

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1775-A)

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE MILITERNI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 15 novembre 1961
(V. Stampato n. 1893)*

presentato dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 22 novembre 1961*

Comunicata alla Presidenza il 5 aprile 1962

Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato

INDICE SOMMARIO

PAR. 1.

La *ratio legis* — Finalità della strumentazione tecnico-giuridica della nuova disciplina del contratto a termine Pag. 3

PAR. 2.

L'eccezionalità del contratto di lavoro a tempo determinato — Prospettiva dinamica del *favor legis* » 4

PAR. 3.

Illustrazione del testo del disegno di legge — Le principali innovazioni rispetto alla disciplina prevista dall'articolo 2097 del Codice civile, di cui l'articolo 9 dispone l'abrogazione » 6

CONCLUSIONI » 9

DISEGNO DI LEGGE » 11

ONOREVOLI SENATORI. — 1. — Il disegno di legge che la 10^a Commissione, con la presente relazione, sottopone al vostro esame, s'inquadra nelle linee del più vasto disegno di politica legislativa che da anni impegna Parlamento e Governo democratici nella fondazione e costruzione dello Stato di giustizia sociale a servizio e scudo di sicurezza della dignità e della libertà dell'uomo, dei diritti essenziali della persona, del bene comune del popolo italiano.

Il superamento della concezione naturalistica e materialistica che, negando ogni rapporto tra economia e morale, disconosceva l'uomo unitario ed integrale quale prima e suprema ricchezza dell'esperienza e svalutava ed avviliva il lavoro, nel concetto empirico di merce, abbandonata al gioco meccanico delle leggi del mercato; la rivalutazione cristiana della preminenza del lavoro, in quanto espressione della persona umana e fondamento storico della libertà politica ed economica del cittadino, hanno orientato, da tempo, la dinamica legislativa lungo le direttrici d'un disegno democratico in costante ed organica evoluzione progressiva:

liberare la remunerazione economico-sociale del lavoro dalla dialettica automatica delle leggi edonistiche del mercato;

adeguare le forme tecnico-giuridiche del rapporto tra lavoratori dipendenti ed impresa a strutture sempre più conformi alla dignità dell'uomo, sempre più idonee a garantire la sicurezza dei diritti essenziali.

È la dinamica legislativa della giustizia che « va rispettata non solo nella distribuzione della ricchezza, ma anche in ordine alle strutture delle imprese in cui si svolge l'attività produttiva » (1).

Il presente disegno di legge non è, quindi, fatto isolato, ma nuova componente dell'evoluzione del diritto del lavoro che in questi ultimi anni, nel Parlamento Italiano, con buona pace degli ipercritici di professione, ha registrato non certo momenti di inerzia immobilistica ma fasi di ardita e feconda volontà operativa.

(1) v. *Mater et Magistra*, par. 69.

Basterebbe pensare, pur tenendo conto della perfettibilità e dei problemi ancora lasciati aperti, alla legge *erga omnes*, alla legge per la nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e servizi, alla legge che ha reso operanti le migrazioni interne, alle nuove norme sugli assegni familiari, alle fondamentali leggi innovatrici che hanno già posto la premessa della transizione dal sistema della previdenza a quello della sicurezza sociale (2).

La *ratio legis* della nuova disciplina, contenuta nel testo che il relatore della 10^a Commissione sottopone al vostro esame, è quella di regolare, in forma quanto più possibile chiara e ben definita, un'importante categoria di contratto di lavoro — il contratto di lavoro a tempo determinato —, subordinando la possibilità e la legittimità della « apposizione del termine » ad una « giustificazione obiettiva » fondata su elementi intrinseci ed intimamente collegati con la natura dell'attività lavorativa o con la reale, autonoma, breve durata del lavoro da svolgere.

È a tutti noto come, specialmente in questi ultimi anni, l'adozione del sistema dei contratti di lavoro a termine abbia costituito una fenomenologia diffusa e largamente praticata da parte di molte aziende e di molti imprenditori e troppo spesso al di là delle obiettive esigenze che pur tuttavia ne giustificano l'applicazione. Sono, il più delle volte, prevalse finalità chiaramente elusive degli obblighi e dei vincoli derivanti dalla legge e dei contratti collettivi per la normale assunzione dei lavoratori a tempo indeterminato.

Su tale anomala situazione, già in passato, avevano richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento le organizzazioni sindacali. Le Associazioni cristiane lavoratori italiani — A.C.L.I. — documentarono e denunziarono, in un loro quaderno, la gravità degli abusi, autorevolmente rilevati dalle stesse indagini compiute dalla Commissione d'inchiesta parlamentare sulle condizioni dei

(2) v. Relazione della 10^a Commissione sul Bilancio del Min. Lav. 1961-62, appendice, pag. 44 e segg., Elenco sistematico dei principali provvedimenti di legislazione sociale.

lavoratori, le cui indicazioni hanno posto a fuoco una larga fascia di situazioni del tutto estranee alla ortodossa e fisiologica applicazione del contratto a termine.

Non poteva, quindi, un così importante strumento di attuazione della prestazione di lavoro continuare ad essere motivo ed occasione di illecite e non giustificate applicazioni, senza che il legislatore intervenisse a porre alcuni principi ben chiari ed a specificare e precisare quelli esistenti, al fine di realizzare una disciplina più completa o meno incompleta e più definita, pur nei limiti consentiti dall'evoluzione in atto nel sistema delle complesse qualificazioni e specializzazioni delle tecniche produttive.

Come non sarebbe conforme a verità accomunare in un'unica condanna il settore imprenditoriale, così appare, peraltro, necessario, e non certo per amore di compromesso, riconoscere l'esistenza di situazioni ed esigenze obiettive, per le quali l'istituto del contratto a termine, pur nella sua eccezionalità, si rivela ancor oggi operante. Si tratta, quindi, di individuare tali esigenze e tali situazioni obiettive, con la maggior possibile certezza d'impedire che il loro verificarsi continui a tradursi in un danno economico per i lavoratori, e di fissare garanzie concrete, che, mentre consentano ed assicurino la libertà d'iniziativa, ne blocchino, contestualmente, gli abusi.

2. — Il legislatore nel dettare la norma di cui all'art. 2097 del Codice civile aveva inteso stabilire che il rapporto di lavoro si estrinseca, normalmente, in un contratto a tempo indeterminato, proprio per il suo carattere di rapporto a tratto successivo, con un termine fissato *per relationem*, col rinvio ad una successiva dichiarazione di volontà.

Il contratto di lavoro, in quanto tale, importa di principio un'esecuzione continuata, quando si rilevi l'inserzione del lavoratore nell'impresa o, più precisamente, periodica, quando si rilevi la prestazione del lavoro.

Tutto l'ordinamento posto dal diritto del lavoro in materia di durata, di sospensione e di estinzione del rapporto risulta basato sul comune denominatore di garantire quanto più possibile la continuità. Questa ten-

denza di politica legislativa e sindacale è propria non solo del nostro Paese, ma anche degli stessi Paesi che hanno già realizzato la politica del « full employment ». Basti, al riguardo, far cenno ai vari sistemi per una « guaranteed wage », reperibili in vari ordinamenti stranieri e soprattutto negli Stati Uniti d'America (1).

La presunzione *juris tantum* della continuità dell'impiego trae, notoriamente, forza naturale e legittimazione teorica sia da ragioni psicologiche e giuridiche, sia da istanze economiche, sociali e tecnologiche.

Non è chi non veda, infatti, che la durata indeterminata del rapporto realizza, da una parte, l'interesse vitale del lavoratore alla stabilità e sicurezza della propria occupazione, promuovendo la formazione di una più seria ed impegnativa « coscienza del lavoro » (2); mentre dall'altra soddisfa l'esigenza dell'imprenditore di avere maestranze unite all'impresa per continuità di lavoro, particolarmente idonee e qualificate al genere di prestazione richiesto dal processo produttivo, ed operanti in attitudine di responsabile e collaudata collaborazione. Essendo la stabilità dell'impiego lo strumento di gran lunga più idoneo per attuare la sintesi economico-sociale dei diritti essenziali e degli interessi dei lavoratori con le esigenze tecnico-produttive e tecnico-organizzative del diritto della proprietà e della direzione dell'impresa, la legge ha finito per ritenere il contratto a tempo indeterminato « regola generale » con disciplina molto più vantaggiosa per i lavoratori, ed « eccezione » il contratto di lavoro a termine.

Per l'applicazione e la verifica dell'eccezione — apposizione del termine — senza abuso a danno del lavoratore, sono state ipotizzate particolari condizioni obiettive di legittimità.

Al vostro relatore sembra, tuttavia, opportuno rilevare che il carattere eccezionale del

(1) v. Economic Analysis of guaranteed wages, U. S. Department of Labor, bulletin 907; v. Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, La stabilità dell'impiego nei Paesi della C.E.C.A., Lussemburgo, 1958, con relaz. di Durant.

(2) G. Soleri, Economia e morale, cap. XI, Il Lavoro Umano, pag. 192 e segg.

contratto a termine ed il *favor legis* per il contratto a tempo indeterminato non possano e non debbano essere sussunti *sub specie aeternitatis*.

Se è vero che sarebbe ingenuità pensare di porre rimedio a certi fenomeni sociologici effettuali soltanto, ed esclusivamente, con una nuova disciplina e con mere formule giuridiche, senza preoccuparsi di centrare alle radici le cause, per operare su di esse; se è vero che qui vi è non soltanto un problema sostanziale di libertà di circolazione della mano d'opera, di possibilità per il lavoratore di trovare impiego ed occupazione nell'una o nell'altra fabbrica; ma anche un problema sostanziale di evoluzione ed espansione economica che consenta, in latitudine ed in longitudine, la massima occupazione e che, di per sè, costituisca, nella società e nel mercato, elemento nuovo, positivo, innovatore ed equilibrante, atto a sanare più abusi di quanti non ne possano sanare gli interventi di natura giuridica; è anche vero che il *favor legis* — piuttosto che per questa o per quella formula teorica — è e dev'essere, essenzialmente, orientato per quel tipo di contratto che storicamente, sociologicamente, risulti, effettivamente, più idoneo a realizzare la sintesi dei preminenti diritti del lavoro e dell'armonico sviluppo dell'iniziativa privata nell'economia sociale.

Già la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, opportunamente, ipotizzava il contratto a tempo determinato « convenuto per una durata non inferiore a tre anni » come un contratto favorevole al lavoratore. Un contratto « a lungo termine » sarebbe infatti preferibile ad un contratto a tempo indeterminato, cioè da determinarsi *per relationem* ad una successiva dichiarazione di volontà. Quest'ultimo tipo di contratto, pur con tutte le garanzie giuridiche ed economico-sociali, mantiene, infatti — sempre — aperta la strada al licenziamento, senza alcuna effettiva garanzia sul piano della certa e sicura continuità del lavoro, della occupazione a lungo termine, e quindi della reale e solidale presenza operativa del lavoratore nel mondo dell'impresa.

La nuova disciplina del contratto a termine, volendo tentare d'inquadrare il problema in una prospettiva dinamica, nasce da due esigenze che non sono contrastanti ma complementari.

La prima esigenza, la più importante, risponde al bisogno di ridurre l'alea dell'insicurezza dei lavoratori nell'impiego. La seconda è di rafforzare, all'interno dell'azienda, nella vita dell'impresa, la personalità degli stessi lavoratori, attenuando lo stato di inferiorità cui non di rado si trovano rispetto alla controparte imprenditoriale.

La prima esigenza, come, molto opportunamente, rilevava il ministro del lavoro onorevole Sullo alla Camera, in sede di discussione del presente disegno di legge (1), va considerata « in un vasto processo che investe settori più ampi dei lavoratori a tempo determinato e che geograficamente riguarda aree di qui e di là della cortina di ferro. Chi ha letto la relazione di quest'anno del dottor Morse, Direttore generale del B.I.T., ricorda che questo aspetto è stato analizzato con acume. La relazione Morse afferma che il rapporto di lavoro tende a trasformarsi ben oltre il carattere di semplice contratto fondato solo su diritti e obblighi reciproci. È una evoluzione — troviamo scritto — che si manifesta con carattere accentuato attraverso l'attuazione recente di progetti relativi alla cessazione di rapporti di lavoro che in particolare prolungano il periodo di preavviso, restringono i motivi di licenziamento, subordinano lo stesso alla consultazione dei rappresentanti dei lavoratori, prescrivono il versamento di indennità di licenziamento e di sospensione. Questo processo riguarda il mondo occidentale e non soltanto il nostro Paese. È frutto di deformazione psicologica il credere che la richiesta di stabilità del posto sia effetto della disoccupazione italiana, quasi come se la tendenza, connessa con il grave stato dell'occupazione mancata, spingesse il lavoratore alla morbosa conservazione del posto. La verità è altra: anche nei Paesi dove la mobilità professionale e territoriale è frequen-

(1) v. Discorso del Ministro del lavoro alla Camera, Atti Parlamentari, Camera dei deputati, seduta del 15 novembre 1961, DXXXIX, pag. 26065.

te, vi è una spinta sensibile alla conservazione del posto. Le statistiche dimostrano che nei Paesi dove teoricamente si verifica la massima mobilità territoriale, l'aspirazione al salario garantito per un periodo, alla permanenza di una stessa azienda, è incontrovertibile ».

Non senza significato, il tema dei licenziamenti è stato posto all'ordine del giorno dell'Organizzazione internazionale del lavoro, per la prossima assemblea che avrà luogo nel 1962 (1).

Se è vero che la realtà italiana dimostra, tuttavia, che oggi, in concreto, il contratto a tempo determinato viene più spesso utilizzato per brevi periodi, è forse in ciò il vero motivo della qualifica di eccezionalità

(1) I licenziamenti per riduzione di personale (a contratto a tempo indeterminato) sono andati diminuendo negli ultimi anni. Nel primo semestre del 1955, i licenziamenti richiesti furono 12.901; oscillarono tra le 9 mila e le 12 mila unità nei semestri successivi fino al 1958, per scendere, dal secondo semestre del 1959 fino al 1° semestre del 1961, ad una media di 3-4 mila unità. Nel primo semestre del 1961 abbiamo registrato 4.220 unità licenziate per riduzione di personale. Il dato testimonia lo sviluppo dell'economia del Paese. Dei 4.220 licenziamenti richiesti, 1.015 sono stati concordati, 2.357 sono stati attuati unilateralmente e 848 non sono stati attuati.

I licenziamenti per motivi individuali — è opportuno fornire un'idea completa del fenomeno — sono limitati. Il numero delle procedure esaurite è oscillato tra le 500 e le 600 unità per semestre, dal 1955 in avanti. Nel primo semestre del 1961, le procedure di licenziamento per motivi individuali non disciplinari sono state appena 614; di queste sono giunte ad essere esaminate in sede nazionale di conciliazione soltanto 155, e in sede di arbitrato appena 20 (8 licenziamenti giustificati e 20 ingiustificati)!

I licenziamenti per motivi individuali disciplinari, in tutto il Paese, per il primo semestre 1961, sono stati 210. Ne sono giunti all'arbitrato appena 13 (di cui 11 considerati licenziamenti giustificati). Infine, i licenziamenti di membri delle Commissioni interne sono passati da un massimo di 73 unità, per il primo semestre del 1955, ad un minimo di 21 unità, per il primo semestre del 1960 e del 1961.

Sono cifre che meritano diffusione. Esse provano come il fenomeno dei licenziamenti è ingigantito da una visione polemica. (Fonte: Disc. del Ministro del lavoro alla Camera, in sede di discussione del presente disegno di legge, seduta del 15 novembre 1961).

e dell'attuale, diverso orientamento del *favor legis*.

In avvenire, il tema potrà essere riproposto, in quanto non esiste una posizione assoluta di predominio e di preferenza per il contratto a tempo indeterminato o viceversa, ma una situazione da valutare in termini sociologici di concretezza e che storicamente può essere giudicata alla stregua della funzione giuridica e pratica assolta dai due contratti.

Le evasioni alla legislazione socialmente più avanzata si manifestano dove vi è maggiore debolezza di struttura giuridica e di evoluzione ed espansione economico-sociale. Certo, anche per questo, nell'attuale momento storico italiano, l'istituto dove le evasioni si manifestano con maggiore intensità ed intenzionalità resta, tuttavia, quello del contratto a termine, in quanto contratto di breve periodo che serve — almeno per un'aliquota di contraenti — allo scopo di elusione ed evasione da leggi più onerose per l'imprenditore.

3. — Com'è noto, il testo del presente disegno di legge, già approvato dalla Camera dei Deputati, è il risultato dell'esame comparato del disegno di legge governativo 2 gennaio 1960 e delle proposte 22 luglio 1958 sulla « disciplina del contratto a termine » d'iniziativa dei deputati Storti, Calvi ed altri e « regolamentazione del contratto di lavoro a tempo determinato » d'iniziativa dei deputati Brodolini, Caprara ed altri.

Il vostro relatore ritiene opportuni alcuni cenni illustrativi, specie al fine di porre in evidenza le più notevoli innovazioni rispetto alle linee generali della disciplina, già prevista, per la stessa materia, dall'articolo 2097 del Codice civile di cui l'articolo 9 del disegno di legge propone l'abrogazione.

Si procede, sinteticamente, per singoli articoli.

Art. 1. — Questo articolo è il cardine fondamentale della nuova disciplina. Il primo comma riconferma il principio della normale durata indeterminata del rapporto di lavoro come presunzione *juris tantum*, di fronte a cui il contratto a termine assume il carattere di eccezione. È una norma che si

inserisce coerentemente nella tradizione legislativa che prende le mosse dall'articolo 2097 del Codice civile.

Il secondo comma specifica, elencandole tassativamente, le condizioni sostanziali, intrinseche ed obiettive che legittimano l'apposizione del termine alla durata del contratto. Tali condizioni di verifica e di convalida rappresentano, nel nuovo testo, una chiarificazione e soprattutto una integrazione e specificazione di quel generico requisito della specialità che già prevedono la legge sull'impiego privato e l'articolo 2097 del Codice civile.

Il quadro dei requisiti sostanziali di validità e legittimità del termine si è così allargato e nello stesso tempo specificato e precisato con la previsione di quattro distinte ipotesi che sole possono consentire l'apposizione del termine:

- a) carattere stagionale dell'attività lavorativa;
- b) necessità di sostituire lavoratori assenti e per i quali sussista il diritto alla conservazione del posto;
- c) esecuzione di un'opera o di un servizio definiti e predeterminati nel tempo aventi carattere straordinario od occasionale;
- d) lavorazione a fasi successive che richiedano maestranze diverse, per specializzazione, da quelle normalmente impiegate e limitatamente alle fasi complementari od integrative per le quali non vi sia continuità d'impiego dell'ambito dell'azienda.

Il terzo comma prevede l'atto scritto come requisito formale che integra i requisiti sostanziali di cui al secondo comma.

Il sistema alternativo di requisiti previsto dall'articolo 2097 — specialità del rapporto, atto scritto — è completamente superato e il requisito dell'atto scritto si cumula con le varie ipotesi che obbiettivamente giustificano la durata a termine del rapporto.

Con tali criteri di carattere sostanzialmente obbiettivo, perchè determinati dal genere dell'attività, viene così eliminata la disposizione attraverso la quale il requisito formale dell'atto scritto è attualmente sufficiente a rendere legittima l'apposizione del

termine. Ciò perchè proprio in applicazione di tale disposizione si è finora abusato nella stipulazione di contratti di lavoro con scadenza predeterminata.

Peculiare è il sesto comma che prevede la determinazione con decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge, delle varie attività stagionali. Nel frattempo, si applicherà il decreto ministeriale 11 dicembre 1939 che approva l'elenco delle lavorazioni che si compiono annualmente in periodo di durata inferiore a sei mesi.

Art. 2. — Il primo comma prevede la possibilità di proroga del termine alle seguenti condizioni:

- a) che avvenga per non più di una volta e per un periodo di tempo non superiore alla durata del contratto iniziale;
- b) che la proroga sia giustificata da esigenze contingenti ed imprevedibili e si riferisca alle stesse attività lavorative per le quali è stato stipulato il contratto iniziale.

Il secondo comma regola il punto, forse più critico, della disciplina attuale: la rinnovazione tacita del contratto. A questo proposito, il testo fissa disposizioni concernenti rispettivamente l'ipotesi della continuazione e dell'interruzione temporanea:

- a) la continuazione del rapporto di lavoro dopo la scadenza del termine trasforma il contratto in rapporto a tempo indeterminato; viene così a stabilirsi in materia una presunzione assoluta;
- b) il contratto si considera a tempo indeterminato quando il lavoratore venga riassunto entro un periodo di 15 o 30 giorni dopo la scadenza del contratto rispettivamente inferiore e superiore a sei mesi, e, in ogni caso, quando si tratti di assunzioni successive a termine intese ad eludere le disposizioni della presente legge.

Art. 3. — La norma prevede lo spostamento dell'onere di provare l'esistenza delle condizioni obbiettive di legittimità dell'apposizione del termine a carico del datore di lavoro.

Per chi ha manifestato qualche perplessità sulla novità di questo principio, che potrebbe essere interpretato come una deviazione in ordine ai principi generali sull'oneri della prova, è bene osservare che esso è diretto a preconstituire un più efficace mezzo di tutela per il lavoratore. A ben considerare la caratterizzazione del contratto a termine come eccezione alla norma generale, si rientra, tuttavia, nel principio generale per cui chi invoca l'eccezione è tenuto a provare di trovarsi nei casi e nei tempi previsti dalla legge.

Art. 4. — Disciplina il recesso dal contratto dei dirigenti tecnici ed amministrativi, trascorso un certo tempo dalla stipulazione del contratto stesso e rispettando la disposizione dell'art. 2118 del Codice civile in materia di preavviso.

Art. 5. — Questa norma realizza l'auspicato allineamento, sul piano della tutela economica e normativa, del contratto a termine col contratto a tempo indeterminato. Al prestatore di lavoro assunto con contratto a termine spettano:

- a) le ferie;
- b) la tredicesima mensilità o gratifica natalizia;
- c) un premio di fine lavoro;
- d) ogni altro diritto previsto dai contratti collettivi, purchè compatibile obiettivamente con la natura del rapporto.

Non si è potuta mantenere una disciplina del tutto rigida, senza consentire la previsione che alcuni istituti contrattuali non si adattino obiettivamente alla natura dei contratti a termine.

I benefici di cui alle lettere a), b) e c) dovranno essere proporzionati al periodo di lavoro prestato e corrisposti nella misura prevista dai contratti collettivi, dagli usi o secondo equità.

Art. 6. — La norma esclude dall'ambito di applicazione della disciplina proposta i rapporti di lavoro dei salariati fissi, regolati dalla legge 15 agosto 1949, n. 533, e successive modificazioni. Di fronte a questi rap-

porti, di natura incerta, anche se la Cassazione tende a classificarli come contratti a termine con durata minima biennale a favore del lavoratore, il legislatore poteva scegliere tre vie: o non menzionarli, o estendere ad essi le nuove norme, o escluderli. La terza soluzione è parsa la migliore, dato il carattere del tutto peculiare di questi rapporti, oggi, peraltro, sottoposti ad un intenso processo di revisione sul piano giuridico e sul piano economico e sociale.

La prima via sarebbe stata la peggiore, perchè avrebbe creato una profonda situazione di incertezza, circa l'applicabilità o meno della nuova disciplina. La seconda soluzione avrebbe creato, infine, difficili problemi di adattamento di questa fenomenologia di rapporti non riducibile, sul piano della disciplina specifica, entro il quadro delle norme generali stabilite per il contratto a termine.

Art. 7. — Prevede sanzioni nel caso di inosservanza degli obblighi previsti dalla legge.

Si tratta di un aspetto innovativo che ha suscitato delle perplessità. Lo stesso Ministro del lavoro, alla Camera, ebbe a dichiarare: « come Ministro del lavoro non approvo che in ogni legge del lavoro compaiano sanzioni penali ».

Un giudizio di valore sulle leggi non si commisura — è vero — dal numero delle persone punite. Le leggi, infatti, esplicano tanto più la loro funzione quanto minori sono le evasioni, agendo come strumenti preordinati e utilizzati per ottenere adesione a norme di carattere generale. Una legge con poche evasioni, cioè dotata d'una forte potenzialità e strumentalità preventiva, è la legge più efficace. Ma l'anima del diritto non è certo la normazione tecnica e strumentale.

Contro l'accentuazione del carattere tecnico del diritto, occorre riaffermare il valore etico della norma e restituire al diritto alla sanzione, sempre più, la vigile funzione di garanzia del minimo etico, per la graduale e progressiva quantificazione della moralità sociale. In una Repubblica, come quella italiana, fondata sul lavoro, in una società, come quella italiana, ispirata all'universalità dell'etica cristiana, la sanzione penale — ed

il caso specifico dell'articolo 7 del disegno di legge ne vuol essere un'applicazione operativa — esercita non soltanto una utile funzione preventiva ma persegue, soprattutto, sostanziali finalità educative.

Certo, la pena, come ogni fatto etico, è insieme oggetto e misura.

È diritto-dovere morale dello Stato, ad esempio, di esigere dai cittadini il pagamento di imposte: ma se il carico tributario diventa eccessivo, in tal caso si perde la moralità dell'obbligo giuridico; ancora, è diritto-dovere morale dello Stato comminare una sanzione per chi commetta un dato reato, ma la norma diventa immorale se la pena sia sproporzionata alla reità.

Nella sanzione prevista dall'articolo 7 sembra, peraltro, sufficientemente garantita la proporzione delle ammende che sono contestualmente misure penali di prevenzione e di sicurezza sociali.

Ma se la giustizia deve intendersi come più alta moralità individuale e sociale giuridicamente perseguita, ed imposta dalla garanzia del minimo etico, cioè come vigile ed operante moralità e socialità; la norma e la sanzione debbono avere di mira non tanto il risultato empirico e materiale, quanto il risultato spirituale, l'educazione morale del soggetto: la giustizia attuata nello spirito medesimo dell'individuo, per una più intrinseca ed estesa moralità e socialità.

Tale azione educatrice si rivela nella fase e nella carica comminatoria della norma, poichè quella norma vale ed opera, già, come norma morale, per i soggetti eticamente migliori. Per gli altri, varrà come forza ostatrice dell'agire illecito, pur nella meccanica d'una morale edonistica. Ma tale moralità nello Stato di giustizia sociale è destinata a transitare e tramutarsi in una moralità autonoma, per forza di consuetudine di regolarità legale, per l'energia dell'autodominio psichico, per la stessa razionalità, socialità ed imperatività del principio etico. Nella specie, razionalità, socialità ed imperatività — giusta remunerazione e garanzia dei diritti essenziali del lavoro — sono poste dall'universalità dell'etica cristiana a fondamento della stessa giustizia so-

ciale e della processualità storica e progressiva dell'umano incivilimento (1).

Art. 8. — La norma affida la vigilanza sull'applicazione della legge al Ministero del lavoro che la esercita mediante gli Ispettorati provinciali.

Art. 9. — Dispone l'abrogazione dell'articolo 2097 del Codice civile.

Art. 10. — Ripete integralmente, salvo un perfezionamento formale, la norma contenuta nella legge per gli appalti di mano d'opera. La stessa disciplina cui dovranno sottostare i privati è prevista anche per lo Stato, nei confronti dei contratti di lavoro dei lavoratori assunti a termine dalle Amministrazioni statali e dalle Aziende autonome dello Stato.

Art. 11. — Come nella legge per gli appalti, è stato previsto un periodo di *vacatio legis* limitato a 90 giorni.

Conclusioni

Onorevoli Senatori, questa è la disciplina con la quale s'intende riordinare la *subiecta materia*.

Il vostro relatore, presentandovela, ne consiglia l'integrale approvazione, affinché modifiche parziali non abbiano ad alterare l'armonia del testo già frutto d'un lungo, notorio, notevole e travagliato *iter*.

Anche questa legge, come tutta la dialettica normativa che opera sulla fenomenologia sociale, ha in sè limiti obbiettivi. Ed il primo, tra questi, è dato dalla reale adattabilità della norma ad una realtà-ambiente (la tecnica e l'organizzazione produttive) in fase di continua evoluzione.

Anche al vostro relatore la nuova disciplina legislativa appare « in linea con l'evoluzione giuridica, poichè perfeziona principi vigenti, colma lacune che l'esperienza e la dottrina hanno rivelate, pone dei divieti resisi manifestamente necessari, ma tiene, nella sostanza, conto di quanto è stato utilmente disposto e disciplinato in passato ».

(1) S. Tommaso, *De Regimine Principum*, I, 1, c. 16 n. 825.

Si tratta « non tanto di una drastica innovazione quanto di una naturale evoluzione del diritto vigente ». Si « innova pur non sovvertendo, si colpisce senza stroncare, si sollecita la libertà di disporre nell'ambito aziendale, in modo da tener conto delle esigenze produttive, ma nel contempo si impone l'osservanza ed il rispetto di chi lavora » (1).

Il disegno di legge in discussione vuol contribuire a dare forza e dignità al lavoro, perchè i lavoratori divengano sempre più validi interlocutori nella responsabile e solidale dinamica della società. I problemi del lavoro, in Italia e nel mondo, non sono soltanto di ordine economico. « Perciò se le strutture, il funzionamento, gli ambienti di un sistema economico sono tali da compromettere la dignità umana di quanti vi esplicano le proprie attività, o da ottundere in essi sistematicamente il senso della responsabilità, o da costituire un impedimento a che comunque si esprima la loro iniziativa personale, un siffatto sistema economi-

co è ingiusto anche se, per ipotesi, la ricchezza in esso prodotta attinga quote elevate e venga distribuita secondo criteri di giustizia e di equità » (2).

Il mondo del lavoro attende — sì — maggiore giustizia sul piano economico, salariale e previdenziale; ma chiede, anzitutto, dignità. A che varrebbe, infatti, migliorare le condizioni economiche dei lavoratori e delle classi popolari se tutto ciò dovesse verificarsi nello schema e nelle cristallizzazioni amorfe d'un materialistico paternalismo del benessere, e non, invece, in funzione d'una democrazia economica non fine a se stessa, ma premessa sostanziale di democrazia integrale, cioè cristiana: per la più libera, diretta partecipazione di tutti i cittadini alla vita della società e dello Stato?

Valga anche questo disegno di legge a dare norme che queste verità ed istanze di progresso facciano sempre più attivamente comprendere e vivere a tutti gli Italiani.

MILITERNI, *relatore*.

(1) Relazione della Camera (Relatori: Breganze e Zanibelli), pag. 15.

(2) *Mater et Magistra*, par. 70.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato, salvo le eccezioni appresso indicate.

È consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto:

a) quando ciò sia richiesto dalla speciale natura dell'attività lavorativa derivante dal carattere stagionale della medesima;

b) quando l'assunzione abbia luogo per sostituire lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto, semprechè nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione;

c) quando l'assunzione abbia luogo per l'esecuzione di un'opera o di un servizio definiti e predeterminati nel tempo aventi carattere straordinario od occasionale;

d) per le lavorazioni a fasi successive che richiedono maestranze diverse, per specializzazioni, da quelle normalmente impiegate e limitatamente alle fasi complementari od integrative per le quali non vi sia continuità di impiego nell'ambito della azienda;

e) nelle scritture del personale artistico e tecnico della produzione di spettacoli.

L'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta da atto scritto.

Copia dell'atto scritto deve essere consegnata dal datore di lavoro al lavoratore.

La scrittura non è tuttavia necessaria quando la durata del rapporto di lavoro puramente occasionale non sia superiore a dodici giorni lavorativi.

L'elenco delle attività di cui al secondo comma, lettera a), del presente articolo sarà determinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, entro un anno dalla pubblicazione della presente legge. L'elenco suddetto potrà essere successi-

vamente modificato con le medesime procedure. In attesa dell'emanazione di tale provvedimento, per la determinazione di dette attività si applica il decreto ministeriale 11 dicembre 1939 che approva l'elenco delle lavorazioni che si compiono annualmente in periodi di durata inferiore a sei mesi.

Art. 2.

Il termine del contratto a tempo determinato può essere, con il consenso del lavoratore, eccezionalmente prorogato, non più di una volta e per un tempo non superiore alla durata del contratto iniziale, quando la proroga sia richiesta da esigenze contingenti ed imprevedibili e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato, ai sensi del secondo comma dell'articolo precedente.

Se il rapporto di lavoro continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, il contratto si considera a tempo indeterminato fin dalla data della prima assunzione del lavoratore. Il contratto si considera egualmente a tempo indeterminato quando il lavoratore venga riassunto a termine entro un periodo di quindici ovvero trenta giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata rispettivamente inferiore o superiore a sei mesi e, in ogni caso, quando si tratti di assunzioni successive a termine intese ad eludere le disposizioni della presente legge.

Art. 3.

L'onere della prova relativa all'obiettiva esistenza delle condizioni che giustificano sia l'apposizione di un termine al contratto di lavoro sia l'eventuale temporanea proroga del termine stesso è a carico del datore di lavoro.

Art. 4.

È consentita la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato, purchè di durata non superiore a cinque anni, con i

dirigenti amministrativi e tecnici, i quali possono, comunque, recedere da essi trascorso un triennio e osservata la disposizione dell'articolo 2118 del Codice civile.

Art. 5.

Al prestatore di lavoro, con contratto a tempo determinato, spettano le ferie e la gratifica natalizia o la tredicesima mensilità e ogni altro trattamento in atto nell'impresa per i lavoratori regolamentati con contratto a tempo indeterminato, in proporzione al periodo lavorativo prestato, sempre che non sia obiettivamente incompatibile con la natura del contratto a termine.

Alla scadenza del contratto verrà corrisposto al lavoratore un premio di fine lavoro proporzionato alla durata del contratto stesso, e pari alla indennità di anzianità prevista dai contratti collettivi.

Art. 6.

Sono esclusi dalla disciplina della presente legge i rapporti di lavoro tra i datori di lavoro dell'agricoltura e salariati fissi comunque denominati, regolati dalla legge 15 agosto 1949, n. 533, e successive modificazioni.

Art. 7.

Nei casi di inosservanza degli obblighi derivanti dall'articolo 5 della presente legge

il datore di lavoro è punito con una ammenda da lire 5.000 a lire 100.000 per ogni lavoratore cui si riferisce la inosservanza stessa.

Art. 8.

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. 9.

L'articolo 2097 del Codice civile è abrogato.

Art. 10.

Entro 180 giorni dalla pubblicazione della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta congiunta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale e dei ministri competenti, di concerto con il Ministro per la riforma burocratica, saranno emanate le norme per adeguare la disciplina dei contratti di lavoro dei lavoratori assunti a termine dalle Amministrazioni statali e dalle aziende autonome dello Stato, alle disposizioni di cui alla presente legge.

Art. 11.

La presente legge entra in vigore il novantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.