

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2156

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SGARBI BOMPANI LUCIANA, IOTTI LEONILDE, GESSI NIVES, FIBBI GIULIETTA, ZANTI TONDI CARMEN, RE GIUSEPPINA, LEVI ARIAN GIORGINA, LODI FAUSTINI FUSTINI ADRIANA, MACCIOCCHI MARIA ANTONIETTA, ALDROVANDI, ARZILLI, BRUNI, CAPONI, CARUSO, FLAMIGNI, GIOVANNINI, GRAMEGNA, MARMUGI, MARTELLI, NICCOLAI CESARINO, OGNIBENE, PELLIZZARI, POCHETTI, ROSSINOVICH, SACCHI, SULOTTO, TAGLIAFERRI, TEMPIA VALENTA, TOGNONI, VECCHI, VENTUROLI

Presentata il 19 dicembre 1969

Modifiche alla legge 13 marzo 1958, n. 264,
concernente la tutela del lavoro a domicilio

ONOREVOLI COLLEGHI! — A distanza di oltre undici anni, il bilancio dell'applicazione della legge di tutela del lavoro a domicilio è assolutamente negativo.

Ciò è stato implicitamente confermato nella risposta che il sottosegretario onorevole Rampa ha dato il 7 ottobre 1969 al Senato, ad una interrogazione riguardante il lavoro a domicilio e nella quale ha affermato che « è in fase di avanzata predisposizione uno schema di disegno di legge con il quale si intende disciplinare *ex novo* la materia del lavoro a domicilio ».

Questa esigenza si era manifestata anche nel corso dell'indagine che il Ministero del lavoro aveva promosso negli anni 1965-66 nelle province interessate al lavoro a domicilio.

L'ufficio provinciale del lavoro di Modena aveva risposto a quella richiesta nel modo seguente: « il tentativo del legislatore di coprire

i rischi dei lavoratori configurando un particolare rapporto di subordinazione, non ha trovato adeguata applicazione, anche perché l'articolo 1 della legge 13 marzo 1958, n. 264, configura il rapporto di subordinazione con caratteristiche proprie del lavoro autonomo o che interferiscono col disposto di cui all'articolo 2222 del codice civile ». In questa risposta era chiara la denuncia quindi di una grave carenza del testo legislativo in vigore.

Anche i sindacati della CGIL-CISL-UIL sottoposero, attraverso un loro documento, alla Commissione centrale per il lavoro a domicilio, le risultanze cui erano pervenuti esaminando le risposte pervenute dalle Commissioni provinciali al questionario del Ministero.

Citiamo un passo di quel documento che è fra i più indicativi e che recita:

« presa attenta visione delle risposte pervenute dalle Commissioni provinciali in or-

dine al noto questionario... non si può non avere una conferma che la legge 13 marzo 1958, n. 264, ha avuto in tutto il paese una applicazione irrilevante. È proprio dalle risposte sopracitate che salta chiaro all'occhio come l'iscrizione nell'albo degli artigiani abbia rappresentato una prima grossa evasione all'applicazione della legge stessa.

È senz'altro grave che questa evasione abbia potuto manifestarsi anche a causa del testo dell'ultimo capoverso dell'articolo 1 della legge ».

A distanza di tanti anni, nel rileggere gli atti parlamentari inerenti la legge sul lavoro a domicilio si trae l'evidente impressione che gli scopi che i legislatori si proponevano non si sono realizzati.

Infatti basta riferire quanto l'onorevole Repossi ebbe a dire nella seduta del 21 novembre 1956 dell'undicesima Commissione della Camera dei deputati: « noi non dobbiamo trascurare il punto di partenza, cioè il fenomeno che si lamenta e che va dilagando; il trasferimento del lavoro dall'azienda al domicilio, quando il lavoro stesso può essere svolto nell'azienda. Questo è il fenomeno che dobbiamo combattere a fondo ».

Il senatore De Bosio nella seduta del 5 ottobre 1957 faceva rilevare una difficoltà, che in questi anni si è dimostrata essere certamente la più seria, ed affermava:

« Occorre, quindi, innanzitutto stabilire quale è il carattere del lavoratore a domicilio che lo distingue dal vero e proprio lavoratore autonomo, come il tradizionale artigiano, giacché è evidente che su questo carattere dovrà fondarsi la nuova tutela legislativa. Orbene questo carattere è certamente quello indicato dalla giurisprudenza, riportata all'inizio, e cioè il fatto che, anche nelle forme di lavoro a domicilio più vicine alle forme di lavoro autonomo, il lavoratore a domicilio si distingue perché non produce per il mercato, cioè per il consumatore indifferenziato ed eventuale, ma per un committente certo e individuato o per più di uno, che commette i lavori in modo continuativo determinandone con precisione i caratteri tecnici, indicando i termini di consegna, e dirigendo insomma, pur in forma generale, la lavorazione ».

La situazione in questi undici anni è mutata, nonostante gli scopi della legge, in direzioni completamente opposte: in primo luogo il lavoro a domicilio si è andato estendendo proprio come tipo di produzione industriale (calzature, maglieria, confezioni) mentre è andato scomparendo nelle sue forme tradizio-

nali (lavoro a maglia, truciolo, impagliatura di sedie ecc.).

Interi settori industriali hanno basato le loro strutture sul lavoro a domicilio cosicché le fabbriche sono solo sedi dove si prepara il lavoro da distribuire alle lavoratrici a domicilio e per riceverlo già rifinito per la vendita e l'esportazione. Abbiamo oggi una situazione molto grave rispetto agli anni 1956-57-58.

Se consideriamo infatti che tale rapporto di lavoro interessa attualmente 1.000.000-1 milione 500.000 unità, e tenendo conto che all'INAM e all'INPS nell'anno 1968 risultavano denunciati invece solo poco più di 24.000 lavoratori a domicilio (per i quali quindi venivano versati regolari contributi) ci si può rendere conto della gravità del fenomeno e delle conseguenze sociali che esso determina in virtù del sottosalarario e della evasione dagli oneri sociali.

A completare il quadro relativo alla realtà del lavoro a domicilio vanno aggiunte le condizioni igienico-sanitarie, il grado di intensità con cui si attua questa attività produttiva.

Essa si svolge in garage, cantine, in ambienti quindi molto carenti in fatto di luce, ventilazione, umidità, temperatura, con grave danno per la salute dei lavoratori.

In altri casi, si svolge negli ambienti di abitazione per cui le polveri della lana, delle fibre artificiali e altre sostanze nocive, nonché la rumorosità delle macchine, sconvolgono lo ambiente determinando condizioni di grave insalubrità per tutta la famiglia.

Il lavoro a domicilio, infine, sia perché viene remunerato a pezzo, sia perché viene imposta da parte del committente la scadenza per la consegna dei pezzi commissionati, si protrae spesso nella sua esecuzione anche nelle ore notturne e con una intensità che logora gravemente la salute fisica e psichica dei lavoratori.

Alla realtà di grave carenza della legge si è accompagnato in questi anni un tipo di sviluppo economico che ha estromesso dalla produzione 1.200.000 donne, che ha ridotto gravemente il tasso di occupazione femminile nel nostro paese.

Il forzato esodo agricolo, non assorbito dall'aumento dell'occupazione industriale, ha inciso in primo luogo sulla condizione delle forze di lavoro femminili più in difficoltà a trovare una nuova occupazione, rendendole quindi più disponibili per un tipo di lavoro come quello a domicilio, cioè il lavoro « nero » o di « contrabbando » come viene definito.

L'« uscita » quindi di centinaia di migliaia di donne dalle forze attive nella produzione si è trasformata in buona parte in occupazione femminile occulta a sottosalario.

Alla creazione di questa condizione di mano d'opera a sottocosto, a domicilio, della forza di lavoro femminile, ha contribuito senz'altro anche la grave carenza nello sviluppo di servizi e di strutture sociali per la famiglia.

Nessun asilo nido è stato fatto nonostante i 3.800 programmati nel piano quinquennale di sviluppo economico che sta per scadere; gravi sono i limiti e il ritardo nella istituzione della scuola materna pubblica; ben lontano è ancora il nostro paese dalla realizzazione di una scuola a tempo pieno in tutta la fase dell'obbligo.

Tutto ciò fa sì che i lavoratori a domicilio siano in maggioranza donne ritornate alla casa perché uscite dalla fabbrica, anche per la nascita del primo figlio o perché, uscite dall'agricoltura o dalla scuola, non trovano altra forma di occupazione.

La mano d'opera femminile quindi, che in buona parte si considera « scomparsa », è impiegata a domicilio e lavora per settori industriali fra i più floridi della nostra economia (ad esempio la maglieria), è l'artefice la produttrice qualificata di manufatti tanto decantati sui mercati stranieri e tanto competitivi perché, avendo evaso in questi anni, i committenti e gli industriali, l'applicazione delle tabelle di cottimo e il pagamento degli oneri sociali, hanno avuto una condizione di « privilegio » di cui certo non hanno goduto gli imprenditori degli altri paesi.

Le basse retribuzioni di lavoratori a domicilio, l'assenza di oneri sociali, il bassissimo impiego di capitali fissi da parte degli imprenditori, l'acquisto delle macchine da parte dei lavoratori a domicilio, queste sono ad esempio le condizioni del « miracolo della maglieria » di cui tanto si parla; uno sviluppo pagato dai lavoratori in termini di supersfruttamento e di bassi salari, determinati allo stesso modo che agli albori del capitalismo, cioè prima che i lavoratori potessero far pesare la loro forza sindacale.

Praticamente tutta la legislazione del lavoro viene abolita per il lavoro a domicilio.

Se però le intenzioni dei legislatori con la legge n. 264, come traspare con chiarezza dagli atti, erano volte sia alla tutela del lavoro a domicilio tradizionale considerato fenomeno utile all'integrazione del bilancio familiare, sia allo « scoraggiamento della sua estensione » evitando lo smantellamento delle fabbriche, oggi tutto ciò non può bastare.

Oggi la situazione è tale per cui il lavoro a domicilio è un modo di produzione industriale attraverso cui spesso il grande complesso non si serve più direttamente dei lavoratori a domicilio, ma indirettamente dando vita ad altri piccoli complessi industriali satelliti (considerati artigiani); questi sono costretti a servirsi dei lavoratori a domicilio giacché essi stessi sono alla mercé della grossa industria che fissa loro il margine di guadagno per produrre i manufatti e li commette loro attraverso la consegna delle materie prime e i campionari.

Nella riforma della legge n. 860 sull'artigianato sarebbe bene tenere presente anche questa nuova impropria definizione di « artigiane » per aziende impegnate in una produzione esclusivamente industriale. Inoltre, se per numero di dipendenti interni, esse possono rientrare nella condizione di aziende artigiane, tenendo conto dei lavoratori a domicilio esterni di cui si servono, la valutazione del loro carattere artigiano viene certo a cadere.

Alla luce di queste considerazioni quindi la modifica della legge 264, per una effettiva tutela del lavoro a domicilio oltre che a perseguire un elevato scopo sociale, va vista anche come necessaria onde stimolare i comparti industriali interessati ad uno sviluppo che non si fondi su un rapporto di lavoro premoderno, antieconomico e antisociale, ma su un più elevato impiego di investimenti che tendendo ad una riconversione industriale, renda possibile l'assorbimento della mano d'opera esterna.

Riteniamo necessario e possibile, di fronte alla grave realtà sociale che siamo venuti esponendo, proporre l'obiettivo del superamento del lavoro a domicilio, anche perché ciò può coincidere, secondo noi, con il consolidamento e l'ammodernamento dei settori dell'industria interessati.

Con la regolamentazione che noi proponiamo attraverso questa legge, quindi obiettivamente con l'aumento conseguente del costo del lavoro, già si tende a questo.

Abbiamo però la piena consapevolezza che per arrivare al suo superamento occorre cambiare profondamente il rapporto oggi esistente fra la famiglia e la società onde garantire alla donna il diritto al lavoro.

È evidente però che il superamento del lavoro a domicilio può diventare realtà, senza mettere in forse l'esistenza di aziende artigiane o di piccole e medie industrie, anche nella misura in cui i pubblici poteri, attraverso l'industria di Stato, quindi con la concessione di materie prime e di macchine a basso costo, e

con il controllo sulla concessione del credito, stimoleranno piani di investimenti aziendali tesi ad una maggiore occupazione e ad un graduale assorbimento della manodopera esterna.

La presente proposta di legge volendo perseguire la tutela del lavoro a domicilio deve innanzitutto modificare quegli articoli e formulazioni non chiare che ne hanno distorto il senso e reso possibile l'evasione della legge operante.

Con l'articolo 1 — commi primo, secondo e terzo — abbiamo inteso rendere chiara infatti la figura giuridica dei lavoratori a domicilio quali lavoratori subordinati; inoltre con la soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge n. 264, vogliamo impedire il ricorso all'iscrizione all'artigianato dei lavoratori a domicilio allo scopo di evadere la legge come è successo in questi anni.

Con l'articolo 3 abbiamo voluto superare il criterio di pariteticità delle commissioni provinciali che in gran parte bloccava le loro decisioni e quindi spesso ogni funzione a tutela dei lavoratori.

Alle commissioni provinciali inoltre abbiamo dato compiti superiori, in particolare quello della formulazione delle tabelle di cottimo, in mancanza di accordo sindacale fra le parti.

Attraverso l'istituzione delle commissioni comunali per l'accertamento del lavoro a domicilio (articolo 5) intendiamo fare fronte alla grave carenza della legge la quale lasciava alla facoltà del singolo lavoratore, quindi alla sua richiesta, il diritto all'iscrizione nel regi-

stro dei lavoratori a domicilio e quindi la regolarizzazione della propria posizione. Questo ha permesso ai committenti di ricattare i lavoratori impedendo loro di avanzare tale richiesta.

Riteniamo che le commissioni comunali collegate agli uffici di collocamento locali ed ai comuni, possano diventare un importante strumento per l'accertamento e l'iscrizione dei lavoratori a domicilio.

Con l'articolo 6 proponiamo il superamento della definizione di tradizionale e quindi con « carattere complementare, ed accessorio rispetto alla normale attività esercitata dal lavoratore » (come recita la legge 264), di tutte le lavorazioni a domicilio che venivano svolte a domicilio, prima dell'emanazione della legge e determinate poi con decreto ministeriale 24 marzo 1960.

Questo perché tale definizione di tradizionali, esclude la stragrande maggioranza dei lavoratori a domicilio dai diritti delle assicurazioni obbligatorie, esclusa quella di malattia per il solo periodo in cui lavorano (quando cioè hanno lavoro in casa).

Ci siamo trovati di fronte ad una materia legislativa e ad una situazione sociale ed economica molto complessa.

Riteniamo quindi che forse non tutto risulterà chiaro e risolto.

Pensiamo però che il dibattito e l'approvazione di questa proposta di legge possano consentire passi avanti decisivi ai lavoratori a domicilio, per una giusta valutazione e regolamentazione del loro lavoro.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 1 della legge 13 marzo 1958, n. 264, è sostituito dal seguente:

« Sono considerati lavoratori a domicilio, agli effetti della presente legge, le persone che eseguono nel proprio domicilio o in locali di cui abbiano la disponibilità — anche con l'aiuto dei familiari, ma con esclusione di manodopera salariata — il lavoro comunque retribuito, con subordinazione anche solo tecnica, per conto di uno o più imprenditori, utilizzando materie prime o accessorie ed attrezzature proprie o fornite dall'imprenditore.

Si considera a tutti gli effetti della presente legge, quale che sia la denominazione attribuita dalle parti al rapporto, come lavoro a domicilio con subordinazione:

1) il lavoro a domicilio per il quale le materie prime o i prodotti da lavorare siano forniti da uno o più committenti;

2) il lavoro a domicilio eseguito sulla base di direttive, in ordine all'esecuzione stessa, impartiti da uno o più committenti;

3) il lavoro a domicilio quando la prestazione lavorativa è comunque connessa alla lavorazione delle materie prime o dei prodotti semilavorati utilizzati dalla impresa committente nella propria attività produttiva.

Non sono considerati lavoratori a domicilio e devono considerarsi a tutti gli effetti lavoratori con rapporto a tempo indeterminato con l'impresa committente, le persone di ambo i sessi che eseguono, nelle condizioni di cui ai precedenti commi, lavori in locali di pertinenza dall'imprenditore stesso, anche se per l'uso di tali locali o di mezzi di lavoro esistenti, corrispondono all'imprenditore un compenso ».

ART. 2.

L'articolo 2 della legge 13 marzo 1958, n. 264, è sostituito dal seguente:

« Gli imprenditori che intendano commettere lavoro ai sensi dell'articolo 1 della presente legge sono obbligati ad iscriversi in apposito « registro dei committenti » istituito presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.

A cura dell'ufficio gli imprenditori saranno classificati in apposito schedario, suddivisi

per vari tipi di lavoro a domicilio. Quando lo imprenditore distribuisca o faccia eseguire lavoro a domicilio in più province dovrà ottenere l'iscrizione nel registro di ciascuna provincia.

L'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione dovrà trasmettere agli uffici di collocamento territoriali e alle commissioni comunali, per l'accertamento dei lavoratori a domicilio di cui all'articolo 5 della presente legge, l'elenco dei committenti il lavoro a domicilio.

Gli uffici di collocamento territoriali e le « commissioni comunali per l'accertamento » a loro volta dovranno accertare e segnalare alle commissioni provinciali di cui all'articolo 3 della presente legge, costituite presso gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, i nominativi degli imprenditori che commettono lavoro a domicilio nella loro giurisdizione territoriale ».

ART. 3.

L'articolo 3 della legge 13 marzo 1958, n. 264, è sostituito dal seguente:

« Presso ogni ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione è istituita una commissione per l'iscrizione sul « registro dei committenti lavoro a domicilio ». La commissione ha, inoltre, il compito, anche avvalendosi della collaborazione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali, degli enti previdenziali mutualistici e delle amministrazioni comunali, di accertare e studiare le condizioni generali e particolari in cui si svolge il lavoro a domicilio e proporre all'ufficio o all'ispettorato del lavoro competente gli opportuni provvedimenti.

Detta commissione sarà presieduta dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione e composta:

a) dal capo-circolo dell'ispettorato del lavoro competente per territorio o da un suo delegato;

b) da tre rappresentanti dei datori di lavoro e da sei rappresentanti delle organizzazioni sindacali stesse.

I membri della commissione durano in carica due anni.

Le domande di iscrizione al registro di cui all'articolo 2, dovranno essere respinte quando:

1) risulti che la richiesta di lavoro da eseguire a domicilio viene fatta a seguito di cessione — a qualsiasi titolo — di macchinari e attrezzature trasferite fuori della azienda richiedente e che questa intenda in tal modo proseguire lavorazioni per le quali aveva or-

ganizzato propri reparti con lavoratori da essa dipendenti;

2) manchi la indicazione delle condizioni normative e salariali di cui all'articolo 4 della presente legge.

Non è ammessa l'esecuzione di lavoro a domicilio quando trattasi di operazioni tecnicamente ingiustificate e per le quali occorrono sostanze o materiali (comunque denominati) risultanti nocivi e pericolosi per la salute e la incolumità degli esecutori e dei familiari, nonché quando siano prive delle cautele sanitarie ».

ART. 4.

L'articolo 6 della legge 13 marzo 1958, n. 264, è sostituito dal seguente:

« I lavoratori che eseguono il lavoro a domicilio dovranno essere retribuiti con le tariffe orarie e con la struttura del cottimo pieno risultanti dai contratti collettivi di lavoro.

La determinazione delle tariffe di cottimo dovrà essere proporzionata alla qualità e quantità di lavoro, tenuto conto della retribuzione fissata, per la stessa qualità e quantità di lavoro, dai contratti collettivi di categoria, dagli accordi interconfederali, dalle disposizioni di legge.

L'ufficio provinciale del lavoro ha il compito di convocare le parti perché concordino, sulla base delle modalità e delle tariffe indicate dal contratto collettivo di lavoro, i tempi di lavorazione dei singoli manufatti, nonché le percentuali di maggiorazione a titolo di rimborso spese, per macchine, locali e accessori.

In mancanza di accordo, i tempi e le percentuali quindi le tariffe di cottimo di cui al comma precedente, saranno determinati dalla commissione provinciale di cui all'articolo 3 della presente legge.

Le tariffe di cottimo dovranno essere adeguate in base alle variazioni delle indennità di contingenza al 30 giugno e al 31 dicembre di ogni anno e ogni qualvolta viene rinnovato il contratto collettivo nazionale di lavoro per i lavoratori interni.

La deliberazione adottata dalla commissione relativa alle tariffe di cottimo pieno è resa esecutiva entro 30 giorni con decreto emanato dal presidente delle regioni ».

ART. 5.

L'articolo 8 della legge 13 marzo 1958, n. 264, è sostituito dal seguente:

« Presso ogni amministrazione comunale è istituita una commissione per l'accertamen-

to dei lavoratori a domicilio composta da: un rappresentante dell'ufficio di collocamento, un rappresentante dell'amministrazione comunale, tre rappresentanti dei sindacati.

Presso l'ufficio di collocamento comunale è istituito un " registro dei lavoratori a domicilio " nel quale saranno iscritti tutti i lavoratori che ne faranno richiesta, nonché tutti i lavoratori che, a cura della commissione di accertamento, sia accertato, eseguano lavori a domicilio.

Tale registro a cura degli uffici comunali, dovrà essere aggiornato anno per anno ».

ART. 6.

L'articolo 13 della legge 13 marzo 1958, n. 264, è sostituito dal seguente:

« Tutte le assicurazioni sociali in atto, delle quali per legge e per contratto collettivo usufruiscono i lavoratori interni della stessa industria, dovranno essere estese ai lavoratori a domicilio.

Gli istituti assicurativi hanno diritto ad esercitare la rivalsa nei confronti dei committenti il lavoro a domicilio, per l'importo complessivo delle prestazioni corrisposte ai lavoratori a domicilio, detratta la somma corrisposta a titolo di contributi omessi ».

ART. 7.

All'articolo 15 della legge 13 marzo 1958, n. 264, è aggiunto il seguente comma:

« Al committente lavoro a domicilio cui vengono applicate le sanzioni del presente articolo, saranno, inoltre, confiscate le materie prime, i semilavorati e gli oggetti finiti che all'atto dell'ispezione verranno trovati nei locali dove si svolge il lavoro a domicilio ».