

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2062-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE CELASCO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BERMANI** e **TEDESCHI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 FEBBRAIO 1967

Comunicata alla Presidenza il 14 settembre 1967

Abrogazione della legge 23 febbraio 1928, n. 439, riguardante la disciplina del lavoro nei panifici di notevole potenzialità con forni a regime continuo

ONOREVOLI SENATORI. — Con la legge 22 marzo 1908, n. 105, in seguito modificata, limitatamente alle sanzioni penali, con le leggi 11 febbraio 1952, n. 6, e 16 ottobre 1962, n. 1498, è stato previsto e disciplinato il divieto « di lavorare e di far lavorare nelle aziende industriali per la produzione del pane e della pasticceria nelle ore comprese fra le 21 e le 4 ».

I concetti espressi nella legge citata sono presenti in quasi tutte le legislazioni vigenti negli altri Paesi europei, e rappresentano una generale ed uniforme disciplina del lavoro nello specifico settore di attività, a garanzia delle esigenze fisiologiche di riposo degli addetti nonchè delle necessità stesse igienico-sanitarie della produzione panaria.

Le legge consente, con delibera del Consiglio comunale, deroghe stagionali, nei mesi estivi, per il solo rinfresco dei lieviti o per la durata non superiore ad una settimana allorchè, su istanza dei panificatori e dei loro operai, sentite entrambe le parti, ricorrano motivi eccezionali, come fiere, festività speciali, immigrazioni temporanee o « quando vi siano altre imprescindibili ragioni di pubblica necessità ».

Le deroghe di durata superiore, sempre però per i motivi sopra citati, sono riservate (a seguito del decentramento di attribuzioni stabilito dall'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520) all'Ispettorato del lavoro competente per territorio.

È necessario dunque premettere che il divieto di lavoro notturno viene ad essere considerato, in legge, come una caratteristica fondamentale, diremmo anzi vincolante, dell'attività economica della panificazione, per cui, se non per motivi di tutta e provata eccezionalità, non deve essere consentito il lavoro nelle relative imprese in ore notturne.

Tale considerazione va tenuta presente per meglio illustrare finalità e scopi della norma, la quale trova nella panificazione nel nostro Paese un'applicazione generale e completa, se non altro sul piano formale.

Con il 1927 ha avuto inizio, in Italia, un periodo in cui si è cercato di promuovere

un graduale perfezionamento degli impianti di panificazione, una meccanizzazione del lavoro relativo agli impasti, notevolmente faticoso e pesante se effettuato a mano, ed una trasformazione dei forni, fino a quella data dotati di camere uniche tanto per la combustione come per la cottura del pane, con evidenti carenze in tema di igiene e di pulizia.

Tale periodo di evoluzione tecnica, interrotta per gli eventi dell'ultima guerra, sta per concludersi appena ora, dopo oltre 40 anni, con la dotazione pressochè generale (pari comunque a circa l'85 per cento delle imprese) di:

a) forni a sistema di riscaldamento indiretto od elettrico, in grado pertanto di funzionare a ciclo continuo e senza interruzioni;

b) impianti meccanici di impasto, formazione e lavorazione del pane.

Ciò grazie a successivi provvedimenti intesi a porre in essere tale evoluzione, come il regio decreto-legge 29 luglio 1928, n. 1843, il regio decreto-legge 31 luglio 1938, n. 1609, la legge 7 novembre 1949, n. 857, ed infine la legge 31 luglio 1956, n. 1002.

Per favorire ed incentivare tale programma, il Governo emanava, come primo provvedimento, il regio decreto-legge 17 marzo 1927, n. 386, trasformato poi in legge 23 febbraio 1928, n. 439, con cui « fino a nuova disposizione, il Ministro per l'economia nazionale (Ministro del lavoro) può con proprio decreto autorizzare gli esercenti di panifici di notevole potenzialità, tecnicamente organizzati per la lavorazione meccanica, che abbiano forni a regime continuo e che rispondano alle necessarie condizioni igieniche, a lavorare ed a far lavorare in ore notturne in detti panifici per la produzione del pane, prescrivendo le condizioni e le cautele opportune ».

Il decreto stabiliva poi che le squadre degli operai, attraverso turni, dovevano essere addette al lavoro notturno alternativamente.

Lo stesso decreto preannunciava l'emanazione di altre norme, effettivamente stabilite con regio decreto-legge 29 luglio 1928, nu-

mero 1843, il quale, all'articolo 9, precisava che la deroga al divieto di lavoro notturno era applicabile soltanto per le imprese che avevano i seguenti requisiti tecnici:

- 1) impianto di riscaldamento indiretto del forno;
- 2) completa attrezzatura meccanica (impastatrice, formatrice, spezzatrice);
- 3) potenzialità minima di 25 quintali giornalieri.

Si stabiliva altresì che nei centri con popolazione superiore a 10.000 abitanti era vietata l'apertura di forni mancanti delle caratteristiche suddette.

Da tutto questo risulta evidente, come è anche sottolineato dai presentatori del presente disegno di legge, la preoccupazione primaria di incentivare, in quei tempi, un rinnovamento ed un adeguamento tecnologico delle attrezzature dei panifici.

Ma il ricorso, come incentivo tecnologico, ad una deroga al principio di divieto di lavoro notturno, non può non suscitare perplessità più che legittime.

Già dieci anni dopo, con il regio decreto-legge 31 luglio 1938, n. 1609, dandosi un nuovo organico disciplinare del settore, veniva abrogato il regio decreto-legge 29 luglio 1928, n. 1843. Con la conseguenza che da allora il decreto n. 386 manca di un Regolamento per la valutazione dei requisiti per la concessione delle deroghe.

Che questa non sia una semplice presunzione ce lo dice lo stesso Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il quale, in data notevolmente recente, il 3 gennaio 1963, con nota n. 43398/Pan. conferma che « essendo venuti a mancare gli elementi atti a definire con precisione quali debbono considerarsi panifici di notevole potenzialità, da parte di questo Ministero non si è più proseguito nella concessione di deroghe al divieto di lavoro notturno ai sensi del decreto del 1927 ».

Tale giusta considerazione viene provata anche dal fatto che attualmente, in base alla vigente legislazione di disciplina, la legge del 31 luglio 1956, n. 1002, tutti i panifici devono essere dotati, senza eccezione,

di forno a riscaldamento indiretto od elettrico e di sistemi di lavorazione meccanizzata.

Anche il terzo elemento della potenzialità viene oggi ad essere generalizzato: è sufficiente un forno con camera di cottura di metri quadrati 12,50 di superficie per avere conseguentemente una possibilità produttiva di 25 quintali giornalieri. L'adeguamento tecnico degli impianti ha notevolmente aumentato le potenzialità teoriche di produzione: anche nei piccoli centri si trovano imprese aventi possibilità di lavorazione superiore a quanto quarant'anni fa era considerato un elemento idoneo per aspirare ed avere diritto a certe facilitazioni.

Va tenuto presente inoltre che l'85 per cento circa dei panifici esistenti in Italia ha impianto di riscaldamento indiretto od elettrico, quindi a regime continuo, ed è dotato di sistemi meccanizzati di impasto e di lavorazione del pane. (Dato ufficiale del Ministero dell'industria e del commercio, a seguito di una indagine effettuata lo scorso anno).

Ma ciò che più conta, anche sotto un profilo morale, la legge di cui si chiede l'abrogazione non si presta ad effettive caratteristiche di razionale applicazione, e, prestandosi invece ad interpretazioni non adeguate e non sempre uniformi in tutti i casi, rappresenta un grave pericolo per la disciplina e la normalità di lavoro in tutto un importante settore economico.

Essendo necessario un certo tempo di lavorazione di alcune ore per la confezione del pane, là dove si applica la legge n. 439 del 1928 a favore di alcune ditte e si consente quindi ad esse di lavorare anche dalle ore 21 alle ore 4, mentre lo si vieta a quasi tutte le altre, pur svolgenti la stessa attività, ed aventi come fine il servizio della stessa massa di consumatori, si pongono le prime in aperto e chiaro privilegio rispetto alle seconde, anzi si crea con la legge una differenziazione di trattamento non accettabile, anche in considerazione del danno che si arreca alle imprese più deboli, essenzialmente artigiane, cui invece la Costituzione all'articolo 45 ha riservato particolare tutela da attuarsi con legge.

LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Qualsiasi privilegio, che ammette diverse condizioni, concesso ad un singolo si risolve in un danno a tutti gli altri operanti nella stessa località, così come hanno sentenziato il Consiglio di Stato (sentenza numero 257 dell'8 febbraio 1966), che ha posto in risalto la necessità di una « giusta parità formale fra le imprese concorrenti », e la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 21, 1964), la quale, respingendo la presunzione d'incostituzionalità del divieto di panificare in ore notturne da parte del lavoratore in proprio, ha confermato l'esigenza di una « disciplina uniforme e comune » e la necessità « di evitare una causa di ingiustificata concorrenza ».

Non si ritiene inoltre che possa, allo stato attuale delle cose, essere messa in discussione l'esigenza del mantenimento delle norme che prevedono il divieto di lavoro notturno nella panificazione: oltre che norme aventi caratteristiche di uniforme considerazione internazionale, come già detto, la produzione del pane, tanto in Italia che altrove, è mestiere caratteristico artigiano, cui si dedicano nel nostro Paese oltre 35.000

imprese. Non si vedono, è ovvio, ragioni per tentare di equilibrare le condizioni di parità con il ripristino della situazione di libero esercizio esistente prima del 1908.

L'abolizione del divieto del lavoro notturno nell'industria della panificazione non sarebbe infine opportuna in quanto, mentre da una parte scoraggerebbe i giovani, che intendono ancora imparare il mestiere, dall'altra favorirebbe maggiormente i grandi panifici tecnicamente meglio organizzati.

Il solo e logico equilibrio possibile è di porre tutte le imprese operanti nel settore, ovunque dislocate e qualunque siano le loro caratteristiche di impianti e di programmi produttivi, sotto la medesima disciplina, senza consentire privilegio alcuno preconstituito e tale comunque da essere causa di condizioni artificialmente sfavorevoli sul piano economico-produttivo, tanto più deprecabili perchè riservate agli operatori più deboli e più bisognosi di aiuto e di tutela.

La 10^a Commissione raccomanda pertanto l'approvazione del disegno di legge in esame.

CELASCO, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEI PROPONENTI

Abrogazione della legge 23 febbraio 1928, n. 438, riguardante la disciplina del lavoro nei panifici di notevole potenzialità con forni a regime continuo

Articolo unico.

La legge 23 febbraio 1928, n. 438, che converte in legge il regio decreto-legge 17 marzo 1927, n. 386, è abrogata.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Abrogazione del regio decreto-legge 17 marzo 1927, n. 386, convertito in legge 23 febbraio 1928, n. 438, riguardante la disciplina del lavoro nei panifici di notevole potenzialità con forni a regime continuo

Articolo unico.

È abrogato il regio decreto-legge 17 marzo 1927, n. 386, convertito in legge 23 febbraio 1928, n. 438.