

N. 130-A e 134-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI IV E XIII

(GIUSTIZIA - LAVORO)

(RELATORI: ANDREUCCI E BUTTÈ)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

STORTI, CALVI, SABATINI, CAPPUGI, GITTI, COLLEONI, ZANIBELLI, BIAGGI NULLO, DONAT-CATTIN, PAVAN, TOROS, GORRIERI, CENGARLE, CASATI, SCALIA, GALLI, AZIMONTI, MARTONI, MAROTTA VINCENZO, BUTTÈ, BIANCHI GERARDO, CARRA, CURTI AURELIO, PENAZZATO, COLOMBO VITTORINO, BIANCHI FORTUNATO, GERBINO, RAMPA

Presentata il 22 luglio 1958

Disciplina dell'impiego di mano d'opera nella concessione di lavori in appalto

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAGLIETTA, BETTOLI, CIANCA, ARMAROLI, ARENELLA, BUFARDECI, SAVOLDI, GATTO VINCENZO, SANNICOLÒ, AMICONI, CURTI IVANO, VESTRI

Presentata il 22 luglio 1958

Protezione dei lavoratori contro alcune forme anomale di appalto

Presentata alla Presidenza il 7 settembre 1959

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le due proposte di legge che ora vengono sottoposte alla discussione plenaria hanno compiuto il loro iter presso la Commissione Industria, che ha

espresso il suo parere favorevole, e, successivamente, presso le Commissioni Giustizia e Lavoro le quali, dopo una elaborazione compiuta in Comitato ristretto, hanno appron-

tato ed approvato un nuovo testo frutto della proficua collaborazione delle due Commissioni.

È pertanto a questo testo che si riferiscono le illustrazioni dei relatori.

La necessità di regolare in modo più efficace il contratto di appalto nelle sue interferenze con i rapporti di lavoro è apparsa già nelle proposte presentate al Parlamento nella scorsa legislatura dall'onorevole Pastore ed altri (n. 1609 della Camera dei Deputati) e dall'onorevole Di Vittorio ed altri (n. 2334 della Camera dei Deputati); ma tale necessità ancora più chiaramente è emersa dalle conclusioni che in argomento è pervenuta la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia.

Sulla scorta delle ampie constatazioni e considerazioni fatte sul fenomeno dalla Commissione d'inchiesta e accogliendone i giudizi ed i suggerimenti è possibile distinguere due gruppi di fatti: il primo, quello che si riferisce a imprese che preferiscono appaltare a terzi l'assunzione della mano d'opera pur mantenendo la direzione dei lavori da eseguirsi da questa mano d'opera che rimane, agli effetti dell'impiego, al proprio servizio. Il secondo riguarda le imprese che appaltano un particolare lavoro o servizio pur essendo essi ricorrenti in via normale nel ciclo produttivo delle imprese stesse (pulizia dei locali, manutenzione ordinaria degli impianti, esazione di canoni, impianti di apparecchi in rete, ecc.).

Entrambi questi casi debbono essere ritenuti nei loro effetti lesivi degli interessi dei lavoratori.

Infatti la organizzazione della produzione in una impresa sarebbe indubbiamente più economica se fatta direttamente piuttosto che tramite l'intermediario, ove il fattore lavoro fosse e dall'impresa e dall'intermediario trattato e retribuito secondo quanto dispongono i contratti normativi e fissanti il minimo salariale, essendo evidente che il terzo intermediario opera per un utile che si aggiunge ai costi normali.

Poichè non appare logico che tale operazione avvenga con un aumento del costo di produzione, risulta evidente — ed in questo senso attesta la documentazione raccolta dalla Commissione d'inchiesta — che tale pratica va a discapito dei lavoratori, per la irregolarità dell'assunzione, per la costituzione del rapporto senza la garanzia del minimo di retribuzione, e senza, spesso, quelle garanzie di sicurezza sul lavoro nelle forme preventive di infortuni o di quelle previdenziali a favore dei prestatori d'opera.

Nel secondo caso l'appalto di un lavoro o di un servizio continuato inerente all'attività normale dell'impresa, tende ad evitare l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato e a non applicare ad essi i contratti che regolano i rapporti di lavoro con i dipendenti dell'impresa appartenente ad uno specifico settore.

Anche qui, in pratica, si ricerca una prestazione, da ottenersi tramite l'appalto, a costi inferiori in quanto eludente le garanzie che sono invece fornite ai dipendenti dell'impresa appaltante.

Sia, dunque, il caso nel quale del lavoratore è indirettamente impiegato nell'impresa, sia il caso nel quale un'opera o un servizio continuamente ricorrente nel ciclo produttivo è affidato in via normale a un'impresa o a prestatori d'opera senza vincolo di dipendenza, sono entrambi distorsioni del corretto impiego del contratto di appalto a danno dei lavoratori.

Se, infatti, esaminiamo i due casi in relazione al diritto vigente rileviamo tale distorsione.

L'appalto di mere prestazioni di lavoro mediante l'impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore è impropriamente denominato appalto.

A questa conclusione ci porta l'esame delle disposizioni del Codice civile. All'articolo 1655 è precisamente configurato l'appalto, un contratto, cioè, con il quale una parte assume, con organizzazione di mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Di questi tre elementi, che sono tutti insieme necessari per caratterizzare l'appalto, si rileva che nell'appalto di mere prestazioni di lavoro vi è la presenza del solo primo elemento — e non sempre completamente — così che senza difficoltà si può parlare di esecuzione « a regia » in cui per la scomparsa quasi di ogni autonomia dell'appaltatore non sembra si possa più parlare di appalto. Perché si possa parlare di appalto, infatti, bisogna che all'assuntore sia riservato un certo grado di autonomia nell'esecuzione dell'opera. Se invece anche questo limite non viene rispettato e l'assuntore si riduce ad agire come « *nudus minister* » del committente, il contratto, pur non essendo nullo, assume, però, un'altra natura e non si ha più appalto, ma lavoro subordinato (a cottimo).

Ne è possibile invocare l'articolo 1559 del Codice il quale definisce il contratto di somministrazione come quello « col quale una parte

si obbliga, verso il corrispettivo di un prezzo, ad eseguire a favore dell'altra, prestazioni periodiche e continuative di cose». Qualche interpretazione di questo articolo tendeva a comprendere anche la fornitura di servizi. Il nuovo Codice, invece, parlando solo di prestazioni di cose ha esplicitamente escluso i servizi dal campo della somministrazione e per converso ha esplicitamente posto il compimento di un servizio come uno dei possibili oggetti dell'appalto.

È pertanto chiaro ed evidente che non vi sono nel rapporto di esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore, gli elementi che possono far considerare tale contratto come contratto di somministrazione, essendo limitata in tale contratto la prestazione del somministratore, a « cose ». Così pure non è applicabile l'articolo 2222 del Codice civile il quale sotto il titolo « del lavoro autonomo » disciplina il contratto di opera e lo definisce « quando una persona si obbliga a compiere verso corrispettivo, una opera o un servizio, con lavoro prevalente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente ».

Tale definizione ci conduce ad escludere che i rapporti in esame possano essere ricondotti nella generalità dei casi a quelli fissati dall'articolo 2222 pur prospettandosi nella casistica dell'esecuzione di mere prestazioni di lavoro, mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore, questa possibilità, che nella proposta in esame, del resto, non s'intende vietare.

È bene, perciò, soffermare la nostra attenzione su questo fatto e, tenendo in considerazione i limiti e la portata dell'articolo 2222 del Codice civile, sgomberare il terreno dalla preoccupazione di voler introdurre modificazioni nel Codice civile; preoccupazione che nella discussione generale delle proposte è affiorata e che, tuttavia, affronteremo qui di seguito.

Nell'articolo 2222 del Codice civile sono due gli elementi che caratterizzano la prestazione d'opera. Una l'esistenza di un'impresa, sia pure piccola, ma individuale o familiare con organizzazione autonoma nell'esecuzione del lavoro, che assume il rischio per il compimento di un'opera o di un servizio. L'altra, il carattere prevalentemente personale dell'impresa stessa, con impiego di manodopera data dall'imprenditore e dai suoi familiari e talvolta con apporto marginale di lavoratori estranei alla famiglia dipendenti dal piccolo imprenditore.

È pressoché nulla, in sostanza, nella fattispecie considerata dall'articolo 2222 del Codice civile l'esistenza di un lavoro subordinato fra l'imprenditore e terzi estranei; ma prevale per il lavoro una organizzazione sociale, o meglio ancora comunitaria, che nella universale comunione dei beni che si concreta nella famiglia, rende impossibile lo sfruttamento da parte dell'imprenditore, solo formalmente tale, sui lavoratori, in realtà interamente ed integralmente partecipanti agli utili del loro lavoro; cosicché l'impresa familiare molte volte soffre, nella sua vita economica, della presenza di terzi, che non godendo della comunione familiare, sono inseriti spesso con scarso risultato economico per l'imprenditore, nell'impresa stessa.

La distinzione fra il contratto d'appalto e il contratto d'opera non è fondata sulla natura delle rispettive posizioni, tra le quali non esiste alcuna differenza quantitativa, dovendo entrambe consistere in un *opus* (opera o servizio); ma nel duplice elemento della organizzazione dei mezzi necessari e della gestione a proprio rischio.

Pertanto, quando l'opera o il servizio è prestato da una grande o media impresa che si valga della propria organizzazione, si ha appalto, mentre quando l'opera o il servizio è prestato dall'obbligato con lavoro prevalentemente proprio si ha un contratto d'opera.

Un precedente divieto di interposizione ci è offerto dall'articolo 2127 del Codice civile. In esso « è vietato all'imprenditore di affidare ai propri dipendenti lavori a cottimo da eseguirsi da prestatori di lavoro assunti e retribuiti direttamente dai dipendenti medesimi ».

La norma è intesa ad evitare che l'imprenditore tenti di sottrarsi alle conseguenze dell'assunzione diretta dei prestatori di lavoro, ricorrendo all'espedito di farli assumere, dipendere e retribuire dai propri cottimisti.

Tale norma, così come è formulata deve considerarsi insufficiente e la Commissione d'inchiesta, che ha emesso tale giudizio, rileva « innanzitutto che essa si limita all'ipotesi in cui la persona interposta sia un dipendente dell'imprenditore, il che rende delicata la possibilità, risalendo al principio generale, di applicare la norma all'imprenditore autonomo che senza vincoli di subordinazione e senza che sussista un rapporto di lavoro, assuma la funzione di fornire manodopera ». Inoltre vi è questione nella forma di compenso e debolezza dell'unica sanzione che rende l'imprenditore principale direttamente responsabile, nei confronti dei prestatori di

lavoro assunti dall'appaltatore, degli obblighi derivanti dai contratti di lavoro. Tanto più che ancora non è in essere l'applicazione *erga omnes* dei contratti collettivi.

Tuttavia la norma dettata dall'articolo 2127 costituisce un argomento sufficiente a giustificare la aderenza al sistema del nostro codice della norma che ora viene proposta all'articolo 1 della legge in esame.

Concludendo l'analisi sul punto « esecuzioni di mere prestazioni di lavoro mediante l'impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore » si può affermare che la materia non è disciplinata dal Codice civile direttamente; che trattasi in sostanza di un contratto innominato, alla cui disciplina può porsi mano senza preoccupazioni di modificazioni del Codice civile; ma facendo riferimento a norme già in esso contenute e nello spirito con cui nella storia della legislazione civile, la regolamentazione degli istituti si è andata man mano ampliando, quando nella pratica della vita nuove forme contrattuali sono sorte e si è ritenuto per ragioni di politica legislativa regolarle non solo e non tanto con riferimento ai principi generali ma con una precisa disciplina adeguata alla nuova realtà.

* * *

Di natura diversa è la *ratio legis* che ha suggerito la norma contenuta nell'articolo 3 del progetto.

Si è già fatto cenno al rilievo della Commissione parlamentare d'inchiesta e si sono dette le ragioni di carattere sociale che hanno determinato il rilievo.

L'articolo 3 introduce il criterio che nell'appalto di opere e di servizi che possono essere tecnicamente giustificati, si abbia ad ovviare agli inconvenienti lamentati assicurando ai dipendenti dell'impresa appaltatrice « un trattamento minimo inderogabile retributivo e garantendo un trattamento normativo non inferiore di quello spettante ai lavoratori dipendenti dalle imprese appaltanti ».

Tale assicurazione è garantita dalla solidarietà passiva tra l'impresa appaltante e l'impresa appaltatrice.

Questo concetto della solidarietà è indubbiamente nuovo, sebbene *in nuce* il legislatore all'articolo 1676 del Codice civile, sia pure limitatamente, lo abbia introdotto.

Tuttavia questo richiamo non è di tale rilievo da giustificare l'estensione della nuova norma.

La solidarietà nel contratto di appalto sembra snaturare il contratto stesso, perché carattere fondamentale di tale contratto è l'assunzione da parte dell'appaltatore del compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Il rapporto così definito non ammette normalmente che vi sia solidarietà fra l'appaltatore e l'appaltante nei confronti di terzi creditori dell'appaltatore.

Si fa eccezione a questi principi in giurisprudenza, quando nell'appalto venendo meno l'autonomia dell'appaltatore, viene meno altresì la sua responsabilità tecnica; sicché come è ormai *ius receptum* quando l'appaltatore esegue come *nudus minister* l'opera a lui affidata in conformità alle istruzioni del committente, questi è direttamente responsabile delle eventuali conseguenze dannose che siano derivate dall'esecuzione dell'opera stessa.

Ed anche in questo caso non si può parlare di vera e propria solidarietà.

La norma che si vuole introdurre, perciò, è modificativa della regolamentazione del contratto di appalto.

La opportunità di essa, pare ai relatori, non discutibile e superabile la difficoltà della modificazione dei principi.

Normalmente la solidarietà nelle obbligazioni scaturisce da un patto contrattualmente assunto; non vi è solidarietà *ex lege* che possa essere richiamata come analogia, per giustificare la solidarietà che si intende con questa proposta instaurare, se non quella prevista dall'articolo 1676 e, forse impropriamente, la solidarietà del conduttore e del sub-conduttore nei confronti del locatore nel contratto di locazione (articolo 1595 del Codice civile).

Abbiamo, tuttavia, affermata la necessità di una modificazione anche se incidente sul sistema, e ciò per un obbligo di carattere sociale realizzante una concreta giustizia.

Il potere di cui l'autorità popolare ci ha investiti, ci impone di superare quelle difficoltà di ordine anche giuridico, che il sistema del diritto in vigore può opporre; ma che non trovano giustificazione alcuna, quando ostacolano o comunque compromettano l'applicazione delle norme costituzionali che il popolo italiano ha liberamente dettate.

La Costituzione, infatti, all'articolo 36 enuncia il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionale alla quantità ed alla qualità del suo lavoro. Tale diritto rimarrebbe frustrato ove per una distinzione creata ad arte la qualità del lavoro, che è sempre in relazione all'organismo nel quale il lavoro

si presta, venisse valutata avulsa dall'organismo stesso e ciò si ottenesse attraverso la interposizione di una impresa che contratta con l'impresa appaltatrice una produzione o un servizio che è parte sostanziale del ciclo produttivo dell'impresa appaltante.

Gli esempi sono numerosi, basti quello di una impresa di produzione ed erogazione di energia elettrica, nella quale anche le operazioni di lettura dei contatori e di esazione delle bollette dei contatori, così come gli allacciamenti e le riparazioni delle linee, sono operazioni inerenti strettamente al ciclo di attività dell'impresa stessa.

L'appalto di uno di questi servizi, mette il prestatore d'opera dipendente dall'impresa appaltatrice in condizione di accettare un rapporto di lavoro che non tiene conto della retribuzione e del minimo normativo dei dipendenti della Società per la produzione e distribuzione dell'energia elettrica, secondo la categoria a cui il lavoratore potrebbe aspirare data la quantità e qualità del lavoro che presta, e ciò è patente violazione della norma costituzionale.

Introducendo il concetto della solidarietà tra impresa appaltante e impresa appaltatrice si rende possibile al lavoratore la retribuzione che la Costituzione gli attribuisce e riconosce, rendendo innocui — solo nei confronti del lavoratore — quei contratti di appalto cui viene fatto ricorso solo per la sottintesa violazione dei diritti dei lavoratori.

Il divieto di appalto di mera manodopera deve valere anche per l'Amministrazione pubblica in generale. A questo proposito le Commissioni non si sono nascoste le difficoltà di natura pratica e giuridica che incontrerà la pubblica amministrazione nell'applicazione delle norme proposte. Tuttavia si è ritenuto di non ammettere eccezione, pur non fissando le procedure, e invitare il Governo a provvedere per rendere operante le norme se otterranno l'approvazione delle Camere. A tal fine le Commissioni riunite hanno predisposto un ordine del giorno.

* * *

L'esame degli articoli rende necessaria qualche ulteriore delucidazione sulla portata delle norme proposte e faremo ciò brevemente.

L'articolo 1 della proposta:

a) fa divieto di appalto per l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore;

b) allarga il divieto contenuto nell'articolo 2127 del Codice civile estendendo ai terzi e a società cooperative il divieto stesso;

c) precisa che il divieto si estende a quei casi in cui si maschera un appalto di mera manodopera con un contratto in cui dall'appaltante vengono prestate all'appaltatore macchine, attrezzature, ecc., di proprietà dell'appaltante da usare nell'esecuzione dell'appalto stesso;

d) estende il divieto alle aziende di Stato e degli Enti pubblici anche se gestiti in forma autonoma, fissa come conseguenza della mancata osservanza del divieto, meramente civile, l'obbligo da parte dell'imprenditore inadempiente, di considerare a tutti gli effetti come suoi dipendenti tutti i lavoratori occupati con i contratti che si sono vietati.

Nella dizione dell'articolo ricorre il termine di *appalto* e *subappalto* usato impropriamente secondo la dimostrazione fattane nella parte precedente della presente relazione.

Si ravviserebbe, perciò, l'opportunità di modificare la dizione con termini più propri e precisamente al comma primo omettere le parole « *in appalto o in subappalto* » e sostituire la parola « *appaltatore* » con quella di « *intermediario* ».

Parimenti al terzo comma al posto di « *appalto* » si dovrebbe porre la parola « *esecuzione* ».

L'articolo 2 commina sanzioni penali per gli inadempienti in una misura che appare equa per rendere operante il precetto.

A proposito dell'inciso contenuto nell'articolo in esame, è sorta una discussione in quanto qualche commissario non riteneva necessario menzionare che ferma restasse « l'applicazione delle sanzioni previste per la violazione della legge 29 aprile 1949, n. 264, e delle altre leggi ».

La legge menzionata contiene provvedimenti di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati, e all'articolo 27 commina pene per chi esercita mediazione per il collocamento dei lavoratori al di fuori degli organi preposti al collocamento, e per i datori di lavoro che in dispregio delle norme sul collocamento assumono il personale non col tramite degli Uffici di Collocamento. La maggioranza dei commissari ha ravvisata l'opportunità di mantenere l'inciso considerando che nella fattispecie prevista dall'articolo 1 è configurato un reato diverso da quello previsto dalla legge 29 aprile 1949, n. 264.

È possibile, infatti, che si verifichi il fatto vietato anche se vi è un adempimento degli

obblighi derivanti dalla legge sul collocamento.

Si può, inoltre, ipotizzare il concorso di due reati in un medesimo fatto, ove non vi sia ricorso agli Uffici di collocamento per l'assunzione dei lavoratori.

L'articolo 3 introduce per gli appalti veri e propri di opere e servizi, l'obbligo da parte dell'appaltante di retribuire i lavoratori da lui dipendenti, come fossero dipendenti dell'impresa appaltante.

Si stabilisce in ciò solidarietà fra l'appaltante e l'appaltatore nei riguardi dei lavoratori, e ciò anche per l'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi di previdenza e assistenza.

Si impone, inoltre, all'apprenditore l'obbligo della vigilanza sull'appaltatore per l'osservanza, nei confronti dei dipendenti dell'appaltatore, delle norme di sicurezza e di igiene sul lavoro.

Per completezza di materia analizziamo l'articolo 5 prima dell'articolo 4.

Il quinto articolo della legge fissa i casi nei quali le disposizioni dell'articolo 3 non si applicano.

Queste esclusioni sono conseguenti alle ragioni poste a sostegno della proposta contenuta nell'articolo 3 della legge e pare, ai vostri relatori, che esse tolgano ogni dubbio sulla opportunità di natura economico-sociale della proposta stessa.

La esclusione di cui alla lettera *f*) in particolare stanno a confermare gli intendimenti della proposta; e sottoponendo gli appalti in essa enunciati all'Ispettorato del lavoro, perché ne autorizzi la esclusione dalla disciplina dell'articolo 3, determina un esame preventivo che se renderà, specie nei primi tempi, alquanto macchinosa la procedura, tuttavia eviterà il ricorso al giudice, le penalità conseguenti alle violazioni, le questioni civili che sono sempre di danno ai lavoratori e ai datori di lavoro.

L'articolo 4 fissa un termine — un anno — per l'esercizio dei diritti spettanti ai prestatori di lavoro ai sensi dell'articolo 3, nei riguardi degli imprenditori appaltanti.

Si è ampiamente discusso sull'opportunità di introdurre tale termine di decadenza e le tesi prospettate sono state due.

I sostenitori della tesi contraria alla fissazione di un termine di decadenza hanno osservato che il Codice civile pone dei termini di prescrizione dei diritti del lavoratore verso il suo datore di lavoro in ordine alla retribuzione. Una volta affermata la solidarietà dell'appaltante con l'appaltatore, automatica-

mente i termini della legge operano nei riguardi dell'appaltante, come nei riguardi dell'appaltatore.

Fissare, quindi, un termine per l'esercizio dei diritti del lavoratore nei confronti dell'appaltante significa diminuire la efficacia dell'affermata solidarietà, limitandola nel tempo.

I sostenitori della tesi favorevole alla fissazione di un termine hanno affermato che la proposizione di un termine mette in allarme il lavoratore e lo spinge a far valere con sollecitudine i suoi diritti e d'altra parte non lega per un termine molto lungo l'appaltatore e l'appaltante alla solidarietà e rende più spedita la liquidazione dei loro rapporti.

I commissari in maggioranza hanno accettato la proposta di fissare il termine stabilendolo, appunto, in un anno.

Questa decisione ci pone alcune meditazioni che ci permettiamo di esporre nella eventualità che si pensasse di rivedere la questione.

L'inosservanza delle norme previste dall'articolo 3 costituisce un reato come poi è detto all'articolo 6 della legge. L'accertamento del reato viene fatto nei confronti dell'appaltatore e da tale accertamento può dipendere l'obbligo o meno dell'appaltatore di applicare ai lavoratori dipendenti il trattamento previsto dall'articolo 3 e conseguentemente da tale accertamento può dipendere la solidarietà dell'appaltante.

L'accertamento può essere promosso, quando è passato un anno dalla cessazione del rapporto di lavoro, e il lavoratore è decaduto dal diritto di esperire l'azione nei confronti dell'appaltante. L'azione penale non fa rivivere certamente l'azione civile prescritta ed il lavoratore potrà trovarsi affermato un diritto, senza alcuna possibilità di realizzare il contenuto economico di tale suo diritto nei confronti dell'appaltante normalmente più solido sotto l'aspetto economico dell'appaltatore.

Forse è opportuno aggiungere alla fine dell'attuale articolo 4 la frase « *o dalla condanna dell'imprenditore appaltatore per il reato previsto e punito dall'articolo 6 della presente legge* ». All'articolo 6 è comminata la pena pecuniaria all'appaltatore nei casi di inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, ed è statuito che l'imprenditore appaltatore sia civilmente responsabile per l'ammenda.

Le Commissioni hanno approvato il testo che sottoponiamo modificando il primo proposto che comminava l'ammenda all'imprenditore e all'appaltatore per il medesimo

fatto: ciò è apparso non opportuno e non conseguente al testo dell'articolo 3.

Nell'articolo 3 è fissata una solidarietà di carattere civile fra i due imprenditori, assurdo sarebbe trasformare tale solidarietà in correatà dovendosi ritenere responsabile penalmente colui che pone in essere un fatto delittuoso e non altri a tale fatto estraneo.

Questi è tenuto solo civilmente a garantire in solido un trattamento fissato e non a rispondere di una altrui contravvenzione ciò che non è concepibile nel diritto penale vigente.

Nei confronti della proposta di ritenere il fatto delitto e non contravvenzione onde fosse possibile un esame sul dolo dell'imprenditore appaltante e fosse superata la difficoltà sopra posta è prevalsa l'opinione di ritenere civilmente responsabile per l'ammenda l'imprenditore.

Tale decisione, tuttavia, si pone in termini di contrasto con il disposto dell'articolo 4 e si ha questa conseguenza che ove l'accertamento penale avvenga dopo un anno dalla cessazione dell'appalto, l'imprenditore rimane solidale all'appaltante per il pagamento dell'ammenda; ma non è più solidale con lo stesso per gli obblighi nei riguardi del lavoratore.

Non possono i relatori esimersi dal notare che decidendo così le Commissioni hanno ritenuto che in ogni caso persistesse il rapporto di solidarietà fra l'imprenditore appaltante e sussistesse tale rapporto oltre i limiti dell'azione civile riconosciuta al lavoratore e nei confronti dell'Amministrazione della Giustizia.

La responsabilità per l'ammenda scaturisce dall'obbligo dettato all'imprenditore dall'articolo 3 di garantire l'osservanza delle disposizioni di legge, non solo, ma di invigilare perché tale osservanza sia ritenuta presente dall'appaltante.

Onorevoli colleghi, alla fine della presentazione di una proposta di legge con le chiare finalità enunciate nell'introduzione, sembra che si possa dichiarare raggiunto lo scopo con dispositivi che rispondono ai suggerimenti della Commissione parlamentare d'inchiesta quando chiedeva una disciplina giuridica che tenesse conto della varietà delle situazioni, evitando di lasciare aperte lacune e zone grigie, senza imporre norme astratte, ma adeguate ad una giusta considerazione della difficoltà di fissare schemi rigidi di organizzazione aziendale, mirando piuttosto direttamente a concedere il massimo di tutela possibile ai lavoratori interessati, eliminando le più gravi sperequazioni esistenti.

I relatori si sono fatti scrupolo, nel limite delle loro possibilità, di chiarire l'esatta portata dell'inserimento delle nuove norme nella regolamentazione che dà all'appalto il Codice civile.

Essi giudicano che le modificazioni proposte costituiscano un utile correttivo all'istituto, necessario alla pratica attuazione dello stesso alla luce dei dettami della costituzione.

È quindi, una nuova tappa raggiunta lungo il cammino indicato dalla Carta fondamentale della Repubblica italiana per il concreto riconoscimento dei diritti dei lavoratori.

ANDREUCCI E BUTTÈ, *Relatori.*

PROPOSTE DI LEGGE

N. 130

ART. 1.

È vietato l'appalto di mano d'opera, sotto qualsiasi forma costituito.

I lavoratori assunti dall'appaltatore sono, a tutti gli effetti, da considerarsi dipendenti dell'imprenditore il quale è tenuto ad assicurare loro il trattamento economico previsto dai contratti collettivi e l'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi di assistenza e di previdenza.

ART. 2.

Nei casi di inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo precedente, è applicata all'imprenditore e all'appaltatore l'ammenda di lire 3.000 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di sua occupazione.

ART. 3.

Gli imprenditori che appaltano opere o servizi rientranti nella normale attività produttiva dell'azienda e da eseguirsi all'interno della medesima, compresi i lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti, sempreché le opere o i servizi siano regolati da un contratto di appalto regolarmente stipulato, sono tenuti in solido con l'appaltatore ad assicurare ai lavoratori da lui dipendenti il trattamento economico previsto dai contratti collettivi o, in mancanza, dalle tariffe locali vigenti e quanto altro attiene al rapporto di lavoro proprio dei prestatori d'opera delle aziende appaltanti.

Gli imprenditori stessi sono tenuti direttamente ad adempiere per conto dell'appaltatore tutti gli obblighi relativi alle leggi di assistenza e di previdenza.

I lavoratori dipendenti dall'appaltatore potranno far valere le loro ragioni nei confronti dell'imprenditore appaltante durante la esecuzione dell'appalto e non oltre tre mesi dalla cessazione del medesimo.

ART. 4.

Nel caso di inosservanza dell'articolo precedente, agli imprenditori appaltanti ed alle imprese appaltatrici si applica l'ammenda di lire 1.000 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di sua occupazione.

TESTO DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

È vietato all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono.

È altresì vietato all'imprenditore di affidare a dipendenti, a terzi o a società cooperative, lavori a cottimo da eseguirsi da prestatori di opere assunti e retribuiti da tali intermediari.

È considerato appalto di mere prestazioni di lavoro ogni forma di appalto o subappalto, anche per esecuzione di opere o di servizi, ove l'appaltatore impieghi capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante, quando anche per il loro uso venga corrisposto un compenso all'appaltante.

Le disposizioni dei precedenti commi si applicano altresì alle aziende dello Stato ed agli Enti pubblici, anche se gestiti in forma autonoma.

I prestatori di lavoro, che siano occupati dall'imprenditore nei casi cui si riferiscono i detti divieti, sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'imprenditore medesimo.

ART. 2.

In caso di inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo precedente è comminata all'imprenditore e all'appaltatore o altro intermediario l'ammenda di lire 2.000 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione, ferma restando l'applicabilità delle sanzioni penali previste per la violazione della legge 29 aprile 1949, n. 264, e delle altre leggi in materia.

ART. 3.

Gli imprenditori che appaltano opere o servizi, compresi i lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti, da eseguirsi nell'interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, sono tenuti in solido con quest'ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inde-

ART. 5.

Le disposizioni degli articoli precedenti si applicano anche allo Stato ed alle pubbliche amministrazioni.

N. 134

ART. 1.

È vietato all'imprenditore di affidare in appalto, subappalto od in qualsiasi forma di lavoro autonomo, a una o più persone fisiche o giuridiche, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro e la fornitura di mano d'opera, qualunque sia la natura dell'opera o servizio cui esse si riferiscono.

Il divieto si applica anche quando, ai fini dell'esecuzione delle prestazioni o delle forniture cui sopra, i lavoratori figurino costituiti in cooperativa, regolare od irregolare, o associati in qualsiasi altra forma.

ART. 2.

È vietato all'imprenditore di affidare in appalto od in qualsiasi forma di lavoro autonomo a una o più persone fisiche o giuridiche, l'esecuzione di opere o servizi che siano parte integrante dell'attività normale dell'azienda, oppure che, essendo accessori, abbiano carattere di continuità o di normale periodicità.

Può essere affidata in appalto soltanto l'esecuzione di opere o di servizi - accessori, occasionali od eccezionali, rispetto alle attività indicate nel comma precedente - compresi negli elenchi di cui all'articolo 8 della presente legge, purché eseguiti con capitali, macchine ed attrezzi di spettanza dell'appaltatore.

L'ultimo comma dell'articolo 1 si applica anche all'ipotesi di cui al presente articolo.

ART. 3.

Sono in ogni caso nulli i negozi giuridici posti in essere allo scopo di eludere le disposizioni degli articoli precedenti, salvi in ogni caso i diritti competenti ai lavoratori per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione.

ART. 4.

Negli appalti consentiti ai sensi del secondo comma dell'articolo 2 della presente legge, l'appaltatore è tenuto ad applicare al proprio personale, nonostante qualsiasi patto in contrario, il trattamento economico-normativo in vigore tra l'impresa appaltante e i propri dipendenti.

rogabile retributivo e ad assicurare un trattamento normativo, non inferiore a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti.

La stessa disciplina si applica agli appalti concessi dalle imprese che esercitano un pubblico servizio per le attività di esazione, lettura di contatori, installazione e manutenzione di reti di distribuzione, impianti di apparecchi e attività similari.

Gli imprenditori sono altresì tenuti in solido con l'appaltatore, relativamente ai lavoratori da questi dipendenti, all'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi di previdenza ed assistenza.

L'imprenditore committente è tenuto inoltre a vigilare affinché l'appaltatore osservi nei confronti dei propri dipendenti le norme di sicurezza e di igiene del lavoro ed ogni altra prevista dall'articolo 2087 del Codice civile e delle leggi speciali.

ART. 4.

I diritti spettanti ai prestatori di lavoro ai sensi dell'articolo precedente potranno essere esercitati nei confronti dell'imprenditore appaltante durante l'esecuzione dell'appalto e fino ad un anno dopo la data di cessazione del rapporto.

ART. 5.

Le disposizioni di cui all'articolo 3 della presente legge non si applicano:

- a) agli appalti per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti;
- b) agli appalti per installazione o montaggio di impianti e macchinari;
- c) ai lavori di manutenzione straordinaria;
- d) ai trasporti esterni da e per lo stabilimento;
- e) agli appalti che si riferiscono a particolari attività produttive, le quali richiedano, in più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa, sempre che tale impiego non abbia carattere continuativo;

f) agli appalti per prestazioni saltuarie ed occasionali, di breve durata, non ricorrenti abitualmente nel ciclo produttivo e nell'organizzazione dell'impresa. Per tali appalti l'esclusione dalla disciplina di cui all'articolo 3 dovrà essere autorizzata, di volta in volta, dall'Ispettorato del Lavoro competente.

ART. 5.

L'imprenditore committente è personalmente responsabile, a tutti gli effetti, nei confronti dei lavoratori occupati dall'impresa appaltante, nonostante qualsiasi patto in contrario, dell'osservanza degli obblighi stabiliti per l'appaltatore dall'articolo 4, ed è altresì solidamente responsabile con l'appaltatore nei confronti degli Istituti gestori delle assicurazioni sociali, per i pagamenti dei contributi di legge.

ART. 6.

L'imprenditore committente è tenuto a vigilare a che l'appaltatore osservi nei confronti dei propri dipendenti le norme di sicurezza e di igiene del lavoro ed ogni altra prevista dall'articolo 2087 del Codice civile e dalle leggi speciali.

ART. 7.

I contratti di appalto consentiti dalla presente legge devono essere notificati da entrambe le parti all'Ufficio del lavoro competente, con la specificazione delle opere o servizi a cui si riferiscono.

Entro il giorno precedente l'inizio delle opere o servizi assunti in appalto, l'appaltatore deve comunicare all'Ufficio del lavoro i nomi dei lavoratori addetti a tali prestazioni ed in seguito, entro tre giorni, le eventuali variazioni. Le parti devono altresì comunicare all'Ufficio del lavoro la cessazione del rapporto entro il terzo giorno successivo a quello del termine. Tali comunicazioni saranno ostensibili a chiunque ne faccia richiesta anche verbale all'Ufficio del lavoro.

Per i contratti di appalto di cui al 1° comma del presente articolo, in atto all'entrata in vigore della presente legge, la notifica di cui allo stesso comma va eseguita entro trenta giorni dalla stessa data.

ART. 8.

Il Governo è delegato ad emanare entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge le tabelle, per ciascun settore di attività produttiva, delle opere e servizi accessori, occasionali ed eccezionali per cui è consentita la concessione in appalto ai sensi del secondo comma dell'articolo 2 della presente legge, sentita una commissione composta di rappresentanti delle più importanti organizzazioni sindacali di lavoratori e di datori

ART. 6.

Nei casi di inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, è comminata alla appaltatore l'ammenda di lire 1.000 per ogni lavoratore cui si riferisce l'inosservanza e per ogni giornata di sua occupazione.

L'imprenditore è civilmente responsabile per il pagamento dell'ammenda di cui al comma precedente.

ART. 7.

La vigilanza sull'applicazione della presente legge è affidata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che la esercita attraverso l'Ispettorato del lavoro competente.

di lavoro a carattere nazionale, da nominarsi con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale.

ART. 9.

Salvo che il fatto non costituisca più grave o diverso reato, l'imprenditore che viola i divieti di cui agli articoli 1 e 2 è punito con l'ammenda di lire 2.000 per ogni lavoratore occupato in contravvenzione ai divieti stessi e per ogni giorno di occupazione; la pena è raddoppiata in caso di recidiva.

La violazione dell'obbligo di cui all'articolo 7 da parte dell'imprenditore è punita con l'ammenda da lire 10.000 a lire 20.000 per ogni mancata notifica; la pena è raddoppiata in caso di recidiva.

ART. 10.

La vigilanza sull'applicazione della presente legge è affidata agli Ispettorati del lavoro.