esso, in effetti, comporta la perdita totale della prestazione nel caso di ritardata presentazione della domanda di ammissione al beneficio dell'indennità.

Con l'articolo 2 della proposta in esame vengono anche abrogati i commi primo e secondo dell'articolo 76 del medesimo regio decreto-legge n. 1827, che escludono dal diritto all'indennità di disoccupazione i lavoratori addetti a lavorazioni saltuarie o stagionali durante i periodi di stagione morta o di sosta: tale esclusione non è più rispondente all'attuale realtà economico-sociale e allo sviluppo tecnologico raggiunto.

Viene modificato, inoltre, l'articolo 76, terzo comma, del regio decreto-legge n. 1827 e si dispone che, quando la disoccupazione derivi da dimissioni o da licenziamento in tronco, invece di ridurre il periodo indennizzabile, la decorrenza di questo si differisce solamente di 30 giorni dalla data di cessazione del lavoro.

È infine abrogato l'articolo 39, secondo comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264, per la parte relativa alla misura dei sussidi straordinari di disoccupazione in quanto agli stessi si applicano le misure dell'indennità ordinaria.

Con l'articolo 3 viene stabilito che le indennità di disoccupazione competono per tutti i giorni del mese e che esse vengono pagate alla fine di ciascun mese.

Per quanto riguarda in particolare la forma di pagamento, mensile invece che quindicinale, essa assolve ad una duplice esigenza: quella di evitare al beneficiario, talvolta residente in località lontane dagli uffici di collocamento, un duplice accesso a tali uffici e nel contempo di far coincidere il pagamento della rata con il controllo obbligatorio mensile della disoccupazione e il visto sugli appositi tesserini.

Viene inoltre stabilito che gli assegni familiari a favore dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione spettano secondo le norme di cui al testo unico 30 maggio 1955, n. 797.

L'articolo stesso stabilisce, infine, ricalcando le vigenti norme, che le prestazioni di disoccupazione sono sospese durante i periodi di malattia o ricovero durante i quali si abbia diritto a prestazioni di natura previdenziale o assistenziale.

Con l'articolo 4 si determinano i mezzi per la copertura dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione del presente progetto di legge. Agli oneri immediati si prevede di poter far fronte, come già chiarito, mediante l'abrogazione dell'articolo 62, lettera a), della legge 29 aprile 1949, n. 264, che pone a carico della gestione per la disoccupazione la contribuzione a favore del fondo per l'addestramento professionale.

Per quanto riguarda i futuri eventuali maggiori oneri che potrebbero derivare alla gestione da possibili adeguamenti dell'indennità in relazione agli aumenti dei minimi di pensione oppure all'aumentato costo della vita, come previsto dall'articolo 1, si dovrebbe poter far fronte con l'aumento del gettito contributivo realizzabile mercè un prevedibile aumento delle retribuzioni soggette a contributo.

Qualora, però, tale gettito presunto non dovesse essere sufficiente, l'articolo prevede un adeguamento del contributo da fissare con lo stesso decreto ministeriale con il quale si dispone l'aumento dell'indennità.

Con l'articolo 5 si delega il Governo a raccogliere, entro il 31 dicembre 1974, in un testo unico organico le disposizioni legislative in materia di assicurazione contro la disoccupazione involontaria per tutte le categorie di lavoratori.

Con l'articolo 6 si dispone l'abrogazione di tutte le norme contrarie ed incompatibili con quelle contenute nella presente legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

A decorrere dal 1° luglio 1973, la misura giornaliera delle indennità di disoccupazione di cui all'articolo 73 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e sue successive modificazioni ed integrazioni e di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970, n. 1049, e sue successive modificazioni ed integrazioni, nonché dei sussidi straordinari di disoccupazione di cui all'articolo 36 della legge 29 aprile 1949, n. 264, è pari ad un trentesimo dell'importo del trattamento mensile minimo di pensione, esclusa la tredicesima mensilità, spettante ai pensionati di età inferiore ai 65 anni dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti, ai sensi degli articoli 7 e 19 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e loro successive modificazioni ed integrazioni.

La misura dell'indennità di disoccupazione di cui al precedente comma, dovrà essere aumentata in relazione all'aumento percentuale del costo della vita nonché all'aumento degli importi minimi di pensione di cui ai citati articoli 7 e 19 della legge del 1969, n. 153, e loro successive modificazioni e integrazioni.

Gli aumenti di cui al secondo comma del presente articolo saranno stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Comitato speciale dell'assicurazione per la disoccupazione involontaria.

ART. 2.

La prestazione di disoccupazione decorre dall'ottavo giorno successivo alla cessazione del lavoro quando la domanda sia presentata entro sette giorni dalla data stessa; decorre dal primo giorno successivo alla presentazione della domanda quando questa sia presentata posteriormente.

Sono abrogati gli articoli 73, secondo comma, 77, secondo comma, 129, quinto comma e 76, primo e secondo comma, del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827.

Il terzo comma dell'articolo 76 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, è sostituito dal seguente:

« Quando la disoccupazione derivi da dimissioni o da licenziamento in tronco, il pe-

riodo indennizzabile è differito di trenta giorni dalla data di cessazione del lavoro ».

È abrogato l'articolo 39, secondo comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264.

ART. 3.

Le indennità di disoccupazione competono per tutti i giorni del mese ivi comprese le domeniche e gli altri giorni festivi. Le prestazioni così determinate sono pagate in rate mensili alla fine di ciascun mese.

Gli assegni familiari competono agli aventi diritto secondo le norme di cui al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, e successive modificazioni ed integrazioni.

Le prestazioni di cui al presente articolo sono sospese durante i periodi di malattia per i quali il disoccupato fruisca di altre prestazioni economiche di natura previdenziale o assistenziale o sia ricoverato a carico di Enti previdenziali o assistenziali.

ART. 4.

Alla copertura del maggior onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede con la soppressione del contributo a carico della gestione per l'assicurazione contro la disoccupazione previsto dall'articolo 62, lettera a), della legge 29 aprile 1949, n. 264.

Agli eventuali maggiori oneri che dovessero verificarsi a carico della gestione per i futuri adeguamenti previsti dall'articolo 1, secondo comma, della presente legge, si provvede mediante aumento del contributo nella misura necessaria a fronteggiare i suddetti maggiori oneri.

L'adeguamento del predetto contributo sarà disposto con lo stesso decreto ministeriale di cui al terzo comma del precedente articolo 1.

ART. 5.

Il Governo della Repubblica è delegato a raccogliere entro il 31 dicembre 1974 in testo unico tutte le disposizioni legislative concernenti l'assicurazione contro la disoccupazione, coordinandole con quelle in materia di integrazione guadagni delle varie categorie di lavoratori.

ART. 6.

Sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge.