

COMMISSIONI RIUNITE

TRASPORTI (X) - LAVORO (XIII)

V.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 1961

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA X COMMISSIONE MATTARELLA

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Regolamentazione delle assuntorie nelle ferrotranvie esercitate in regime di concessione. (544)	31
PRESIDENTE	31, 32, 35, 36
BUTTÈ, <i>Relatore per la XIII Commissione</i>	31, 34, 35
COLASANTO, <i>Relatore per la X Commissione</i>	31, 34
POLANO	32
REPOSSI	32
SCALIA VITO	33, 35
CALVI, <i>Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale</i>	33, 35
MAGLIETTA	33
BOGONI	35
VOLPE, <i>Sottosegretario di Stato per i trasporti</i>	35, 36

La seduta comincia alle 10,05.

Discussione del disegno di legge: Regolamentazione delle assuntorie nelle ferrotramvie esercitate in regime di concessione (544).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Regolamentazione delle assuntorie nelle ferrotramvie esercitate in regime di concessione» (544); L'onorevole Buttè, Relatore per la XIII Commissione, ha facoltà di svolgere la relazione.

BUTTÈ, *Relatore per la XIII Commissione*. Io non senza sorpresa ho appreso che il disegno di legge in esame è stato posto all'ordine del giorno delle Commissioni riunite X e XIII, in quantoché la Commissione Lavoro, in una precedente seduta, ebbe ad esprimere l'avviso che il provvedimento era del tutto superfluo dal momento che era stata approvata la legge sulla disciplina degli appalti, la quale contiene norme precise ed anche una delega al Governo, perché organizzi le Amministrazioni dello Stato in modo che non ci fossero appalti, se non per determinate circostanze. Pertanto, non svolgerò alcuna relazione limitando il mio intervento a chiedere al rappresentante del Governo di voler ritirare il disegno di legge in discussione.

PRESIDENTE. L'onorevole Colasanto, Relatore per la X Commissione ha facoltà di svolgere la relazione.

COLASANTO, *Relatore per la X Commissione*. La legge sugli appalti, che ha ricordato il collega Buttè, ha principalmente lo scopo di difendere i lavoratori da un certo tipo di sfruttamento. Sostanzialmente, le assuntorie e le opere annesse, così come si presentano, si prestano abbastanza bene ad essere appaltate, e mantenere questa particolare caratteristica: perché ci troviamo di fronte al fatto che è un datore di lavoro che remunera i lavoratori e, a sua volta, li fa remunerare. Perché, in definitiva, fra il lavoratore e il datore di opera troviamo l'intermediario che ci guadagna qualcosa. Qui non c'è questa

figura. D'altra parte, il disegno di legge, come è stato presentato, cerca di ovviare ad inconvenienti del genere. In definitiva, gli assuntori erano lavoratori abbandonati a loro stessi, senza le previdenze e tutto il resto. Qua, viceversa, pur mantenendo la caratteristica del contratto di appalto — ed è necessario mantenerla in alcuni casi anche per l'esiguità delle prestazioni che si richiedono — a simiglianza di quanto fatto per gli assuntori delle ferrovie, per gli assuntori di stazioni e per assuntori di passaggi a livello, qui si concedono ai lavoratori tutte le forme di assistenza e tutte le agevolazioni che prima non avevano, e che viceversa sono concesse a tutti gli altri lavoratori. Per quanto concerne la remunerazione, cioè l'importo globale dell'appalto per ogni singola assuntoria, il provvedimento in discussione stabilisce che essa sarà determinata d'intesa con le organizzazioni sindacali. A mio parere, questo disegno di legge potrebbe essere da noi discusso e con gli emendamenti presentati dal Governo e con quegli altri che i colleghi crederanno di presentare, approvato, giacché esso potrebbe risolvere, in modo abbastanza equo, l'annosa questione, conformemente a quanto è stato già fatto, giova ripeterlo, per le Ferrovie dello Stato.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

POLANO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, io mi dichiaro d'accordo con la relazione fatta dal relatore collega Butté. A noi pare che la legge, al punto in cui siamo arrivati, non abbia ragione d'essere. C'è un'altra legge che regola questi rapporti di lavoro, e a questa bisogna far riferimento. Io ho avuto l'onore di presentare questa stessa questione nel corso della discussione del bilancio dei trasporti, in Aula, e ponevo esattamente la questione in questi termini. È un provvedimento ormai superato, che è stato presentato a suo tempo, quando non c'era niente altro di meglio, e che allora poteva anche essere un passo in avanti. Poi è venuta la legge per le assuntorie delle Ferrovie dello Stato, poi la legge sugli appalti, che finisce praticamente per assorbire questo disegno che era stato presentato in precedenza. Ed appunto nel corso di quell'intervento, sostenevo che la regolamentazione delle assuntorie nelle ferrovie esercitate in regime di concessione costituiva un particolare aspetto dell'applicazione della legge sugli appalti, applicazione che deve essere effettuata direttamente dal Ministero dei trasporti. Mi pare, pertanto, che noi dobbiamo riferirci all'articolo 1 della legge n. 1369, che dice chiaramente che « è vie-

tato all'imprenditore di affidare in sub-appalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, prestazione di lavoro mediante impiego di mano d'opera assunta e retribuita, qualunque sia la natura del rapporto o del servizio », ed aggiunge che « è considerato appalto e sub-appalto ogni forma di lavoro, anche se essenzialmente di opera di servizio ».

Quindi, noi siamo proprio nel campo dell'applicazione di questa legge, e perciò pensiamo che non occorra fare un lungo discorso su questa materia. Ci associamo pertanto al relatore Butté e chiediamo che questa legge venga ritirata semplicemente, e che venga applicato, da parte del Ministero, l'articolo della legge da me citato, che dà garanzie di applicare la legge stessa, perché in tutti i casi si configura questa posizione dell'appalto. Nel caso invece che le Commissioni Riunite ritenessero di dover proseguire nella discussione, noi presenteremmo un articolo unico, con il quale si fa esplicito riferimento alla legge sugli appalti.

REPOSSI. Effettivamente la questione che ha posto il relatore Butté ha motivo di essere, in quantoché in seno alla Commissione Lavoro è stato più volte affermato che il provvedimento in esame è in stretta relazione con la legge sugli appalti. Mi pare, però, che il provvedimento in discussione riguardi l'appalto di mano d'opera più che l'appalto di servizi. Il punto da discutere è pertanto questo: cioè se gli appalti che vengono proposti da questa legge sono appalti di servizio o veri e propri appalti di mano d'opera, perché se l'appalto è di mano d'opera, è chiaro che rientriamo in pieno nell'ambito della legge sugli appalti, e siccome l'unica deroga che troviamo in quella legge concerne i servizi dello Stato — e qui si tratta invece di ferrovie in concessione — evidentemente la legge emananda contrasterebbe con quella che abbiamo già approvata. Salvo che volessimo arrivare ad approvare una legge in deroga a quella precedente. Però se andiamo avanti con le deroghe, non sappiamo dove andiamo a finire.

In conclusione, ritengo che, in base alla formulazione del disegno di legge ci troviamo di fronte, nella *subjecta materia*, ad appalti di mano d'opera e non appalti di servizio. Pertanto, se questa è la configurazione che deve darsi a questa attività, a mio avviso, il provvedimento è superato dalla legge sugli appalti salvo ad arrivare ad una specifica regolamentazione per garantire agli assuntori tutti i diritti che a loro vanno concessi.

SCALIA VITO. Onorevole Presidente, io credo che qui si debba chiarire pregiudizialmente un equivoco e che questo chiarimento debba essere dato non dalla Commissione, quanto dagli onorevoli rappresentanti del Governo, che sono qui presenti. Perché è troppo evidente che la tesi Butté trova d'accordo almeno una parte dei Commissari, cioè quelli della Commissione Lavoro, che si sono espressi in tal senso allorché il provvedimento fu da loro esaminato in sede consultiva. Però, il problema non è essere d'accordo o meno in sede di Commissione. Il problema è se il Governo intenda dare efficacia alla legge n. 1369 sugli appalti anche per quanto concerne questo settore. Per questi motivi, a parte il fatto che si tratta di una infelice legge — infelice per la sua applicazione — ci è stata una parte di dubbi, di esitazioni, di incertezze derivante dalla deficiente o insufficiente formulazione letterale della legge stessa. Ma, a parte questo, io mi son fatto un dovere di presentare una interrogazione al Ministro dei trasporti ed al Ministro del lavoro, per sapere che cosa intendeva fare il Governo per una assuntoria. Il Governo, di solito così sollecito, non ha ancora risposto ed io non so ancora se agli assuntori va o non va applicata quella legge. Ora desidererei poter intervenire su questa materia, dopo che il rappresentante del Governo ci avrà esplicitamente detto qual è l'atteggiamento del Ministero del lavoro, e quale quello dei Trasporti. È chiaro che noi intendiamo risolvere nella maniera più semplice e radicale il problema, per sopperire ad una necessità insopprimibile e indifferibile. Pertanto, io chiedo in forma quasi di pregiudiziale, che il Governo esprima il proprio parere su questa materia.

CALVI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Io devo comunicare anzitutto il pensiero del mio ministero, e poi dirò i motivi per cui la discussione, che è nata qui in questo breve inizio di seduta, ha reso assai perplesso il sottoscritto. Però, il pensiero del ministero è questo: che l'assuntoria non è una forma di appalto, nel termine proprio della parola, in quanto non c'è intermediario, poiché l'assuntore è pagato con retribuzione fissa mensile, come se fosse un dipendente, per cui non si dà luogo a quelle forme di appalto che invece sono fatte con provvigione o pagando a ditte somme determinate per specifici servizi. Si tratterebbe, quindi, di una somma di attività che non può essere considerata appalto ai sensi del codice civile il quale invece prevede esplicitamente l'assuntoria, la quale pertanto a

giudizio del ministero non può essere soggetta alla disciplina della legge n. 1363, concernente esclusivamente gli appalti. Però, aggiungo subito che anch'io ho un mio modo di vedere. Le osservazioni fatte qui richiedono una certa prudenza, perché ho timore che si vada poi a finire come per gli assuntori delle ferrovie in concessione, che si trovano in una situazione veramente disastrosa, perché soggetti a sfruttamento, ecc. Io sono un sindacalista e so bene cosa è successo; e so pure sulle condizioni dei lavoratori che cosa è emerso durante l'inchiesta parlamentare a proposito di questi tipi di rapporti di lavoro. Ed allora, il timore che ho è questo: se rinviando ancora, questa categoria continua ad essere priva di ogni garanzia e di ogni protezione. Abbiamo delle continue richieste dagli interessati che ci dicono: se non volete disciplinare la nostra attività in base alla legge sugli appalti, dateci uno *status* particolare, purché siamo protetti. Ora è evidente che non possiamo venire meno ad una legge vigente solo perché determinati lavoratori desiderano una sollecita soluzione delle loro questioni; ma è anche giustificata l'urgenza prospettata dai suddetti lavoratori, donde la necessità di un provvedimento adeguato, affinché non venga perpetuato quello stato di debolezza di cui i lavoratori intermedi si lamentano. Pertanto, di fronte alle osservazioni avanzate in questa sede io direi che forse un breve rinvio della discussione, per un più approfondito esame della questione, sarebbe una cosa saggia e prudente.

MAGLIETTA. Avrei voluto chiedere la parola prima del Sottosegretario onorevole Calvi e, molto probabilmente, se avessi potuto parlare prima di lui, avrei senz'altro anticipato quello che ha detto nel suo intervento. Onorevoli colleghi, noi ci troviamo di fronte ad un problema che riguarda le imprese dallo Stato, su questo non vi possono essere equivoci. Voglio dire che il Ministero del lavoro avrebbe dovuto dare, alla legge sugli appalti, la sua naturale applicazione in maniera che le assuntorie avessero avuto l'ordinamento previsto dalla legge.

A questo punto, però, nasce un problema di carattere politico, appena adombrato in quello che ha detto l'onorevole Sottosegretario. La legge di cui oggi discutiamo porta la data del 1953 e tutti conosciamo le condizioni in cui si trovano le assuntorie. Vi è una legge dello Stato, che è quella degli appalti, che pare sia inoperante. Ebbene, noi chiediamo oggi un rinvio dei lavori della Commissione, su questo importante argomento. Perché?

Già da vari mesi la Commissione Lavoro ha fatto presente il suo giudizio in merito all'argomento, chiedendo anche una riunione congiunta con la Commissione Trasporti proprio per impedire che una situazione, che non esito a definire inconcepibile, si perpetui in un assurdo giuridico.

Voglio comunque fare delle considerazioni, direi aggiuntive, dopo quello che è stato detto nel corso della discussione. Non si tratta di sapere di che specie di appalti noi stiamo parlando, ma si tratta di sapere se è o non è un appalto per poi caratterizzare di che specie di appalto in effetti si tratta.

I funzionari del ministero, a questo proposito, hanno manifestato un certo conservatorismo nella interpretazione della legge sugli appalti. Noi quindi dobbiamo discutere se si tratta di appalto e, nel caso, se di appalto di servizio, inserendo, se vogliamo, qualche articolo interpretativo a favore degli assuntori, integrando cioè la legge sugli appalti.

Si tratta, in sostanza, di valutare se la soluzione del problema rientra nell'ambito della legge sugli appalti. A tale proposito un articolo aggiuntivo avrebbe proprio lo scopo di eliminare questo equivoco, cui faceva cenno anche l'onorevole Sottosegretario, parlando di codice civile, assuntorie, appalti ecc. Ai fini della valutazione della legge, poi, noi dobbiamo chiaramente stabilire, quando parliamo di coadiutori, se questi coadiutori ci sono o non ci sono. Noi ci troviamo di fronte a una figura ibrida che caratterizza, in sostanza, una illegalità. Li chiamiamo coadiutori, in realtà si tratta di soggetti giuridici, di persone fisiche, di un prestatore d'opera, i quali appaiono come subordinati, sotto l'aspetto giuridico e principale, senza avere però nessun diritto spettante ai subordinati. Siamo, insomma, di fronte a soggetti non precisamente definiti, *sui generis*, senza alcun diritto contrattuale e ai fini del trattamento economico.

Questo è l'assurdo della situazione, una situazione che non è concepibile in un regime sociale e giuridico che si voglia rispettare.

Ecco perché, onorevoli colleghi, io mi permetto di riassumere il mio pensiero e le mie conclusioni, nei seguenti punti:

1°) Noi chiediamo formalmente, come ha fatto l'onorevole Butté, che le assuntorie delle ferrovie secondarie ed equiparate vengano considerate un appalto;

2°) Riteniamo necessario esaminare di che specie di appalto si tratta, con una ben precisa caratterizzazione, come è stato fatto, per esempio, per i telefoni, con distinzione fra « piccoli telefoni » e « grandi telefoni »;

3°) Dobbiamo valutare l'opportunità di un provvedimento di legge che abbia lo scopo di aiutare questa categoria, eliminando, così tutti gli equivoci che con la legge sugli appalti sono stati introdotti, per colpa di coloro che hanno così mal fatto questa legge.

COLASANTO, *Relatore per la V Commissione*. Vorrei sottoporre alla Commissione due considerazioni: il disegno di legge, così come è concepito, praticamente mette al riparo i lavoratori delle assuntorie da quegli equivoci che sono stati citati.

Il problema degli appalti è realmente pregiudicato perché le assuntorie devono considerarsi, praticamente, degli appalti.

Ad ogni modo, il disegno di legge prevede una cosa molto importante, sulla quale vorrei richiamare l'attenzione della Commissione.

All'articolo 15 è, infatti, previsto che gli oneri che derivano da questa situazione, sono a carico delle società che esercitano tranvie e ferrovie secondarie. Abbandonando noi l'esame di questo disegno di legge, praticamente abbandoniamo questo articolo 15. Ma facendo ciò renderemmo un servizio ai concessionari e metteremmo in difficoltà molte ferrovie secondarie rendendo, nello stesso tempo, un servizio ai privati che esercitano linee automobilistiche.

Comunque, dopo le osservazioni fatte dal relatore onorevole Butté e dall'onorevole Maglietta, mi pare che possa essere preso in considerazione un rinvio dell'esame della legge, alla prossima settimana, per approfondire meglio il problema. Potremmo, volendo, affidarci a un comitato ristretto per arrivare, eventualmente, a un'altra formulazione, più adatta nella sostanza, a quello che è lo scopo della legge: servire e tutelare i lavoratori in relazione alla particolare situazione in cui vengono a trovarsi. Io ritengo che dopo che avremo approvato questa legge, il problema delle assuntorie ferroviarie assumerà un altro aspetto, con oneri rilevantissimi per le ferrovie dello Stato.

Per concludere, quindi, lo scotto di questa nostra opera sarà pagato solo ed esclusivamente dal Tesoro.

BUTTÉ, *Relatore per la XIII Commissione*. Onorevoli colleghi, voglio fare l'ipotesi, che mi sembra valida, che lo Stato vieti le assuntorie. Che cosa avviene allora? Che lo Stato chiama una società a gestire, poniamo, la Milano-Carese. La società che ha vinto il concorso, cioè l'appalto, provvede allora alla assunzione del personale, per adeguare il servizio agli scopi sociali che si propone.

III LEGISLATURA — COMM. RIUNITE (TRASPORTI — LAVORO) — SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 1961

Il caso inverso, cioè la concessione delle assuntorie, prevede, per quelle che si sono costituite in società, le stesse cose. Devono cioè prendere un capostazione, un bigliettaio e altri dipendenti, manovali ecc. Cosa avviene, invece oggi? Avviene che le assuntorie chiamano un giovanotto, più o meno disoccupato, offrendogli centomila lire al mese per il servizio di biglietteria e varie. È ovvio che il giovanotto accetta, poiché centomila lire al mese per distribuire i biglietti, non sono una cattiva retribuzione.

Questo dipendente, ad un certo punto, si accorge che, oltre alla distribuzione dei biglietti, deve provvedere anche al controllo del traffico, alle pulizie dei locali e a tante altre cose. Per fare ciò gli occorrono 24 ore su 24. È logico, quindi, che impiega, nel servizio la moglie e i figli.

È chiaro che questa gente elimina dalla prestazione tutta la parte assicurativa e ogni altra garanzia che tutela il lavoratore.

Nel medioevo non esistevano le ferrovie, altrimenti si potrebbe dire che questa è una situazione veramente medioevale.

Noi dobbiamo far sì che, in base alle convenzioni, questi assuntori siano dei veri e propri dipendenti con tutto quello che è inerente a questa funzione. Si capisce che la delega che è stata data dal Parlamento al Governo ha suscitato una infinità di polemiche, una vera e propria rivoluzione. Ma noi dobbiamo procedere come abbiamo fatto per i telefoni, dove si è riusciti a distinguere un telefono posto in un bar che ha una certa caratteristica da altro telefono. Discuteranno, su questo concetto, il Ministro dei trasporti con le società concessionarie, come noi le chiamiamo, ma comunque queste devono essere obbligate ad avere rapporti diretti con propri dipendenti e non con degli appaltatori.

BOGONI. Poiché ho presentato, a suo tempo, diversi emendamenti a questa legge, dichiaro che considero questi emendamenti come superati e, pertanto, li ritiro.

SCALIA VITO. Dopo quello che ha detto il rappresentante del Governo, io credo che la nostra discussione debba poggiare su un punto essenziale: se consideriamo queste assuntorie appalti o no e, una volta che li consideriamo appalti, sarà sufficiente chiarire questo concetto nella legge.

Io chiedo, in sostanza, che un articolo venga inserito nella legge, o addirittura costituisca tutta la legge come articolo unico. In questo articolo noi dovremmo dire che le assuntorie sono considerate appalti di servizio, dopo di che la materia rientra, automaticamente, nel-

la legge n. 1369, superando ogni perplessità. Questa mi pare l'unica strada che si possa seguire. Concludo questo mio breve intervento, richiamando l'attenzione dei componenti le Commissioni, sull'urgenza del problema, in quanto i lavoratori interessati attendono una soluzione di questo problema e non dobbiamo dare loro una delusione.

BUTTÈ, *Relatore per la XIII Commissione*. La proposta dell'onorevole Scalia mi sembra giusta, soltanto che, una volta chiarito il concetto che le assuntorie vengano definite appalti di servizi, bisogna aggiungere che, appunto per questo, sono vietati.

SCALIA VITO. Concordo pienamente con quanto l'onorevole Buttè ha voluto aggiungere, a proposito della mia proposta di un articolo chiarificatore.

VOLPE, *Sottosegretario di Stato per i trasporti*. Da questo dibattito, che definisco veramente attraente, sono venute fuori due tesi. La prima tesi è quella che vuole le assuntorie come appalti di lavoro, il che fa rientrare la materia nella legge n. 1369; la seconda tesi propende perché queste imprese siano considerate appalti non di lavoro ma appalti di servizio.

La differenza fra il disegno di legge e la legge sugli appalti è data proprio dal titolo che esse portano. Ora il titolo della legge in vigore, la n. 1369, dice appunto: « Divieto di intermediazione nelle prestazioni di lavoro ».

Ora nel caso che noi esaminiamo, dove si riscontra la intermediazione?

BUTTÈ, *Relatore per la XIII Commissione*. Il Senato ha voluto cambiare il titolo del provvedimento, ecco perché sorge l'equivoco.

VOLPE, *Sottosegretario di Stato per i trasporti*. Ci potranno essere, comunque, dei casi in cui la intermediazione si riscontri, ma nelle sue linee generali, il problema non presenta questo aspetto. Secondo il mio parere, la gran parte delle prestazioni non è assolutamente attribuibile alla legge n. 1369 per questi motivi.

PRESIDENTE. Mi pare che, giunti a questo punto, si avverte la necessità di approfondire meglio il problema, anche per consentire che la materia venga esaminata dai due ministeri competenti. Propongo, quindi, se la Commissione è d'accordo, un rinvio della discussione alla prossima seduta.

CALVI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro*. Riconosco l'importanza e l'urgenza del provvedimento, ma non posso fare a meno di rilevare che un rinvio di sette giorni rappresenta ben poca cosa, perché non ci consente

III LEGISLATURA — COMM. RIUNITE (TRASPORTI — LAVORO) — SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 1961

un periodo di tempo sufficiente per l'approfondimento della materia, che noi tutti ci proponiamo. Proporrei, quindi, di stabilire una data più lontana, onde evitare che, a una prossima riunione, ci si trovi ancora nelle condizioni di avere insufficiente conoscenza di tutta la materia ed essere perciò costretti a un nuovo rinvio, il che pregiudica l'*iter* della legge, che è, ripeto, urgente e assai importante.

VOLPE, *Sottosegretario di Stato per i trasporti*. Sono d'accordo per un rinvio della discussione. Per contemperare le necessità di urgenza della legge e le preoccupazioni testé espresse dall'onorevole Calvi, ritengo di proporre che la discussione sia rinviata al più presto, senza fissare una data precisa.

PRESIDENTE. Questa soluzione mi sembra la migliore. La discussione potrebbe quindi essere rinviata al più presto.

Se non vi sono obiezioni così può rimanere stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10,50.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI