CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3688

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DELLA BRIOTTA, FERRI MAURO, ARIOSTO, BRANDI, DE PASCALIS, GUERRINI GIORGIO, AMADEI GIUSEPPE, ARMAROLI, CODIGNOLA, CUCCHI, DI PRIMIO, FORTUNA, JACOMETTI, MACCHIAVELLI, ORLANDI, RIGHETTI, SILVESTRI, ZUCALLI, USVARDI

Presentata il 22 dicembre 1966

Assistenza sanitaria ai familiari residenti in Italia degli emigrati italiani in Svizzera e ai lavoratori frontalieri

ONOREVOLI COLLEGHI ! — È nota a tutti l'importanza assunta dal problema dell'emigrazione italiana in Svizzera in questo dopoguerra, allorché essa ha incominciato a interessare zone che non erano più soltanto quelle della tradizionale fascia confinaria piemontese, lombarda o veneta. Di pari passo è aumentato il numero dei lavoratori italiani che in terra elvetica hanno cercato e trovato lavoro, anche grazie alla politica di alti salari praticata nella Confederazione.

Tale numero saliva così a 162.343 nel 1955, a 392.000 nel 1961, a 472.000 nel 1963, a oltre 500 mila nel 1965. L'aumento poneva in modo che non esiterei a dire drammatico una serie di problemi che andavano dalle questioni riguardanti le assicurazioni sociali (pensioni, assistenza di malattia, rendite per infortuni e assegni familiari) fino a quelle che riguardavano lo stesso posto che l'emigrante italiano doveva trovare nella società elvetica.

Il primo problema è stato impostato con la Convenzione del 1951, che è stata poi aggiornata nel 1962 ed è entrata in vigore nel nuovo testo il 1° settembre 1964.

Il secondo problema è stato affrontato dall'Accordo tra l'Italia e la Svizzera relativo alla emigrazione dei lavoratori italiani, ratificato dai Parlamenti dei due paesi, dopo alterne vicende, lo scorso anno.

Tale accordo ha ridotto da 36 a 18 mesi il periodo di attesa per il ricongiungimento delle famiglie ai loro parenti emigrati, e da 10 a 5 anni il periodo minimo di ininterrotta residenza necessaria per ottenere l'autorizzazione a cambiare posto di lavoro. Inoltre dopo 5 anni di residenza il lavoratore italiano può ricorrere al servizio pubblico svizzero di collocamento ed iscriversi alla cassa di assicurazione contro la disoccupazione. Gli stagionali invece, dopo almeno 45 mesi di permanenza in Svizzera, in 5 anni ottengono un permesso di dimora non stagionale, a condizione però « che si trovino una occupazione annuale nella loro professione ».

Il giudizio che come gruppo politico demmo all'accordo, quando esso fu discusso in Parlamento, fu positivo, anche se non mancammo di sottolineare che si trattava solo di un primo passo e che molto rimaneva da fare per eliminare o almeno ridurre il solco che divideva i lavoratori al di là delle Alpi in appartenenti al gruppo nazionale, destinatari di tutte le norme di sicurezza sociale e in stranieri, cui si concedono poche prestazioni, il minimo indispensabile perché non ritornino a casa loro e continuino a cooperare allo sviluppo del paese.

E d'altra parte dobbiamo renderci conto che il problema della convivenza dei lavoratori italiani in Svizzera è per sua natura tale da non poter essere risolto unicamente con leggi o accordi internazionali. Riteniamo cioè che l'intesa fra emigranti italiani e lavoratori svizzeri sia possibile a patto che leggi e accordi trovino piena applicazione da parte ita-

liana e da parte svizzera, e che sul terreno pratico la società elvetica non respinga ai suoi margini gli emigranti.

E sempre sotto questo aspetto però occorre che leggi e accordi internazionali affrontino i problemi ancora aperti la cui mancata soluzione costituisce un elemento di turbativa per la vita dei nostri emigranti, contribuendo a renderne più aspra la vita.

La convenzione del 1951, aggiornata nel 1962 ed entrata in vigore nel nuovo testo nel 1964, ha già avviato a soluzione molti di questi problemi, superando difficoltà di vario genere, che nascevano da situazioni in parte oggettive, che ci pare giusto non ignorare. La tradizione liberistica svizzera porta infatti a considerare le forme previdenziali tropppo accentuate come minaccia di statalismo, e come un grave pericolo per le autonomie cantonali.

L'emigrante italiano in terra elvetica, che si trova escluso da quei beneficî di carattere previdenziale ed assistenziale di cui possono fruire i lavoratori rimasti in patria, si sentiva e si sente defraudato di qualcosa che ritiene gli debba democraticamente spettare. Ed è anche chiaro che i problemi previdenziali ed assistenziali sono diventati più assillanti proprio nella misura in cui la permanenza in terra elvetica si è prolungata negli anni. Diritto alla pensione e agli assegni familiari sono stati così reclamati ed ottenuti dai lavoratori emigranti grazie anche alla sensibilità dimostrata dal nostro Governo e da quello svizzero.

Un altro problema rimane però aperto: quello dell'assistenza di malattia. La Convenzione italo-svizzera relativa alla sicurezza sociale firmata a Roma il 14 dicembre 1962 ed entrata in vigore il 1° settembre 1964 non contiene disposizioni in materia di assicurazioni contro le malattie perché lo stato della legislazione svizzera non consentiva l'adozione di un regime di convenzione sul tipo di quello in vigore tra i paesi della Comunità economica europea, anche a causa della esistenza di situazioni diverse da cantone a cantone. Tuttavia da parte italiana si ritenne necessario esigere che nel protocollo unito alla Convenzione si ribadisse l'impegno per i datori di lavoro di assicurare i propri dipendenti parificando lavoratori italiani e lavoratori svizzeri.

La situazione attuale può essere quindi così riassunta, per quanto riguarda la tutela assicurativa dei lavoratori:

1) non esiste alcuna discriminazione fra i lavoratori svizzeri e i lavoratori italiani domiciliati per quanto riguarda la cosiddetta indennità economica (assicurazione per indennità giornaliera). Tale assicurazione è obbligatoria in base a leggi o a contratti collettivi di lavoro ed è posta parzialmente a carico dei datori di lavoro i quali versano un contributo che varia da un minimo del 2 per cento ad un massimo del 3 per cento;

2) per quanto concerne l'assicurazione per le cure mediche, per l'assistenza farmaceutica e ospedaliera i lavoratori italiani domiciliati o soggiornanti in Svizzera e i loro familiari, domiciliati o soggiornanti in Svizzera, sono invece ammessi all'assicurazione svizzera a parità di condizioni.

L'ammissione all'assicurazione per cura medica, farmaceutica e ospedaliera, a parità di condizioni con i lavoratori svizzeri, comporta la estensione ai lavoratori italiani, domiciliati o soggiornanti in Svizzera, dei contributi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, quando esistano.

I datori di lavoro non sono però obbligati a versare alcun contributo per tale assicurazione. Si danno casi di contratti di lavoro in vigore, come quello degli operai metallurgici i quali precisano che « l'assicurazione per cura medica è una questione puramente personale del singolo operaio. Il datore di lavoro non vi contribuisce » (Convenzione 19 luglio 1964, cfr. 7, lettera *d*).

Altro principio basilare dell'ordinamento svizzero è che l'assicurazione di malattia è individuale e non familiare, per cui si ha la copertura del rischio di malattia quando tutti i suoi componenti si assicurino singolarmente.

Da questa situazione di fatto e di diritto deriva che:

1) non sono coperti da assicurazione contro le malattie (assistenza medica farmaceutica ed ospedaliera) i cosiddetti frontalieri in quanto non sono domiciliati o soggiornanti in Svizzera;

2) non sono assicurati e nemmeno sono assicurabili in base all'ordinamento svizzero i familiari dei lavoratori italiani in Svizzera che siano domiciliati in Italia.

La richiesta italiana di trovare una soluzione a tali problemi durante le trattative che portarono alla stipulazione della Convenzione più volte richiamata venne riconosciuta fondata dalle autorità svizzere, ma non potè essere accolta per ragioni ben note. Una dichiarazione aggiuntiva alla predetta convenzione ribadì l'impegno delle autorità svizzere ad approfondire l'esame della questione al fine di giungere ad una soddisfacente soluzione.

I proponenti non sono al corrente dei risultati a cui sono pervenute le trattative intercorse fra il Governo italiano e quello svizzero

per trovare una soluzione sul piano tecnico al problema dell'assistenza di malattia ai familiari dei lavoratori residenti in Italia. Risulta peraltro che più volte da parte svizzera è stato ribadito che lo stato attuale della legislazione federale svizzera non consente la possibilità di obbligare le casse svizzere ad accettare la iscrizione dei familiari residenti in Italia, per cui l'unica possibilità pratica che rimane è quella di far capo all'ordinamento italiano e quindi all'I.N.A.M.

Il sistema di assicurazione che si propone riguarda tutti i componenti dei nuclei familiari degli emigranti italiani con esclusione delle sole famiglie stabilmente residenti in Svizzera. Per quanto riguarda i lavoratori si dà atto che in forza del punto 13 del Protocollo finale annesso alla Convenzione essi già sono assicurati in Svizzera, salvo i frontalieri ai quali dovrà essere estesa l'assicurazione personale. La generalizzazione dell'obbligo assicurativo consentirebbe di assicurare la copertura dei rischi di malattia per tutti i lavoratori e per i loro familiari, ripartendone gli oneri fra tutti gli emigranti interessati. Un unico motivo di perplessità nasce dal fatto che i lavoratori scapoli dovrebbero versare dei contributi obbligatori in eguale misura a quelli di coloro che hanno un carico di famiglia, senza alcun beneficio, salvo i frontalieri. È evidente che il confronto con i compagni di lavoro svizzeri renderebbe manifesta tale sperequazione, ma volendo risolvere il complesso problema sulla base della legislazione italiana non è possibile fare altrimenti.

Delimitato così il campo di applicazione della legge passiamo ad esaminare quali potrebbero essere i costi dell'assicurazione e gli oneri per coloro che dovranno essere chiamati a finanziarla.

Secondo statistiche non ufficiali di parte svizzera i lavoratori italiani interessati all'assicurazione sarebbero 250 mila, compresi i frontalieri e i lavoratori scapoli. Calcolando il carico familiare sulla base del carico medio familiare nazionale si avrebbero 332.500 persone da assicurare. Occorre peraltro aggiungere che il carico medio dovrebbe ridursi considerevolmente per i lavoratori all'estero perché l'esistenza di una familia costituisce pur sempre una remora all'emigrazione. Si può quindi fissare il numero degli assicurati in 300 mila al massimo (carico presunto 1,2).

In base ai costi delle prestazioni rilevati recentemente dall'I.N.A.M. il costo per unità assicurata dovrebbe essere di lire 2.500 mensili pari a lire 3.000 mensili per ogni lavoratore (lire 2.500 per 1,2). In totale l'I.N.A.M. dovrebbe pertanto percepire per garantire l'assicurazione per l'intero anno una somma che si aggirerà sui 9 miliardi all'anno, alla cui formazione dovrebbero contribuire i lavoratori, il Governo italiano e, ove sia possibile raggiungere un accordo, anche quello svizzero.

Le ragioni che giustificano la partecipazione del Governo italiano all'onere di copertura assicurativa si giustificano da una parte per analogia con quanto avviene per l'assistenza nei paesi della C.E.E. La partecipazione del Governo svizzero dovrebbe pure giustificarsi in analogia a quanto avviene per i lavoratori i quali hanno la famiglia in Svizzera e che beneficiano del contributo federale e cantonali alle Casse di malattia.

Si propone pertanto che il contributo del Governo italiano sia pari al 50 per cento e che rimanga invariato anche nel caso che il Governo svizzero, come è auspicabile, acconsenta a partecipare al finanziamento.

Conseguentemente l'onere per il lavoratore italiano sarà di lire 1.650 mensili. Una simile impostazione permetterebbe di risolvere integralmente il problema che è stato finora affrontato in regime facoltativo con la nota Convenzione fra l'I.N.A.M. e la Federazione svizzera dei lavoratori edili e del legno (F.L.E.L.) di Zurigo e con i Sindacati Cristiano sociali di Lugano, la prima delle quali risale al 1960. Tale iniziativa, alla quale va attribuito il grande merito di aver posto il problema in termini concreti e non demagogici, proprio perché non rendeva obbligatoria l'assicurazione non poteva logicamente trovare un vasto campo di applicazione. I dati forniti dai predetti sindacati danno infatti 17.395 frontalieri e 40.700 nuclei familiari assicurati, con complessivamente 95.000 familiari residenti in Italia, con un carico familiare assai superiore a quello medio, per la buona ragione della miglior convenienza di contrarre l'assicurazione quando il lavoratore ha parecchi familiari a carico. Una simile impostazione rende più facile il ricorso alla copertura assicurativa da parte di emigranti provenienti dalle regioni di maggiore sviluppo sociale, economico e politico del nord rispetto a quelle del mezzogiorno e delle isole, con conseguenze che si possono facilmente intuire.

È pur vero che in caso di mancata copertura dei rischi dell'assicurazione di malattia non sempre gli oneri ricadono direttamente sui lavoratori come ben sanno i dirigenti degli Enti di patronato e degli Enti mutualistici (I.NA.M., Cassa mutua coltivatori diretti ecc.), ma anche questa ricerca affannosa di una stra-

da per evitare il pagamento di spedalità umilia il lavoratore e non contribuisce certamente a rafforzare la fiducia nelle istituzioni democratiche del nostro paese. Inoltre, e non è un aspetto da sottovalutare, quando nessuna possibilità sia stata data per attribuire all'ente mutualistico l'onere della malattia, nella generalità dei casi detto onere rimbalza sugli enti comunali di assistenza e direttamente sui comuni, aggravandone la situazione deficitaria.

Tutte queste ragioni impongono di risolvere radicalmente il problema, prima ancora che il Parlamento affronti un più ampio discorso sull'adozione di un sistema di sicurezza sociale per il nostro paese in armonia con le enunciazioni del programma quinquennale di sviluppo.

Non dobbiamo dimenticare quale è stato l'apporto delle rimesse degli emigranti per lo sviluppo della nostra economia, specialmente nel periodo in cui una dissennata campagna di stampa e di ben individuati ambienti politici invitava i risparmiatori italiani ad inviare all'estero il loro denaro.

Non dobbiamo dimenticare la somma di sacrifici e di privazioni, le piccole e grandi tragedie familiari che hanno sempre accompagnato e accompagnano chi si reca oltre i confini del nostro paese in cerca di lavoro.

Se noi avremo trovato un rimedio al disagio che deriva dalla mancata assicurazione di malattia dei familiari dei nostri emigrati residenti in Italia avremo compiuto un altro passo per ricreare un clima di maggiore fiducia nello Stato e nelle sue istituzioni.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I lavoratori frontalieri occupati in Svizzera, con o senza familiari a carico, e i familiari a carico, residenti in Italia, dei lavoratori stabilmente occupati in Svizzera sono soggetti all'assicurazione obbligatoria contro le malattie gestita dall'I.N.A.M.

ART. 2.

La misura del contributo mensile indivisibile fisso è determinato sulla base dei costi medi annui rilevati dall'I.N.A.M. per l'assicurazione di malattia erogata ai familiari dei propri assistiti nell'anno precedente.

ART. 3.

Il contributo, determinato secondo le modalità di cui all'articolo precedente, è posto per metà a carico dei lavoratori, fatta eccezione per quelli i cui familiari risiedono in Svizzera e per l'altra metà a carico dello Stato.

L'onere a carico dei lavoratori sarà proporzionalmente ridotto nella misura in cui lo Stato svizzero concorrerà al finanziamento dell'assicurazione prevista dalla presente legge.

ART. 4.

I soggetti indicati all'articolo 1 hanno diritto alle prestazioni sanitarie previste dalla legislazione italiana per i familiari a carico di lavoratori assicurati.

Per le modalità di erogazione si applicano speciali norme che regoleranno l'assicurazione obbligatoria in oggetto.