

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

## 10<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Lavoro, Emigrazione, Previdenza sociale)

MERCOLEDÌ 7 MAGGIO 1969

(8<sup>a</sup> seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MANCINI

### INDICE

#### DISEGNO DI LEGGE

##### Discussione e approvazione:

« Abrogazione della legge 23 febbraio 1928, n. 439, riguardante la disciplina del lavoro nei panifici di notevole potenzialità con forni a regime continuo » (254) (D'iniziativa dei senatori Bermani ed altri):

PRESIDENTE, <i>relatore</i> . . . . .	Pag. 111, 113, 114, 116
ALBANI . . . . .	113
BISANTIS . . . . .	112, 113, 115
BRAMBILLA . . . . .	112
FERMARIELLO . . . . .	113, 114
GATTI CAPORASO Elena . . . . .	112
MAZZOLI . . . . .	113, 114, 116
ROBBA . . . . .	113, 116
SEGRETO . . . . .	116
TORELLI . . . . .	114
VALSECCHI Pasquale . . . . .	113
VIGNOLO . . . . .	113, 116

*La seduta ha inizio alle ore 10,30.*

*Sono presenti i senatori: Abbiati Greco Casotti Dolores, Accili, Albani, Bisantis,*

*Brambilla, Di Prisco, Fermariello, Gatti Caporaso Elena, Mancini, Mazzoli, Palazzeschi, Pozzar, Robba, Segreto, Torelli, Valsecchi Pasquale, Varaldo e Vignolo.*

*A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Bonatti e Senese sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori De Falco e Tesauro.*

*A L B A N I , segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

**Discussione ed approvazione del disegno di legge, d'iniziativa dei senatori Bermani ed altri: « Abrogazione della legge 23 febbraio 1928, n. 439, riguardante la disciplina del lavoro nei panifici di notevole potenzialità con forni a regime continuo » (254)**

*P R E S I D E N T E , relatore. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Bermani, Zuccalà e De Marzi: « Abrogazione della*

legge 23 febbraio 1928, n. 439, riguardante la disciplina del lavoro nei panifici di notevole potenzialità con forni a regime continuo », di cui io stesso sono relatore.

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge, di cui do lettura:

*Articolo unico.*

La legge 23 febbraio 1928, n. 439, che converte in legge il regio decreto-legge 17 marzo 1927, n. 386, è abrogata.

Alla data di entrata in vigore della presente legge, si considerano decadute tutte le autorizzazioni rilasciate in base alla legge abrogata con il comma precedente.

Ricordo che un disegno di legge analogo è stato già ampiamente discusso in sede referente nella passata legislatura. Dopo la approvazione in Commissione, quel disegno di legge decadde per lo scadere della legislatura. Nuovamente presentato ed assegnato in sede referente, il disegno di legge è stato poi trasferito in sede deliberante, su richiesta unanime della Commissione, con il parere favorevole del Governo. Oggi il rappresentante del Ministero del lavoro non è presente, ma ritengo che si possa ugualmente procedere alla discussione del disegno di legge, sul quale, ripeto, la Commissione ha già avuto occasione di manifestare un orientamento favorevole.

**B I S A N T I S .** Io ritengo invece che la discussione di questo disegno di legge dovrebbe essere rinviata fino a quando il Governo non avrà fatto conoscere se sono stati superati i motivi che, in una precedente seduta, lo indussero a chiedere un rinvio, per un approfondimento dell'argomento.

Sono dell'opinione che non si possa approvare il disegno di legge finché non si avrà piena conoscenza di tutti gli elementi in causa. Inoltre sostengo che non si può deliberare in sede legislativa in assenza del Governo, che deve essere presente e sentito prima della votazione. Infatti il Governo ha il diritto di richiedere, in qualsiasi momento, che il disegno di legge sia rimesso alla

discussione dell'Assemblea. Questo è quanto prescrive il Regolamento, oltre che la prassi costantemente seguita.

Ritengo comunque che sull'argomento dovrebbe essere interpellata la Giunta del Regolamento.

**B R A M B I L L A .** Sono state fatte qui questioni di prassi e di principio, per cui non si dovrebbe discutere in sede deliberante questo disegno di legge in assenza del Governo; io però vorrei dire soltanto che è dovere della Commissione attenersi a quelle che sono le norme di Regolamento, le quali norme non prevedono l'obbligo della presenza del Governo al momento dell'approvazione di provvedimenti di legge.

Osservo, inoltre, che noi abbiamo di fronte un disegno di legge che nella passata legislatura aveva seguito quasi tutto il suo iter, senza che si potesse giungere all'approvazione definitiva a causa dello scadere della legislatura; in questa legislatura lo abbiamo già portato all'ordine del giorno in sede referente, e il Governo ha espresso il suo parere al mutamento di sede, sia pure chiedendo un breve rinvio della discussione. L'ordine del giorno della nostra Commissione, che reca la discussione in sede deliberante di questo disegno di legge, è stato stampato e distribuito tempestivamente; se il Governo avesse obiezioni a proposito di questo provvedimento, non avrebbe mancato di intervenire. Dal momento che non l'ha fatto, credo che si possa proseguire la discussione del disegno di legge.

**G A T T I C A P O R A S O E L E N A .** Sono d'accordo sul proseguimento della discussione per due ordini di ragioni.

Dal punto di vista formale, per prima cosa, non essendoci nessuna norma di Regolamento che ce lo vieta, non ci sono impedimenti per la discussione in sede deliberante.

Da un altro punto di vista, se il Governo avesse avuto delle obiezioni o fosse stato contrario, avrebbe chiesto fin dall'inizio la discussione in Assemblea. Quindi il silenzio del Governo in questo caso significa che non ha obiezioni di grande rilievo da fare.

10ª COMMISSIONE (Lav., emigr., prev. soc.)

8ª SEDUTA (7 maggio 1969)

**V A L S E C C H I P A S Q U A L E .** Dal momento che di solito, sia in Assemblea che in Commissione, quando manca il rappresentante del Ministero interessato, si sospende la seduta e si rinvia la discussione, non posso essere favorevole alla prosecuzione del dibattito, anche per una questione di riguardo verso il Governo.

Per non prendere comunque posizione contro la Commissione, dichiaro che mi asterrò dalla votazione di un'eventuale richiesta di sospensiva.

**V I G N O L O .** Dopo quanto è stato dichiarato dai colleghi, sono favorevole al proseguimento della discussione.

Noi siamo una Commissione pienamente autonoma e perciò possiamo procedere alla approvazione di questo provvedimento senza la presenza del Governo, che si era dichiarato favorevole al trasferimento di sede e che avrebbe avuto tutto il tempo per manifestare eventuali obiezioni.

**B I S A N T I S .** Credo che, in quanto si discute in sede deliberante, ci si debba conformare alla prassi dell'Assemblea per cui, in assenza del Governo, si sospende la discussione. Non ricordo che in Assemblea si sia mai approvato un disegno di legge senza il Governo.

Quindi sia in base a norme regolamentari che in base alla prassi, non credo che si possa in sede deliberante discutere e approvare un provvedimento in assenza del Governo, che del resto ha il diritto e il dovere di presentare alla Commissione delucidazioni, informazioni e di fare osservazioni; inoltre esso ha il diritto di chiedere la remissione in Assemblea del provvedimento.

Vi è anzitutto da tenere presente la questione di principio, che non possiamo assolutamente trascurare, mentre d'altra parte va rilevato che il Governo ha il dovere di essere presente.

**A L B A N I .** È la seconda Repubblica, in cui prevale l'Esecutivo!

**B I S A N T I S .** È questo un terreno su cui, egregio collega, non riuscirà a tra-

scinarmi. La maggioranza della Commissione ha il diritto — e vorrei dire il dovere — di decidere, se crede, anche contro il parere del Governo, ma non può discutere una legge in sede deliberante senza che il Governo stesso sia presente. Chiedo pertanto formalmente il rinvio della discussione.

**P R E S I D E N T E , relatore.** Qui si tratta esclusivamente di una questione di principio, perchè non esistono norme regolamentari che impediscano la discussione del provvedimento. Si è accennato all'opportunità di sentire il parere del Governo in merito ai motivi che lo indussero a chiedere il rinvio della discussione, ma vorrei rilevare che, considerata l'esigua portata del provvedimento che non comporta oneri finanziari, non ritengo che l'obiezione abbia valore fondamentale.

Il senatore Bisantis ha addirittura proposto di sottoporre la questione alla Giunta per il Regolamento, ma tale proposta non mi sembra sufficientemente motivata e quindi non ritengo che possa essere accolta.

**B I S A N T I S .** Mi inchino alla decisione del Presidente, ma vorrei far notare che, ove fosse riconosciuto valido il principio di poter deliberare anche in assenza del Governo, allora potremmo anche riunirci e legiferare quando c'è un Governo dimissionario.

**R O B B A .** Propongo che a questo punto si proceda senz'altro ad una votazione della proposta di sospensiva.

**M A Z Z O L I .** Ritengo che un altro valido motivo per attendere che sia presente il rappresentante del Governo vada ricercato nel fatto che il Governo stesso, in occasione del passaggio alla sede deliberante, aveva fatto presente la sua intenzione di approfondire alcuni punti del provvedimento. Non mi sembra quindi opportuno che la Commissione proceda all'esame senza acquisire queste ulteriori informazioni.

**F E R M A R I E L L O .** Non sono d'accordo con quanto detto dall'onorevole Maz-

10<sup>a</sup> COMMISSIONE (Lav., emigr., prev. soc.)8<sup>a</sup> SEDUTA (7 maggio 1969)

zoli per un semplice motivo di praticità, perchè così facendo noi saremmo sempre vincolati all'apprezzamento del Governo.

**M A Z Z O L I .** Non è esatto, perchè io ho detto soltanto che bisogna conoscere quanto il Governo ha da dirci, salvo poi il nostro pieno diritto di farne l'uso che meglio crederemo.

**F E R M A R I E L L O .** Non credo che vi sia qualcosa di fondamentale da aggiungere a quanto già conosciamo, in quanto i dubbi che in un primo tempo erano sorti sono stati già risolti tramite contatti con le categorie interessate. Per quanto riguarda la correttezza che si invoca da parte nostra nei confronti del Governo, va tenuto presente che anche questo ultimo è tenuto alla medesima correttezza nei nostri confronti. Insisto quindi che si passi ad un voto che ponga fine a questa che ormai è diventata una questione di principio, a proposito della quale già il collega Brambilla ha chiaramente detto che la Commissione non può subordinare la formazione di un suo parere alla presenza o all'apprezzamento dell'Esecutivo. Questo è tanto più vero se si tiene conto che non esistono precisi richiami a norme regolamentari cui appigliarsi per chiedere un rinvio della discussione.

**P R E S I D E N T E , relatore.** Nessun altro chiedendo di parlare, metto ai voti la richiesta di sospensiva.

(Non è approvata).

**T O R E L L I .** Esaurito il punto della sospensiva, mi permetto di tornare a quello del rinvio della questione alla Giunta per il Regolamento. In pratica, si tratta di decidere se si possa o meno deliberare senza la presenza di un rappresentante del Governo, il che vale sia per le sedute dell'Assemblea, che per quelle di Commissione in sede deliberante. Il Regolamento in proposito non dice nulla esplicitamente, però dal contesto generale del Regolamento stesso appare chiaro che, oltre a prevedere con singole norme la partecipazione del Governo sia alle di-

scussioni che alle votazioni, si attribuisce addirittura al Governo stesso la qualifica di parte, con relative facoltà da esercitare. Ad esempio, all'articolo 72, parlando di emendamenti, si dice che il Governo può sempre, anche quando sia chiusa la discussione, prendere la parola. Questa è un'interpretazione del Regolamento che risolve in un certo senso il quesito se il Governo sia o meno parte nella formazione di una legge. È chiaro però che, in mancanza di una norma precisa, anche altre interpretazioni si possono dare. Personalmente io non mi sento a questo punto di dire quale sia valida e quale no. Mi parrebbe però, giudicando dal contesto di tutti gli articoli del Regolamento, che l'intenzione — sia pure non esplicitamente dichiarata — sia appunto quella di dare al Governo la qualifica di parte nella redazione di una legge.

Quindi mi parrebbe che, attraverso questa interpretazione indiretta, specialmente dell'articolo 72, possa configurarsi l'ipotesi di un deferimento della questione alla Giunta per il Regolamento, perchè non possiamo evadere il problema se il Governo sia parte in causa nella formazione di una legge, come ogni singolo senatore.

**P R E S I D E N T E , relatore.** Mi perdoni l'interruzione, senatore Torelli, ma chi partecipa alla decisione su una legge? Ella pone il quesito se il Governo è parte o meno nella formazione di una legge; ora io le domando quali sono le altre parti, cioè se ciascun senatore è parte in causa. Non mi risulta che la presenza di un senatore sia condizione essenziale per procedere alla discussione. Se dovessimo accogliere la sua tesi, basterebbe l'assenza di un senatore per impedire al Senato di deliberare.

Passiamo ora alla discussione del disegno di legge, sul quale sono io stesso relatore, presentato dai senatori Bermani, Zuccalà e De Marzi e avente come fine l'abrogazione della legge 23 febbraio 1928, n. 439, riguardante la possibilità di deroghe alla disciplina del lavoro nei panifici.

Con legge 22 marzo 1908, n. 105, fu stabilito il divieto di lavorare nei panifici nelle

ore comprese tra le ventuno e le quattro del mattino, prevedendosi deroghe per il periodo estivo, su delibera del Consiglio comunale e per la durata massima di una settimana; deroghe di durata superiore sono riservate alle decisioni degli Ispettorati del lavoro.

Successivamente, con il regio decreto-legge 17 marzo 1927, n. 386, convertito in legge 23 febbraio 1928, n. 439, vennero introdotte ulteriori deroghe per consentire il lavoro notturno nei panifici e forni di maggiore potenzialità, allo scopo di incentivare e incrementare una produzione che all'epoca si presentava di limitata entità.

Oggi, a seguito della mutata situazione della panificazione italiana, è venuto a mancare lo scopo che aveva determinato l'emanazione del decreto-legge del 1927. Infatti l'evoluzione tecnica ha determinato una nuova situazione, nella quale il permanere della possibilità di deroga per taluni panifici e non per altri costituirebbe un fatto ingiusto.

Oggi in Italia l'85 per cento dei forni è a regime continuo, cioè con notevole potenzialità e quindi restano escluse dalla deroga solo alcune imprese, a carattere artigianale. Capite bene che se si concede la facoltà di lavorare nelle ore notturne ad un'azienda e la si nega ad un'altra, la prima viene automaticamente messa in una situazione di vantaggio perchè può portare nei negozi il pane nelle prime ore del mattino e in condizioni migliori.

La legge di cui si chiede l'abrogazione crea quindi una sperequazione tra panifici e panifici, forni e forni, mentre tutti gli operatori devono essere trattati in ugual maniera e con lo stesso metro. Non è possibile perciò accettare deroghe ai principi stabiliti dalla legge.

Occorre quindi intervenire nella materia, in armonia con le disposizioni del Consiglio di Stato che ha posto in risalto la necessità di una « giusta parità formale tra le imprese concorrenti » e provvedere alla abrogazione della legge 23 febbraio 1928, n. 439, per superare lo stato di incertezza circa la validità e applicabilità delle norme del decreto-legge convertito, decreto che

d'altronde non ha avuto una costante applicazione.

Infatti, negli anni trascorsi, alcune circolari del Ministero del lavoro hanno riesumato questo decreto e per casi particolari, per cui si è creato un certo dubbio circa l'applicabilità o meno di quelle disposizioni. Oggi si chiede, con questo disegno di legge, di portare maggior chiarezza nella materia; il provvedimento è di scarsa rilevanza, ma porta un elemento di giustizia nel mondo dei panificatori, perchè altrimenti permarebbero deroghe a favore di alcuni e a danno di altri.

C'è da dire ancora che il disegno di legge è conforme a quello presentato nella passata legislatura dai senatori Bermani e Tedeschi, attualmente Sottosegretario al lavoro, con l'aggiunta del comma seguente: « Alla data di entrata in vigore della presente legge, si considerano decadute tutte le autorizzazioni rilasciate in base alla legge abrogata con il comma precedente ».

In questo modo non si creano differenze di trattamento a favore di chi aveva già usufruito dei benefici previsti dal decreto predetto.

**B I S A N T I S .** Rifacendomi alla questione di principio di carattere generale, ancora adesso io mi rifiuto di pensare che si possa approvare un provvedimento senza aver sentito prima il parere del Governo.

Detto ciò ed entrando nell'esame del disegno di legge, debbo dire che secondo me e anche da quanto risulta dalla relazione fatta dal nostro Presidente il decreto-legge era di fatto abrogato in quanto inapplicabile; infatti la legge generale che vieta il lavoro notturno ha inciso su queste disposizioni alquanto vecchie.

Oggi però si richiede una abrogazione esplicita, ragion per cui non si ha nulla in contrario a questo disegno di legge che eliminerà ogni dubbio, discussione o fastidio al Consiglio di Stato.

Ritengo perciò che questo disegno di legge possa essere approvato in quanto con esso si dà una norma chiara e precisa in ordine a questo sistema ormai superato.

Ci sarebbe ad ogni modo da fare una raccomandazione per quanto riguarda gli abusivi che panificano e che non hanno nessun limite di orario; questi perciò fanno una certa concorrenza ai panificatori regolari, mentre si sottraggono a tutti quegli oneri previdenziali e assistenziali che in questo settore incidono largamente.

Questa raccomandazione che sto facendo, giustifica la nostra insistenza per la presenza del Governo. Infatti avrei voluto raccomandare al Governo di vigilare attraverso gli Ispettorati del lavoro in questo campo, in quanto può accadere che, mentre le aziende regolarmente costituite possono essere contravvenzionate, quelle abusive, non essendo note, non possono essere colpite in alcun modo.

**S E G R E T O .** Secondo me oltre che intensificare la sorveglianza sugli abusivi, gli Ispettorati del lavoro dovrebbero intensificare anche quella sui panificatori non abusivi, che molte volte non fanno il pane secondo le disposizioni di legge. Infatti molto spesso accade (questa è esperienza fatta nella mia zona) che la gente va a comprare il pane dal privato abusivo, in quanto il panificio autorizzato non fa il pane secondo le disposizioni sanitarie previste dalla legge.

**P R E S I D E N T E , relatore.** Queste raccomandazioni che sono state fatte non sono inutili, in quanto, anche se non è presente, il Governo può prenderne nota attraverso la lettura dei resoconti stenografici.

Ad ogni modo, per quanto riguarda il problema degli abusivi, ci sono delle norme di legge molto rigorose al riguardo, che normalmente vengono applicate.

**V I G N O L O .** Ritengo che questo sia il metodo costantemente seguito dai Comi-

tati provinciali e dagli Ispettorati del lavoro, che non concedono deroghe alla disposizione generale.

Anche se in effetti queste disposizioni erano superate, vi era bisogno di una abrogazione esplicita che rendesse chiaro a tutti il contenuto delle disposizioni generali. In questo modo inoltre si evita che ci siano aziende in posizione di vantaggio rispetto ad altre che non godono di concessioni per il lavoro notturno.

Per quanto riguarda la vigilanza, è ovvio che essa va attuata anche per questa legge, pur non essendo essa tra le più importanti e riguardando soltanto un numero limitato di lavoratori. Il discorso però è di carattere generale, come generale deve essere una raccomandazione in tal senso.

**M A Z Z O L I .** Sentite le dichiarazioni del Presidente, da cui risulta che il Governo non avrebbe suggerimenti da fare, preannuncio il voto favorevole del mio Gruppo.

**R O B B A .** Riallacciandomi alle mie precedenti dichiarazioni, e rilevato che non ho avuto modo di conoscere quelle informazioni che il Governo aveva preannunciato, dichiaro che mi asterrò dalla votazione.

**P R E S I D E N T E , relatore.** Poichè nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Metto ai voti il disegno di legge di cui ho già dato lettura.

(È approvato).

*La seduta termina alle ore 11,50.*