

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BATTAGLIA, CHIARIELLO, PASQUATO, ROVERE**
e **VERONESI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GENNAIO 1965

Norme sull'organizzazione del lavoro portuale

ONOREVOLI SENATORI. — L'attuale ordinamento del lavoro portuale in Italia si basa sull'inquadramento obbligatorio dei lavoratori portuali in « Compagnie » o in « Gruppi » portuali ai quali è affidata l'esclusiva di tale lavoro « salvo casi speciali stabiliti dal Ministro ».

Quindi, di regola, nessuno può eseguire o far eseguire operazioni portuali se non impiegando le maestranze delle Compagnie o dei Gruppi portuali. Nei casi speciali in cui il Ministro concede ad aziende particolari la facoltà di far eseguire da operai da esse direttamente dipendenti operazioni portuali, si parla di « autonomie funzionali », appunto perchè la concessione della facoltà suddetta è data in considerazione dell'interdipendenza funzionale delle operazioni portuali con quelle proprie dell'azienda, per cui si riconosce all'organizzazione delle prime influenza determinante all'organizzazione delle seconde.

Le maestranze portuali organizzate in Compagnie vengono scelte, almeno in teoria, at-

traverso pubblici concorsi, e le norme e le tariffe di lavoro, almeno in teoria, vengono determinate da funzionari appartenenti all'Amministrazione della marina mercantile. I compiti organizzativi interni e la maggior parte dei compiti tecnici ed amministrativi come l'avviamento al lavoro, la riscossione dei compensi, la loro ripartizione tra gli aventi diritto, eccetera, vengono attribuiti alle Compagnie medesime.

Il sistema in vigore ebbe origine come reazione a preesistenti effettive situazioni di sfruttamento dei lavoratori portuali che si trovavano senza pratica difesa quando la manodopera non qualificata sovrabbondava e la disoccupazione rendeva accettabili anche condizioni durissime di lavoro. La concessione di esclusiva alle Compagnie portuali rappresentò una tutela valida dei lavoratori portuali, senza menomazione dei legittimi interessi dei datori di lavoro.

Si rammenti, però, a questo proposito, che il principio dell'esclusività del lavoro nei porti a favore di persone iscritte dalle auto-

rità marittime in appositi ruoli e normalmente unite in particolari associazioni è stato introdotto durante l'impero del regime fascista, quando cioè gli scioperi erano proibiti a norma di legge.

Oggi che gli scioperi sono permessi, l'esclusiva di cui godono le Compagnie portuali non ha più ragione di essere, quale arma di difesa degli interessi economici dei lavoratori portuali.

Inoltre, i recenti scioperi compiuti in occasione della concessione di « autonomie funzionali » all'« Italsider » nel porto di Genova, alla zona industriale in quello di Marghera e all'Enel in quello di La Spezia hanno dimostrato che le Compagnie portuali si servono dell'arma dello sciopero anche per motivi extraeconomici e quindi da ritenere illegittimi. Secondo una conseguente pronuncia del Consiglio di Stato del 12 maggio 1964, infatti, i provvedimenti relativi alla concessione di autonomie « sono preordinati al soddisfacimento di uno specifico interesse pubblico che è rimesso all'apprezzamento delle Autorità amministrative e che esula dal campo delle contestazioni sindacali.

Ma a parte la liceità o meno degli scioperi di tale tipo, le Compagnie portuali costituiscono indubbiamente organismi che hanno il potere di paralizzare la vita dei porti, uno dei gangli principali, cioè, della vita economica nazionale.

Quanto alla determinazione dei compensi di lavoro, il sistema in vigore prevede l'applicazione di una formula per cui il compenso è stabilito a cottimo per unità di peso sulla base di una formula fissa. Secondo tale formula, il compenso è direttamente proporzionale al salario medio giornaliero moltiplicato per il numero dei lavoratori occorrenti al raggiungimento di una certa resa ed inversamente proporzionale alla resa medesima. Nell'applicazione di tale formula, i lavoratori hanno interesse oltre, naturalmente, al compenso base medio, anche a dilatare il numero e la consistenza reale delle squadre di operai (« vette ») stimate necessarie ad ottenere un determinato risultato (« resa ») oppure — il che è lo stesso — a diminuire, nel calcolo, la resa

reale in confronto all'unità di lavoro operaio impiegato.

In realtà avviene che, nel lavoro portuale, le « rese » vengono calcolate nella medesima maniera che nell'immediato dopoguerra, e cioè quando, sia le attrezzature dei porti come quelle delle navi, nella loro deteriorata situazione, potevano giustificare la previsione dell'impiego di un maggior numero di braccia in rapporto ad ogni tonnellata di merce.

Le « vette » vengono artatamente dilatate a tal punto che solo parte degli operai che figurano come attivi in una determinata operazione lavorano effettivamente: gli altri sono, quando lo sono, solamente « a disposizione ».

Un esempio macroscopico di tale situazione è rappresentato dall'imbarco di automezzi sulle navi di linea. I lavoratori portuali (anche 4 alla volta) in tale caso si limitano a contare gli automezzi che, guidati dai rispettivi proprietari, salgono sulla passerella d'accesso: il compenso per « assistenza tecnica » si aggira in media sulle mille lire per macchina!

Aggiungasi che, essendo le tariffe di lavoro maggiorate per lavoro notturno, per lavoro straordinario, eccetera, spesso le operazioni vengono senza necessità svolte in maniera da attuare il massimo guadagno. Aggiungasi infine che i conti, basati su costi falsati dati di base, vengono ancora maggiorati per contributi obbligatori, per addizionali relative a fondi assistenziali e previdenziali complementari, per trucchi contabili vari (come quello di applicare una maggiorazione dietro l'altra moltiplicandola anziché addizionandola), eccetera.

Il risultato è che il lavoro operaio nei nostri porti è uno dei più cari del mondo. È stato calcolato che il costo di una giornata effettiva di lavoro di un operaio nei principali porti italiani viene ad ammontare dalle 50 alle 100 mila lire! Gli operatori cercano di evitare i nostri porti appena possibile. L'economia delle città interessate (vedi, per esempio, Trieste) ne è profondamente scossa.

Quanto al reclutamento dei lavoratori portuali organizzati nelle Compagnie, esso viene

effettuato in genere mediante l'immissione nei ruoli di ex operai « raccogliticci » che a loro volta vengono scelti, quando ve ne sia la necessità, per lavori occasionali, dai dirigenti amministrativi e sindacali dei portuali. In realtà, tali dirigenti hanno così il vero e proprio monopolio del lavoro portuale.

Quello attuale italiano è, dunque un sistema che, partendo dal presupposto che il lavoro portuale sia essenzialmente un lavoro compiuto da privati incaricati di pubblico servizio, nella sua esplicazione pratica, rivela profonda contraddizione con il presupposto di cui sopra.

D'altro canto, occorre osservare pure che, se le Compagnie portuali tendono a trasformare la riserva dell'esecuzione delle operazioni portuali a loro concessa dall'articolo 110 del Codice della navigazione in vero e proprio monopolio delle operazioni medesime, la concessione delle « autonomie funzionali », oggi in pratica unica valvola di sicurezza contro il monopolio suddetto, presenta anche essa il grave inconveniente di essere affidata, secondo la vigente legislazione, alla valutazione discrezionale, caso per caso, del solo Ministro della marina mercantile.

I poteri del Ministro suddetto, per ciò che riguarda la concessione delle autonomie funzionali sono, in sostanza, troppo ampi e si prestano a parzialità, anche se non volute e non avvertite. Incidentalmente notiamo, inoltre, che le imprese alle quali il Governo riconosce la possibilità di usufruire di « autonomia funzionale » vengono avvantaggiate rispetto ad imprese similari per le quali tale possibilità è esclusa.

Secondo noi, il problema è dunque in questi termini: gli eccessivi privilegi dei lavoratori portuali da un lato e l'eccessivo potere discrezionale nella concessione di « autonomie funzionali » dall'altro, hanno causato una situazione ormai insostenibile sia dal punto di vista degli squilibri nel campo del lavoro e nel campo dei costi imprenditoriali, sia dal punto di vista dell'economia nazionale nel suo insieme.

Occorre quindi ricercare un nuovo sistema che, tenendo ben conto delle esigenze di una giusta remunerazione dei lavoratori portuali, eviti i pedaggi ingiustificati che gli operatori sono oggi obbligati a pagare sen-

za corrispettivo di lavoro svolto e che eviti, altresì, ogni sospetto di discriminazione tra operatore economico ed operatore economico.

Un sistema che si basasse sulla completa liberalizzazione del lavoro portuale, sia pure integrata da controlli delle autorità portuali, avrebbe il difetto di non poter assicurare la continuità e la sicurezza del lavoro portuale quale pubblico servizio.

Un sistema rigido di ruoli chiusi dei lavoratori del porto con lavoro e compensi regolati da parte delle autorità portuali avrebbe il difetto principale di una anelasticità poco compatibile con la libera attività imprenditoriale degli operatori economici.

Un sistema che si basasse essenzialmente sui principî del sistema vigente ma che, contrariamente a quanto oggi avviene, facesse dipendere la concessione delle « autonomie funzionali » da condizioni obiettive anziché dalla discrezionalità del Ministro della marina mercantile, rappresenterebbe senza dubbio un miglioramento rispetto al sistema vigente ma lascerebbe in piedi gli inconvenienti già illustrati relativi alle Compagnie portuali.

Occorre, invece, secondo noi, instaurare un sistema, del resto già molto in uso nei paesi del nord Europa, per cui, mentre ad ogni operatore è lasciata la libertà di impiegare personale proprio, al tempo stesso è data a chiunque la facoltà di impiegare personale reclutato dall'Autorità portuale e tenuto a disposizione.

È quanto ci siamo proposti con il presente disegno di legge.

Il sistema proposto prevede, innanzi tutto, la creazione di un organo centrale e di organi periferici, costituiti da elementi appartenenti alla pubblica Amministrazione e da elementi appartenenti alle categorie economiche interessate, ai quali venga affidata la responsabilità dell'organizzazione e del controllo del lavoro portuale (articoli 1, 4 e 5). Mentre l'organo centrale, denominato « Comitato centrale del lavoro portuale » ha carattere essenzialmente consultivo nei riguardi del Ministro della marina mercantile, i due organi locali previsti e cioè l'« Ufficio del lavoro portuale » ed il « Comitato locale del lavoro portuale » hanno invece carattere

di veri e propri organi attivi dell'organizzazione e del controllo del lavoro portuale. In particolare, mentre il primo, posto alle dipendenze dirette del Comandante del porto, rappresenta soprattutto il necessario organo esecutivo, il secondo è essenzialmente l'organo rappresentativo degli interessi privati e pubblici locali al quale è affidata la responsabilità dell'indirizzo generale della regolamentazione locale del lavoro portuale (articoli 2 e 4).

Le operazioni portuali possono essere eseguite sia da operai direttamente dipendenti dai singoli operatori economici che da operai iscritti in speciali ruoli tenuti dagli Uffici del lavoro portuale (articolo 3).

Gli articoli 6, 7 e 8 stabiliscono le condizioni per l'esecuzione delle operazioni portuali da parte di operai direttamente dipendenti da operatori economici. È previsto, tra l'altro, che le imprese che vogliono avvantaggiarsi di tale facoltà debbano essere munite di speciale licenza od autorizzazione e debbano svolgere i lavori sotto il controllo e secondo le direttive degli Uffici del lavoro portuale.

L'operatore che non sia munito di licenza è tenuto a servirsi dei lavoratori portuali iscritti nei ruoli (articolo 7). In caso di forza maggiore (per esempio, in caso di sciopero dei lavoratori portuali) anche l'operatore che non sia munito di licenza, previa autorizzazione dell'Ufficio del lavoro portuale, potrà servirsi di operai da esso direttamente dipendenti (articolo 6).

Per l'iscrizione nei ruoli degli operai portuali liberi, la determinazione dei loro compensi, l'organizzazione del loro lavoro, eccetera sono competenti gli Uffici del lavoro portuale. Tali lavoratori sono pagati a tempo e non più a cottimo (articolo 5).

La riscossione dei contributi previdenziali ed assistenziali viene effettuata dagli Uffici locali suddetti. Il Comitato centrale del lavoro portuale, invece, è l'organo al quale i contributi affluiscono dai vari Uffici del lavoro portuale che ripartisce i medesimi fra i vari enti previdenziali competenti.

Le decisioni circa la gestione dei contributi per le forme di assistenza e previdenza integrative speciali (quali premio di anzianità, indennità buonuscita, gratifica di fine d'anno, eccetera) sono affidate al Comitato centrale del lavoro portuale che ha facoltà di delegarne l'Amministrazione ad enti specializzati (articolo 2 e 5).

La continuità del lavoro degli operai facenti oggi parte delle Compagnie portuali è assicurata mediante la loro iscrizione obbligatoria nei ruoli dei lavoratori portuali liberi (articolo 10).

Gli iscritti in tali ruoli non potranno costituirsi in Cooperative di lavoro (articolo 12).

Poichè il presente disegno di legge tempera l'esigenza di liberalizzazione del lavoro portuale con quella che vi sia, nei porti, comunque, un numero sufficiente di operai dipendenti direttamente dalle autorità portuali a disposizione di chi ne abbia necessità, poichè esso non danneggia i lavoratori portuali attualmente nei ruoli delle Compagnie portuali e poichè esso, eliminando gli attuali inconvenienti, è destinato a risolversi in beneficio concreto a favore non solo degli imprenditori ma degli stessi lavoratori portuali, e ciò per l'inversione della tendenza alla fuga delle merci dai porti nazionali e l'aumento dei traffici, noi siamo fiduciosi che il provvedimento stesso riscuoterà la vostra approvazione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Presso il Ministero della marina mercantile è costituito un Comitato centrale del lavoro portuale composto:

da un rappresentante del Ministero della marina mercantile;

da un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

da un rappresentante del Ministero dei trasporti;

da un rappresentante del Ministero del commercio con l'estero;

da un rappresentante del Ministero dell'industria e del commercio;

da un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici;

da un rappresentante del Ministero delle finanze;

da un rappresentante degli armatori;

da un rappresentante degli industriali;

da un rappresentante dei commercianti;

da un rappresentante degli spedizionieri;

da un rappresentante delle imprese portuali;

da un rappresentante degli agenti marittimi;

da sei rappresentanti dei lavoratori portuali.

I membri del Comitato durano in carica 3 anni e possono essere rieletti.

I membri non ministeriali del Comitato vengono nominati dal Ministro della marina mercantile che li sceglie su terne di nomi proposti dalle organizzazioni nazionali di categoria

Art. 2.

Il Comitato di cui all'articolo precedente dovrà essere obbligatoriamente sentito ogni qualvolta il Ministro della marina mercantile emana i suoi provvedimenti in materia di lavoro portuale ed in ogni caso di ricorso

contro i provvedimenti degli Uffici del lavoro portuale.

Esso ha la facoltà di sottoporre sulla stessa materia al Ministro suddetto proposte ed osservazioni.

Decide circa l'amministrazione dei proventi degli speciali contributi integrativi che già non siano amministrati per legge da altri enti previdenziali ed assistenziali.

Il Comitato ha facoltà di incaricare tali enti dell'amministrazione dei proventi di uno o più contributi.

Un membro del Comitato potrà essere incaricato, ai sensi del regolamento della presente legge, di speciale controllo presso gli enti delegati dell'amministrazione dei contributi suddetti.

Art. 3.

Le operazioni concernenti in genere il movimento di merci nei porti e le attività connesse possono essere eseguite sia da operai iscritti in speciali ruoli tenuti a cura degli Uffici del lavoro portuale di cui all'articolo seguente, sia da parte di operai alle dirette e stabili dipendenze dei singoli operatori economici.

Art. 4.

E in facoltà del Ministro per la marina mercantile di istituire nei porti dove egli lo ritenga opportuno gli Uffici del lavoro portuale, che saranno presieduti dal Comandante del porto ed ai quali saranno affidati i seguenti incarichi da svolgersi ai sensi della legge e secondo i criteri di massima di cui all'articolo 5:

1) controllo delle condizioni per l'iscrizione agli speciali ruoli per operai direttamente dipendenti dalle autorità portuali;

2) formazione delle graduatorie per l'iscrizione ai ruoli;

3) tenuta dei ruoli e determinazione del numero degli operai da iscriversi secondo le effettive esigenze locali;

4) iscrizione nei ruoli e cancellazione per eventuale venir meno dei requisiti necessari;

5) fissazione delle norme di lavoro e dei compensi, da calcolarsi a tempo, per gli operai iscritti nei ruoli;

6) chiamata ed avviamento al lavoro degli operai iscritti al ruolo secondo le richieste dei datori di lavoro ed agli ordini di capisquadra responsabili.

7) riscossione per conto degli operai e ripartizione tra gli stessi dei salari spettanti;

8) riscossione dei contributi previdenziali assistenziali e versamento degli stessi ai vari enti competenti della loro gestione;

9) iscrizione e tenuta dei registri di cui all'articolo 6 degli operai dipendenti direttamente da operatori economici;

10) fissazione delle direttive generali e relativo controllo per lo svolgimento delle operazioni portuali da parte degli operai non direttamente dipendenti dalle autorità portuali.

La determinazione del numero degli operai di cui al n. 3 nonchè le eventuali giustificate variazioni sono soggette all'approvazione del Ministro della marina mercantile.

Art. 5.

In ogni porto dove venga istituito un Ufficio del lavoro portuale viene istituito un Comitato locale del lavoro portuale costituito:

da un rappresentante dell'Ufficio provinciale del lavoro;

da un rappresentante della Camera di commercio industria e agricoltura;

da un rappresentante dell'Ufficio speciale del Genio civile per le opere marittime;

da un rappresentante dell'Ufficio doganale;

da un rappresentante del Compartimento delle ferrovie dello Stato;

da un rappresentante dell'Ispettorato della motorizzazione civile;

da un rappresentante provinciale dell'ANAS;

da un rappresentante degli armatori;

da un rappresentante degli industriali;

da un rappresentante dei commercianti;

da un rappresentante degli spedizionieri;

da un rappresentante delle imprese portuali;

da un rappresentante degli agenti marittimi;

da sei rappresentanti dei lavoratori portuali.

I rappresentanti non designati da Uffici pubblici vengono scelti dal Comandante del porto su terne di nomi proposti dalle locali Camere di commercio

I membri del Comitato durano in carica 3 anni e sono rieleggibili.

Il Comitato locale del lavoro portuale fissa i criteri di massima per gli incarichi affidati agli Uffici del lavoro portuale, ad eccezione di quelli indicati al numero 5 di cui all'articolo precedente, per i quali si provvede mediante decreti ministeriali.

Art. 6.

Gli operatori economici che intendano servirsi per le operazioni di carico, scarico e magazzinaggio nei porti di operai da essi direttamente dipendenti dovranno provvedere a farli iscrivere negli appositi registri tenuti dagli Uffici del lavoro portuale previa dimostrazione del possesso da parte degli operai dei requisiti da stabilirsi a norma del regolamento d'attuazione della presente legge.

Ferma restando la disposizione di cui al seguente articolo 7, gli operatori economici di cui al comma precedente, potranno avvalersi, in caso di forza maggiore, anche di operai non iscritti negli elenchi, previa autorizzazione delle competenti autorità portuali.

Ai fini dell'iscrizione nei registri di cui al primo comma del presente articolo, la dimostrazione della dipendenza diretta dall'operatore interessato dovrà essere provata mediante dimostrazione di avvenuto pagamento, a favore dell'operaio, dei contributi previdenziali di sua pertinenza durante i 3 mesi antecedenti alla domanda d'iscrizione.

Art. 7.

Gli operatori economici che non si servono per le operazioni portuali di personale da esso direttamente dipendente sono tenuti

ad impiegare i lavoratori portuali iscritti nei ruoli speciali di cui all'articolo 3.

Art. 8.

Gli operatori economici di cui all'articolo precedente che compiano con continuità operazioni portuali debbono essere muniti di licenza rilasciata dal Ministero della marina mercantile dietro parere favorevole del competente Ufficio, od Uffici del lavoro portuale circa la consistenza e l'adeguatezza delle attrezzature a loro disposizione in relazione alle operazioni portuali che intendono svolgere normalmente e circa il possesso delle altre condizioni da stabilirsi ai sensi del regolamento d'attuazione della presente legge.

Qualora le operazioni portuali vengano svolte senza carattere di continuità, gli operatori economici di cui all'articolo precedente dovranno munirsi di speciale autorizzazione da rilasciarsi, caso per caso, da parte del Comandante del porto, sentito il parere dell'Ufficio del lavoro portuale.

Il rilascio delle licenze e la concessione delle autorizzazioni di cui al presente articolo sono soggetti alla corresponsione di una speciale tassa commisurata al costo del servizio i cui criteri di determinazione saranno fissati nel regolamento d'applicazione della presente legge.

Art. 9.

Potranno essere iscritti nei ruoli di cui all'articolo 3 tutti i cittadini italiani che non abbiano superato il 50° anno di età, che siano idonei fisicamente e che rispondano agli altri requisiti che saranno stabiliti nel regolamento.

Il regolamento medesimo stabilirà i criteri generali di precedenza per l'iscrizione nei ruoli e le condizioni di decadenza del diritto all'iscrizione.

Art. 10.

Le Compagnie ed i Gruppi portuali esistenti saranno disciolti entro 6 mesi dalla data

d'emanazione del regolamento d'attuazione della presente legge.

Nella prima applicazione della presente legge gli operai portuali facenti attualmente parte di essi saranno iscritti a loro domanda, nei ruoli di cui all'articolo 3. Gli impiegati delle Compagnie portuali saranno assunti, a loro domanda; quali dipendenti degli Uffici del lavoro portuale.

Le attrezzature delle Compagnie portuali saranno rilevate dal Ministero della marina e messe a disposizione degli Uffici del lavoro portuale.

Art. 11.

Gli Uffici del lavoro portuale potranno, in caso di necessità, servirsi di operai disponibili iscritti nei ruoli tenuti dagli Uffici del lavoro portuale con sede viciniore ed, in caso d'indisponibilità o di urgenza, di altri lavoratori disponibili presso i locali Uffici di collocamento.

Art. 12.

Gli operai iscritti nei ruoli di cui all'articolo 3 non potranno costituirsi in cooperative di lavoro.

Art. 13.

Il Ministro della marina mercantile, con propri decreti, di concerto con il Ministro del lavoro e secondo i principî generali risultanti dalla presente legge, stabilirà le norme per lo svolgimento del lavoro portuale nei porti che non sono sede di Uffici del lavoro portuale o nei porti sede di enti autonomi portuali.

Art. 14.

Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dall'approvazione della presente legge, il regolamento per la sua applicazione.