

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GENCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GIUGNO 1961

Disposizioni per l'esecuzione di lavori in amministrazione da parte dell'A.N.A.S. per esigenze indilazionabili

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, la legge 5 marzo 1961, n. 90, ha provveduto per la stabile sistemazione a ruolo degli operai dello Stato, e contemporaneamente ha sancito per l'avvenire (articolo 60) il divieto assoluto per tutte le Amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, di assumere operai non di ruolo e giornalieri.

La legge stessa contempla qualche eccezione nei riguardi dell'Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni, per la quale consente, ancora, per esigenze eccezionali, il reclutamento di operai con contratto di diritto privato per periodi non superiori a 60 giorni, e per l'Amministrazione autonoma dei monopoli dello Stato, alla quale fa salve alcune disposizioni speciali per essa vigenti.

Nessuna eccezione invece è prevista per l'Azienda nazionale autonoma delle strade.

A dir vero l'A.N.A.S. non ravviserebbe la necessità di alcuna eccezione o deroga alla legge 5 marzo 1961, n. 90, in quanto per essa, come per l'Amministrazione dei lavori pubblici, vige il regolamento 25 maggio 1895, n. 350, sulla direzione e contabilità delle opere pubbliche, il quale all'articolo 67, nel dettare norme per l'esecuzione dei lavori in economia, e dopo aver precisato che questi possono eseguirsi « in am-

ministrazione » o « per cottimi », testualmente dispone che, nel caso dei lavori « in amministrazione » (o, come anche dicesi, « in economia diretta ») il funzionario tecnico che ne ha l'incarico « si procura direttamente ed impiega nei lavori gli operai, i mezzi d'opera e quanto occorre all'esecuzione e fissa la mercede giornaliera dei lavoratori ed il corrispettivo dei mezzi di trasporto e degli altri mezzi d'opera nel momento in cui si accaparrano per la esecuzione dei lavori ».

Senonchè la riportata norma, che è ormai in vigore da oltre un sessantennio, urta oggi in una grave difficoltà sollevata dalla Corte dei conti in rapporto alla recente legislazione sui salariati dello Stato, in quanto, dopo l'entrata in vigore della legge 5 marzo 1961, n. 90, non potrebbe più trovare attuazione il sistema previsto dal succitato articolo 67 del Regolamento 25 maggio 1895, n. 350, consistente nella possibilità di assunzione occasionale di mano d'opera per la esecuzione di lavori in economia diretta.

Sembra però al riguardo potersi osservare che — per quanto il nuovo regime che stabilizza a ruolo gli operai dello Stato riduca indubbiamente, e di molto, i casi in cui possa ulteriormente rendersi necessaria l'assunzione saltuaria e occasionale di mano

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

d'opera — non sia tuttavia prudente accettare il principio per il quale l'articolo 67 del Regolamento del 1895 debba intendersi non più applicabile per ciò che riguarda la assunzione di mano d'opera in siffatta forma per lavori in economia diretta.

Tali assunzioni possono invece rendersi ancora indispensabili in casi particolari o di assoluta necessità ed emergenza, quando ad esempio per la esecuzione di un lavoro di somma urgenza (specie a seguito di sinistri o comunque di danni arrecati da avversità meteorologiche) in località di difficile accesso o lontane da centri abitati, non possa prontamente disporsi di operai stabili di ruolo, o questi si trovino nei dipressi in quantità insufficiente, o in genere non si ravvisi nè pratico, nè utile, nè rispondente ai particolari casi di assoluta urgenza, disporre costose trasferte di tali elementi.

D'altronde, sembra pure che l'articolo 67 del Regolamento 25 maggio 1895, nulla abbia in comune con la recente legislazione sugli operai dello Stato, e che pertanto sia difficile ravvisare in questa una implicita abrogazione dell'articolo 67 in parola. Infatti, gli argomenti che costituiscono il contenuto sostanziale delle due legislazioni, sono ben diversi tra loro, nè si trova nella recente legislazione sugli operai il benchè minimo accenno o richiamo al regolamento sulle opere pubbliche del 1895.

Nè sembra dubbio che l'Amministrazione dei lavori pubblici e quindi anche l'A.N.A.S. in particolare, si trovino sotto il profilo dell'impiego della mano d'opera, in una posizione del tutto diversa e singolare rispetto a quella delle altre Amministrazioni, in quanto, per le Amministrazioni aventi gestione di opere pubbliche, l'ingaggio di operai non tanto occorre per il funzionamento dei servizi quanto per l'esecuzione specifica e materiale dei lavori cui i servizi stessi sono preposti; e ciò in tutti quei casi, del resto particolari e limitati, nei quali per ragioni tecniche la cui valutazione rientra nella discrezione dell'Amministrazione competente, una parte dei lavori stessi sia da eseguire in economia diretta.

In questi casi evidentemente non si tratta di assunzione contrattuale di operai giornalieri, ma per contro di una pura e semplice

locatio operis del tutto saltuaria, contingente e di brevissima durata, in casi specifici che — una volta esauriti — non si ripetono nè nella medesima località, nè in circostanze identiche. Mano d'opera la cui spesa grava, ovviamente, sui capitoli relativi alle varie categorie di lavori.

Per le suesposte ragioni, si è ravvisato necessario predisporre un'apposita disposizione legislativa che faccia salva all'A.N.A.S. — nei casi particolari sovra ipotizzati — la facoltà di continuare ad applicare l'articolo 67 del Regolamento 25 maggio 1895, n. 350, anche per quanto riguarda l'eventuale ingaggio — del tutto saltuario, contingente, occasionale e di brevissima durata — di manovalanza comune, o specializzata, in occasione di lavori che si eseguono in economia diretta, senza che ciò significhi una deroga ai principi affermati dalla legge n. 90 sulla sistemazione dei salariati dello Stato.

È da aggiungere che, nei ripetuti casi di necessità, l'Amministrazione potrebbe anche procedere — là dove ne ravvisi la convenienza — in modo da affidare ad un imprenditore mediante cottimo fiduciario non solo l'esecuzione di lavori finiti da valutare a misura, ma anche una limitata fornitura di mano d'opera. Ma anche questa soluzione trova difficoltà presso gli Organi di controllo i quali ritengono che dopo l'emanazione della recentissima legge 23 ottobre 1960, n. 1369, concernente « Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dello impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi », non sia più possibile il ricorso a cottimi di mano d'opera, dato che la legge stessa all'articolo 1 fa divieto agli imprenditori di affidare in appalto o in subappalto l'esecuzione di prestazioni di lavoro mediante impiego di mano d'opera, e stabilisce che tale disposizione si applichi anche alle Aziende di Stato ed agli Enti pubblici.

Ora è invece da ritenere che le Aziende di Stato e gli Enti pubblici siano chiamati in causa dal quarto comma dell'articolo 1 non per osservare essi stessi il divieto di subappalto — non potendosi davvero ad essi attribuire la veste di imprenditori — ma

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per farlo osservare agli imprenditori da essi dipendenti.

E sembra, altresì, che la legge in argomento abbia voluto in buona sostanza evitare l'intervento di intermediari, a tal fine disponendo sia il divieto di subappalto di mano d'opera nei confronti degli imprenditori dipendenti da pubbliche Amministrazioni, sia il divieto di appalto della stessa mano d'opera nei confronti di imprenditori che agiscano in proprio.

Al qual proposito reca luce il primo comma dell'articolo 8 il quale, pur riferendosi particolarmente a determinate Aziende autonome dello Stato, introduce tuttavia il concetto generale di « personale dipendente dal-

le imprese fornitrici di mano d'opera »: il che conferma la possibilità per le pubbliche Amministrazioni di affidare ad imprenditori la fornitura appunto di mano d'opera ».

Comunque anche in questo caso, ad eliminare ogni incertezza, appare opportuna l'emanazione di una norma legislativa la quale consenta all'Amministrazione, in occasione di esecuzione di lavori in economia mediante cottimo fiduciario, di commettere agli imprenditori non solo l'esecuzione di categorie di lavori finiti da valutare a misura, ma anche la fornitura di manovalanza comune o specializzata, quando per particolari circostanze si ravvisi opportuno o necessario ricorrere a siffatto sistema.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

Quando si manifesti la necessità di interventi a carattere d'urgenza per assicurare il normale svolgimento del traffico, l'A.N.A.S. può avvalersi, per l'esecuzione in economia dei relativi lavori, del sistema in amministrazione, ai sensi del primo comma, lettera a), e del secondo comma dell'articolo 67 del Regolamento 25 maggio 1895, n. 350, sulla direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato; ed inoltre, qualora si avvalga del sistema del cottimo, di cui alla lettera b) del primo comma, e al terzo comma del medesimo articolo 67, può commettere al cottimista imprenditore non solo la esecuzione di categorie di lavori finiti da valutare a misura, ma anche la fornitura di manovalanza comune o specializzata.