

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2045-A}

RELAZIONE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORO - ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE - COOPERAZIONE)

(RELATORE **PENAZZATO**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati **STORTI, CAPPUGI, CALVI, ZANIBELLI, MARTONI, SABATINI, PAVAN, DONAT-CATTIN, SCALIA, TOROS, CENGARLE, GITTI, MAROTTA VINCENZO, CASATI, AZIMONTI**

Presentata il 20 febbraio 1960

Modifiche alla legge 14 luglio 1959, n. 741, contenente norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori

Presentata alla Presidenza il 20 giugno 1960

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge, che la XIII Commissione sottopone al vostro cortese esame e vi propone di approvare, tende a garantire la più organica ed efficace applicazione della legge 14 luglio 1959, n. 741, che ha per oggetto, come è noto, l'emanazione, delegata al Governo, di « Norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori ».

È vivo nell'animo di tutti il ricordo del pressoché unanime consenso del Parlamento in favore della legge n. 741, che rispondeva ad una delle più lunghe e vivaci attese dei lavoratori italiani e che, impregiudicate le ragioni e le distinte valutazioni su un più ampio e organico ordinamento nel settore

sindacale, evitava di dover ancora prolungare una situazione di precarietà e di incertezza lesiva degli interessi vitali dei lavoratori. La legge veniva salutata con il più vivo compiacimento da tutti i lavoratori e dalla pubblica opinione.

La legge 14 luglio 1959 non pretendeva, e non pretende, di dare una soluzione definitiva ai molti problemi suscitati dall'evoluzione sociale e dalla dinamica sindacale, anzi proclamava esplicitamente il proprio carattere di provvisorietà; nondimeno aveva, ed ha, un alto valore sociale, poiché nel pieno rispetto della libertà sindacale e dell'iniziativa propria delle varie organizzazioni sindacali, garantiva per tutti i lavoratori e per tutte le categorie un minimo di trattamento eco-

nomico e normativo e, ad evitare che esso fosse in qualche modo in contrasto con i risultati dell'azione sindacale e si determinasse una disarmonia fra il trattamento contrattuale e quello garantito per legge, poneva l'obbligo inderogabile di uniformare le norme legislative, delegate al Governo, a « tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali ».

Questi sono, infatti, i cardini della legge n. 741:

a) l'estensione a tutti i lavoratori di norme minime di trattamento;

b) l'uniformità di tali norme con quelle realizzate sul piano contrattuale dalle organizzazioni sindacali.

In tal modo, superando non piccole difficoltà, il Parlamento adempiva il dovere di garantire un più sicuro e definito livello, sia pur minimo, di trattamento economico e normativo ai lavoratori e dava manifesto riconoscimento alla primarietà e alla validità dell'azione sindacale nel regolare le condizioni di lavoro.

Il meccanismo della legge è noto: l'articolo 1 delegava il Governo ad emanare norme giuridiche, aventi forza di legge, in uniformità alle clausole degli accordi economici e dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della legge; la delega veniva concessa per un anno, salvo che prima della scadenza dell'anno entrasse in vigore la legge applicativa dell'articolo 39 della Costituzione.

* * *

La presente proposta di legge tende a modificare i due termini anzidetti.

Parliamo innanzitutto del termine di un anno come scadenza della delega al Governo (articolo 2 della proposta di legge).

Le ragioni della proposta di proroga nascono da restrittissime ragioni obiettive, di ordine pratico, che non solo non modificano lo spirito e il fine della legge n. 741, ma intendono anzi pienamente confermarli adeguando alle numerose incombenze applicative il termine massimo di emanazione dei decreti legislativi.

Si può comprendere che si esprima rammarico per il fatto che, fino ad oggi, non si sia addivenuti alla concreta applicazione della legge; anche il vostro relatore non ha mancato di rilevare, a titolo personale, che si sarebbe aspettato quanto meno una iniziale applicazione della legge, con l'emanazione anche di

pochi tra i molti decreti che la legge indubbiamente esigerà per la sua completa attuazione.

Tuttavia non si può, per la legittima aspirazione di veder presto conclusa una laboriosa gestazione di cui si attendono positivi risultati e di cui si riconosce l'urgenza, ignorare il numero e la varietà degli ostacoli e delle difficoltà che si sono incontrate e che si devono superare per giungere felicemente in porto: né si può anteporre il desiderio di far presto alle esigenze, più stringenti, di far bene e senza prestare il fianco a eccezioni o possibili controversie.

Il Governo, e per esso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ha dovuto affrontare un insieme di incombenze macchinose, anche se previste, e superare un insieme di difficoltà, spesso imprevedute, che hanno imposto un ritmo di applicazione meno spedito del comune proposto.

Si è dovuto, innanzitutto, costituire un nuovo ufficio, l'attrezzatura tecnica del quale, anche se prontamente affrontata, ha pur richiesto un certo spazio di tempo, tanto più che nessuna precedente esperienza del genere ne favoriva l'impostazione e l'approntamento.

Ma le difficoltà più notevoli, le sole che possono giustificare il ritardo, e, conseguentemente, l'attuale proposta, non risalgono affatto all'attrezzatura degli uffici ministeriali, di cui anzi è noto l'impegno, ma al numero veramente rilevante delle contrattazioni da raccogliere, depositare, autenticare, pubblicare nei previsti bollettini, nonché all'ampiezza e, talvolta, alla sottigliezza delle questioni connesse al riconoscimento dei testi contrattuali e dei problemi insorti nella fase di applicazione della legge.

Al 25 maggio 1960 la situazione, per quanto riguarda le pattuizioni cui le norme delegate devono uniformarsi, era la seguente:

Pattuizioni depositate 1.740, di cui:
nazionali 578
locali 1.162

Pattuizioni autenticate 1583:
nazionali 421
locali 1.162

Bollettini pubblicati:
nazionali 84 con 270 pattuizioni
locali 254 con 611 pattuizioni

Si è trattato di un lavoro spesso improbo, non solo per il numero elevato delle pattuizioni, ma per la varietà delle organizzazioni, i contrasti tra le stesse parti contraenti in

ordine all'autenticità dei testi prodotti, le interferenze e i rinvii tra una pattuizione e l'altra, la difficoltà stessa in taluni casi di definire un testo univoco.

Queste difficoltà possono perfino sorprendere, ma la sorpresa cesserà se si terrà conto che non si tratta di raccogliere e autenticare solo pattuizioni recenti, a livello delle grandi confederazioni o delle maggiori categorie, ma di raccogliere e autenticare tutte le pattuizioni intervenute nel dopoguerra (da parte delle grandi come delle piccole organizzazioni sindacali, sul piano nazionale ma altresì sul piano locale) che non siano state compiutamente sostituite da pattuizioni successive.

Né, in presenza di un così elevato numero di pattuizioni, molte delle quali risalenti a parecchi anni fa, può sorprendere che si siano manifestati dissensi o incertezze sulla validità dei testi prodotti, dissensi ed eccezioni che richiedono studio ed applicazione notevoli per arrivare all'autenticazione di un testo.

Infine è da rilevare che molti contratti, mentre introducono talune modifiche, rinviano per altre pattuizioni, e spesso per la interpretazione da dare a questo o a quell'istituto, a contratti precedenti, cosicché la definizione di un testo univoco e completo non può farsi che dopo l'attenta collazione di di più testi, ciascuno dei quali ovviamente deve essere previamente autenticato.

La gran parte delle indicate difficoltà non sarebbe nemmeno insorta se si fosse trattato di raccogliere solo le più recenti pattuizioni e magari solo a livello nazionale, poiché la contrattazione collettiva si presenta oggi con caratteri di ben altra precisione e sistematicità; ma la legge delegante impone di prendere atto di tutte le pattuizioni, in qualunque tempo e comunque fatte, che contengano norme cui uniformarsi, cosicché non può sorprendere che si sia dovuto compiere un così vasto lavoro, non ancora terminato se la più parte delle pattuizioni (almeno al 25 maggio 1960) era stata sì autenticata ma non ancora pubblicata, mentre la pubblicazione è necessaria perché mette in grado chiunque abbia interesse a opporre le eventuali eccezioni, così come è largamente intervenuto per molte pattuizioni già pubblicate.

C'è da rilevare che gli uffici del Ministero hanno avuto un aiuto nella pubblicazione della collana dei contratti collettivi opportunamente promossa dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori; ma tale più ampia conoscenza

non ha però esonerato dall'obbligo del deposito di parte, dell'autenticazione e della pubblicazione, con la serie dei connessi problemi che abbiamo testè richiamato

* * *

Ma vi è un'altra serie di problemi che va sottolineata e che ha variamente impegnato il Governo nel gravoso compito di applicazione della legge n. 741. Una serie di problemi e quesiti d'ordine tecnico-giuridico, e talvolta perfino d'ordine costituzionale, che erano impliciti nella legge delegante, ma che devono essere resi espliciti e risolti all'atto dell'emanazione dei decreti delegati.

Il vostro relatore ha qui il solo compito di richiamarli, per illustrare l'ampiezza dello studio resosi necessario e delle difficoltà superate, a giustificazione della validità della proposta di proroga che viene sottoposta al giudizio del Parlamento. Non ha il compito di entrare nel merito di ciascuno di essi, poiché un tale esame supera i limiti del problema propostoci e perché, sul fondamento della legge n. 741 e del nostro ordinamento nel suo insieme, la soluzione di essi spetta al Governo nelle sue funzioni delegate; fermi, s'intende, ed impregiudicati il diritto e il potere delle Camere di intervenire, nei modi consueti, non solo per giudicare ma, se necessario, altresì per disciplinare e indirizzare.

I problemi di forma e di contenuto che il Governo ha dovuto affrontare sono, innanzitutto, i seguenti: la determinazione del campo di applicazione dei contratti sulla base di un criterio puramente merceologico o puramente contrattuale, oppure temperando in qualche modo i criteri; l'esistenza di più contratti per lo stesso oggetto e la stessa categoria e la determinazione della possibilità o meno di legiferare in tal caso, nella evidente impossibilità di uniformarsi ad un tempo a più clausole tra loro difformi; l'emanazione di norme conformi a quelle contenute nei contratti intercategoriale, o confederali, per le quali si sono ovviamente intese le confederazioni sindacali interessate; la possibilità o meno di riferirsi anche a pattuizioni aziendali, integrative di contratti generali o meno; l'assunzione o meno, tra le clausole cui uniformarsi, di pattuizioni integrative di contenuto previdenziale, tenuto conto del primario carattere pubblico del nostro ordinamento previdenziale; la forma da conferire ai decreti emanandi in ordine

all'obbligo di uniformarsi a tutte le clausole contrattuali interessanti la categoria; infine, la necessità di valutare se ci siano nei singoli contratti collettivi clausole in contrasto con disposizioni inderogabili di legge (e a questo riguardo il vostro relatore non può far a meno di rilevare che non gli sembra possibile ignorare il grave ed urgente problema della parità salariale tra lavoratori e lavoratrici, che richiama indubbiamente una inderogabile norma costituzionale, non certo adeguatamente riflessa nella contrattazione collettiva).

Questo solo elenco, d'altronde incompleto, di problemi e quesiti è già sufficiente a far comprendere come, anche sotto questo riguardo, il Governo abbia dovuto affrontare gravi problemi politico-sociali e tecnico-giuridici, che hanno indubbiamente richiesto un severo studio e non brevi discussioni. Per molti degli indicati problemi, il Governo ha richiesto il parere del C. N. E. L., cosa senza dubbio commendevole, che ha però richiesto un certo tempo.

L'insieme dei fatti e delle considerazioni richiamate ci pare così stringente da non esigere altri motivi a conforto della richiesta proroga di sei mesi per l'emanazione delle norme di cui alla legge n. 741.

Si può concludere che l'ampiezza dei lavori applicativi ha certamente superato in numero e difficoltà, le previsioni fatte al momento dell'approvazione della legge; si può, forse, valutare variamente questo o quel singolo aspetto, ma non si può non convenire sull'esigenza di meglio proporzionare il tempo concesso alla vastità delle funzioni delegate.

Si tratta, in breve, di restare fedeli allo spirito della legge n. 741, di confermarne il valore e la positività: è giusto sollecitare il Governo alla più rapida emanazione delle norme delegate, ma si deve farlo nel modo che consenta di realizzare compiutamente ed efficacemente la legge delegante; solo così la si interpreta validamente e la si attua effettivamente.

* * *

La presente proposta non si limita alla modificazione del termine di delega, con la sua estensione di sei mesi (ciò che proroga il termine al 3 aprile 1961).

Essa prevede un'altra proroga (contenuta nell'articolo 1 della proposta) relativa al termine entro il quale gli accordi economici e i contratti collettivi devono essere

presi in considerazione, per uniformarvi le norme legislative emanande.

La legge n. 741 fissava tale termine alla data della propria entrata in vigore: la presente proposta lo estende di sei mesi (fissando così al 3 aprile 1960 il termine ultimo nel quale la contrattazione collettiva viene praticamente assunta a parametro dei decreti emanandi). Pertanto anche gli accordi e i contratti collettivi stipulati fra il 3 ottobre 1959 e il 3 aprile 1960 dovranno, secondo l'attuale proposta, essere tenuti presenti.

Questa seconda modifica non è a tal punto legata alla precedente, e ai motivi pratici che la impongono, da costituirne un corollario essenziale; la proroga del termine di delega poteva stare anche a sé, senza un corrispondente rinvio del termine di cui all'articolo 1 della legge n. 741 e della presente proposta.

Tuttavia anche questa seconda proposta è profondamente giustificata.

Nella discussione per l'approvazione della legge n. 741 si era rilevata da più parti la possibilità che, già nell'intervallo tra l'entrata in vigore della legge e l'emanazione dei decreti si addivenisse alla stipula di nuovi accordi o di nuovi contratti, di cui i decreti non avrebbero più potuto tener conto per uniformarvi le proprie norme, con la conseguenza che i decreti avrebbero, in pratica, resa obbligatoria per via legislativa una regolamentazione già superata sul piano contrattuale.

Questa contrapposizione non incide per sé sulla logica della legge n. 741, che non nasce per estendere i contratti collettivi ma per garantire, autonomamente, una certa condizione di trattamento, anche se, per le ragioni già dette, essa riconosce e fa proprie, come valida base di un equo trattamento, le pattuizioni della contrattazione collettiva sindacale cui deve obbligatoriamente uniformarsi.

È innegabile tuttavia che si deve accettare come precaria, e non normale, una simile contrapposizione, e che nello spirito della legge n. 741 emerge l'impegno del massimo di uniformità delle norme legislative al livello della contrattazione sindacale; conseguentemente si deve tendere a eliminare, o ridurre, ogni possibile divario tra la regolamentazione contrattuale e quella legislativa, ciò che, in pratica, si ottiene riducendo al massimo la diversità di scadenza del termine entro il quale si deve assumere come base di riferimento la contrattazione collettiva precedentemente stipulata da quello dell'emanazione dei decreti delegati.

Questa è la chiara, convincente giustificazione della seconda proroga proposta. Né si tratta di ricostituire astratte simmetrie, poiché con questa proroga si vuole comprendere, ai fini della legge n. 741, l'importantissima contrattazione giunta alla definitiva stipulazione proprio nell'intervallo dei sei mesi indicati. Bastano pochi esempi in proposito: il contratto dei metalmeccanici, quello dei tessili, quello dei minatori, quello dei dipendenti delle aziende editrici o stampatrici di giornali, oltre ad altri minori ma non meno degni di considerazione.

La proroga del termine di delega sottolinea ancora di più l'opportunità di comprendere anche questa recente contrattazione ai fini della legge n. 741; i lavoratori interessati non capirebbero certo la rinuncia a coronare, anche per via legislativa, secondo la logica indicata, queste loro conquiste; non lo capirebbero soprattutto quei lavoratori, delle stesse categorie, che per trovarsi in condizioni di minore tutela sindacale e associativa sarebbero portati ad amare considerazioni sulla garanzia accordata dalla legge in base alle condizioni più lontane, non alle più recenti e favorevoli.

Appare quindi giustificata e necessaria anche questa seconda proroga.

Né vi è da temere che l'ammissione al deposito (e alle successive incombenze) di un nuovo gruppo di contratti comporti il rinnovarsi delle difficoltà pratiche cui ci siamo richiamati per la presentazione dei numerosissimi contratti del periodo precedente; infatti la contrattazione recente, oltre a essere limitata come numero di contratti, o accordi economici, è ben facilmente rilevabile, poiché riflette una fase di contrattazione matura anche sotto il profilo formale, cosicché sono da escludersi gli inconvenienti lamentati soprattutto per la contrattazione degli anni precedenti, specie dei primi del dopoguerra.

* * *

L'insieme delle considerazioni esposte giustifica l'accoglimento della presente proposta: né altri motivi sembrano legittimamente ostarvi.

Nessun ostacolo sul piano costituzionale, perché la presente proposta, se modifica e prolunga una delega legislativa, lo fa nel pieno rispetto dell'articolo 76 della Costituzione, precisando i nuovi termini e per il resto richiamandosi ovviamente alla legge che ha concesso la delega.

Nessun ostacolo sul piano politico e della coerenza con la legge che si intende modifi-

care, poiché la modifica è ampiamente giustificata e tende anzi a garantire l'effettiva ed efficace attuazione della legge stessa.

Nessun ostacolo nemmeno in ordine alla proposta modifica del termine entro cui possono essere presi in considerazione, nel modo previsto, i nuovi contratti, poiché la brevità del proposto adeguamento e la validità delle ragioni che concretamente lo suggeriscono escludono che si tenda ad eludere la logica particolare e il carattere di provvisorietà della legge n. 741.

La presente proposta rientra interamente nelle ragioni e nello spirito della legge suddetta, alla quale introduce le sole modifiche pratiche che la particolare situazione di difficoltà e la stessa importanza sociale ampiamente sollecitano.

Si è fatto rilievo che della proposta di proroga non si sia reso promotore lo stesso Governo, soprattutto in considerazione del fatto che sono innanzitutto le difficoltà incontrate nella fase di applicazione (di cui esso è investito) a giustificare l'ampiamiento del termine di delega.

Il rilievo, se può per qualche aspetto sussistere, viene peraltro a cadere non solo se si pensa che il Governo avrebbe avuto pur sempre la possibilità di assumere, a tempo debito, l'iniziativa della proroga, ma ancor più perché un'iniziativa parlamentare si giustifica come un atto di autonoma valutazione, valida indipendentemente dalle valutazioni del Governo, tanto più in un caso come il presente, nel quale quanto meno la proposta di estendere i termini per ricondurre nell'ambito della legge delegante anche la più recente contrattazione sindacale appartiene ad una specifica valutazione politico-sociale, resa più evidente per la condizione stessa dei proponenti, esponenti di una organizzazione sindacale nazionale, che hanno così inteso recare una particolare collaborazione nel processo di attuazione della legge n. 741.

Quale sia, comunque, la valutazione singola su questo aspetto secondario, come su altri, la valutazione complessiva validamente giustifica la presente proposta, che assicura la più efficace attuazione della legge, solo brevemente prolungando i termini della concessa delega.

C'è da aggiungere che la concessione della proroga non significa un generale rinvio nella emanazione dei decreti: essa consente uno spazio maggiore di tempo per far meglio, ma non impedisce la sollecitazione più viva, che la vostra Commissione ripete qui al Ministro competente e al Governo, perché nel più

breve tempo si proceda, gradualmente ma speditamente, all'emanazione dei singoli decreti, per uno o più pattuizioni, in modo che l'attuazione della legge nei suoi strumenti conclusivi, i decreti delegati, proceda nel mondo più sollecito ed adeguato, consentendo finalmente ai lavoratori interessati e a tutto il paese di veder compiuto un impegno politico e sociale, dal quale, nell'ambito che gli è proprio, è lecito attendersi, con una più ampia ed effettiva tutela dei fondamentali diritti del lavoro, l'estendersi di un clima di più vera pace sociale e un rinnovato, validissimo contributo

allo sviluppo economico dell'intero paese e al progresso sociale e civile delle categorie lavoratrici e di tutta la comunità nazionale.

* * *

Per questi motivi, la vostra Commissione competente, pur nella diversità delle valutazioni politiche dei singoli gruppi politici, pressoché unanime, vi propone di voler approvare la presente proposta di legge e confida nella vostra comprensione e nel vostro consenso.

PENAZZATO, *Relatore.*

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Nella emanazione delle norme di cui all'articolo 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, il Governo dovrà uniformarsi anche a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi stipulati entro i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge medesima.

ART. 2.

Il termine di cui all'articolo 6 della legge 14 luglio 1959, n. 741, è prorogato di sei mesi.

ART. 3.

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

TESTO DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.