

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 749-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE DE BOSIO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati, in un testo unificato,
nella seduta del 15 ottobre 1959 (V. Stampati nn. 130-134)*

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, BUTTE', BIANCHI Gerardo, CARRA, CURTI Aurelio, PENAZZATO, COLOMBO Vittorino, BIANCHI Fortunato, GERBINO e RAMPA (130); e dei deputati MAGLIETTA, BETTOLI, CIANCA, ARMAROLI, ARENELLA, BUFARDECI, SAVOLDI, GATTO Vincenzo, SANNICOLO', AMICONI, CURTI Ivano e VESTRI (134)

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 16 OTTOBRE 1959

Comunicata alla Presidenza il 23 giugno 1960

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

INDICE

PREMESSA	Pag. 3
--------------------	--------

PARTE PRIMA

I. — INTERPOSIZIONE NEL RAPPORTO DI LAVORO	3
<i>Figure negoziali di interposizione</i>	4
1) <i>Cottimo</i>	4
2) <i>Pseudo appalti o subappalti di mano d'opera</i>	5
3) <i>Somministrazione di prestazioni di lavoro</i>	7
4) <i>Appalti o subappalti simulati o fraudolenti di opere e di servizi</i>	8
II. — APPALTI E SUBAPPALTI DI OPERE E DI SERVIZI	9

PARTE SECONDA

I. — PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE AL PARLAMENTO	11
II. — SCOPO E OGGETTO DEL DISEGNO DI LEGGE APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI	12
III. — CONSIDERAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE — EMENDAMENTI	14
IV. — CONCLUSIONI	29
DISEGNO DI LEGGE	31

P R E M E S S A.

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge sottoposto all'esame del Senato ha lo scopo di far cessare il complesso fenomeno dell'intermediazione e dell'interposizione nelle prestazioni di lavoro ed, inoltre, di dettare una speciale disciplina del contratto d'appalto di opere e di servizi, per eliminare gli inconvenienti di carattere sociale che derivano da un eccessivo ricorso a questo pur lecito rapporto contrattuale.

Si è andata diffondendo infatti, specie negli ultimi anni, e nelle aziende delle più svariate categorie, la pratica di ricorrere alla conclusione di contratti sotto le più svariate forme (cottimo collettivo autonomo, pseudo appalti, somministrazione di mano d'opera ed altre) per l'esecuzione di prestazione di lavoro inerente alle attività proprie delle singole aziende, e ciò allo scopo di non rispettare le tariffe dei contratti collettivi di lavoro, di eludere il trattamento normativo spettante ai lavoratori e di evadere il carico delle contribuzioni previdenziali e sociali.

Fenomeno questo che il disegno di legge vieta nel modo più assoluto per la frode o la simulazione che è alla base di tali negozi, e per l'ignobile sfruttamento del lavoro che con esso viene posto in essere.

D'altra parte è stato anche constatato il ricorso, sempre più esteso e non sempre opportuno, al vero e proprio appalto di opere e di servizi da eseguirsi nell'interno dello stabilimento gestito dalle imprese. Rapporti contrattuali questi previsti e regolati dal nostro ordinamento giuridico e che, in date circostanze, possono adempiere anche ad una utile funzione, ma che di frequente danno luogo a disparità di trattamento retributivo e normativo tra i lavoratori dipendenti dall'impresa appaltatrice e quelli dell'impresa committente, che si trovano a lavorare fianco a fianco gli uni con gli altri, creando una stridente condizione di inferiorità tra compagni di lavoro che spesso adempiono a prestazioni eguali. Di qui la necessità di una particolare disciplina anche di questi rap-

porti contrattuali, diretta ad eliminare nei limiti del possibile situazioni socialmente dannose.

PARTE PRIMA

I. — INTERPOSIZIONE NEI RAPPORTI
DI LAVORO

Come gli onorevoli senatori fanno, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, nella sua ampia e documentata indagine che è alla base di questo disegno di legge, ha identificato una pluralità di situazioni concernenti negozi posti in essere in occasione della costituzione del rapporto di lavoro, allo scopo di eludere tutto il complesso delle norme inderogabili che determina il contenuto del contratto di lavoro.

In linea generale tali situazioni presentano una singolare unità strutturale, perchè realizzano la violazione di quelle norme mediante un medesimo strumento tecnico: *l'interposizione*. Questa, per vero, consiste nell'inserimento tra l'impresa ed un gruppo di lavoratori (— che prestano la loro opera nel ciclo produttivo dell'impresa stessa o, quanto meno, in attività rientranti nei fini produttivi o nella organizzazione aziendale —) di un terzo elemento che, sotto forme giuridiche diverse, è o appare il datore di tali aliquote di lavoratori.

Se elemento comune a tali situazioni è l'accennata interposizione, varie e molto diverse sono le forme escogitate per attuarla: ora si ricorre ai cosiddetti appalti o subappalti di mere prestazioni di lavoro, che però nulla hanno a che vedere con l'istituto dell'appalto; ora alla somministrazione di mano d'opera; ora al cottimo collettivo autonomo o misto, o ad altre figure di rapporti contrattuali che la fertile fantasia umana sa escogitare.

Elemento comune a tutte queste fattispecie, è il riflesso che deriva in modo negativo, nei confronti dei lavoratori che vengono a trovarsi nelle condizioni accennate. Essi sono costretti a subire un trattamento retributivo e normativo inferiore, e una tu-

tela meno efficace dello *status* e del trattamento, di cui fruiscono i prestatori d'opera che sono alle dirette dipendenze dell'impresa principale, e ciò a tutto vantaggio, da un lato, della persona fisica o giuridica interposta, dall'altro, dell'imprenditore che si vale della mano d'opera somministrata.

È questo un elemento costante che rende socialmente rilevante il fenomeno, che è indispensabile combattere ed eliminare attraverso una speciale disciplina giuridica, che impedisca l'elusione agli obblighi legali o contrattuali, nei rapporti di lavoro.

* * *

FIGURE NEGOZIALI DI INTERPOSIZIONE

Come abbiamo rilevato la fornitura di prestazioni d'opera a mezzo dell'interposizione avviene ricorrendo a numerosi negozi *contra legem*, posti in essere in occasione della costituzione del rapporto di lavoro, e che è opportuno avere chiaramente presenti per poter predisporre una disciplina giuridica che consideri la varietà delle fattispecie, che eviti di lasciare aperte lacune o zone grigie, che detti norme concrete ed adeguate ad assicurare il massimo di tutela possibile ai lavoratori interessati e che non fissi schemi rigidi di organizzazione aziendale, sì da provocare inutili quanto dannose difficoltà.

1) Cottimo

Il problema dell'interposizione del cottimista si era rivelato già vigente il Codice civile del 1865, ma esso trovò soluzione legislativa soltanto con l'entrata in vigore del nuovo Codice civile, che all'articolo 2127 lo vieta in modo espresso (1).

(1) 2127. Divieto d'interposizione nel lavoro a cottimo. È vietato all'imprenditore di affidare a propri dipendenti lavori a cottimo da eseguirsi da prestatori di lavoro assunti e retribuiti direttamente dai dipendenti medesimi.

In caso di violazione di tale divieto, l'imprenditore risponde direttamente, nei confronti dei prestatori di lavoro assunti dal proprio dipendente, degli obblighi derivanti dai contratti di lavoro da essi stipulati.

Un precedente storico di tale divieto è contenuto nell'articolo 8 del contratto collettivo di lavoro 20 dicembre 1937, per la disciplina dei cottimi nell'industria, onde eliminare da un punto di vista generale, la possibilità che l'imprenditore tenti di sottrarsi alle conseguenze dell'assunzione diretta di prestatori d'opera, ricorrendo all'espedito di farli assumere, dipendere e retribuire da propri cottimisti. Norma collettiva che contribuisce efficacemente a porre in rilievo la ragione di carattere strutturale dell'illiceità dell'interposizione del cottimista, dato che la dipendenza di un lavoratore da un altro può concepirsi esclusivamente sotto il profilo gerarchico, ai soli fini tecnici e disciplinari, quale si riscontra nel cottimo collettivo subordinato, in cui il capo cottimista e i lavoratori cottimisti che prestano l'opera sotto la sua sorveglianza sono tutti inseriti nell'ambito dell'impresa, da questa essendo direttamente assunti e dipendenti.

Le ragioni fondamentali che giustificano il divieto previsto dall'articolo 2127 sono che, con il cottimo collettivo autonomo, il capo cottimista tende a realizzare un proprio margine di profitto, appropriandosi della differenza tra l'importo di cottimo riscosso dall'imprenditore e la retribuzione corrisposta ai subcottimisti; rispettivamente l'imprenditore raggiunge un interesse illecito, cioè il conseguimento delle prestazioni di cui l'impresa ha necessità, sottraendosi alle responsabilità dirette nei confronti dei prestatori d'opera e ciò, malgrado l'inserimento diretto di costoro nella propria organizzazione aziendale.

Vedremo poi perchè il disposto dell'articolo 2127 non è adeguato ad una disciplina completa delle varie fattispecie in materia, sia per il limitato campo cui si riferisce (al solo cottimo pieno, mentre può avvenire che il compenso al dipendente-intermediario venga calcolato in rapporto alle giornate di lavoro eseguite da lui e dai suoi prestatori d'opera), sia per l'unica sanzione prevista in caso di inosservanza, che si risolve nella conversione del cottimo collettivo autonomo in cottimo collettivo subordinato, per cui l'imprenditore viene sol-

tanto reso direttamente responsabile nei confronti dei lavoratori assunti dal cottimista, ma senza alcuna sanzione penale per la violazione dei precetti inderogabili che regolano il rapporto di lavoro.

Si palesa necessario, pertanto, completare la disciplina che vieta questo sistema di interposizione per quanto attiene alla casistica e alle sanzioni derivanti dalla inosservanza del divieto.

* * *

Prima di concludere l'argomento dell'interposizione del cottimista, è opportuno accennare ad un'altra legge, con la quale vennero dettate disposizioni dirette ad impedire il verificarsi di interposizioni nel rapporto di lavoro: si tratta della legge 23 marzo 1958, n. 264, sulla disciplina del lavoro a domicilio.

Infatti nel caso di lavoro a cottimo eseguito a domicilio si verificano spesso interposizioni fraudolente o simulate volute e concertate dall'imprenditore, con l'affidare lavori a cottimo di tale entità e natura da doversi eseguire con l'aiuto di altri lavoratori a domicilio.

Gli articoli 1 e 3 della legge sul lavoro a domicilio sanciscono che non può essere considerato lavoratore a domicilio chi si avvale della collaborazione di lavoratori subordinati e che non possono essere accolte le domande d'iscrizione sul registro dei committenti lavoro a domicilio qualora « risulti che la richiesta di lavoro da eseguirsi a domicilio viene fatta a seguito di cessione — a qualsiasi titolo — di macchinari e attrezzature trasferibili fuori dell'azienda richiedente e che questa intenda in tal modo proseguire lavorazioni per le quali aveva organizzato propri reparti con lavoratori da essa dipendenti ». Nemmeno possono essere accolte le domande d'iscrizione se « trattasi di lavoro per la cui natura l'esecuzione a domicilio appaia tecnicamente ingiustificata ».

Non v'è dubbio che queste norme siano ispirate alla fondamentale ragione giustificatrice della repressione delle frodi nel campo del lavoro, per cui queste eventuali in-

terposizioni cadranno d'ora innanzi anche sotto la disciplina derivante dalla emananda legge.

* * *

2) *Pseudo-appalti o subappalti di mano d'opera*

L'interposizione del cottimista e l'interposizione nel lavoro a domicilio non esauriscono il campo delle figure negoziali attraverso le quali si possono ottenere, intermediariamente, prestazioni di lavoro. Una delle figure negoziali a cui più frequentemente si fa ricorso è quella del rapporto di lavoro dissimulato sotto la veste contrattuale dell'appalto o subappalto.

Nelle considerazioni generali della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori così vengono caratterizzati questi pseudo-appalti:

a) da una parte vi è un'impresa che gestisce l'azienda, ove o per conto o nell'interesse della quale avviene la presentazione di un gruppo di lavoratori;

b) dall'altra vi è una persona — dipendente, impresa autonoma o cooperativa — che assume le prestazioni nell'azienda gestita dalla impresa principale, mantiene con essi il rapporto di lavoro e riceve un determinato compenso dall'impresa principale in rapporto alla mano d'opera impiegata;

c) vi è poi un gruppo di lavoratori che effettua la prestazione nell'azienda, gestita dall'impresa principale, pur avendo il rapporto di lavoro con l'appaltatore dal quale è retribuito.

Si tratta evidentemente di contratti di fornitura di prestazioni di lavoro che hanno la sola funzione di fornire per periodi di tempo lunghi o brevi, in modo continuativo, od occasionale, mano d'opera agli imprenditori, in aperta violazione delle norme sul collocamento, che è funzione pubblica per l'attuazione di un pubblico interesse. La situazione sostanzialmente non può dirsi modificata per il fatto che il rapporto di lavoro non si conclude con l'imprenditore ma con l'intermediario. L'elemen-

to formale non è rilevante, bisogna guardare alla sostanza delle cose, e la sostanza è che tali lavoratori prestano la loro opera non già all'intermediario, ma all'imprenditore, nell'ambito organizzativo della sua azienda.

Per vero l'azienda è bensì un'organizzazione di beni, ma, come richiede l'articolo 2555 del Codice civile, coordinata per l'esercizio di un'impresa. Ciò equivale a dire che senza questa destinazione, la semplice esistenza di beni è di per sè insufficiente a costituire un'azienda. L'azienda esiste solo in quanto i beni che la compongono siano organizzati secondo il criterio dell'attività dell'imprenditore, attività che si riferisce proprio ad una organizzazione di lavoro.

L'imprenditore autorganizza il proprio lavoro, più precisamente organizza l'integrazione del proprio lavoro con quello dei suoi lavoratori, chiamati dal nostro ordinamento giuridico ad essere dei « collaboratori » dell'impresa (articolo 2094 del Codice civile).

Il diritto positivo, per vero, non riguarda l'attività lavorativa come un bene di cui diviene padrone l'imprenditore in virtù di un contratto con effetti traslativi, sibbene sotto il diverso profilo della sua diretta ed originaria inerenza all'organizzazione dell'impresa (Titolo II del libro V del nuovo Codice « Del lavoro nell'impresa »; articolo 46 della Costituzione). Il nuovo Codice concepisce la figura dell'uomo lavorante (collaborante); non la figura del lavoro come oggetto distaccato dal soggetto umano, quindi dall'impresa alla cui organizzazione il lavoro è direttamente inerente.

Ora il qualificare la mera fornitura di prestazioni di lavoro ad un'impresa contratto di appalto, non solo non è esatto, ma inammissibile, giacchè l'articolo 1655 del Codice civile configura l'appalto come un contratto 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.

Questa situazione è stata posta in chiara evidenza nella dotta relazione predisposta dalle Commissioni permanenti IV e XIII (Giustizia e Lavoro) della Camera dei de-

putati, là dove si sottolineano i tre accennati elementi perchè si possa parlare di appalto:

« 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 parlare di appalto. Perchè 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) ».

L'affidare ad un terzo l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di mano d'opera assunta e retribuita dall'intermediario non può costituire che un contratto innominato la cui disciplina non è prevista dal nostro diritto, a differenza di quanto venne recentemente disposto dal legislatore francese che, a seguito di un vasto movimento dottrinario sull'importante e grave problema giuridico, giudicò illecito il cosiddetto *marchandage*, cioè l'accordo che ha per oggetto pressochè esclusivo la fornitura di mano d'opera necessaria all'imprenditore. All'uopo è stata interdetta « l'exploitation des ouvriers par des sous-entrepreneurs (article 386, livre Ier, Code du travail) », stabilendo anche una sanzione penale per la violazione di tale divieto, nonchè la responsabilità diretta dell'imprenditore nei confronti dei lavoratori assunti dall'intermediario.

Nella nostra dottrina è ancora discusso se, in base ai normali principi del diritto civile, sia possibile giungere, nel nostro ordinamento, alla repressione della pratica dei cosiddetti pseudo-appalti di lavoro. Solo alcune fonti contrattuali collettive contengono disposizioni in argomento (articolo 35 del

contratto collettivo 18 gennaio 1950 per gli operai addetti all'industria edilizia; e precedenti contratti collettivi 1° dicembre 1946 e 26 dicembre 1947 per lo stesso settore); la dottrina prevalente e la giurisprudenza però hanno più volte affermato la nullità di tali contratti, ricorrendo ai principi della frode e della simulazione, nonchè al principio che il collocamento del lavoratore è funzione pubblica, per il cui esercizio è vietata ogni intermediazione.

Ma si tratta di indagine che il magistrato deve fare caso per caso, per cui è generalmente richiesta una chiara e precisa disciplina legislativa intorno alla interposizione nelle prestazioni di lavoro, qualsiasi possa essere la figura o il mezzo cui si ricorre per attuarla.

* * *

3) *Contratto di somministrazione di lavoro*

La somministrazione di mano d'opera costituisce pure una figura contrattuale atipica non prevista dal Codice civile, ma praticamente adottata e più volte accertata e denunciata dalla dottrina e dalla giurisprudenza più recenti.

Infatti la somministrazione è definita dal Codice civile come un contratto col quale una parte si obbliga, verso corrispettivo di un prezzo, ad eseguire, a favore dell'altra, prestazioni periodiche e continuative di cose (articolo 1559 del Codice civile).

Senonchè le ipotesi più clamorose, dilaganti e preoccupanti di interposizione vengono realizzate mediante questa più moderna e raffinata prassi che — pur consistendo in una interposizione d'impresa — ben poco ha a che fare con il cosiddetto appalto o subappalto di mano d'opera.

Questa figura della somministrazione di lavoro si verifica allorché il datore di lavoro, pur restando il diretto obbligato a corrispondere la mercede, metta però il lavoratore a disposizione di altri nella cui sfera giuridica le opere debbono essere prestate.

In ipotesi consimili si verifica un caso diverso dall'appalto o subappalto di mano

d'opera, perchè il lavoratore non lavora già sotto le sia pur apparenti direttive dell'intermediario — subappaltatore, ma viene da questi avviato al lavoro presso l'imprenditore principale: sicchè il prestatore d'opera, pur lavorando nell'impresa di tale imprenditore principale ed ubbidendo agli ordini di questi, figura però sul libro paga del soggetto interposto (somministrante).

La dottrina è concorde nell'individuare in questa figura una situazione distinta da quella del pseudo-appalto e subappalto di mano d'opera. Un recente profondo studio sull'intricata materia (1) ha posto in chiara evidenza le caratteristiche peculiari di questo contratto atipico, dimostrando come il divieto di interposizione, limitato ai soli casi del cosiddetto appalto o subappalto di mere prestazioni di lavoro, lascerebbe esclusi dal divieto le ipotesi in cui l'interposizione viene perfezionata — anzichè attraverso la figura tipica dell'appalto — mediante altri contratti atipici, come sarebbe quello della somministrazione di lavoro.

È necessario ricordare, infatti, che l'articolo 1322 del Codice civile riconosce la piena facoltà dei privati, di concludere non solo contratti appartenenti ai tipi previsti dal Codice civile, ma anche contratti atipici.

La giurisprudenza ha più volte accertata la stipulazione del contratto di somministrazione di lavoro, rilevandone le caratteristiche peculiari ed affermandone la nullità.

Riteniamo opportuno richiamare all'attenzione degli onorevoli senatori uno fra i numerosi casi di somministrazione di lavoro risolti dall'autorità giudiziaria. Il Tribunale di Milano recentemente (10 marzo 1958) ha deciso che, qualora un lavoratore venga assunto da una impresa per essere assegnato ad altra impresa nella cui organizzazione si inserisce osservando la disciplina cui sono assoggettati gli altri dipendenti, sorge un diretto rapporto fra il lavoratore e quest'ultima impresa, che è tenuta ad applicare conseguentemente allo stesso lavora-

(1) CESSARI, *L'interposizione fraudolenta nel diritto del lavoro*.

tore il trattamento economico-normativo di cui fruiscono gli altri dipendenti.

Si trattava di una impresa di copisteria che assumeva dattilografe e comptometriste per assegnarle ad un rilevante complesso industriale il quale ne utilizzava l'attività per lunghi periodi. Le impiegate restavano in forza alla impresa somministrante che percepiva dalla società somministrataria un congruo compenso mensile per ogni impiegata; ognuna di queste era, peraltro, retribuita dalla società somministrante con un compenso pari a circa la metà della somma versata dalla società somministrataria.

La sentenza giustamente ha rilevato che si trattava di somministrazione (*lato sensu*) di lavoro, e che il contratto concluso dalla impresa somministrante è colpito da nullità per illiceità della causa in quanto costituisce un mezzo apprestato per eludere le norme di legge che vietano l'intermediazione privata nel collocamento dei lavoratori (articoli 11 e 27 della legge 29 aprile 1949, n. 264) e per attuare l'interposizione nel rapporto di lavoro, ai danni del prestatore d'opera.

La somministrazione di lavoro è, talvolta, portata a compimento mediante costituzione di cooperative di lavoro — come è stato constatato dall'ampia indagine eseguita dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori — che mettono i propri soci, tanto singolarmente che riuniti, a disposizione di altri imprenditori.

L'illiceità del contratto di somministrazione di lavoro stipulato da queste cooperative si verifica allorché una cooperativa si limita a riunire un certo numero di soci lavoratori ed assegnarli poi, a terze imprese richiedenti, affinché essi eseguano la attività lavorativa come elementi inseriti nell'organizzazione di tali aziende, pur continuando a figurare formalmente come soci-lavoratori della cooperativa e pur percependo da quest'ultima il compenso per le opere prestate presso i terzi imprenditori.

L'attività mediatrice in materia di lavoro viene svolta, quindi, frequentemente a mezzo di società di lavoratori che assumono la forma di cooperativa, come quella che meglio si adatta alle caratteristiche dell'ele-

mento personale ed in cui la maggior parte dei rapporti hanno per oggetto le prestazioni lavorative. Società che hanno per oggetto e per scopo l'interposizione tra la domanda e l'offerta di mano d'opera, attuata con la somministrazione a richiesta, persino *ad nutum*, a mezzo telefono, di mere prestazioni di lavoro.

L'illiceità dell'oggetto sociale e la nullità dei rapporti di lavoro posti in essere derivano dalla violazione delle norme sulla disciplina inderogabile del collocamento e delle disposizioni sugli oneri sociali.

* * *

4. — *Appalti o subappalti simulati o fraudolenti di opere e di servizi*

Le ipotesi di interposizione finora considerate si riferiscono ai casi di una subimpresa alla quale venga affidata l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro; alla creazione della figura di un « dipendente da un dipendente »; alla somministrazione di prestazioni di lavoro per periodi continuativi da una impresa ad un'altra. Senonché si verifica spesso il caso in cui l'imprenditore principale affidi alla subimpresa non già la esecuzione di mere prestazioni di lavoro, ma la vera e propria esecuzione di un'opera o di un servizio, con utilizzazione dei mezzi, capitali e attrezzature, così come accade in un vero contratto di appalto. Il subimprenditore, però, non è se non una « testa di paglia » nel senso che capitali, attrezzature e mezzi di produzione sono, in realtà, forniti dall'imprenditore principale, ed il subimprenditore è solo figurativamente un imprenditore, mentre sotto il profilo sostanziale egli non è che il soggetto interposto dietro il quale si nasconde l'imprenditore principale, al fine di sottrarsi alla vigente disciplina giuridica del collocamento nella parte in cui, a norma dell'articolo 11, comma secondo, della legge 29 aprile 1949, n. 264, fa obbligo al datore di lavoro di assumere direttamente i lavoratori di cui abbia bisogno, e allo scopo di eludere il trattamento normativo spettante ai lavoratori.

In queste ipotesi non si tratta del contratto di lavoro subordinato dissimulato sotto la specie dell'appalto — che in realtà non è voluto dalle parti, le quali intendono invece costituire e costituiscono un contratto di lavoro mascherato — ma della costituzione di un negozio fraudolento, in cui il committente e l'appaltatore intendono realmente di costituire un rapporto di appalto: l'appaltatore funge da vero imprenditore (interposto), e la costituzione della subimpresa è realmente voluta, sia pure al fine di perseguire interessi illeciti o comunque vietati dalla legge.

Queste situazioni si verificano, in genere, nei casi di subappalto parziale: l'appaltatore concorda con il committente il compimento dell'intera opera e si fa autorizzare a subappaltare i lavori. Indi cede, in subappalto, all'imprenditore interposto l'esecuzione di quella parte di opere che esigono un rilevante impiego di mano d'opera, ponendo a disposizione del subimprenditore le attrezzature necessarie all'effettuazione dei lavori. Il subappaltatore funge così da vero imprenditore: egli dispone dei capitali necessari per i più immediati pagamenti; dispone delle attrezzature e dei mezzi necessari in quanto concessi a comodato dall'appaltatore. In tal modo si verifica un subappalto simulato o *contra legem*; in realtà, per vero, l'impresa principale fa eseguire con propri mezzi l'opera affidatale, interponendo però, al solo fine di sottrarsi alle responsabilità giuridiche connesse alla diretta esecuzione dell'opera, un nuovo soggetto, tra sé e i terzi, nascondendosi dietro il « paravento giuridico » costituito dalla figura del subappaltatore.

Paravento giuridico che serve spesso a sottrarsi da parte del subappaltatore agli obblighi verso fornitori, alla corresponsione della giusta retribuzione alla mano d'opera, e al pagamento dei contributi sociali.

Innumerevoli sono gli accorgimenti che si possono adoperare: basti pensare al caso di un appaltatore che, per eseguire l'opera commessa, abbia complessivamente bisogno di 50 dipendenti e sia quindi costretto, in virtù della legge 3 giugno 1950 e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello

Stato 3 ottobre 1947, n. 1222, ad assumere invalidi di guerra e del lavoro. Adottando il sistema del subappalto parziale a più subappaltatori, i lavoratori possono essere suddivisi in più squadre di 5 subappaltatori; in tal modo sarà evitata l'assunzione aggiuntiva degli invalidi e realizzata una sensibile diminuzione del costo della mano d'opera.

Sistema analogo può essere adottato in virtù della legge 25 luglio 1956, n. 860, sulla disciplina giuridica delle imprese artigiane, che considera artigiane le imprese che non abbiano più di 5 dipendenti.

Anche questa prassi anomala dei contratti di appalto o subappalto, che sta sempre più dilagando, come ha posto in chiara evidenza la relazione della Commissione d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, va combattuta ed eliminata a mezzo di una legge speciale, giacché i numerosi interventi amministrativi effettuati e le decisioni emesse dall'autorità giudiziaria in base alle esistenti norme legislative non hanno valso a frenare questo deplorabile fenomeno.

II. — APPALTI E SUBAPPALTI DI OPERE E DI SERVIZI

Abbiamo già rilevato nella breve premessa che la finalità a cui mira il presente disegno di legge è quella di far cessare il fenomeno della mera fornitura di mano d'opera e di disciplinare gli appalti di opere e di servizi per contenerne l'uso nei limiti in cui sono realmente giustificati.

La relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, dopo aver esaminato le diverse situazioni in cui sia posto in essere un vero e proprio appalto di opere o di servizi, osserva che in questo caso si tratta di rapporti previsti dal nostro ordinamento giuridico, e che, d'altra parte, possono adempiere, in date circostanze, ad una utile funzione, non essendo possibile sempre ed in ogni caso ritenere che debba necessariamente ogni impresa provvedere, direttamente e con personale da essa dipendente, a tutte indistintamente le opera-

zioni, a tutte le fasi del ciclo produttivo indispensabili a raggiungere il risultato della propria attività economica e a tutte le opere e servizi, che anche occasionalmente o saltuariamente, sono richiesti alla organizzazione aziendale.

Per questi motivi, mentre la Commissione ha ritenuto di consigliare il divieto della somministrazione e fornitura di mano d'opera, ha escluso che eguale divieto possa riguardare l'appalto di opere e di servizi.

Ci si trova di fronte, per vero, ad una situazione diversa perchè, come già è stato rilevato, l'impresa appaltatrice ha una sua propria diretta funzione ed un suo ruolo, dispone di una propria organizzazione ed assume il rischio dell'impresa. Questa risponde verso l'impresa committente soltanto del risultato finale, disponendo direttamente per quanto attiene alle operazioni necessarie a conseguire il risultato commesso.

Escluso il divieto, ciò non pertanto, sembra opportuno in determinate situazioni stabilire una particolare disciplina diretta ad eliminare per lo meno i principali inconvenienti che l'adozione di questo istituto finisce col determinare nei confronti dei lavoratori.

Non si può non considerare che l'impresa appaltatrice, in effetti, produce qualche cosa o esplica qualche servizio, che appartengono direttamente al ciclo produttivo ed organizzativo della impresa committente e che il titolare di questa autorganizza il proprio lavoro, integrandolo con quello dei suoi collaboratori.

Ora la ragione principale che legittima la speciale disciplina nei casi di appalti di opere e di servizi, da eseguirsi nell'azienda, risiede soprattutto nel fatto che i lavoratori dipendenti dall'impresa appaltatrice si trovano ad operare fianco a fianco con i lavoratori dipendenti dall'impresa principale, vivono nello stesso ambiente, vengono a trovarsi in una appariscente e stridente condizione di inferiorità nei confronti dei loro compagni di lavoro, spesso adempiono a prestazioni eguali a quelle dei loro colleghi e comunque hanno la consapevolezza di contribuire al risultato finale dell'impresa committente.

La Commissione parlamentare d'inchiesta, a questo proposito, sottolinea che « pur prescindendo da impostazioni ideologiche, un fatto è certo: il complesso di quanti operano in una azienda costituisce una comunità umana; indipendentemente dall'esistenza o meno di un diretto rapporto giuridico con l'impresa, vi sono affinità che nascono dalla comunanza di vita nel lavoro, vi sono vincoli di solidarietà, che derivano dal comune obiettivo finale che, in campo economico, l'azienda intende conseguire, vi è una diretta conoscenza personale, vi è, nel fondo di ognuno, una insopprimibile tendenza a considerare comparativamente la propria posizione di fronte a coloro che lo circondano. Il perimetro dell'azienda non costituisce soltanto una delimitazione territoriale, ma il confine entro il quale una comunità di uomini si raccoglie ed opera, con la stessa vocazione, con una intensità di rapporti umani, con una identità di ansie e di speranze, nelle quali i problemi, gli ideali, i sentimenti, le aspirazioni, i bisogni di ognuno, sia pure in parte si esprimono. E da tutti non può non essere avvertita l'esigenza che unica sia la legge nella stessa comunità ».

Vi può essere, peraltro, anche un fenomeno di evasione al trattamento legale o contrattuale dei lavoratori, sebbene tale fenomeno dovrà prossimamente, almeno in gran parte, cessare con l'effettiva attuazione della legge che renderà obbligatori *erga omnes* i contratti collettivi di lavoro.

Bisogna, inoltre, tener conto che non sono mancate, per quanto riguarda gli appalti e i subappalti, le iniziative volte a rimediare alla carenza legislativa nel campo della contrattazione collettiva, e sono a questo proposito da ricordare le circolari del Ministero del lavoro, le clausole che ne sono derivate inserite nei capitolati di appalto, non solo delle Amministrazioni statali, ma di molti enti pubblici. Tali clausole, per un vasto settore di opere pubbliche, di forniture ed attività edilizia in generale, hanno portato ad un miglioramento della situazione di alcuni settori, imponendo agli appaltatori di concedere ai propri dipendenti un trattamento pari a quello previsto dai contratti collettivi.

vi. Ed è da notare che le clausole vincolano negli stessi sensi anche i subappaltatori, dell'operato dei quali è responsabile l'appaltatore.

È da ricordare anche la recente norma introdotta nella legge recante provvedimenti per il Mezzogiorno, che ha dettato una clausola analoga al vincolo di solidarietà accennato, a tutela delle maestranze che lavorano presso le aziende che usufruiscono dei benefici concessi dalla legge medesima.

Questa contrattualistica sta a dimostrare l'opportunità di una legislazione che assicuri in modo generale e diretto tale tutela, ed impedisca che i diritti del lavoro siano comunque intaccati o pretermessi.

La disciplina giuridica da dettare in materia dovrà, pertanto, stabilire quale tipo di appalto di opere o di servizi debba formare oggetto della stessa, delimitarne la sfera di applicazione, regolare i rapporti fra imprese appaltatrici ed appaltanti, nonché le responsabilità delle stesse nei confronti dei lavoratori, enunciare le sanzioni che, fra l'altro, valgano ad assicurarne la osservanza.

* * *

PARTE SECONDA

I. — PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE AL PARLAMENTO

Il fenomeno dell'interposizione nelle prestazioni di lavoro venne per la prima volta proposto all'attenzione del Parlamento nella seconda legislatura con il disegno di legge n. 1609 — *Divieto di concessioni di subappalto* — di iniziativa degli onorevoli Pastore, Cappugi, Scalia Vito, Martoni, Gitti, De Meo, Zanibelli, Pavan ed altri, annunciato alla Camera dei deputati il 10 maggio 1955.

In tale disegno di legge, rilevato che lo Stato, con l'emanazione di una copiosa legislazione sociale ha inteso dare ai lavoratori un minimo di sicurezza compatibile con le esigenze della moderna coscienza collettiva, che la realizzazione di tale tutela viene frequentemente frustrata dalla malizia di im-

prenditori privi di ogni scrupolo che ricorrono alle più svariate forme contrattuali di intermediazione nella fornitura di lavoro, ledendo gravemente i diritti del lavoratore in aperta violazione degli articoli 35 e 36 e seguenti della Carta costituzionale, si sancisce il divieto all'imprenditore di affidare a terzi, a mezzo di cosiddetti appalti o in qualsiasi altra forma giuridica, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro per operazioni inerenti all'attività dell'azienda, stabilendo, in caso di violazione, la corresponsabilità dell'imprenditore con l'intermediario per tutto quanto si riferisce al trattamento retributivo e normativo dei lavoratori, nonché l'irrogazione della pena dell'ammenda.

Ad un anno circa di distanza, precisamente il 22 giugno 1956, venne presentata alla Camera dei deputati una seconda proposta di legge, precisamente la n. 2334, — *Regolamentazione degli appalti, subappalti ed analoghi contratti relativi a prestazioni di lavoro* —, di iniziativa degli onorevoli Di Vittorio, Lizzadri, Santi ed altri, con la quale viene ribadito il divieto di interposizione nei rapporti di cui al precedente disegno di legge, ed inoltre esteso il divieto anche ai veri e propri appalti di opere e di servizi, quando il lavoro abbia carattere accessorio alle attività produttive o di normale periodicità. Vengono previste sanzioni civili (la corresponsabilità dell'imprenditore) e penali in caso di violazione delle norme.

Infine, una terza proposta presentata alla fine della precedente legislatura dall'onorevole Maglietta — n. 3507 — *Protezione dei lavoratori contro alcune forme anomale di appalto* — era diretta a dare attuazione ai risultati (sia pure allora non formalmente conclusi) della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori nel luogo di lavoro.

Queste tre proposte di legge presentate nella passata legislatura, che non compirono il loro iter legislativo, stanno a dimostrare che questo problema, profondamente umano oltre che giuridico, deve trovare nel Parlamento la sua naturale conclusione.

All'inizio dell'attuale legislatura infatti, precisamente il 22 luglio 1958, vennero pre-

sentate alla Camera dei deputati due nuove proposte di legge, nn. 130 e 134: « Disciplina dell'impiego di mano d'opera nella concessione di lavori in appalto » e « Protezione dei lavoratori contro alcune forme anomale di appalto », di iniziativa rispettivamente degli onorevoli Storti, Calvi, Sabatini, Cappugi, Zanibelli, Pavan, Penazzato ed altri, e degli onorevoli Maglietta, Bettoli, Cianca, Armadori, Sannicolò ed altri.

Queste due proposte, i cui titoli ne rivelano l'oggetto, dopo un approfondito studio da parte delle Commissioni legislative permanenti Giustizia e Lavoro, ed una elaborazione compiuta da un Comitato ristretto, vennero fuse in un unico testo (« Disciplina dell'impiego di mano d'opera nella concessione di lavori in appalto ») che, su un'ampia e dotta relazione degli onorevoli Andreucci e Buttè, venne approvato con lievi modificazioni dell'Assemblea della Camera dei deputati, e passa ora all'esame del Senato.

* * *

II. — SCOPO E OGGETTO DEL DISEGNO DI LEGGE APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

La legge proposta ha il preciso scopo di rendere praticamente impossibile il deplorabile fenomeno dell'interposizione di un terzo — persona fisica o giuridica — tra la domanda e l'offerta di lavoro, rispettivamente di limitare la prassi degli appalti di opere e di servizi alle ipotesi in cui è fondata su ragioni economiche e tecniche apprezzabili, vietando — da un lato — l'esercizio organizzato della ignobile pratica di sfruttamento del lavoro attraverso la fornitura o somministrazione di mano d'opera in ogni sua possibile forma e qualunque sia l'attività a cui si riferisce, e disciplinando — d'altro lato — gli appalti di opere e di servizi per contenerne l'uso nei limiti in cui sono realmente giustificati nonchè per salvaguardare e tutelare i diritti dei lavoratori che vi sono addetti.

Il persistere nel nostro Paese di una situazione di cronica disoccupazione, la carenza di occasioni di lavoro, lo sviluppo dell'ur-

banesimo hanno dato vita in questi ultimi anni ad un crescente fenomeno di semioccupazione e di sottoccupazione il quale ha favorito il diffondersi di forme anomale di assunzione di lavoratori e di cessione di mano di opera.

La gravità di questo fenomeno è stata posta in rilievo più volte dal Governo (da rilevare al riguardo la circolare 10 gennaio 1956, n. 6112 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale), che, a mezzo dell'Ispettorato del lavoro, più volte accertò e denunciò situazioni del genere, risolte anche da dotte sentenze del Magistrato con le quali venne sancita la nullità dei contratti posti in essere ed affermata la responsabilità anche penale degli intermediari. Ciononostante, questa prassi, palesemente anomala, sta sempre più dilagando nel tormentato mondo del lavoro.

Le approfondite indagini della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori hanno accertato quanto siano innumerevoli ed impensati i ripieghi ai quali ricorrono in questa materia i datori di lavoro nel defraudare i lavoratori e nell'eludere la legislazione sociale dettata in loro favore, dimostrando, ancora una volta se ve ne fosse stato bisogno, la necessità urgente di una legge speciale che vieti espressamente qualsiasi forma di interposizione tra imprenditore e lavoratori nello svolgimento del rapporto di lavoro, e che predisponga una concreta disciplina giuridica degli appalti di opere e di servizi da eseguirsi nell'interno degli stabilimenti gestiti dalle imprese.

Nella prima parte di questa nostra relazione abbiamo rilevato le ragioni che legittimano tale legislazione speciale, non solo per quanto si riferisce all'interposizione, ma anche per quanto attiene all'appalto di opere o di servizi, che pur essendo normalmente materia del regolamento del rapporto di lavoro devoluta alla contrattazione collettiva, secondo il nostro ordinamento giuridico che non prevede materie riservate, può essere disciplinata da disposizioni dettate per legge.

Sia nel codice e sia in leggi speciali sono frequenti le disposizioni che riguardano il regolamento del rapporto di lavoro. Anzi è

in generale la legge che fissa e determina certi principi, entro i quali si attua poi la contrattazione collettiva.

Disciplina legislativa soprattutto necessaria, come è dimostrato da molte leggi speciali, proprio per garantire le categorie più deboli o porre riparo a situazioni per le quali sia difficile raggiungere dei risultati soddisfacenti attraverso la contrattualistica o la legge comune.

Dimostrato che il disegno di legge risponde ad una esigenza fortemente sentita, passiamo ad esaminarne brevemente il contenuto e, successivamente, ad esporre qualche considerazione intorno al testo dello stesso, allo scopo di stabilire se sia necessario completare o perfezionare, nei limiti del possibile, qualche norma, per renderlo sempre più efficiente ed idoneo al raggiungimento dei nobili fini ai quali si ispira.

* * *

Il testo della proposta di legge si compone di 8 articoli, che si possono suddividere in tre gruppi di disposizioni normative con le quali:

a) si vieta l'appalto o subappalto da parte di un'impresa ad un'altra di mere prestazioni di lavoro; si vieta di affidare a dipendenti o a terzi lavori a cottimo da eseguirsi da prestatori d'opera assunti da tali intermediari; infine, si vietano gli appalti o subappalti di opere e di servizi con impiego di capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'impresa committente, divieto esteso anche alle aziende dello Stato ed agli Enti pubblici (articolo 1);

b) si stabilisce l'obbligo, in caso di appalti di opere e servizi eseguiti con organizzazione o gestione dell'appaltatore nell'interno di altre aziende committenti, di assicurare ai lavoratori che da esso dipendono un trattamento retributivo, normativo, previdenziale ed assistenziale non inferiore a quello di cui fruiscono i lavoratori delle imprese committenti in cui i lavori appaltati si svolgono, sancendo anche il principio della responsabilità solidale del committente con l'appaltatore (articolo 3), con alcune esclusioni tassativamente previste dal successivo articolo 5;

c) agli articoli 2 e 6, vengono comminate sanzioni penali in caso di inosservanza delle disposizioni di cui agli articoli primo e terzo, stabilendo rispettivamente la pena dell'ammenda in lire 2.000 e 1.000 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro, indipendentemente dalle pene previste per la violazione delle norme sul collocamento e delle altre leggi che tutelano il lavoratore.

A questi tre gruppi fondamentali di norme fanno seguito alcune disposizioni di carattere processuale ed amministrativo, previste dagli articoli 4, 7 e 8.

L'articolo 4 fissa il termine di decadenza di un anno dalla cessazione dell'appalto per l'esercizio da parte dei prestatori di lavoro dei loro diritti nei confronti dell'impresa committente; l'articolo 7 prevede la vigilanza sull'applicazione della legge, affidata al Ministero del lavoro, che la esercita attraverso lo Ispettorato del lavoro; l'articolo 8, infine, stabilisce il termine di 180 giorni dalla pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale* per la sua entrata in vigore.

Questo in succinto il contenuto del disegno di legge, sul quale ora riteniamo opportuno fare alcune considerazioni tenendo presenti in particolar modo le direttive date dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, i rilievi contenuti nella dotta relazione delle Commissioni permanenti IV e XIII della Camera dei deputati, gli argomenti svolti nella parte prima di questa nostra esposizione; il meditato parere espresso sul disegno di legge dalla 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere) del Senato, con il quale, rilevata l'urgenza di dettare questa legge di difesa sociale, si segnala « la necessità di apportare qualche emendamento » a cominciare dall'eliminazione dal titolo della legge, dal primo comma e dalla prima parte del terzo comma dell'articolo 1 del termine « appalto » dall'ammettere « quelle forme di appalto espressamente consentite dalle vigenti norme legislative per la gestione di pubblici servizi » ... e « prendere in esame la possibilità di una più precisa formula-

zione delle varie disposizioni specie per quanto attiene ai primi tre articoli del disegno medesimo »; ed infine il parere della 9^a Commissione (Industria, Commercio interno ed estero, Turismo) che, sebbene pienamente favorevole al disegno di legge, sottolinea la necessità di apportarvi alcuni emendamenti, intorno ai quali riferiremo esaminando i singoli articoli.

III. — CONSIDERAZIONI SUL TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE - EMENDAMENTI

Prima di passare all'esame delle considerazioni sul testo del disegno di legge e degli emendamenti, il relatore desidera sottolineare che, mentre la vostra Commissione ha riconosciuto all'unanimità la necessità di dettare questo provvedimento per le finalità altamente umane che con esso si intendono perseguire, in seno alla Commissione stessa sono sorte perplessità e diversità di opinioni per quanto si riferisce alla opportunità di emendare alcune disposizioni.

Si è sostenuto da alcuni onorevoli Commissari che la legge è attesa con ansia dal mondo del lavoro, per cui è urgente approvare puramente e semplicemente il disegno di legge nel testo attuale affinché possa divenire legge al più presto, nonostante le improprietà e le imperfezioni rilevate. Altri hanno sottolineato che una legge tanto importante va esaminata e preparata con la massima cura, per evitare incertezze nella sua interpretazione ed applicazione, data anche la complessità della materia, e la possibilità di sottrarsi con mezzi più o meno simulati alla piena osservanza della nuova disciplina.

Questi diversi punti di vista, espressi dai vari Commissari, indussero la Commissione a non prendere una decisione definitiva intorno all'approvazione o meno degli emendamenti presentati dal relatore, ma ad autorizzare lo stesso a prospettarli al Senato, rimettendo a questo ogni deliberazione al riguardo.

* * *

Art. 1.

Il primo articolo del disegno di legge, come abbiamo visto, configura tre diverse ipotesi.

Nel primo comma della norma è considerata l'interposizione di una impresa o subimpresa alla quale venga affidata, a mezzo di appalto o subappalto, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro; nel secondo comma è considerata la distinta ipotesi di interposizione consistente nella creazione della figura di un « dipendente da un dipendente »; nel terzo comma viene considerata un'ultima figura: il caso, cioè, in cui l'imprenditore principale affidi alla subimpresa non già l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro, ma la vera e propria esecuzione di un'opera, con utilizzazione, quindi, dei mezzi, capitali e attrezzature d'impresa, così come accade in un vero contratto di appalto: solo che il subimprenditore non è se non una « testa di paglia », nel senso che capitali attrezzature e mezzi di produzione sono, in realtà, forniti dall'imprenditore principale; di modo che il subimprenditore è solo figurativamente un vero imprenditore, mentre sotto il profilo sostanziale egli non è che il soggetto interposto dietro il quale si nasconde l'imprenditore principale, al fine di sottrarsi a determinate responsabilità.

Ciò posto, appare opportuno esaminare la formulazione dell'articolo.

* * *

1° comma:

Il cosiddetto appalto o subappalto di mere prestazioni di lavoro o più propriamente le interposizioni di subimprese, danno luogo a figure certamente anomale di appalto, perchè l'articolo 1655 del Codice civile prevede che appaltatore o subappaltatore è colui che non si limita ad assumere e retribuire la mano di opera, sibbene utilizza anche i mezzi (attrezzature, macchinari, capitali) necessari alla esecuzione dell'opera o del servizio.

Giusto è quindi il divieto di questa forma anomala di fornitura di mano d'opera.

Senonchè appare necessario eliminare da questo primo comma le parole « appalto o subappalto » ed « appaltatore ».

Sia nella relazione della Commissione di inchiesta, sia nella relazione al disegno di legge della Camera dei deputati, si sottolinea che la conclusione da parte di un'impresa di un contratto di fornitura puro e semplice di mano d'opera non pone in essere un contratto di appalto o subappalto, ma un pseudo appalto o appalto simulato o, meglio, un *negozio innominato* che ha più dell'istituto della mediazione che dell'appalto.

È stato adottato il termine di appalto, perchè nell'uso corrente si è soliti denominare questo rapporto con tale errata qualificazione.

Ora il legislatore non può usare una denominazione che riproduce un istituto diverso da quello espressamente regolato; se necessita dare una qualificazione, rispettivamente una definizione al negozio, deve essere fatta in modo da definirlo e qualificarlo, sia pure approssimativamente, ma non denominarlo erroneamente.

Una nozione inesatta nella pratica attuazione della presente legge può essere, anzi è fonte di gravi inconvenienti, e di errate od arbitrarie interpretazioni.

Il contratto di appalto vero e proprio, infatti, in questo disegno di legge viene sottoposto ad una particolare nuova disciplina (articolo 3), di modo che ancora più delicata appare la questione della definizione della figura giuridica vietata dall'articolo 1, onde non confondere l'oggetto di questa norma con quello dell'articolo tre.

L'appalto, come abbiamo sottolineato, è il contratto con il quale una delle parti assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Nella fornitura o cessione di mano di opera all'imprenditore, invece, nulla di quanto previsto dalla legge si verifica, mentre si compie un'opera illecita di ingerenza o di intermediazione fra domanda e offerta del lavoro, vietata dall'articolo 11 della legge 29 aprile 1949, n. 264.

La stessa relazione predisposta dagli onorevoli deputati Buttè e Andreucci sottolinea le caratteristiche di questo negozio per differenziarlo dall'appalto vero e proprio, rispettivamente dal contratto di somministrazione (articolo 159 del Codice civile), dal contratto d'opera e dal lavoro autonomo, indagine dottrina e giuridica che a questo fine non ha più ragione di essere se si adotta la qualifica più appropriata e dagli stessi onorevoli relatori consigliata. Consiglio che poi è stato dimenticato in sede di discussione avanti l'Assemblea, per cui il testo originario è rimasto tale e quale.

Non si tratta di questione di poco rilievo, perchè, a parte il fatto che il legislatore non deve proprio lui usare termini e qualifiche inesatte, l'uso della parola appalto in questo primo comma dell'articolo crea manifesta confusione con le disposizioni di cui al secondo e terzo comma dello stesso articolo, ed ancora più palesemente con il disposto dell'articolo tre. Infatti qui si tratta di vero e proprio appalto, ciò che non è per il primo comma dell'articolo primo.

Infine il termine « appalto o subappalto », può prestarsi all'interpretazione ed applicazione restrittiva di questa fondamentale disposizione dell'articolo 1, per sottrarsi al divieto dell'interposizione ogni qualvolta si faccia ricorso ad una figura contrattuale diversa da quella dell'appalto.

Anche la 2^a Commissione permanente nel suo parere sottolinea la necessità di apportare questa modifica, sottolineandone l'opportunità formale e la necessità sostanziale ai fini di una chiara formulazione e di una retta e sicura applicazione della legge.

Questo emendamento quindi non è soltanto di natura tecnico-legislativa, ma di diritto sostanziale, ai fini di una retta interpretazione ed applicazione della legge, che basandosi letteralmente sull'istituto dell'appalto verrebbe applicata restrittivamente per quanto si riferisce alle molte altre forme giuridiche di interposizione, così come ha sottolineato nel suo parere anche la 2^a Commissione permanente.

* * *

Il testo del primo comma, pertanto, va esteso ed ampliato per non omettere altre gravi e usuali figure di intermediazione. Se il divieto di affidare l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro viene limitato alle ipotesi di forniture a mezzo dei cosiddetti appalti e subappalti, dalla previsione della legge resteranno esclusi i casi nei quali l'esecuzione delle predette prestazioni verrà disposta mediante, ad esempio, un contratto di « somministrazione di lavoro ». Esclusione, questa, davvero grave perchè i casi più clamorosi, dilaganti e preoccupanti di frode vengono realizzati, come sopra abbiamo dimostrato, mediante questa più moderna e raffinata frode che — pur consistendo in una interposizione di impresa — ben poco ha a che fare con il cosiddetto appalto o subappalto.

Questa figura della somministrazione di lavoro si verifica allorché il datore di lavoro, pur restando il diretto obbligato a corrispondere la mercede, metta però il lavoratore a disposizione di altri nella cui sfera giuridica le opere debbono essere prestate.

In ipotesi consimili si verifica un caso diverso dal pseudo appalto di mano d'opera, perchè il lavoratore non lavora già sotto le direttive del subappaltatore, ma viene da questi avviato al lavoro presso l'imprenditore principale: sicchè il prestatore d'opera, pur lavorando nell'impresa di tale imprenditore principale ed ubbidendo agli ordini di questi, figura però sul libro paga del soggetto interposto (somministrante).

La dottrina è concorde nell'individuare in questa figura una situazione distinta da quella del pseudo appalto di mano d'opera e la giurisprudenza ha rilevato le gravi violazioni cui essa dà luogo.

D'altra parte se il divieto di interposizione viene limitato ai soli casi di pseudo appalto o subappalto di mere prestazioni di lavoro, resteranno esclusi dal divieto i casi nei quali l'interposizione viene perfezionata (anzichè attraverso la figura *tipica* dell'appalto) mediante qualsiasi altro contratto *atipico*.

È necessario ricordare che l'articolo 1322 del Codice civile riconosce la piena facoltà

dei privati di concludere non solo contratti appartenenti ai tipi previsti dal Codice civile, ma anche contratti atipici.

Ora, l'esperienza insegna che, proprio in tema di frode alla legge, i privati con fertile fantasia escogitano mezzi negoziali atipici, allorchè la legge vieta l'uso di qualche mezzo negoziale tipico.

Sicchè, sotto il profilo pratico, è preferibile che la legge descriva la fattispecie illecita, evitando l'indicazione dei mezzi negoziali tipici più frequentemente usati al fine di conseguire lo scopo illecito; infatti questa indicazione si traduce in un limite al campo di estensione della legge; anzi, lascia adito alla possibilità di escogitare nuove più perfezionate e clandestine forme di frode.

* * *

Ci sembra, quindi, più consona agli scopi perseguiti dalla legge, la seguente formulazione del primo comma dell'articolo 1:

« È vietato all'imprenditore di affidare, anche a società cooperative, o comunque di provvedere, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta o retribuita da terzi o imprese, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono ».

È agevole notare come la formulazione suggerita sia più ampia di quella risultante dal testo del comma approvato dalla Camera dei deputati, sia perchè il divieto di interposizione non è limitato ai soli casi di appalto o subappalto, sia perchè è vietata la figura della « somministrazione di lavoro » e di qualsiasi altra forma negoziale.

* * *

Oltre a questo ampliamento del campo di applicazione della norma è necessario dettare una disposizione, che dia al legislatore la possibilità di distinguere ciò che è giuridicamente lecito da ciò che è illecito. All'uopo riteniamo opportuno che la disposizione contenuta nel primo comma venga completata dalla seguente norma esplicativa:

« Il divieto si applica quando tali prestazioni sono inerenti all'attività dell'azienda che richiede l'esecuzione delle prestazioni di lavoro ».

Tale chiarificazione della intrinseca portata della norma appare assolutamente necessaria: e sembra strano che ciò sia sfuggito alla Commissione ristretta della Camera dei deputati che predispose il testo definitivo del disegno di legge, quando tale principio era stato espressamente richiamato nei due progetti di legge presentati nel 1955 e 1956 dagli onorevoli Pastore ed altri, rispettivamente dall'onorevole Di Vittorio. Nella prima proposta di legge infatti si sancisce, all'articolo 1, il divieto « all'imprenditore di affidare ad altra ditta o ad uno o più lavoratori, sotto forma giuridica di appalti, subappalti ed altre consimili, l'esecuzione di opere e servizi *inerenti all'attività dell'azienda* ».

E con ancora maggiore chiarezza l'articolo 1 del disegno di legge n. 2334, degli onorevoli Di Vittorio ed altri, dispone: « È vietato all'imprenditore di affidare in appalto od in qualsiasi forma di lavoro l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro per operazioni *inerenti alla attività della sua azienda* ».

La stessa relazione della Commissione parlamentare di inchiesta là dove rileva la complessità di questo fenomeno sottolinea che « in linea generale, tali situazioni hanno un elemento comune: l'interposizione tra la impresa e una parte di lavoratori — che prestano opere o servizi *nel ciclo produttivo dell'azienda stessa, o quanto meno nell'ambito dell'impresa, o in attività connesse o comunque rientranti nei fini produttivi o nella organizzazione aziendale* — di un terzo elemento, che sotto forme giuridiche diverse, è o appare il datore di lavoro di tali aliquote di lavoratori ». (Volume VIII - Rapporti particolari di lavoro - Capitolo IX - Conclusioni - pag. 262 n. 59 - Considerazioni generali).

Basti pensare che non facendo questa chiarificazione, qualsiasi esecuzione di prestazione di lavoro mediante mano d'opera non assunta e retribuita dall'imprenditore

principale, dovrebbe considerarsi illecita e fraudolenta.

Ma ciò costituisce un assurdo poichè la legge stessa consente di affidare ad altre imprese l'esecuzione di prestazioni di mano d'opera quando queste non siano inerenti al ciclo produttivo o comunque all'attività dell'impresa principale. Molteplici sono le ipotesi di prestazioni d'opera pienamente legittime, alle quali si è costretti a ricorrere per necessità del tutto estranee all'attività dell'azienda.

Basti qui ricordare la legge 3 maggio 1955, n. 407, che consente di affidare a carovane o cooperative di facchini la esecuzione di mere prestazioni di mano d'opera; nè è inopportuno ricordare le norme del Codice della navigazione ed il regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, in tema di disciplina del lavoro delle compagnie portuali che eseguono, appunto, mere prestazioni di lavoro a favore di altre imprese.

A definitiva riprova della necessità della disposizione, valga il rilievo che se essa non fosse posta dall'articolo 1, non si comprenderebbe come l'articolo 3 possa considerare lecite (sia pure accollando all'appaltatore) talune ipotesi di appalto di mere prestazioni di lavoro (lavori di facchinaggio e pulizia), quando l'articolo 1 vietasse indiscriminatamente tutte le ipotesi di prestazioni di lavoro.

Questo insanabile contrasto tra l'attuale testo dell'articolo 1 (così come approvato dalla Camera dei deputati) e l'attuale testo dell'articolo 3, trova piena composizione adottando la formulazione ora suggerita.

In realtà la chiarificazione è necessaria perchè la frode si perfeziona solo quando lo imprenditore principale, pur utilizzando la mano d'opera per l'esecuzione di lavori inerenti al ciclo produttivo o all'attività della propria impresa, interpone un diaframma giuridico tra se stesso ed i lavoratori, creando un soggetto interposto che ha la sola funzione di accollarsi la responsabilità giuridica che competerebbe all'imprenditore principale. Principio questo ripetutamente

sottolineato anche dalla Commissione parlamentare d'inchiesta, come sopra abbiamo rilevato.

Ma se le prestazioni di lavoro non sono inerenti al ciclo produttivo dell'impresa e perciò sono di tal natura da non rientrare nella normale attività dell'impresa medesima, non si vede perchè detto imprenditore debba forzatamente servirsi di propri dipendenti anche per l'esecuzione di tali prestazioni: infatti, in questa ipotesi, non v'è alcuna violazione di legge da reprimere, nè possibilità di danno per i lavoratori.

* * *

2° comma:

La previsione di questo comma è incompleta in quanto il fenomeno del lavoro affidato a dipendenti affinché sia eseguito da lavoratori assunti e retribuiti dagli stessi dipendenti, può verificarsi (e si verifica) anche nei casi nei quali il salario è fissato a tempo, anzichè a cottimo.

Si è osservato che tale divieto è compreso già nel disposto del primo comma dell'articolo. Anche il sistema del compenso a cottimo è incluso in quella amplissima norma, ma siccome si è ritenuto di prevedere esplicitamente l'ipotesi del dipendente che assume mano d'opera a cottimo, è opportuno che tale previsione sia generale, onde non far sorgere il dubbio che l'assunzione da parte del dipendente sotto altra forma sia lecita.

Appare allora preferibile la seguente formulazione del comma:

« È altresì vietato all'imprenditore di affidare a dipendenti lavori, anche se a cottimo, da eseguirsi mediante l'attività lavorativa di prestatori di opere assunti e retribuiti da tali intermediari ».

Può agevolmente notarsi che dal testo approvato dalla Camera dei deputati, scompaiono le parole « a terzi o a società cooperative » in quanto il divieto di « intermediazione nel lavoro », per quanto concerne detti soggetti, già risulta pienamente previsto dal 1° comma dell'articolo.

Infatti, il primo ed il secondo comma prevedono rispettivamente due diverse figure di intermediazione: nel primo comma si colpisce il fenomeno della interposizione di sub-impresa (terza impresa, anche in forma di società cooperativa); nel secondo comma si colpisce la figura del « dipendente da un dipendente ». Perciò l'interposizione di « terzi » o di « società cooperative » non può dar luogo che alla configurazione del primo fenomeno, giammai del secondo.

Inoltre il « cottimo » è, nel nostro ordinamento, un sistema di retribuzione (articolo 2099 C.c.), ed anche di organizzazione del lavoro, proprio esclusivamente del lavoro subordinato; se esso è affidato a « terzi », non è più cottimo, bensì un pseudo-appalto, somministrazione od altra figura giuridica di interposizione.

* * *

3° comma:

Il 3° comma dell'articolo prevede una altra del tutto distinta figura di interposizione fraudolenta. Si tratta del caso in cui l'intermediario non si limita ad assumere la mano d'opera, organizzarne il lavoro e retribuire la prestazione; sibbene dispone dei capitali, macchine ed attrezzature necessarie al compimento dell'opera o servizio, così come accade in ogni ipotesi di vero e proprio appalto, ai sensi dell'articolo 1655 del Codice civile. Solo che l'appaltatore è tale soltanto figurativamente, in quanto i mezzi della produzione gli sono forniti dal cosiddetto appaltante; costui è, dunque, il vero finanziatore dell'opera, il soggetto che, disponendo dei mezzi di produzione, se ne spoglia (sotto il profilo formale) in favore dell'intermediario al solo fine di farlo apparire come un vero appaltatore.

Al fine anche di coordinare il testo di tale comma con il nuovo testo proposto per il primo comma dell'articolo 1, appare opportuna la seguente formulazione:

« È considerata interposizione nel rapporto di lavoro ogni forma di fornitura di mano d'opera, anche per esecuzione di opere o di servizi ove l'appaltatore impieghi ca-

pitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante, quand'anche per il loro uso venga corrisposto un compenso all'appaltante ».

È agevole notare come in questa ipotesi si faccia espresso riferimento alla figura dell'appalto, mentre tale espresso riferimento è stato evitato nel redigere la nuova formula del 1° comma (per i motivi che sono stati precedentemente illustrati). Ma, nella ipotesi presente, il riferimento è, non solo necessario, ma anche esatto, in quanto solo nel 3° comma si considera una fattispecie di vero e proprio appalto, caratterizzata dalla circostanza che l'appaltatore dispone (sia pure sotto il profilo formale) dei mezzi (attrezzature, capitali, eccetera), necessari alla esecuzione dell'opera o del servizio, così come richiesto dall'articolo 1655 del Codice civile, per aversi la figura dell'appalto.

Viceversa il richiamo di tale figura in sede di formulazione del 1° comma dell'articolo e nella prima parte di questo comma appare inesatto, in quanto assai impropriamente potrebbe chiamarsi appaltatore o subappaltatore colui che, anziché disporre di tutti i mezzi della produzione (macchinari, attrezzature, ecc.), si limita ad organizzare e retribuire soltanto la mano d'opera.

Questa considerazione nuovamente conferma, quindi, la bontà della formula proposta per il 1° comma, assai più idonea ad una generale previsione del fenomeno.

* * *

A questa disposizione, che opportunamente stabilisce una presunzione di interposizione nei contratti fittizi d'appalto, sembra necessario dettare un'eccezione per i casi in cui si tratti di appalti di soli servizi pubblici conclusi in base a leggi vigenti. Infatti in questa ipotesi non si può prospettare una simulazione.

È il caso della legge postale e delle telecomunicazioni, approvata con regio decreto 19 luglio 1941, n. 1198 (art. 55 del Regolamento di esecuzione), che autorizza, in determinate situazioni, ad affidare a privati la gestione dei posti telefonici pubblici.

Poichè i posti telefonici pubblici sono attrezzati dalle Società concessionarie telefoniche, mentre i titolari si limitano ad assicurare il buon andamento del servizio, potrebbe, in base alla norma in esame, configurarsi anche in questo caso l'appalto fittizio o simulato di mere prestazioni di lavoro con le conseguenze previste dall'articolo in esame.

È opportuno sottolineare che si tratta di posti telefonici dispersi in tutte le frazioni dei più modesti Comuni d'Italia, con un servizio molto limitato, le cui entrate non coprono la spesa occorrente per la gestione diretta del posto telefonico, che, d'altro canto, le Società concessionarie sono tenute a mantenere per legge.

L'emendamento sembra più che opportuno, nè è in contrasto con il principio generale sancito in questo provvedimento legislativo, giacchè l'appalto di queste gestioni non può essere oggetto di simulazione o concluso in frode dei diritti dei lavoratori, dato che è disposto ed autorizzato da speciale legge in considerazione di particolari situazioni.

A questo proposito ci corre l'obbligo di riferire il punto di vista espresso dalla 9ª Commissione permanente del Senato, concordante con il parere della 2ª Commissione:

« La norma contenuta nel terzo comma contempla il divieto di ogni forma di appalto o di subappalto anche per l'esecuzione di opere o di servizi nei quali l'appaltatore impieghi capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante. La norma nella sua generica dizione comprende le aziende telefoniche use ad affidare a non dipendenti la gestione dei posti telefonici pubblici. È questa una forma di così detto appalto resa necessaria dalla organizzazione dell'azienda telefonica.

Questa deve provvedere alla diffusione capillare dei posti nelle contrade più remote dei paesi e per rendere sopportabile il peso economico di una simile rete è solita affidarne la gestione a persone dedite ad un'altra preminente attività economica (esercenti bar, caffè, negozi vari, ricevitorie postali).

Applicare a tale personale la disposizione di cui all'articolo 1 sarebbe *ingiusto e*

gravoso; essa condurrebbe all'assunzione diretta presso le Aziende di 15 mila persone corrispondenti ai 15 mila posti telefonici pubblici diffusi in tutta Italia, con un aggravio per tutte le Aziende telefoniche che si fa ascendere a circa 5 miliardi, di cui 2,3 a carico della S.E.T. che opera nell'Italia meridionale e nelle Isole. Tale aggravio non sarebbe giustificato e rappresenterebbe una remora sensibile all'attesa maggiore diffusione dei posti telefonici pubblici nell'Italia meridionale ».

Pertanto alla fine di questo comma si propone di aggiungere il seguente periodo:

« Il divieto stabilito dal comma che precede non si applica all'appalto o subappalto di servizi consentiti per la gestione dei posti telefonici pubblici di cui all'articolo 55 della legge postale e delle telecomunicazioni approvata con regio decreto 19 luglio 1941, numero 1198 ».

In relazione a questo emendamento sarà opportuno dettare all'articolo 5 una disposizione che coordini tale emendamento con il disposto dell'articolo 3.

* * *

Altri commi dell'articolo 1.

Il quarto comma dell'articolo 1 del disegno di legge, che diventa ora il quinto, non esige modifiche. Infatti il divieto di interposizione va esteso anche alle aziende dello Stato e degli enti pubblici, dato che non è ammissibile che da parte di tali enti si possano impunemente violare le norme inderogabili che regolano i rapporti di lavoro. Sarà necessario che questa disposizione venga integrata con norme di carattere sostanziale da parte del Governo nel termine di 180 giorni previsto dall'articolo 8.

All'uopo sembra opportuno riproporre voto analogo a quello espresso a questo proposito dalla Camera dei deputati, a mezzo del seguente ordine del giorno:

« Il Senato invita il Governo a predisporre ed adottare, entro il termine di cui all'articolo 8, le misure atte a dare esecu-

zione alla presente legge nel settore pubblico e nelle imprese gestite dallo Stato o da enti pubblici anche in forma autonoma, salvaguardando gli interessi del personale dipendente dalle imprese fornitrici di manodopera ».

* * *

L'attuale 6° comma, per esigenze di migliore chiarezza, sarebbe opportuno formularlo così:

« In caso di violazione dei divieti di cui al presente articolo, i prestatori di opere sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni ».

* * *

Riassumendo, l'articolo 1, secondo l'opinione del vostro relatore, dovrebbe essere così formulato:

Art. 1.

È vietato all'imprenditore di affidare, anche a società cooperative, o comunque di provvedere, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta o retribuita da terzi o imprese, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono.

Il divieto si applica quando tali prestazioni sono inerenti all'attività dell'azienda che richiede l'esecuzione delle prestazioni di lavoro.

È altresì vietato all'imprenditore di affidare a dipendenti lavori, anche se a cottimo, da eseguirsi mediante l'attività lavorativa di prestatori d'opere assunti e retribuiti da tali intermediari.

È considerato interposizione nel rapporto di lavoro ogni forma di fornitura di manodopera, anche per esecuzione di opere o di servizi ove l'appaltatore impieghi capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante, quand'anche per il loro uso venga corrisposto un compenso all'appaltante.

Il divieto stabilito dal comma che precede non si applica all'appalto o subappalto di servizi consentiti per la gestione dei posti telefonici pubblici di cui all'articolo 55 della legge postale e delle telecomunicazioni ap-

provata con regio decreto 19 luglio 1941, numero 1198.

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

In caso di violazione dei divieti disposti dal presente articolo, i prestatori di lavoro sono considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni.

* * *

Art. 3.

1° comma:

Il primo comma dell'articolo 3 stabilisce, come già rilevato, che nel caso di appalto di opere o servizi da eseguirsi nell'interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, i committenti sono tenuti in solido con l'impresa appaltatrice a corrispondere ai lavoratori da essa dipendenti un trattamento salariale e normativo non inferiore a quello spettante ai propri dipendenti.

Tale disciplina, come espressamente previsto, va applicata anche agli appalti per la esecuzione di lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria di impianti.

* * *

Circa tali ultimi appalti è stato rilevato che in quei casi in cui essi sono svolti contemporaneamente da una stessa impresa appaltatrice, presso più aziende appaltanti, anche di settori produttivi diversi e con prestazioni di breve durata (ad esempio manutenzione periodica di montacarichi, ascensori, caldaie, macchine ecc. effettuata dalla stessa ditta costruttrice), diventa impossibile in pratica il rispetto della norma concernente l'obbligo di applicare ai lavoratori dipendenti dall'appaltatore la disciplina contrattuale propria dei lavoratori dell'appaltante.

Evidentemente il legislatore non intende riferirsi anche a tali appalti i quali non possono venir posti in essere allo scopo di elu-

dere la legislazione sociale. La norma però, così com'è formulata, può determinare equivoci ed incertezze.

Sembra opportuno pertanto introdurre un correttivo che elimini ogni dubbio circa la esclusione dal campo di applicazione della legge di questa particolare specie di appalti, correttivo che verrà proposto con un opportuno emendamento aggiuntivo all'articolo 5.

* * *

2° comma:

Il secondo comma dell'articolo in esame estende la suddetta disciplina 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.

In merito a questa norma sono state prospettate molte obiezioni, tra le quali sembra al vostro relatore fondata solamente quella relativa alla soppressione dell'appalto per l'installazione di reti di distribuzione. Trattasi degli appalti che le società esercenti pubblici servizi affidano ad imprese particolarmente specializzate ed attrezzate per la stesura e installazione di linee.

Gli estensori dell'articolo hanno ritenuto, introducendo questa norma, di dover differenziare la disciplina di tali appalti da quelli « per installazione e montaggio di impianti e macchinari » — di cui all'articolo 5 lettera b) — che sono esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 3; ciò, evidentemente, nella considerazione che mentre questi ultimi sono in genere effettuati una volta tanto, in occasione di trasformazioni tecniche, di rinnovo di macchinari, eccetera, ed hanno quindi carattere eccezionale nella normale attività produttiva dell'impresa appaltante, i primi rientrano nella normale attività dell'impresa appaltante, la quale in tanto può svolgere ed ampliare il servizio affidatole in quanto abbia provveduto alla installazione delle reti di distribuzione.

Va tenuto presente, tuttavia, che gli appalti in questione sono di solito affidati ad imprese specializzate, di notevole dimensio-

ne, con attrezzature del tutto proprie, con personale particolarmente qualificato, i cui rapporti sono generalmente regolati da contratti collettivi di categoria e svolgono una attività essenzialmente diversa (edile o metalmeccanica) da quella dell'impresa committente. Questa diversa natura dell'attività svolta dall'impresa appaltatrice, rispetto a quella della ditta appaltante, spiega e giustifica il ricorso all'appalto per la installazione delle reti di distribuzione.

* * *

Art. 5.

Il vostro relatore ritiene opportuno apportare tre emendamenti a questo articolo, che prevede le eccezioni alla disciplina dell'appalto di opere e di servizi di cui all'articolo 3: precisamente un emendamento sostitutivo alla lettera e) dell'avverbio « normalmente » con l'altro « prevalentemente », un emendamento aggiuntivo *sub* lettera g) per regolare gli appalti di servizi di facchinaggio e di pulizia svolti contemporaneamente da un'impresa presso più aziende, ed un terzo *sub* lettera h) per gli appalti dei posti telefonici.

La lettera e) si riferisce agli appalti che i cantieri navali usano affidare a ditte specializzate in periodi di maggior lavoro, e stabilisce che essi sono esclusi dalla disciplina di cui all'articolo 3 a condizione che la manodopera impiegata sia diversa per la specializzazione da quella normalmente impiegata dall'appaltante.

I cantieri navali, come è noto, hanno sempre nei loro organici un numero sia pur ridotto di lavoratori per ciascuna specializzazione, allo scopo di far fronte alle normali esigenze produttive dell'azienda, ed aumentano — mediante l'appalto — il numero dei lavoratori impiegati nelle varie specializzazioni solo in occasione di particolari esigenze, quali ad esempio l'allestimento di una nuova nave.

Perchè possano dunque escludersi — come ritenuto necessario dalla stessa Commissione parlamentare d'inchiesta — i can-

tieri navali dalla disciplina dell'articolo 3, sembra opportuno e più appropriato sostituire l'avverbio « normalmente » con l'altro « prevalentemente », che non esclude per la azienda la possibilità di impiegare continuamente un ristretto numero di lavoratori aventi la specializzazione di solito necessaria per l'esecuzione degli appalti indicati alla lettera e).

* * *

Illustrando l'articolo 3, primo comma, abbiamo già rilevata la necessità di apportare un correttivo alla norma per quanto si riferisce agli appalti di facchinaggio e pulizia svolti da una stessa impresa contemporaneamente presso più aziende anche di settori produttivi diversi e con prestazioni di breve durata, appalti che non rientrano nella lettera f) dell'articolo 5 in quanto non hanno carattere occasionale e devono considerarsi ricorrenti nell'organizzazione della impresa.

Il vostro relatore, in un primo momento, aveva ritenuto di fissare un termine breve di 6 giorni al massimo per autorizzare tali appalti, ma le considerazioni svolte da qualche onorevole Commissario della vostra Commissione ed accennate anche dall'onorevole rappresentante del Governo, lo hanno convinto di modificare l'originario emendamento e di proporre il seguente: « agli appalti per l'esecuzione di lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti conclusi con imprese che assumono l'appalto del medesimo servizio presso più aziende contemporaneamente ».

Infatti la soluzione di una certa durata continuativa per questo genere speciale di appalti, soluzione condivisa anche dalla 9^a Commissione, mentre non fa salvi casi come quelli della manutenzione ordinaria degli impianti e della pulizia di locali effettuata presso più aziende da ditte appositamente attrezzate e spesso di notevoli dimensioni, in quanto trattasi normalmente di contratti ad esecuzione continuata di durata superiore a 6 giorni, può d'altra parte consentire, mediante il ricorso a contratti di durata non superiore a quella prevista, una facile elusione

della norma di legge anche laddove questa dovrebbe trovare piena applicazione.

Ritiene quindi, il vostro relatore, che per escludere dalla disciplina le predette particolari situazioni, occorre chiarire che il disposto dell'articolo 3 non si applica quando trattisi di appalti affidati ad imprese le quali si pongono nei confronti dell'azienda appaltante in una posizione del tutto autonoma e distinta sia sotto il profilo economico che funzionale, sì che nessun rapporto di dipendenza diretta o indiretta sussista tra l'attività produttiva e la struttura tecnico-economica della azienda appaltante e quelle dell'azienda appaltatrice. Situazione, questa, che si riscontra pienamente solo nel caso di una impresa specializzata che svolga contemporaneamente per più (e, spesso, numerose) aziende, anche di settori produttivi diversi, un medesimo servizio (pulizia dei locali, manutenzione ordinaria di ascensori, di macchine da scrivere, da calcolo, ecc.) col sistema dell'appalto.

In questi casi, in cui l'impresa appaltatrice non è certamente un'artificiosa creazione delle aziende appaltanti, intesa a conseguire economia a danno dei lavoratori inseriti di fatto nella normale attività aziendale, l'esclusione dal campo di applicazione della legge non sembra contrastare con gli scopi cui la medesima è diretta.

In conclusione all'articolo 5 si propone di aggiungere *sub* lettera *g*) una disposizione così formulata:

« *g*) agli appalti per l'esecuzione di lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti conclusi con imprese che assumono l'appalto del medesimo servizio presso più aziende contemporaneamente ».

L'esclusione del disposto dell'articolo 3, si propone di assoggettarla anche per gli appalti in questione, oltre che per quelli già previsti dalla lettera *f*) dello stesso articolo 5, alla preventiva autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro allo scopo di garantire una più efficiente tutela dei lavoratori interessati.

All'uopo, alla lettera *g*) dell'articolo 5 va aggiunta la seguente disposizione:

« Per gli appalti di cui alle lettere *f*) e *g*) la esclusione dalla disciplina di cui all'artico-

lo 3 dovrà essere autorizzata, di volta in volta, dall'Ispettorato del lavoro competente ».

* * *

Richiamandomi all'emendamento apportato al testo dell'articolo 1 del disegno di legge, al fine di chiarire che il particolare criterio dettato dal 3° comma per l'individuazione dell'appalto simulato di servizi non si estende anche agli appalti per la gestione dei posti telefonici pubblici, il problema non si risolverebbe completamente se tale emendamento non venisse coordinato con le disposizioni previste dall'art. 3.

Questo articolo, infatti, prevede l'obbligo di garantire ai dipendenti dell'appaltatore il medesimo trattamento economico e normativo praticato ai dipendenti dell'appaltante.

Abbiamo già rilevato che le Aziende concessionarie dei telefoni, allo scopo di provvedere alla diffusione capillare dei posti nelle contrade più remote dei paesi e per rendere sostenibile il peso economico di un simile servizio, in base alla citata legge speciale, ne affidano la gestione a persone dedite ad un'altra preminente attività economica. Tali servizi costituiscono già un onere, dato l'esiguo numero delle telefonate che vengono effettuate.

Non è quindi possibile praticare al personale addetto ai posti telefonici pubblici nei piccoli centri dispersi il medesimo trattamento riservato ai dipendenti delle Aziende concessionarie addetti ai servizi di commutazione nei centri medi e grandi, dove non solo è richiesta una piena prestazione lavorativa ma si esigono anche, per la complessità dei compiti da assolvere, una preparazione ed una specializzazione che da sole giustificano la differenza di trattamento esistente tra queste categorie di lavoratori.

Nè sono da sottovalutare le ripercussioni che una tale riforma avrebbe anche nei rapporti tra Stato e Aziende concessionarie, nonchè nei riguardi del costo e dello sviluppo del servizio telefonico (abbiamo già rilevato che il maggior costo si aggirerebbe sui 5 miliardi).

Per i motivi brevemente esposti il vostro relatore ritiene opportuno proporre il seguente emendamento aggiuntivo *sub* lettera *h*):

« *h*) gli appalti per i posti telefonici di cui al 5° comma dell'articolo 1 ».

* * *

Gli altri articoli del disegno di legge non danno luogo a particolari osservazioni.

Forse un rilievo può essere fatto circa la rigidità delle pene pecuniarie previste dagli articoli 2 e 6. La gravità della pena inflitta in caso di infrazione alla legge è giusta, se si tengono presenti gli scopi altamente umani e sociali che sono alla base di queste norme, ma il determinare una pena fissa dell'ammenda di 2.000 lire per lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro, senza distinguere o lasciar distinguere al Magistrato chiamato ad applicarla, tra infrazioni più o meno gravi, sembra non solo non conforme al sistema proprio del diritto penale, ma anche inopportuno ed in qualche caso controproducente.

Al Magistrato, infatti, bisogna accordare una certa libertà di valutazione della maggiore o minore gravità del reato e, quindi, della correlativa pena da infliggere, giacchè se si prescrive una misura identica di ammenda per ogni indiscriminata fattispecie, si finisce con il provocare decisioni più o meno incerte nella valutazione o nella qualificazione del reato, allorché la condanna potesse apparire troppo elevata o sproporzionata al caso concreto.

Pertanto si esprime il parere di fissare, per le inosservanze delle norme di cui all'articolo 2, l'ammenda da lire 1000 a 2000, per quelle dell'articolo 3, da lire 500 a 1000, e si propone all'uopo un emendamento ai due articoli in tale senso.

L'imprenditore responsabile della frode prevista dall'articolo 2, perverso, oltre che nella pena stabilita da questo articolo, incorre anche nelle pene previste per la violazione della legge sul collocamento, delle norme sulla tenuta dei libri paga, in tema di previdenza ed assicurazioni obbligatorie, nonchè — in genere — delle leggi che tutelano il lavoratore.

Il cumulo, del resto più che giusto, di queste pene costituisce già una non lieve sanzione. Anche questo argomento induce a dettare un precetto che lasci al giudizio del Magistrato il valutare la maggiore o minore responsabilità del colpevole, e correlativamente infliggere una più o meno elevata pena.

* * *

Opportuna si palesa pure la disposizione dell'articolo 7, con la quale viene affidata la vigilanza sull'applicazione della presente legge al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che la eserciterà attraverso l'Ispettorato del lavoro.

Infatti a nulla giova il predisporre strumenti efficienti per applicare la legge, se poi non vi sono gli organi di vigilanza che la facciano rispettare. Questo compito è riservato al Ministero del lavoro, che deve provvedere a che le leggi dettate a tutela del lavoratore vengano integralmente e rigorosamente osservate.

Tale vigilanza deve consistere non solo nell'azione ispettiva e repressiva da farsi tempestivamente, ma anche in quella informativa e divulgativa. Spesso si è constatato e si constata che leggi dettate a favore del cittadino lavoratore non sono da esso conosciute e quindi osservate o fatte osservare. Qui ci può essere una responsabilità anche dei sindacati, ma è evidente che soprattutto il Ministero del lavoro deve provvedere con i mezzi più idonei.

* * *

L'articolo 8, che dispone l'entrata in vigore della legge 180 giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, venne aggiunto al testo originario predisposto dalle Commissioni legislative della Camera dei deputati in occasione della discussione in Assemblea, su proposta dell'onorevole Calvi, che così motivò la sua proposta:

« Si potrà dire che con l'entrata in vigore di questa legge vi saranno delle vittime. È probabile. Non si deve però dire che si tratta di vittime di questa legge. Se licenziamenti vi

saranno, la causa non dovrà essere attribuita al provvedimento in esame, ma alla scarsa avvedutezza di certi datori di lavoro. Ritengo però che, dal momento che la classe padronale non può non guardare al proprio interesse, al di là del risentimento momentaneo, essa finirà per riassorbire la manodopera necessaria all'azienda.

« Poichè comunque il pericolo esiste e poichè qualche volta, purtroppo, il progresso causa delle vittime, ho pensato alla possibilità di un rimedio. Presento cioè un emendamento, assieme con altri colleghi che, a mio giudizio, può attenuare il danno. Certo, se questa legge andasse in vigore immediatamente dopo la sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* o anche con la sola *vacatio* di 15 giorni, molto probabilmente masse di lavoratori dipendenti dalle imprese appaltatrici sarebbero licenziati.

« Non voglio fare nomi, ma conosco aziende in cui il 10 per cento degli operai è fornito da appaltatori e che quindi, all'uscita della legge, provvederebbe immediatamente a liberarsi di questa manodopera riservandosi magari in seguito di coprire il vuoto che si viene a creare nell'azienda.

« Noi dobbiamo anche pensare all'impressione che ciò farebbe sui poveri lavoratori che verrebbero licenziati. Pur riconoscendo la giustezza del provvedimento, essi diranno: prima lavoravo, adesso mi trovo sulla strada.

« Propongo perciò che si stabilisca un termine di sei mesi dalla pubblicazione della legge per la sua applicabilità. Qualcuno dice che sono troppi: qualcun altro dirà che sono pochi. Comunque, mi sembra una proposta giusta, e credo che in questo periodo le commissioni interne potrebbero accordarsi con le direzioni delle aziende per vedere di fare qualcosa di vantaggioso per i lavoratori; altrimenti, i sindacati stessi si potrebbero trovare di fronte a difficili situazioni di fabbrica. Mi riservo di perfezionare insieme con il relatore la mia proposta.

« È necessario dunque un periodo di tempo, affinché la legge non abbia a provocare situazioni che la farebbero male apprezzare da una parte dei lavoratori. Non vogliamo che il Parlamento sia accusato di demagogia; del resto, la serietà con la quale si è arrivati a questo provvedimento dimostra che non si è proceduto da parte del Parlamento con facilità nè demagogia ».

Abbiamo ritenuto opportuno riportare la spiegazione delle giuste ragioni che hanno indotto la Camera ad approvare questa disposizione per l'importanza che ha per l'attuazione regolare e per la piena osservanza della nuova disciplina legislativa da parte non solo delle imprese private, ma anche da parte delle aziende statali e degli Enti pubblici, che devono essere i primi ad uniformarsi alla legge e a dare l'esempio di osservarla scrupolosamente.

* * *

Poichè, in virtù della nuova più ampia formulazione dell'articolo 1, la legge non si limita a disciplinare le sole ipotesi di appalto o subappalto di manodopera, sembra opportuno modificare l'attuale titolo della legge nel seguente, più consono: « Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina degli appalti di opere e di servizi ».

Questo testo del titolo esprime con maggiore precisione e chiarezza il contenuto della legge, in conformità anche al parere espresso dalla Commissione permanente di Giustizia del Senato.

Allo scopo di facilitare l'esame dei vari emendamenti proposti dal relatore ed il loro confronto con gli articoli del disegno di legge trasmesso al Senato dalla Camera dei deputati, riteniamo opportuno di riprodurre gli emendamenti e i rispettivi articoli del disegno di legge:

TESTO APPROVATO
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

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

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.

EMENDAMENTI PROPOSTI DAL RELATORE

**Divieto di intermediazione ed interposizione
nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina
degli appalti di opere e di servizi**

Art. 1.

È vietato all'imprenditore di affidare, anche a società cooperative, o comunque di provvedere, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta o retribuita da terzi o imprese, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono.

Il divieto si applica quando tali prestazioni sono inerenti all'attività dell'azienda che richiede l'esecuzione delle prestazioni di lavoro.

È altresì vietato all'imprenditore di affidare a dipendenti lavori, anche se a cottimo, da eseguirsi mediante l'attività lavorativa di prestatori d'opere assunti e retribuiti da tali intermediari.

È considerata interposizione nel rapporto di lavoro ogni forma di fornitura di manodopera, anche per esecuzione di opere o di servizi ove l'appaltatore impieghi capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante, quand'anche per il loro uso venga corrisposto un compenso all'appaltante.

Il divieto stabilito dal comma che precede non si applica all'appalto o subappalto di servizi consentiti per la gestione dei posti telefonici pubblici di cui all'articolo 55 della legge postale e delle telecomunicazioni approvata con regio decreto 19 luglio 1941, numero 1198.

Identico.

In caso di violazione dei divieti disposti dal presente articolo, i prestatori di lavoro sono considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni,

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 dello appaltatore, sono tenuti in solido con questo ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inderogabile 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.

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 da lire 1.000 a lire 2.000 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione, ferma restando la applicabilità delle sanzioni penali previste per la violazione della legge 29 aprile 1949, n. 264, e delle altre leggi in materia.

Art. 3.

Identico.

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

Identico.

Art. 4.

Identico.

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;

Art. 5.

Identico.

a) *identico;*

b) *identico;*

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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. 6.

Nei casi di inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, è comminata all'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.

c) *identico*;

d) *identico*;

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 prevalentemente 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;

g) agli appalti per l'esecuzione di lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti conclusi con imprese che assumono l'appalto del medesimo servizio presso più aziende contemporanee.

Per gli appalti di cui alle lettere f) e g) la esclusione dalla disciplina di cui all'articolo 3 dovrà essere autorizzata, di volta in volta, dall'Ispettorato del lavoro competente;

h) agli appalti per i posti telefonici di cui al 5° comma dell'art. 1.

Art. 6.

Nei casi di inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, è comminata all'appaltatore l'ammenda da lire 500 a lire 1.000 per ogni lavoratore cui si riferisce l'inosservanza e per ogni giornata di sua occupazione.

Identico.

Art. 7.

Identico.

Art. 8.

Identico.

IV. — CONCLUSIONI

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, posti il problema, per quanto riguarda la legislazione sociale, di individuare in concreto i risultati pratici a cui si è giunti con il complesso apparato della nostra legislazione e delle nostre istituzioni sociali, sul piano umano, ai fini del soddisfacimento delle esigenze della persona del lavoratore, ha auspicato, anzitutto, l'individuazione delle lacune esistenti nel sistema protettivo del lavoratore, e, quindi, la sollecita eliminazione delle contraddizioni, insufficienze ed onerosità.

Non si può contestare che il Parlamento ha già fatto tesoro delle indagini, delle constatazioni e delle conseguenti proposte della Commissione parlamentare d'inchiesta nel vasto campo della legislazione sociale, con l'aver, tra l'altro, approvato od aver preso l'iniziativa di attuare diversi importanti provvedimenti: la disciplina del lavoro a domicilio; la legge *erga omnes*, che costituisce una delle principali e più fondamentali realizzazioni nel campo del lavoro; il disegno di legge che abolisce le norme restrittive della libertà di lavoro (precisamente le due leggi 9 aprile 1931, n. 358 e 6 luglio 1939, n. 1092) sulle migrazioni interne e contro l'urbanesimo, recentemente approvato dal Senato; le proposte di legge sul contratto a termine in corso di esame avanti la Camera dei deputati; l'attuale disegno di legge, diretto ad eliminare una delle più gravi lacune del sistema protettivo del lavoratore, ed a tutelarlo contro inammissibili sistemi di sfruttamento.

La prassi della fornitura e della somministrazione di mano d'opera, infatti, pone in essere un meccanismo che è un vero e proprio ufficio di collocamento clandestino assai comodo al suo tenentario per realizzare, senza rischio, lautì guadagni e, agli imprenditori che se ne servono, per pagare i lavoratori al disotto delle tariffe sindacali, per eludere im-

portanti istituti contrattuali (ferie, gratifiche natalizie, indennità di licenziamento, eccetera), per defraudare le gestioni previdenziali.

È questa una delle piaghe più purulente che oggi si manifesta nel campo dei rapporti di lavoro, per guarire la quale, come abbiamo visto, non bastano le vigenti disposizioni di difficile e contrastata applicazione, non è sufficiente l'intervento sporadico od eccezionale dell'Ispettorato del lavoro e del Magistrato, ma occorre una nuova legge speciale che, con poche ma chiare, nonchè rigorose norme, possa far cessare questo deplorabile fenomeno di sfruttamento dell'opera altrui.

Lo strumento legislativo sottoposto all'approvazione del Senato è sufficiente per raggiungere lo scopo?

Noi confidiamo e riteniamo di aver fatto quanto era possibile per renderlo il più efficiente possibile, al fine anche di non lasciare inoperanti i chiari articoli della Carta fondamentale della Repubblica italiana, i quali impongono al legislatore di provvedere con leggi coerenti e coordinate a dare un contenuto concreto ad affermazioni umane e cristiane quali quelle che i Costituenti vollero fossero poste a base della comunità nazionale.

Contro l'ingiustizia costituita nell'ambito delle aziende dalla disparità di trattamento dei lavoratori dipendenti da una pleiade di arruolatori, è stato dato recentemente un alto e significativo esempio che il vostro relatore desidera sottolineare in modo particolare.

Gli onorevoli colleghi ricorderanno che Sua Santità Giovanni XXIII, discorrendo affabilmente con un giardiniere nella villa di Castel Gandolfo, ebbe a chiedergli se era soddisfatto degli aumenti di salario da lui disposti. Al che il giardiniere rispose che certo era contento per coloro che ne potevano beneficiare, ma che per lui restavano lettera morta in quanto dipendente da un appaltatore. Il Papa, sorpreso e rammaricato, stabilì immediatamente che tutti coloro che erano addetti a lavori nella Città del Vaticano di-

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pendessero direttamente ed esclusivamente dalla Amministrazione della Santa Sede.

Facciamo voti che questo augusto esempio venga spontaneamente seguito da tutte le imprese private e pubbliche, che ancora si valgono del più volte deplorato sistema, affinché la legge che il Parlamento sta per approvare venga pienamente ed al più presto attuata.

Confidiamo, pertanto, che il Senato vorrà approvare il disegno di legge sottoposto al suo esame, dando così, ancora una volta, prova della sua sensibilità e del suo fattivo interessamento alla soluzione dei problemi del lavoro.

DE BOSIO, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

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 inderogabile retributivo e ad assicurare un trattamento normativo, non inferiori 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.

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 dell'appalto.

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 richiedono, 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 la esclusione dalla disciplina di cui all'articolo 3 dovrà essere autorizzata, di volta in volta, dall'Ispettorato del lavoro competente.

Art. 6.

Nei casi di inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 3, è comminata all'appal-

tatore 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.

Art. 8.

La presente legge entra in vigore 180 giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.