

(N. 1379-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONI DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(RELATORI: DE BOSIO, *per la maggioranza*; BITOSSÌ, *per la minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori BITOSSÌ, MASSINI, MANCINELLI e CIANCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 FEBBRAIO 1956

Comunicato alla Presidenza il 7 maggio 1956

Integrazione salariale eccezionale per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini.

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge di iniziativa dei senatori Bitossi, Massini ed altri, comunicato alla Presidenza del Senato il 21 febbraio 1956, prevede l'adozione di speciali provvedimenti per i lavoratori edili ed affini sospesi o lavoratori ad orario ridotto, in dipendenza dell'eccezionale inclemenza climatica del trascorso inverno. All'uopo essi propongono la concessione dell'integrazione salariale da 0 a 40 ore settimanali per il periodo di tre mesi, dal 15 gennaio al 15 aprile del corrente anno.

Il Presidente del Senato, data l'urgenza di deliberare intorno al disegno di legge prospettata avanti l'Assemblea, lo trasmise alla Commissione legislativa lavoro e previdenza sociale per l'esame in sede deliberante.

La maggioranza della Commissione però, dopo la relazione del senatore De Bosio, sentito il parere contrario del Governo, non approvò l'articolo 1, per non pregiudicare la natura e gli scopi dell'istituto della Cassa integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e non comprometterne l'efficienza finanziaria.

L'opposizione, a seguito del voto della maggioranza della Commissione, chiese che il progetto di legge venisse rimesso al Senato.

* * *

Prima di passare all'esame del contenuto della proposta di legge, ispirata da un alto senso di umanità condiviso certamente da tutti, sembra opportuno soffermarsi molto brevemente sulla genesi e sulla evoluzione della Cassa di integrazione dei guadagni degli operai dell'industria, nonchè sull'oggetto e sugli scopi della stessa.

La necessità di far fronte alla produzione bellica durante il grave e lungo conflitto della seconda guerra mondiale, provocò l'accentra-

mento ed il sempre maggiore sviluppo dei settori industriali connessi con quella produzione, mentre i settori adibiti alla soddisfazione dei bisogni civili, furono costretti a limitare sempre più la loro attività, anche per deficienza di materie prime, ed a ridurre gli orari di lavoro, con la conseguenza di non poter più assicurare ai loro dipendenti un congruo salario e con il pericolo di perdere le maestranze.

Sorgeva così la necessità da una parte di alleviare le condizioni dei lavoratori, dall'altra di consentire alle aziende di mantenere alle loro dipendenze la maestranza, specialmente quella specializzata.

Il problema fu risolto con la stipulazione del contratto collettivo nazionale 13 giugno 1941, con il quale venne istituita la Cassa integrazione dei salari per gli operai dell'industria, costretti ad effettuare un orario inferiore a 40 ore settimanali.

Questa istituzione, sorta con carattere di eccezionalità e di contingenza, si rivelò ben presto oltremodo opportuna e proficua sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, per cui il contratto collettivo della durata iniziale di sei mesi, salvo tacito rinnovo, rimase in vigore per tutta la durata della guerra, venne esteso ad altre categorie ed adottato per altri bisogni.

* * *

Sopravvenuta la fine della guerra, la Cassa dovette essere conservata per fronteggiare la nuova situazione sorta con il blocco dei licenziamenti, predominante nell'economia postbellica, e per la riconversione della produzione industriale.

Fu così che si giunse alla definitiva disciplina di questo istituto, costituita dalle seguenti due leggi: il decreto legislativo luogotenenziale

9 novembre 1945, n. 788, che, tra l'altro, modificò la denominazione della Cassa, chiamandola Cassa per l'integrazione *dei guadagni* degli operai dell'industria, ed il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, n. 869, che ne completò l'ordinamento.

Passando ora all'oggetto della Cassa integrazione, esso è determinato dall'articolo primo del decreto 9 novembre 1945, n. 788, che, uniformandosi alla tradizione consacrata dal contratto collettivo 13 giugno 1941, stabilisce che agli operai con un orario di lavoro inferiore a 40 ore settimanali, con conseguente riduzione del salario, per effetto di una contrazione di attività dell'impresa, è dovuta una integrazione pari a due terzi della retribuzione globale normale per le ore di lavoro non prestate comprese tra le 24 e le 40 ore settimanali.

Da questa definizione risulta evidente il concetto che le integrazioni salariali costituiscono un risarcimento del danno subito dall'operaio per la diminuita possibilità di guadagno in conseguenza della limitazione dell'attività dell'azienda presso la quale è impiegato, limitazione che non deve dipendere dalla volontà dell'imprenditore o degli operai, ma dalla anormale attività produttiva dell'azienda, condizione questa resa ancora più evidente dall'articolo 5 del decreto 12 agosto 1947, n. 869.

Posto in evidenza l'oggetto della integrazione salariale interessa considerare gli scopi che con essa si vogliono raggiungere.

Due sono i fini principali, uno a favore dei lavoratori, l'altro a favore delle imprese.

Il disagio economico dell'operaio, costretto a subire la riduzione del proprio salario quando poteva legittimamente aspirare di averlo completo, è senza dubbio grande ed è aumentato quando ciò si verifici in una economia anormale che non consente di cambiare lavoro.

Per quanto attiene alle imprese, l'integrazione consente di mantenere alle proprie dipendenze le maestranze indispensabili e specializzate per la prevedibile ripresa dell'attività produttiva.

Lo scopo fondamentale, quindi, dell'istituzione della Cassa è di evitare la disoccupazione e di intervenire solamente a seguito di sospensione dell'attività, in momenti di andamento economico instabile, temporaneo e contingente.

Questi gli scopi e le condizioni volute dalla legge per poter adottare questa provvidenza, a seguito delle quali recentemente venne proposta dal Governo e deliberata dal Parlamento per il settore cotoniero (decreti-legge 27 maggio 1955, n. 430, e 2 dicembre 1955, n. 1107).

Da quanto esposto, il vostro relatore, confortato anche dall'opinione della maggioranza della Commissione cui ha l'onore di appartenere, ritiene che nella fattispecie prevista dal disegno di legge, non si possano adottare le provvidenze invocate.

Nel settore edilizio non esiste alcuna instabilità produttiva od economica, nè crisi strutturale che abbia determinato il licenziamento o la sospensione degli operai. L'edilizia attraversa uno dei periodi più fiorenti, ed in questo settore l'indice di disoccupazione è il più basso, anche tra i lavoratori non qualificati.

Mancano quindi i presupposti, le condizioni stabilite dalla legge per adottare il provvedimento invocato.

* * *

Nè si può addurre il precedente che per il settore cotoniero sono state disposte due volte le integrazioni salariali.

In questo caso ricorrevano e ricorrono le condizioni e i fini per i quali è stata istituita la Cassa integrazione: crisi produttiva ed economica dell'azienda o del settore industriale; necessità a seguito di questa di sospendere od interrompere l'attività lavorativa con conseguente riduzione e sospensione degli operai.

L'approvazione del progetto di legge in favore degli edili verrebbe, ad avviso del vostro relatore, ad alterare l'intero congegno della Cassa integrazione per le ragioni sopra esposte, ed anche in quanto, contrariamente al disposto dell'articolo 5, numero 4 della legge 12 agosto 1947, n. 869, si concederebbe l'integrazione salariale per il periodo di sosta stagionale agli operai non compresi in questa disposizione, creando in tale modo un grave precedente.

Tanto è vero che, durante la discussione in Commissione, l'onorevole Angelini presentò un emendamento aggiuntivo all'articolo 2 del disegno di legge, con il quale proponeva eguale trattamento salariale integrativo per gli ope-

LEGISLATURA II - 1953-56 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rai addetti alla escavazione del marmo nelle cave di Lucca e di Massa Carrara.

* * *

D'altro canto la situazione finanziaria della Cassa integrazione potrebbe venir seriamente compromessa da un provvedimento legislativo di questo genere.

La Cassa integrazione guadagni alla fine del 1955 presentava un disavanzo di circa un miliardo e mezzo.

La spesa sostenuta per l'applicazione della legge 430 agli operai cotonieri fino al 31 dicembre 1955, ammontò a lire 1.608.000.000. Il fabbisogno preventivato per l'applicazione della legge n. 1107, ascende a circa 6 miliardi, onere molto rilevante che renderà ancora più difficile la situazione finanziaria della Cassa, se si considera la minore entrata nella riscossione dei contributi nell'anno 1956, in seguito alla crisi dei cotonieri e dei tessili.

L'Annuario dell'Ufficio centrale di statistica dà, come operai dipendenti dall'industria edilizia nell'anno 1954, il numero di 1.250.000 circa. Di questi normalmente ne rimangono disoccupati, o lavorano ad orario ridotto nei mesi invernali, circa 300.000.

In seguito alle forti neviccate e al rigore eccezionale del clima di questo inverno, può calcolarsi che 400.000 lavoratori edili siano stati sospesi o abbiano lavorato ad orario ridotto (oltre a 200.000 disoccupati); per comodità di calcolo, gli operai sospesi o ad orario ridotto, li limitiamo a 200.000 ad orario intero.

Secondo la proposta di legge in esame l'onere ascenderebbe per ciascun lavoratore sospeso a lire 660 giornalieri, lire 3.960 settimanali e lire 47.520 trimestrali; pertanto per 200 mila lavoratori la spesa ammonterebbe a lire 9 miliardi 509.000.000.

È opportuno inoltre considerare che durante lo scorso inverno il rigore della stagione è stato eccezionale per intensità, ma non per durata, e che in questo settore industriale è normale l'interruzione o diminuzione di attività per il periodo da uno a due mesi durante l'inverno.

E siccome gli edili non sono più considerati operai addetti a lavorazioni stagionali o a lavorazioni soggette a periodi di disoccupazione stagionale o a normali periodi di sospensione, di cui al punto 4 dell'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12

agosto 1947, n. 800, in relazione al decreto Ministeriale 11 dicembre 1939 e successive modificazioni, il concedere agli stessi l'indennità integrativa per motivi derivanti esclusivamente da cause climatiche stagionali, importa modificare le condizioni e le finalità previste dalla legge.

* * *

Inoltre gli operai addetti all'industria edilizia ed affini beneficiano di un'indennità speciale istituita con il contratto collettivo nazionale di lavoro 1° dicembre 1946, riconfermata all'articolo 51 del vigente contratto collettivo 18 dicembre 1955, per le particolari caratteristiche di questa industria, quali la salutarità delle prestazioni e le soste meteorologiche.

Indennità che viene determinata dai contratti integrativi regionali e che, ad esempio, per la provincia di Verona è fissata nel 5,4 per cento e si concretizza, per le varie qualifiche, nella seguente misura:

Operaio specializzato	L. 9,45	orarie
» qualificato	» 8,45	»
» comune	» 7,95	»
Manovale comune	» 7,45	»

La categoria dei lavoratori edili è riuscita, molto opportunamente, ad ottenere questa speciale indennità per tutelarsi dalle conseguenze derivanti dalle sospensioni e interruzioni dell'attività lavorativa nei periodi della inclemenza del tempo e dei rigori climatici stagionali o meno, per cui la provvidenza sollecitata dagli onorevoli proponenti è, in certo qual modo, già attuata.

Le maggiori difficoltà e conseguenze derivate dalle avversità atmosferiche dello scorso inverno vanno affrontate ed alleviate con altri provvedimenti e mezzi, quali il Governo e gli Enti pubblici hanno disposto e potranno disporre, ma non ricorrendo a provvidenze che comprometterebbero una istituzione creata per bisogni e scopi diversi.

Per questi motivi la maggioranza della vostra Commissione lavoro e previdenza sociale si vede costretta ad esprimere parere contrario al disegno di legge di iniziativa dei senatori Bitossi, Massini, Mancinelli e Cianca.

DE BOSIO, *relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Insistiamo perchè vogliate approvare questo disegno di legge che è imposto dall'arresto dell'attività edilizia verificatosi per le gravi vicende stagionali degli scorsi mesi, le cui conseguenze non sono ancora del tutto riassorbite. Contro l'approvazione del disegno di legge in questione nessuna seria ragione di diritto e di fatto è stata presentata in sede di discussione avanti la 10^a Commissione.

Si è osservato, particolarmente, dal relatore senatore De Bosio, che il provvedimento proposto sarebbe in antitesi con gli scopi istituzionali della Cassa integrazione dei guadagni per gli operai dell'industria, e ciò per la duplice ragione che l'industria edilizia non sarebbe attualmente soggetta a crisi e che, nel caso, si tratterebbe di sosta stagionale dell'industria per cui non è consentita l'applicazione del trattamento di integrazione ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, n. 869.

L'una e l'altra asserzione sono prive di fondamento: la prima, perchè da nessuna delle norme regolatrici della Cassa integrazione guadagni si trae il principio che l'integrazione possa riguardare soltanto le industrie in istato di crisi costituzionale e di struttura, esigendosi solo che l'industria si trovi in stato di involontaria e temporanea contrazione di lavoro e di attività. Non si può negare che l'industria edilizia abbia subito, nel periodo di cui parliamo, una violenta, gravissima ed irreparabile contrazione di lavoro, dovuta a fatti involontari, cioè all'inclemenza eccezionale della stagione, e che tale contrazione sia temporanea, limitata cioè alla durata dell'anormale fenomeno climatico.

Non è valida la seconda ragione perchè, anzitutto (come è stato spiegato nella relazione

che accompagna il disegno di legge), l'industria edilizia non è più una industria soggetta a soste stagionali, come è dimostrato dalle modifiche apportate al decreto ministeriale 11 dicembre 1939 che hanno escluso tale industria dal novero di quelle stagionali e ciò perchè, come è noto, la tecnica moderna permette di mandare avanti i lavori in qualunque stagione sempre che gli eventi meteorologici restino entro determinati limiti e non assumano l'aspetto straordinario e catastrofico del recente periodo invernale: e secondariamente, perchè — anche se fosse industria i cui lavoratori sono soggetti a periodi di disoccupazione stagionale — l'integrazione sarebbe sempre ammessa dalla legge, a condizione che vi sia continuità lavorativa — come nel caso — per quanto *espressamente* dispone l'articolo 5, n. 4, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, n. 869.

Nella relazione del senatore De Bosio questa norma di legge viene interpretata in modo diametralmente opposto al suo significato: e non possiamo non rilevare questa vera e propria stranezza!

Ci sembra inoltre che l'onorevole relatore di maggioranza abbia confuso il concetto di industria stagionale con quello di industria soggetta a sospensioni di lavoro per eccezionale inclemenza della stagione, mentre i due concetti sono assolutamente diversi, essendo il primo fenomeno normale ricorrente (e per questa ragione la legge non concede l'integrazione *se non vi sia continuità di attività lavorativa*), il secondo anormale e non ricorrente, e appunto per ciò, rientra sempre nei termini della legge. In questo senso si è pronunciata anche la giurisprudenza; e citiamo la recente sentenza (15 dicembre 1955) del Tribunale di

Firenze pubblicata nella « Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale » (1956, Parte II, pag. 56) nella quale questa distinzione è nettamente tracciata ed affermato il diritto all'integrazione in caso di sospensione di lavoro determinata da inclemenza eccezionale della stagione.

Nè sono più validi gli argomenti che l'onorevole relatore di maggioranza trae dai recenti provvedimenti adottati per il settore cotoniero (legge 25 maggio 1955, n. 430 e decreto-legge 2 dicembre 1955 convertito nella legge 31 gennaio 1956, n. 40) provvedimenti che — per quel settore — sarebbero, invece, nella linea delle norme regolatrici della Cassa d'integrazione mentre non lo sarebbe (secondo il parere dello stesso relatore) il provvedimento proposto con l'odierno disegno di legge.

Infatti, è palese che i provvedimenti per il settore cotoniero non soltanto modificano la misura economica della integrazione salariale disposta dall'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, ma modificano — inoltre — i periodi previsti dall'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947 e la tassativa disposizione di cui all'articolo 6 di quest'ultimo decreto legislativo, ed — in definitiva — sovvertono proprio i principi fondamentali della concessione delle integrazioni salariali. Invece il nostro disegno di legge mantiene la norma di cui all'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, sia per quanto riguarda le condizioni di concessione sia relativamente al periodo della concessione (3 mesi) e, tendendo solo a modificare temporaneamente — per il periodo dal 15 gennaio al 15 aprile 1956 — le misure economiche previste dall'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945 (da 0 a 40 ore invece che da 16 a 40 ore settimanali), non crea alcun pericoloso precedente.

Dunque, la situazione giuridica è del tutto opposta a quella intravista dall'onorevole relatore di maggioranza; e nulla — sotto questo aspetto — impedisce che possa attuarsi la proposta provvidenza che i lavoratori interessati attendono ansiosamente perchè, se è vero che il maltempo è cessato e stanno assorbendosi le ultime conseguenze della cruda invernata trascorsa, è anche evidente che la somma deri-

vante dalla concessione della integrazione salariale è indispensabile ai lavoratori colpiti per pagare i debiti che hanno contratti per alimentarsi nel periodo duro della sospensione del lavoro e del guadagno.

Sono state altresì sollevate, contro il nostro disegno di legge, le consuete obiezioni relative all'onere che comporterebbe il provvedimento a carico della Cassa integrazione guadagni, onere che, secondo i calcoli del relatore, ammonterebbe a 9 miliardi e 109 milioni.

Ma, partendo dai dati forniti dallo stesso relatore, il calcolo dà risultati ben diversi.

Infatti, muovendo dal presupposto che il salario medio settimanale da corrispondere ad ogni operaio sospeso ammonti a lire 3.660 (come è calcolato nella relazione di maggioranza) e che le unità lavorative soggette alla sospensione siano 200.000 vanno tenute presenti, agli effetti di un calcolo attendibile, le seguenti ulteriori circostanze:

a) non tutti gli operai edili hanno subito la sospensione del lavoro, date le mansioni cui sono adibiti (lavori interni, ecc.) per cui le unità lavorative suddette si presume siano inferiori alla cifra indicata, e non certo superiori alle 120.000 unità;

b) se il disegno di legge contempla un periodo di 13 settimane, non è detto che in tutto questo periodo il maltempo abbia imposto la sospensione del lavoro;

c) altrettanto dicasi per le province d'Italia che hanno presentato una notevole diversità di condizioni climatiche.

Queste ultime due ragioni consentono di fare la previsione che, nelle 13 settimane, la richiesta media di integrazione salariale per ogni unità lavorativa non superi le 10 settimane.

Tenuto conto delle suddette considerazioni, il calcolo degli oneri derivanti alla Cassa integrazione dal preposto provvedimento non potrà superare la somma di 4 miliardi e 400 milioni di lire, sulla base del seguente calcolo:

$$(120.000 \times 3.660) \times 10 = L. 4.400.000.000$$

Ma vi è ancora da considerare che gli operai edili in sospensione già godono delle normali integrazioni salariali previste dalle vigenti norme

legislative, e cioè dalle 24 alle 40 ore settimanali (riprova, questa, della errata interpretazione che il relatore di maggioranza dà allo articolo 5, n. 4, del decreto legislativo 12 agosto 1947, n. 869) e che, l'onere del nuovo provvedimento che si propone, va calcolato a detrazione di quanto oggi si paga a titolo di integrazione alla categoria.

Ora, partendo dai dati sopra riportati e ritenuto che il salario medio integrato è pari a lire 1.584 settimanali, infatti $\left(\frac{1200}{8} \times 16\right) \times \frac{66}{100} =$ lire 1.584, la somma da detrarsi a questo titolo ammonta a lire 1.900.000.000 come al calcolo: $(120.000 \times 1584) \times 10$; per il che il maggior onere effettivo che potrà derivare alla Cassa integrazione dal provvedimento proposto non supererebbe la somma di lire 2 miliardi e 500 milioni (lire 4.400.000.000 — 1.900.000.000).

* * *

L'onorevole relatore di maggioranza ha, infine, accennato allo stato deficitario della Cassa integrazione che sconsiglierebbe di accollare alla stessa nuovi oneri.

Ma tale preoccupazione è infondata perchè la somma di lire 2.500.000.000 occorrente è largamente contenuta, e quindi reperibile, nella normale gestione della Cassa integrazione per cui non deve darsi luogo ad alcuna ricerca

straordinaria di fondi, nè può provocare un deficit nel patrimonio della Cassa.

Infatti, basta considerare che la punta massima del deficit verificatosi nel bilancio della Cassa nel 1950 (pari a circa 20 miliardi di lire) è stato sanato nel giro di 5 anni con un risparmio di 4 miliardi annui.

Tale risparmio si incrementa ulteriormente con la cessazione dell'onere degli interessi passivi, creato dal deficit per un ammontare di circa un miliardo all'anno; per cui, nell'esercizio 1956 in seguito al pareggio raggiunto nel dicembre del 1955, e malgrado i maggiori oneri derivanti dalla legge 25 maggio 1955, n. 430, a favore degli operai cotonieri — oneri che sono stati coperti dal bilancio ordinario — la Cassa integrazione può contare con sicurezza su un margine nella gestione in corso (1956) superiore ai 5 miliardi.

Tale previsione è confermata dalla considerazione che, mentre il bilancio 1954 ha portato un risparmio di circa 5 miliardi, il bilancio del 1955 ha coperto quasi interamente il deficit residuo ammontante a 6 miliardi e mezzo. Il che dimostra che il risparmio aumenta di anno in anno lasciando larghi margini per provvedimenti speciali e di carattere eccezionale quale quello attualmente invocato.

BITOSI, relatore per la minoranza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Per la durata di tre mesi, nel periodo dal 15 gennaio al 15 aprile 1956, agli operai dipendenti dalle imprese di costruzioni edili, stradali, ferroviarie, idrauliche ed affini, che siano sospesi dal lavoro o lavoranti ad orario ridotto in dipendenza delle eccezionali vicende stagionali relative al periodo suddetto, è corrisposta la integrazione salariale di cui all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 788, a carico della Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria nella misura pari ai due terzi della retribuzione globale che sarebbe ad essi spettata per le ore di lavoro non prestate comprese fra le zero e le quaranta settimanali.

Agli operai suddetti spettano, altresì, nella misura intera, gli assegni familiari di cui all'articolo 12 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, n. 869.

Per le sospensioni verificatesi, per le cause suddette, nel periodo suindicato, anteriormente alla entrata in vigore della presente legge, le domande relative alle integrazioni salariali di cui sopra dovranno essere presentate, in deroga all'articolo 7 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, n. 869, entro 15 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 2.

La presente legge entra in vigore nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.