

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 515-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE PEZZINI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 30 aprile 1959

(V. Stampato n. 567)

presentato dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

col Ministro dell'Industria e del Commercio

col Ministro della Marina Mercantile

e col Ministro delle Partecipazioni Statali

TRASMESO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA

IL 6 MAGGIO 1959

Comunicata alla Presidenza l'11 giugno 1959

**Norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico
e normativo ai lavoratori**

ONOREVOLI SENATORI. — L'attribuzione di efficacia generale alle clausole dei contratti collettivi di lavoro, prevista dal disegno di legge sottoposto al nostro esame, è da considerare non come fine a se stessa, ma come mezzo per soddisfare l'esigenza fondamentale ispiratrice del provvedimento: quella, cioè, di garantire a tutti i lavoratori un minimo di trattamento economico e normativo.

Il disegno di legge intende apprestare al lavoratore uno strumento di tutela contrattuale, fino a quando permanga nel campo dei rapporti di lavoro la situazione di carenza determinatasi per effetto della soppressione dell'ordinamento sindacale corporativo; fino a quando, cioè, non venga data attuazione all'articolo 39 della Costituzione.

* * *

L'evoluzione del contratto collettivo di lavoro è abbastanza recente; la sua storia è collegata all'avvento e all'affermarsi dell'organizzazione sindacale.

Soltanto all'inizio di questo secolo, infatti, l'ordinamento giuridico inquadrato negli schemi tradizionali a carattere prettamente individualistico, corrispondenti ad una fase dell'economia oramai superata, si dimostrò inadeguato alla nuova situazione sociale, che si era creata.

In particolare, il contratto di lavoro, che non trovava nel vecchio Codice civile neppure una particolare denominazione ed era considerato una forma speciale della *locatio operarum*, sottoposto unicamente alle comuni norme sui contratti, non aveva potuto liberarsi dalle strettoie del dogma dell'autonomia contrattuale; che, in materia di lavoro, poneva di fatto il lavoratore, pressato dal bisogno, in condizioni di tutela inadeguata in ordine alle modalità e alla retribuzione della prestazione.

In tale situazione, che il diritto non poteva ignorare, si ritenne che bisognasse limitare l'autonomia contrattuale e giungere alla fissazione di « norme collettive obbligatorie », che stabilissero in via generale le condizioni di lavoro per le diverse categorie di prestatori d'opera.

Il mezzo normale per raggiungere tale scopo poteva sembrare la legge, quale fonte precipua di precetti generali e vincolanti; e in qualche caso essa fu usata, soprattutto per la regolamentazione generale di alcuni principi ormai acquisiti dall'esperienza sindacale (come, per esempio, in tema di orari di lavoro, di riposo settimanale, di lavoro delle donne e dei fanciulli, ecc.). Ma non si ritenne, a buon diritto, che la legge — di non sempre pronta e facile elaborazione — potesse ognora e agevolmente soddisfare le mutevoli esigenze della regolamentazione collettiva; d'altra parte, si volle che le organizzazioni sindacali, nella esplicazione del loro diritto di autonomia, assumessero in pieno la responsabilità della disciplina dei rapporti di lavoro.

Si fece ricorso, pertanto, ad un nuovo strumento per la formazione delle norme predette, cioè al contratto collettivo di lavoro; il quale, peraltro, ha potuto trovare inserimento nel nostro ordinamento giuridico soltanto con la legge 3 aprile 1926, n. 563; la quale, constatata la realtà della sempre più larga adozione del contratto collettivo e avvalendosi della lunga elaborazione dottrinale che si era andata maturando, regolò giuridicamente l'istituto e attribuì alle clausole del contratto collettivo efficacia generale obbligatoria nei confronti di tutti coloro che, sia imprenditori che lavoratori, appartenessero al settore merceologico di cui il contratto collettivo provvedeva a regolare i rapporti.

Ovviamente il punto più delicato che deriva dalla natura del contratto collettivo, e che ha maggiormente attirato l'attenzione dei giuristi, è quello della sua efficacia nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria interessata.

Prima che tale efficacia fosse espressamente stabilita dalla legge, era stato impossibile, nonostante i tentativi della dottrina, di stabilirne altrove il fondamento. Un precetto normativo, infatti, non può derivare che da un negozio giuridico o dalla legge. I principi del mandato, che sembrano i più appropriati al caso, giovano per spiegare la obbligatorietà del contratto collettivo soltanto nei confronti di coloro che, anche se non iscritti all'associazione stipulante, abbiano

comunque dato la loro adesione, ma non nei confronti degli altri appartenenti alla categoria, i quali siano rimasti estranei alla regolamentazione collettiva, da essi non voluta e non accettata.

Ma il problema dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi — che la legge del 1926 aveva risolto col riconoscimento per ogni categoria professionale di « una sola » associazione, alla quale era conferita la rappresentanza *ex lege* dell'intera categoria di lavoratori, senza distinzione tra iscritti e non iscritti — è poi stato drasticamente riaperto, dopo la Liberazione, dal decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369, che, abolendo l'ordinamento sindacale corporativo fascista, ha determinato lo scioglimento di tutte le associazioni sindacali giuridicamente riconosciute e, quindi, l'impossibilità di stipulare nuovi contratti collettivi di lavoro con efficacia *erga omnes*. Per effetto di queste disposizioni, il contratto collettivo venne respinto al punto di partenza, e cioè di negozio contrattuale, che poteva impegnare soltanto coloro che avevano partecipato alla sua formazione o vi avevano aderito.

Fu una degradazione, come giustamente ha rilevato il relatore di maggioranza, onorevole Rubinacci, alla Camera dei deputati: che, nella opinione di allora, avrebbe dovuto avere brevissima durata, perchè già si poneva mano ai lavori preparatori del nuovo ordinamento. Malauguratamente, invece, quindici anni sono passati da allora senza che il nuovo ordinamento, di cui gli articoli 39 e 40 della Costituzione hanno tracciato le linee fondamentali, abbia potuto trovare la sua disciplina e la sua attuazione.

Sulla situazione che ne è derivata nel mondo del lavoro non ho bisogno di richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi. Specialmente quelli di noi che hanno svolto e svolgono la loro attività nel campo sindacale e coloro che, come me, hanno avuto la ventura di partecipare alle vaste e laboriose indagini condotte dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, sanno come la limitata efficacia dei contratti collettivi abbia avuto e con-

tinui ad avere conseguenze rilevanti, specie per alcuni settori e in determinate zone del nostro Paese. Essa contribuisce a gravi sperequazioni nel tenore di vita dei lavoratori ed è causa non ultima della depressione economica e sociale che affligge specialmente alcune regioni; essa consente, inoltre, la possibilità d'illecita concorrenza fra le imprese. D'altra parte, anche per coloro che sono rispettivamente vincolati e protetti dal contratto collettivo, mancano i necessari presidi per assicurarne l'applicazione attraverso la vigilanza dell'Ispettorato del lavoro e le adeguate sanzioni penali.

* * *

La finalità del disegno di legge, sottoposto al nostro esame dopo che esso ha ottenuto l'approvazione dell'altro ramo del Parlamento, è appunto quella di porre un rimedio, almeno provvisorio, a questa penosa e intollerabile situazione già troppo a lungo protrattasi, con gravi conseguenze di ordine economico e sociale.

Ho detto che l'intervento legislativo si realizza, mediante questa iniziativa, con carattere di provvisorietà, per rimediare alla carenza di un ordinamento sindacale di diritto e della disciplina collettiva generale. Si tratta insomma di appagare, in attesa della legge di applicazione dell'articolo 39 della Costituzione, ritardata finora da perplessità e interessi opposti, sui quali non è questo il momento di soffermarsi, alcune esigenze urgenti e indilazionabili, e cioè di dare a tutti i lavoratori uno strumento legislativo idoneo a garantire almeno un minimo trattamento salariale e normativo uguale a quello che, nella libera contrattazione delle parti, è stato ritenuto equo e possibile; e idoneo altresì a sottrarre gl'imprenditori, che adempiono agli impegni assunti dalle loro organizzazioni, alla concorrenza di coloro che a questi impegni hanno trovato modo di sottrarsi.

* * *

Il disegno di legge, sul quale ha espresso parere favorevole il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, è stato sottoposto da parte della 13^a Commissione permanente

della Camera dei deputati ad un esame approfondito, che si è conchiuso con l'elaborazione di un nuovo testo, sulla base dell'originario disegno governativo, che ne ha indubbiamente migliorato le disposizioni e le ha meglio inquadrato nel nostro ordinamento giuridico e costituzionale.

Va precisato, anzitutto, che il disegno di legge governativo non aveva affatto la pretesa di attuare l'articolo 39 della Costituzione.

Esso intendeva risolvere puramente un problema contingente e transitorio, ossia di assicurare a tutti i lavoratori un minimo di trattamento economico e normativo; d'identificare tale trattamento per ciascuna categoria in quello concordato, coi contratti collettivi, dalle associazioni sindacali interessate dei lavoratori e delle imprese; di rafforzare l'osservanza delle norme contrattuali attraverso la vigilanza dell'Ispettorato del lavoro e adeguate sanzioni penali per gli inadempienti.

Mi pare importante di sottolineare questa caratteristica di transitorietà e la natura di espediente pratico del congegno da attuarsi, sia perchè tale esso è effettivamente, sia per dissipare il dubbio manifestato da taluno, dentro e fuori del Parlamento, che con questo disegno di legge s'intendesse affossare definitivamente il disposto dell'articolo 39 della Costituzione.

I difficili problemi connessi all'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, come è risaputo, sono da vario tempo sottoposti all'esame responsabile, e vogliamo sperare decisivo, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

* * *

Come problema preliminare di natura costituzionale, si è dovuto risolvere il quesito se il Parlamento abbia potestà di legiferare in tema di rapporti di lavoro subordinato, in presenza di una norma costituzionale come è quella dell'articolo 39.

Non si può sottacere, infatti, che da parte di alcuni giuristi è stata autorevolmente espressa l'opinione che l'articolo 39 riconosca ai sindacati registrati una competenza

esclusiva nella materia della disciplina normativa dei rapporti intercategoriale per la determinazione delle condizioni di lavoro, sottraendola addirittura al potere legislativo.

Ma il Governo proponente e la Camera dei deputati non hanno ritenuto di accogliere questa opinione, sia in base alla lettera dell'ultimo comma dell'articolo 39, sia in base ai principi generali del nostro ordinamento.

Si è ritenuto, insomma, che la « fonte primaria » delle norme giuridiche sia e rimanga la legge e che, quando l'articolo 39 della Costituzione attribuisce al contratto collettivo, stipulato con determinate modalità e garanzie, la stessa efficacia della legge, introduca una « fonte sussidiaria ».

La nostra prassi legislativa ci offre abbondante conferma del convincimento del Parlamento in ordine alla legittimità costituzionale dei suoi interventi in tema di trattamento economico e normativo, fissato per le domestiche, per i portieri, per gli apprendisti, eccetera. Basterà qui ricordare, per limitarmi all'ultimo periodo, i tre provvedimenti legislativi di particolare importanza, che noi abbiamo approvati, nel corso del 1958, a favore di altrettante categorie di lavoratori, che da tempo attendevano una migliore e più adeguata disciplina del rispettivo rapporto di lavoro:

1. — la legge 4 febbraio 1958, n. 23, che ha attuato il conglobamento delle varie voci costituenti la retribuzione dei portieri e degli altri lavoratori addetti alla pulizia, vigilanza e custodia degli immobili urbani;

2. — la legge 13 marzo 1958, n. 85, concernente la tutela del lavoro a domicilio;

3. — la legge 2 aprile 1958, n. 339, recante le nuove norme per la tutela del rapporto di lavoro domestico.

* * *

Altra, diversa e più grave questione era se la legge ordinaria possa conferire efficacia generale obbligatoria *erga omnes* ai contratti collettivi stipulati con un sistema differente da quello previsto dall'ultimo comma dell'articolo 39 della Costituzione.

Su questo punto c'è stata effettivamente una disparità di opinioni tra coloro che sostenevano la validità dell'intervento del legislatore ordinario anche per l'estensione di un contratto *ultra partes*, dato che un contratto tra le parti può benissimo essere assunto come « fatto » produttivo di conseguenze giuridiche per i non contraenti, e coloro che sostenevano che l'ultimo capoverso dell'articolo 39 della Costituzione riconosce efficacia *erga omnes* solo ai contratti collettivi stipulati secondo il sistema previsto nell'articolo stesso.

Per superare l'ostacolo, la Camera dei deputati ritenne di non estendere *erga omnes* l'efficacia dei contratti collettivi « come tali », ma di emanare norme giuridiche, adottando a contenuto delle norme stesse le clausole contrattuali che assicurano il minimo di trattamento economico e normativo ai lavoratori subordinati.

La Camera dei deputati, in altre parole, fu dell'opinione di non estendere l'efficacia di contratti, ma di creare norme giuridiche nuove che contenessero le clausole dei contratti collettivi aventi contenuto economico e normativo.

È su questo punto che il testo approvato dalla Camera dei deputati si è sostanzialmente scostato dal testo originario.

Infatti, il primo comma dell'articolo 1 del disegno di legge presentato dal Governo era così formulato:

« Il Governo è delegato, al fine di assicurare un minimo inderogabile di trattamento economico e normativo per i lavoratori, ad emanare norme che rendano obbligatorie, nei confronti di tutti gli appartenenti alle categorie professionali cui si riferiscono, le clausole degli accordi e dei contratti collettivi di lavoro esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge ».

Ed ecco ciò che dispone, invece, il primo articolo del testo approvato dalla Camera dei deputati, su conforme proposta della 13^a Commissione permanente:

« Il Governo è delegato ad emanare norme giuridiche, aventi forza di legge, al fine di assicurare minimi inderogabili di tratta-

mento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria. Nella emanazione delle norme il Governo dovrà uniformarsi a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge ».

La strada prescelta dalla 13^a Commissione e poi dalla Camera dei deputati a grandissima maggioranza sembra quella che meno si presta a dubbi costituzionali.

* * *

Scelta la strada della legiferazione ordinaria, ossia della normale produzione di norme giuridiche, si poneva un ulteriore quesito da risolvere: e cioè se il Parlamento potesse o dovesse legiferare in via diretta — come aveva fatto per le domestiche, per i portieri, per gli apprendisti, eccetera — o per il tramite del Governo, delegandogli il potere legislativo sulla materia, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 76 della Costituzione.

Si trattava, in sostanza, di un problema di opportunità pratica, che la Camera dei deputati ha risolto nel senso proposto dal testo governativo, ossia nel senso di delegare al Governo la potestà legislativa per la durata di un anno, con lo scopo determinato di garantire un minimo di trattamento economico e normativo ai lavoratori per i quali le associazioni sindacali avessero già stipulato contratti collettivi e con la enunciazione dei principi e dei criteri direttivi vincolanti per il Governo nell'emanazione delle norme, in osservanza del disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

La ragione pratica, essenziale, per la scelta della strada della delega fu la seguente: sono attualmente in vigore circa 300 contratti collettivi di lavoro, oltre un numero indefinito di contratti integrativi provinciali; per emanare norme giuridiche esattamente corrispondenti a ciascuno di essi, il Parlamento avrebbe dovuto approvare circa 300 leggi, il che avrebbe richiesto tempo non

indifferente e presentato difficoltà e rischi notevoli.

Con la delega il Parlamento autorizza il Governo a emanare decreti legislativi, ossia decreti aventi forza formale di legge, entro un anno dalla legge delegante, con lo scopo anzidetto di assicurare un minimo di trattamento economico e normativo ai lavoratori subordinati delle categorie per le quali in atto vigono contratti collettivi di lavoro, e con i criteri direttivi da determinarsi.

Il compito del Governo potrà essere molto agevolato dall'identificazione del sistema retributivo e normativo vigente per le varie categorie fatto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, che ha curato la pubblicazione di una collana dei contratti collettivi vigenti.

* * *

La determinazione dei criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nell'emanazione dei decreti legislativi, in ossequio al precetto dell'articolo 76 della Costituzione, era un compito arduo al quale la 13^a Commissione e la Camera dei deputati hanno dedicato un attento e approfondito esame e che ci sembra abbiano risolto in maniera ineccepibile.

Già nell'articolo 1 è stato introdotto il preciso e tassativo criterio che « nella emanazione delle norme il Governo dovrà uniformarsi a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della legge ». Per il disposto del secondo comma dell'articolo 4, inoltre, « il Governo dovrà uniformarsi anche ai contratti integrativi provinciali, cui abbiano fatto rinvio i contratti collettivi nazionali, od a quei contratti collettivi stipulati in sede provinciale da associazioni affiliate ad associazioni aventi carattere nazionale che non prevedano, nel caso di esistenza di norme nazionali, condizioni inferiori per i lavoratori ».

Si stabilisce, cioè, che i minimi inderogabili dovranno riferirsi sia al trattamento economico che a quello normativo e che le nor-

me dovranno uniformarsi a tutte le clausole.

In tal modo le clausole dei contratti collettivi non diventano generalmente obbligatorie per effetto della legge, ma sono recepite dalla legge e da questa tradotte in precetto normativo avente obbligatorietà generale.

Altro criterio imposto al Governo nello esercizio della delega è che le norme dovranno essere emanate per tutte le categorie per le quali risultino stipulati accordi economici e contratti collettivi, riguardanti una o più categorie, per la disciplina dei rapporti di lavoro, dei rapporti di associazione agraria, di affitto a coltivatore diretto e dei rapporti di collaborazione che si concretino in prestazioni d'opera continuativa e coordinata (articolo 2).

Vale a dire che l'area della nuova legislazione coinciderà con l'area coperta dalla contrattazione collettiva; restando esclusa dalla delega la possibilità per il Governo di dettare norme per quei rapporti di lavoro per i quali, purtroppo, non esistono accordi o contratti collettivi.

L'area del nuovo sistema da attuare con le leggi delegate, però, non si limita ai rapporti di lavoro subordinato, ma si estende anche a quei rapporti, come quelli di associazione agraria e di affitto a coltivatore diretto, per i quali non esistono i requisiti che sostanziano il rapporto di lavoro subordinato, pure essendovi una diversa posizione di subordinazione, e persino a quei rapporti particolari che, pure intercorrendo fra imprenditori, hanno una speciale fisionomia e sono cioè caratterizzati dalla soggezione di una delle due parti contraenti all'altra — come è il caso degli agenti d'assicurazione — e per i quali esiste una regolamentazione mediante accordi economici collettivi.

Al criterio tassativamente fissato che nell'emanazione delle leggi delegate il Governo debba uniformarsi a tutte le clausole dei contratti collettivi esistenti è stabilita una eccezione all'articolo 5 per le clausole che fossero originariamente nulle perchè in contrasto con norme imperative di legge. A questo fine il Governo dovrà attentamente considerare i singoli contratti collettivi, per

accertare che essi non contengano clausole in contrasto con disposizioni imperative di legge.

* * *

Un altro problema si è posto all'attenzione del legislatore: esso riguarda l'identificazione dei contratti collettivi ai quali il Governo dovrà uniformarsi nell'emanazione delle norme. Nella carenza di un qualsiasi ordinamento sindacale e di norme che regolino la stipulazione dei contratti collettivi, a quali contratti, e da quali associazioni sindacali stipulati, bisognerà riferirsi?

Non è stato possibile introdurre nel disegno di legge norme specifiche a tale riguardo e, tenuto conto che, in effetti, i contratti collettivi e gli accordi economici sono stati praticamente posti in essere da tutte le associazioni sindacali di fatto esistenti o, quanto meno, ad essi tutte hanno poi finito con l'aderire, si è preferito affidarsi, per qualche eventuale caso controverso, alla discrezionale e responsabile valutazione del Governo, che potrà all'occorrenza convocare le parti interessate e giovarsi anche del parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

È da tener presente, a tale riguardo, che la Camera dei deputati, ad evitare postume e maliziose iniziative, ha approvato il seguente ordine del giorno:

« La Camera, a conclusione dell'esame del disegno di legge concernente norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori, impegna il Governo, per i contratti collettivi stipulati successivamente al 31 marzo 1959, ad accertare che dalla formazione dei contratti non sia stata esclusa alcuna delle organizzazioni che per anzianità ed estensione nazionale siano da considerarsi rappresentative e che essi siano stati sottoscritti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative o che queste vi abbiano aderito successivamente ».

* * *

I contratti collettivi e gli accordi economici che dovranno essere presi in considerazione sono quelli stipulati anteriormente

all'entrata in vigore della legge di delega, secondo il disposto dell'articolo 1. La delega non poteva, infatti, non avere criteri precisi e non fissare parametri certi.

L'articolo 3 prevede il preventivo deposito presso il Ministero del lavoro, a cura di una delle associazioni stipulanti, dei contratti collettivi ed accordi economici e la loro pubblicazione in apposito bollettino, perchè chiunque vi abbia interesse possa prenderne visione e prospettare eventuali rilievi o contestazioni, prima che sia emanata la legge delegata; la quale non può essere emanata prima che sia trascorso un mese dalla pubblicazione.

Il termine per l'esercizio della delega è fissato in un anno dalla entrata in vigore della legge (articolo 6); ma si è previsto che il termine sia abbreviato nel caso — non molto probabile — che, nel frattempo, venga emanata la legge di attuazione dell'articolo 39 della Costituzione.

I trattamenti economici e normativi stabiliti dalle leggi delegate costituiscono ovviamente minimi inderogabili. Essi si sostituiscono *pleno jure* ai trattamenti in atto, salve le condizioni, anche di carattere aziendale, più favorevoli ai lavoratori. Contratti e accordi successivi, sia individuali che collettivi, non potranno derogare ai trattamenti minimi come sopra stabiliti, se non con condizioni più favorevoli ai lavoratori.

* * *

Le leggi delegate, oltre che corrispondere alla primaria e fondamentale finalità di tutelare anche i lavoratori attualmente esclusi dal campo di applicazione dei contratti collettivi di diritto privato, rivestendo forma e sostanza di precetto legislativo, attribuiranno agli organi dello Stato, preposti alla vigilanza per il rispetto delle leggi sociali, e in particolare all'Ispettorato del lavoro, la potestà d'intervenire per ristabilire quella tutela amministrativa e penale che l'abolizione del precedente ordinamento sindacale, operata dalla legge del 1944, aveva resa inoperante (articolo 9).

Correlativa alla vigilanza è la fissazione di sanzioni penali per i trasgressori delle

norme contenute nelle leggi delegate. Esse sono stabilite nell'articolo 8, che fissa il minimo e il massimo dell'ammenda con riferimento ad ogni lavoratore cui si riferisce la violazione; minimo e massimo che, rispetto alla originaria proposta governativa, sono stati notevolmente attenuati nel testo approvato dall'altro ramo del Parlamento e contenuti in limiti di maggiore sopportabilità.

Talune perplessità sorte circa la irrogazione della sanzione dell'ammenda a carico del datore di lavoro sono state superate per la considerazione che la violazione degli obblighi del datore sembra richiedere, secondo la coscienza sociale, una sanzione di tale natura, data anche la pratica irrealizzabilità di una sanzione civile.

* * *

Con questa sommaria esposizione, onorevoli senatori, il vostro relatore non ha la pretesa di avere esaurito l'illustrazione del disegno di legge e neppure di aver prospettato tutti i problemi scaturiti da questa iniziativa, ma ha voluto soltanto dare l'avvio all'esame diligente e approfondito che anche il Senato vorrà dedicare a questo importante provvedimento, che rappresenta, senza dubbio, un avvenimento di grande importanza nella vita italiana e segna un momento di evidente progresso nella legislazione sociale del nostro Paese.

A questa valutazione il vostro relatore ritiene di dover pervenire, anche se ha la piena consapevolezza — al pari di tutti gli altri componenti della 10^a Commissione — dei limiti e delle insufficienze di questa soluzione e del suo carattere di provvisorietà.

Pur dissentendo da coloro che temono addirittura, dal punto di vista pratico, che la nuova legge sia destinata a rimanere pressochè inoperante, il relatore non si nasconde che potranno insorgere notevoli difficoltà di attuazione. Basti pensare al numero

ingente dei contratti collettivi esistenti per comprendere come un loro diligente e approfondito esame, nel ristretto limite temporale della delega, comporterà un lavoro di grande impegno, per il quale il Ministro del lavoro dovrà necessariamente apprestare il personale e gli strumenti più adeguati.

È auspicabile, a questo proposito, che le organizzazioni sindacali stipulanti si apprestino a dare al Ministero del lavoro la più volenterosa e responsabile collaborazione, preparando per ogni categoria un testo contrattuale completo, alle cui clausole le emanande norme delegate possano agevolmente uniformarsi, eliminando le carenze esistenti. Come non vi è dubbio che, in tema di vigilanza sull'applicazione della legge, mentre dovranno essere sempre più potenziati gli ispettorati del lavoro, ai quali tale vigilanza è precipuamente affidata, un validissimo contributo potrà essere dato dalle stesse organizzazioni sindacali, perchè i primi custodi della nuova disciplina giuridica sono proprio gli stessi lavoratori a favore dei quali essa viene elaborata e attuata.

Concludendo, il vostro relatore è convinto che soltanto una legge organica, che attui il precetto dell'articolo 39 della Costituzione, potrà dare un definitivo assetto alla materia; ma, *rebus sic stantibus*, non rimaneva al legislatore che prendere atto della situazione, limitandosi a dare attuazione concreta all'articolo 36, allo scopo di contribuire a rendere operante « il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sè e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa ».

Così come il vostro relatore è convinto che con questo disegno di legge il Parlamento soddisfa, nella maniera più adeguata a quelle che sono le reali possibilità odierne, alle più immediate e urgenti esigenze del mondo del lavoro italiano in tema di regolamentazione e di tutela del rapporto di lavoro.

PEZZINI, relatore

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Governo è delegato ad emanare norme giuridiche, aventi forza di legge, al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria. Nella emanazione delle norme il Governo dovrà uniformarsi a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 2.

Le norme di cui all'articolo 1 dovranno essere emanate per tutte le categorie per le quali risultino stipulati accordi economici e contratti collettivi riguardanti una o più categorie per la disciplina dei rapporti di lavoro, dei rapporti di associazione agraria, di affitto a coltivatore diretto e dei rapporti di collaborazione che si concretino in prestazione d'opera continuativa e coordinata.

Art. 3.

Gli accordi economici ed i contratti collettivi, ai quali il Governo deve uniformarsi nella emanazione delle norme predette, sono quelli preventivamente depositati, a cura di una delle Associazioni stipulanti, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale che ne accerta l'autenticità.

L'accordo o il contratto depositati debbono essere pubblicati in apposito bollettino.

Le norme previste dall'articolo 1 non possono essere emanate prima che sia trascorso un mese da tale pubblicazione.

Art. 4.

Si considerano Associazioni stipulanti quelle che hanno sottoscritto gli accordi ed

i contratti collettivi o che abbiano ad essi aderito.

Nell'emanare le norme di cui all'articolo 1 della presente legge il Governo dovrà uniformarsi anche ai contratti integrativi provinciali, cui abbiano fatto rinvio contratti collettivi nazionali od a quei contratti collettivi stipulati in sede provinciale da associazioni affiliate ad associazioni aventi carattere nazionale che non prevedano, nel caso di esistenza di norme nazionali, condizioni inferiori per i lavoratori.

Art. 5.

Le norme di cui all'articolo 1 della presente legge non potranno essere in contrasto con norme imperative di legge.

Art. 6.

Le norme di cui all'articolo 1 della presente legge saranno emanate con decreto legislativo, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge o nel minor termine in caso di entrata in vigore della legge applicativa dell'articolo 39 della Costituzione.

Art. 7.

I trattamenti economici e normativi minimi, contenuti nelle leggi delegate, si sostituiscono di diritto a quelli in atto, salvo le condizioni, anche di carattere aziendale, più favorevoli ai lavoratori.

Essi conservano piena efficacia anche dopo la scadenza o il rinnovo dell'accordo o contratto collettivo cui il Governo si è uniformato sino a quando non intervengano successive modifiche di legge o di accordi e contratti collettivi aventi efficacia verso tutti gli appartenenti alla categoria.

Alle norme che stabiliscono il trattamento di cui sopra si può derogare, sia con accordi

o contratti collettivi che con contratti individuali, soltanto a favore dei lavoratori.

Art. 8.

Il datore di lavoro che non adempie agli obblighi derivanti dalle norme di cui all'articolo 1 della presente legge è punito con una ammenda da lire 5.000 a lire 100.000 per ogni lavoratore cui si riferisce la violazione.

Art. 9.

La vigilanza per l'applicazione della presente legge è affidata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che la esercita a mezzo dell'Ispettorato del lavoro, ed al Ministero della marina mercantile per il settore di propria competenza, salvi i poteri di vigilanza spettanti agli altri Ministeri.