

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri)

32° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 GIUGNO 1982

Presidenza del Presidente TAVIANI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Modifiche alla legge 9 febbraio 1979, n. 38, concernente cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo » (1894), d'iniziativa dei deputati Salvi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE Pag. 281, 284, 285

FIRET, sottosegretario di Stato per gli affari esteri 284

MARCHETTI (DC), relatore alla Commissione 281

I lavori hanno inizio alle ore 10,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Modifiche alla legge 9 febbraio 1979, n. 38, concernente cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo » (1894), d'iniziativa dei deputati Salvi ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge:

« Modifiche alla legge 9 febbraio 1979, n. 38, concernente cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo », d'iniziativa dei deputati Salvi, Giuliano, Ajello, Pasquini, Alberini, Gunnella, Biondi, Cuojati, Bonalumi e Mondino, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Marchetti di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

MARCHETTI, relatore alla Commissione. Il provvedimento riguarda il trattamento previdenziale dei volontari in servizio di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e tende a rimuovere le difficoltà che i volontari hanno incontrato nell'ottenere il riconoscimento dei benefici previsti dalla legge n. 38 del 1979. Infatti, ci si è trovati di fronte ad un dissidio interpretativo tra il Ministero degli affari esteri, i Ministeri del lavoro e della sanità e gli Istituti previdenziali, i quali hanno dato una interpretazione restrittiva dell'articolo 24 e dell'articolo 33 della predetta legge, riguardanti il trattamento giuridico e previdenziale

che già la precedente legge n. 1222 del 1971 sulla cooperazione aveva risolto nel senso più favorevole.

Numerosi sono stati i tentativi compiuti dal Ministero degli affari esteri volti a superare tale interpretazione restrittiva; del resto, di una soluzione amministrativa più organica si è parlato diverse volte e io stesso l'ho fatto in varie occasioni, in Commissione e in Aula, per esempio nel corso della discussione sui bilanci e sugli stanziamenti aggiuntivi di 200 miliardi. Non si è giunti, però, ad alcun risultato, così come è rimasta vana la richiesta di un incontro risolutivo, di un consulto tra il ministro degli affari esteri Colombo e il ministro del lavoro e della previdenza sociale Di Giesi. Del resto, non va ignorato che gli interessati hanno continuato a svolgere il loro lavoro nonostante le molte difficoltà e i pesanti sacrifici che devono affrontare.

Pertanto, a seguito di tutto ciò, si è resa necessaria la formulazione di una proposta di legge, che è stata presentata alla Camera su iniziativa dei deputati Salvi e Bonalumi della Democrazia cristiana, Pasquini del Partito comunista, Alberini e Mondino del Partito socialista, Cuojati del Partito socialista democratico italiano, Gunnella del Partito repubblicano, Biondi del Partito liberale, Ajello del Partito radicale e Giuliano del Gruppo misto (sinistra indipendente). Il provvedimento ha trovato alla Camera unanime consenso e mi auguro che altrettanto avvenga al Senato.

Ciò premesso, a maggior chiarimento del dissidio interpretativo di cui ho sopra detto, desidero leggere alcuni brani delle comunicazioni intercorse tra il Ministero degli affari esteri, l'INPS e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Il primo fa sapere che: « ... questo Ministero, esaminata la nuova formulazione dell'articolo 34, primo comma, n. 4, della legge 9 febbraio 1979, n. 38, ritiene valida una interpretazione più ampia di quella prospettata da questo Istituto. Per vero, l'espressione legislativa « trattamento previdenziale », contenuta nel citato articolo 34, primo comma, n. 4, non può non ritenersi estesa ad ogni forma di previdenza sociale applicabile al

personale a contratto in servizio di cooperazione allo sviluppo, in armonia con i principi della Costituzione (articoli 3 e 38) e con le norme di ordine pubblico che regolano le assicurazioni sociali dei lavoratori. Il successivo comma dell'articolo 34 (ipotesi di malattia, lesione dell'integrità fisica o morte, durante il servizio o per causa di servizio) è quindi da intendersi in senso non già limitativo, ma specificativo, con esclusivo riferimento alle garanzie « assicurative » ed « assistenziali » di legge, ferma restando la garanzia « previdenziale » espressamente prevista nelle prime parole del primo comma, n. 4, dello stesso articolo. ».

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale comunica, a sua volta: « ... Che la posizione giuridica del personale di cui trattasi sia del tutto particolare è peraltro evidente ove si consideri che prima la legge n. 1222 del 1971 e poi la legge 9 febbraio 1979, n. 38, che ha abrogato la precedente, disciplinano in modo autonomo il trattamento normativo ed economico di detto personale. »; e continua: « ... Inoltre, la nuova disciplina di cui alla legge n. 38 del 1979 ha eliminato le eccezioni di trattamento operate dalla precedente normativa, in quanto in nessun caso garantisce una copertura assicurativa ai fini pensionistici e prevede soltanto che tutto il personale di volontariato civile sia obbligatoriamente assicurato "almeno" per la malattia, infortunio e morte. Ciò importa, evidentemente, che a decorrere dall'entrata in vigore della menzionata legge n. 38, anche nei confronti dei volontari in servizio civile indicati alla lettera b) dell'articolo 26 della legge n. 1222, già soggetti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, viene meno la garanzia dell'iscrizione a tale forma di assicurazione sociale. A questo proposito, premesso che non è dato all'interpretazione trasformare i criteri fissati dalla norma di legge, appare infondata la tesi formulata dal Ministero degli affari esteri secondo la quale l'iscrizione all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti dovrebbe essere mantenuta in quanto l'espressione

legislativa contenuta nell'articolo 34, primo comma, n. 4, della legge n. 38, specificherebbe le garanzie "assicurative" e "assistenziali" di legge e non porrebbe invece limiti alla garanzia "previdenziale", la quale sarebbe estesa ai vari istituti giuridici che realizzano gli obiettivi di previdenza sociale ».

Mi pare di poter affermare che la interpretazione restrittiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale abbia voluto giocare sulle parole, sulla parola « almeno », che può non avere il significato che le si vuole dare, e sulla parola « previdenziale » da aggiungere alle altre « assicurative » e « assistenziali ». Al tempo stesso mi pare di poter affermare che secondo il criterio informatore della legge n. 1222, nel momento in cui si sono creati nuovi istituti e gli stanziamenti sono stati portati a centinaia, migliaia di miliardi per valorizzare la nostra cooperazione nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, il legislatore non poteva certamente voler diminuire i titoli e i diritti di uomini che in questa stessa cooperazione risultano impegnati.

Purtroppo, va aggiunto che anche il Ministero della sanità ha adottato criteri restrittivi per quanto riguarda il personale sanitario cooperante inviato nei Paesi in via di sviluppo. Nei decreti di riconoscimento e di equipollenza del servizio rilasciati a detto personale dallo stesso Ministero, anche dopo l'entrata in vigore della suddetta legge n. 38, viene completamente ignorato quanto disposto dall'articolo 24, ultimo comma, della stessa legge, che così si esprime: « Ad ogni altro effetto giuridico e salve più favorevoli disposizioni di leggi speciali, le attività di servizio prestate in Paesi in via di sviluppo dal personale di cui agli articoli 20, 21 e 33 della presente legge, sono riconosciuti equivalenti ad analoghe attività professionali prestate nell'ambito nazionale ».

In pratica, il Ministero della sanità si richiama nei suoi decreti di riconoscimento solamente:

a) ai disposti della legge n. 753 del 10 luglio 1960 concernente pure in generale il

servizio prestato all'estero dai sanitari italiani, riconoscendolo valido ai soli fini dell'ammissione ai concorsi e come tale valutabile nei concorsi medesimi, escludendo ogni diritto al trattamento di quiescenza e alla ricostruzione di carriera;

b) ai disposti della legge n. 148 del 18 aprile 1974, art. 42, concernente pure in generale il servizio prestato all'estero dai sanitari italiani, valutandolo equivalente al servizio di ruolo prestato in Italia, ma solo ai fini dell'ammissione agli esami di idoneità e, con punteggio ridotto al 10 per cento, nei concorsi di assunzione.

È evidente che la lettera e lo spirito della legge n. 38, al sopracitato articolo 24, volessero chiaramente riferirsi in modo specifico al servizio prestato nei Paesi in via di sviluppo, e non genericamente « all'estero » come le precedenti leggi, dai volontari ed esperti italiani in programmi di cooperazione approvati dal Ministero degli affari esteri e che tale servizio dovesse essere riconosciuto equivalente al servizio prestato in Italia « ad ogni effetto giuridico » e non solamente come titolo per l'ammissione ai concorsi e per l'ammissione agli esami di idoneità.

A dimostrazione di come certi problemi non possano essere valutati a tavolino, tra « scartoffie » che sono ben lontane da quella che è una realtà spesso vissuta con sofferenza e fatica, desidero, inoltre, far rilevare che addirittura si pretendeva di non concedere il riconoscimento a chi, pur svolgendo attività sanitaria in istituti sanitari dei Paesi in via di sviluppo, non potesse dimostrare di prestare la propria assistenza ad un numero di letti identico a quello previsto dall'inquadramento italiano per le prestazioni svolte in ambito nazionale. Questo, senza tener conto che in moltissimi ospedali dei Paesi del Terzo mondo spesso nello stesso letto vi sono due e perfino tre malati.

A questo punto, poi, non possiamo neanche ignorare che da quattro anni nessuna rivendicazione, nessuno sciopero sono stati fatti dai volontari, nè da parte di coloro già in attività prima della legge n. 38 ai quali è stato tolto il riconoscimento prima concesso,

nè da parte di coloro che avendo iniziato la propria attività con la legge n. 38 non hanno mai avuto la sicurezza di un riconoscimento.

Per tutti questi motivi si rende necessario che il Parlamento addivenga all'interpretazione autentica cui i tre articoli del disegno di legge in esame tendono al fine di eliminare le conseguenze dannose delle interpretazioni restrittive sin qui date.

Il primo articolo del disegno di legge, pertanto, addiviene ad una interpretazione che non lascia adito ad ulteriori equivoci specificando che il servizio prestato in Paesi in via di sviluppo dal personale di cui agli articoli 20, 21 e 3² della legge n. 38 è riconosciuto equivalente per intero ad analoghe attività professionali di ruolo prestate in Italia e ad ogni effetto giuridico, in particolare per l'anzianità di servizio, per la progressione della carriera, per il trattamento di quiescenza e previdenza e per l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio.

Sulla validità della formulazione « di ruolo » si tenga presente che essa costituisce un semplice riferimento al parametro per la valutazione dei titoli.

L'articolo 2, ovviando all'interpretazione restrittiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di cui ho già detto, in conseguenza della quale sono stati rifiutati dal 1979 i versamenti dei contributi INPS che il Ministero degli affari esteri aveva regolarmente effettuato, vigente la legge n. 1222 del 1971, provvede opportunamente ad aggiungere ai casi espressamente previsti di trattamento previdenziale, quelli di invalidità, vecchiaia e superstiti presso il fondo pensioni lavoratori dipendenti.

L'iscrizione dei volontari al fondo pensioni lavoratori dipendenti è valido per due motivi: il primo è che viene assecondata la tendenza già in atto nel volontariato di una permanenza più lunga nei Paesi in via di sviluppo (la legge ne prescrive una di « almeno due anni »); il secondo motivo è che, contrariamente a quanto si pensa comunemente, i volontari raramente sono giovani alla loro prima esperienza e, in ogni caso, si dovrebbe

favorire l'inserimento dei volontari provenienti dal mondo del lavoro e quindi ricchi di una professionalità utile ai Paesi in questione.

In entrambi i casi la mancata iscrizione all'INPS costituirebbe una penalizzazione per chi intende porsi al servizio della cooperazione in qualità di volontario.

Sempre in materia di trattamento previdenziale l'articolo 2 del disegno di legge prevede ad adeguare l'ultima parte dell'articolo 34 della legge n. 38 alle vigenti norme sul diritto di famiglia.

L'articolo 3 estende i benefici dei precedenti articoli a tutto il personale che abbia prestato servizio nei Paesi in via di sviluppo, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 38, anche se già rientrato in Italia.

Concludo, ripetendo l'auspicio di un'approvazione unanime del disegno di legge da parte del Senato, così come è avvenuto alla Camera, non per premiare e nemmeno privilegiare, ma soltanto per dare quei diritti e riconoscimenti che lavoratori, professionisti ed esperti hanno in Italia, a maggior ragione, a coloro che si adoprano con tanta buona volontà, tanto sacrificio, ed anche con pericolo, nella cooperazione per lo sviluppo economico, morale e politico dei Paesi emergenti, tenendo alto il prestigio del nostro Paese.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

Poichè nessuno domanda di parlare, la dichiaro chiusa.

F I O R E T , sottosegretario di Stato per gli affari esteri. Le anomalie interpretative che si sono verificate in sede di applicazione della legge 9 febbraio 1979, n. 38, sono state efficacemente evidenziate dal relatore, senatore Marchetti. Il Governo fa proprie le considerazioni svolte e, pertanto, concorda nel dire che il presente disegno di legge non rappresenta che una forma di interpretazione autentica della legge, esprimendo il suo parere favorevole.

P R E S I D E N T E . Passiamo, ora, all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

Art. 1.

Il quinto comma dell'articolo 24 della legge 9 febbraio 1979, n. 38, è sostituito dal seguente:

« Salvo più favorevoli disposizioni di legge, le attività di servizio prestate in un paese in via di sviluppo dal personale di cui agli articoli 20, 21 e 33 della presente legge, sono riconosciute ad ogni effetto giuridico equivalenti per intero ad analoghe attività professionali di ruolo prestate nell'ambito nazionale, in particolare per l'anzianità di servizio, per la progressione della carriera, per il trattamento di quiescenza e previdenza e per l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio ».

E approvato.

Art. 2.

L'articolo 34, n. 4), della legge 9 febbraio 1979, n. 38, è sostituito dal seguente:

« 4) il trattamento previdenziale, assicurativo ed assistenziale, almeno per i casi di malattia, infortunio, morte, nonché invalidità, vecchiaia e superstiti presso il fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Tale trattamento deve prevedere l'assicurazione per le malattie — limitatamente

alle prestazioni sanitarie — e la stipulazione di un contratto assicurativo per la liquidazione di un equo indennizzo per lesioni di integrità fisica derivanti da infortuni occorsi o da infermità contratte durante il servizio; nonché una indennità per il caso di morte durante il servizio o per cause di servizio da corrispondere agli aventi diritto secondo le disposizioni di legge o, in mancanza di essi, ad altra persona designata dal volontario ».

E approvato.

Art. 3.

Le disposizioni di cui ai precedenti articoli si applicano a tutto il personale che sia stato inviato all'estero in base agli articoli 20, 21 e 33 della legge 9 febbraio 1979, n. 38, anche se già rientrato in Italia.

E approvato.

L'esame degli articoli è così esaurito. Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

E approvato.

I lavori terminano alle ore 11,30.