

## LA LEGGE SUI MINIMI SALARIALI E NORMATIVI

### IL PROGETTO VIGORELLI

Come appare dall'indagine compiuta in un precedente articolo di questa rivista (1) la disciplina giuridica della efficacia generale dei contratti collettivi è stata sentita come un dovere da numerosi ministri che si sono succeduti al Dicastero del Lavoro dal 1944 in poi. Ma tutti i tentativi di varare una legge sindacale organica o anche soltanto una legge stralcio, non giunsero a buon fine a causa di difficoltà di ordine giuridico, politico e sindacale.

Con la costituzione del Governo presieduto dall'on. Fanfani, il problema ritornò di attualità essendo stato assunto come punto programmatico dai due partiti (D.C. e P.S.D.I.) che avevano dato vita alla c.d. coalizione di centro sinistra (2).

Infatti, il 16 settembre 1958, il Ministro del Lavoro on. Vigorelli presentò al Consiglio dei Ministri uno schema di disegno di legge « per l'applicazione " erga omnes " di norme di contratti collettivi » che fu approvato in linea di massima dai colleghi e fu trasmesso al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.) con la richiesta di un parere.

Sulla scorta delle osservazioni fatte dallo C.N.E.L. (3), il Ministro Vigorelli elaborò un nuovo schema di disegno di legge (4) che venne presentato alla Camera dei Deputati il 19 novembre 1958.

Eccone il testo (5):

(1) *Aggiornamenti Sociali*, (luglio) 1959, pp. 389 ss., (rubr. 532).

(2) Nel punto 9 del programma D.C.-P.S.D.I. era previsto il « riconoscimento giuridico della efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro, senza menomazione dell'autonomia e della libertà delle organizzazioni sindacali, con riconoscimento e stralcio dei contratti già stipulati ». Cfr. *I 20 punti programmatici D.C.-P.S.D.I.*, in *Aggiorn. Soc.*, (ottobre) 1958, pp. 571 ss., (rubr. 756).

(3) Cfr. *Parere del 30 ottobre 1958, n. 2, sul disegno di legge concernente l'applicazione « erga omnes » di norme di contratti collettivi*, in *Rassegna Parlamentare*, (marzo) 1959, pp. 154 ss. Il testo del parere è riportato anche in *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Doc. 567, p. 5.

(4) L'on. VIGORELLI, quando fu Ministro del Lavoro nel primo gabinetto Segni, redasse uno schema di disegno di legge sulla « efficacia obbligatoria dei contratti collettivi di lavoro » che, però, non ebbe seguito. Si veda il testo in *Rassegna del Lavoro*, Quaderno 11, p. 153.

(5) *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Doc. 567, p. 10.

*Norme per l'attribuzione di efficacia generale ai contratti collettivi esistenti per garantire un minimo di trattamento economico e normativo ai lavoratori.*

Art. 1. - 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.

Tali norme dovranno essere emanate, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con i Ministri interessati, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge.

L'efficacia obbligatoria di cui al primo comma non si estende a quelle clausole che siano in contrasto con norme di legge.

Art. 2. - Gli accordi ed i contratti collettivi indicati nell'articolo precedente debbono preventivamente essere depositati, a cura di una delle associazioni stipulanti, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale che ne accerterà l'autenticità. L'accordo o il contratto depositato dovrà essere pubblicato in apposito *Bollettino* e le clausole potranno essere rese obbligatorie solo dopo un mese da tale pubblicazione.

Agli effetti della presente disposizione si considerano come associazioni stipulanti quelle che abbiano sottoscritto gli accordi od i contratti collettivi o comunque abbiano ad essi aderito.

Art. 3. - Alle clausole rese obbligatorie ai sensi dell'articolo 1, si può derogare, sia con accordi e contratti collettivi che con contratti individuali, soltanto a favore dei lavoratori. Esse conservano piena efficacia anche dopo la scadenza e il rinnovo dell'accordo o contratto collettivo che le prevedeva sino a quando non intervengano successive modifiche di legge o di accordi e contratti collettivi aventi efficacia verso tutti gli appartenenti alla categoria professionale.

Art. 4. - Le clausole di cui agli articoli precedenti si sostituiscono di diritto a quelle difformi contenute nei contratti individuali salve le disposizioni più favorevoli ai lavoratori anche di carattere aziendale.

Art. 5. - Il datore di lavoro che non adempia agli obblighi derivanti dalle norme di cui all'articolo 1 della presente legge è punito con l'ammenda da lire 10.000 a lire 500.000 per ogni lavoratore cui si riferisce la violazione.

Art. 6. - La vigilanza per l'applicazione della presente legge è esercitata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale a mezzo dell'Ispettorato del lavoro e dal Ministero della marina mercantile per il settore di propria competenza, salvi i poteri di vigilanza spettanti agli altri Ministeri.

Gli ispettori del lavoro e gli organi del Ministero della marina mercantile, nella sfera della propria competenza, hanno facoltà di diffidare chi sia incorso nella violazione di cui all'articolo 5 a rimuovere l'inosservanza a' sensi e per gli effetti dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520.

Il disegno di legge così formulato andò incontro a severe critiche di eminenti giuristi, i quali lo ritennero anti-costituzionale (6).

(6) Anche tra i consiglieri dello C.N.E.L. si manifestarono dubbi sulla legittimità costituzionale del progetto, ma il « Consiglio non ha ritenuto di dovere pronunziarsi su tali problemi » (cfr. *Parere del 30 ottobre, cit.*).

Prima di esporre le ragioni addotte contro e a favore della legittimità costituzionale, è opportuno indicare quello che, secondo noi, è stato il difetto di metodo in cui è incorso il Ministro Vigorelli nella formulazione del disegno di legge, difetto che ha costituito il punto di partenza delle obiezioni dei giuristi. Non è stato, cioè, posto in piena luce se l'intento principale del legislatore era quello di garantire minimi economici e normativi ai lavoratori, oppure quello di approntare uno strumento per dare efficacia generale ai contratti collettivi (7).

Mentre la relazione del Ministro del Lavoro (8) favoriva l'opinione che si trattava di dare esecuzione agli artt. 35 e 36 della Costituzione attribuendo al Governo il potere di stabilire minimi salariali, il titolo della legge, il suo contenuto (particolarmente l'art. 1) e il peso delle esperienze fatte dai precedenti Governi in vista di regolare la contrattazione collettiva, fecero prevalere l'idea che si stesse sostanzialmente approntando uno strumento legislativo per attribuire efficacia « erga omnes » ai contratti collettivi, diverso da quello voluto dalla Costituzione.

---

(7) Ci sembra che questo difetto di metodo sia stato avvertito anche da LUISA RIVA SANSEVERINO, in un suo commento al progetto Vigorelli (v. *Rassegna Parlamentare*, [aprile] 1959, p. 53): « Si tratta anzitutto di chiarire quali sono gli intendimenti del progetto: come il suo titolo dice, si tratta di "garantire un minimo di trattamento economico e normativo ai lavoratori", di modo che l'attribuzione di efficacia generale ai contratti collettivi esistenti è considerata, non come fine a se stessa, bensì come mezzo per giungere alla suddetta garanzia. In altri termini, si è voluto mettere in particolare evidenza la funzione per così dire negativa del contratto collettivo, vale a dire la funzione di limite al di sotto del quale le condizioni di lavoro individualmente pattuite non possono scendere, lasciando in ombra la sua funzione positiva, quella cioè di una regolamentazione collettiva che intende integralmente sostituirsi alle pattuizioni individuali, salvo il caso, per la verità non di eccessivo rilievo, di condizioni più favorevoli al prestatore di lavoro. Infatti gli articoli della Costituzione che sono richiamati al riguardo sono principalmente l'art. 2 (la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali), l'art. 3, 2° comma (è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini) e l'art. 35, 1° comma (la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni). Ma la suddetta distinzione tra funzione negativa e funzione positiva del contratto collettivo non sembra reggere sino in fondo, in quanto dal testo del progetto e dai documenti ufficiali che ne hanno accompagnato la presentazione si evince l'intento più generale e comprensivo di assicurare un'efficacia obiettiva e una applicazione automatica agli attuali contratti collettivi di diritto comune. Il che induce a chiarire ulteriormente gli intendimenti del progetto in quanto, in sostanza, esso ha voluto configurare un sistema eccezionale e transitorio, il quale, nei riguardi della situazione attuale della disciplina di categoria, realizzerebbe quel regime, giuridicamente più definito e socialmente più soddisfacente che in un certo qual modo rappresenterebbe la saldatura con il regime risultante dalla futura traduzione positiva dell'art. 39 ».

(8) Cfr. *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Doc. 567, seduta 19 nov. 1958, p. 2, col. 1.

## I DUBBI SULLA COSTITUZIONALITA' DEL PROGETTO

1. Il primo e principale dubbio sulla costituzionalità del progetto riguardava la sua conformità con l'art. 39, ultimo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che i sindacati registrati « possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce ».

Questo principio costituzionale è stato interpretato da alcuni autori come se contenesse una riserva normativa a favore esclusivo dei sindacati registrati, nel senso che soltanto a detti sindacati fosse possibile porre in essere contratti collettivi con efficacia generale (9).

« La conseguenza che ne scaturisce - dichiarava un noto studioso - è che il Parlamento non può delegare al Governo un potere che non ha e non può avere, essendo ad esso interdetto di intervenire nella regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro » (10).

Però, tale opinione, per quanto autorevolmente sostenuta, non appariva fondata su argomenti apodittici, e fu addirittura ritenuta come priva di fondamento (11). In particolare sembrava che derivasse da una interpretazione della Costituzione fondata sui principi su cui poggiava il sistema sindacale in vigore sotto il passato regime, il quale, come è noto, conferì al sindacato, legalmente riconosciuto e sottoposto al controllo dello Stato, il potere esclusivo di stipulare contratti collettivi con efficacia normativa ed estesi, quindi, « erga omnes ».

Ma nella cornice della nuova Carta Costituzionale, sembra che l'interpretazione dell'art. 39 debba condurre a diverse conclusioni.

---

(9) Di questo parere si sono mostrati G. RUBINO (v. *Nuovi tentativi di regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro*, Atti del convegno promosso dall'Associazione forense del lavoro, Napoli 10-19-27 dicembre 1958, ed. a cura dell'Associazione forense del lavoro, Quaderno IV, p. 13); G. D'EUFEZIA (*ibidem*, p. 31); N. GALDO (*ibidem*, p. 23); N. CRISCI (*ibidem*, p. 25).

Pur non parlando esplicitamente di « riserva normativa » dell'art. 39 della Costituzione, ritengono che il progetto sia viziato di illegittimità costituzionale G. MINERVINI (*ibidem*, p. 27); G. ABBAMONTE (*ibidem*, p. 29); V. GUELFI (v. *Rassegna Parlamentare*, [marzo] 1959, p. 53); C. LAVAGNA (*ibidem*, p. 61).

E' opportuno segnalare anche il punto di vista di A. NAVARRA il quale, criticando precedenti progetti, sosteneva categoricamente che ogni procedimento di estensione « erga omnes » dei contratti collettivi diverso da quello previsto dall'art. 39 della Costituzione debba ritenersi incostituzionale in quanto lesivo della libertà sindacale che egli, in concreto, identificava non tanto con la libertà di associazione, quanto col diritto di stipulare contratti collettivi. « In questo campo - affermava l'autore - o il sindacato o lo Stato: la Costituzione ha escluso lo Stato e conferito il potere ai sindacati riconosciuti. Una legge ordinaria non può prevalere sulla Costituzione » (v. *Le speranze (sinora) deluse*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1955, I, pp. 139 ss.).

(10) G. RUBINO, nella cit. *Relazione*, p. 13.

(11) G. CHIARELLI, in *Rassegna Parlamentare*, (marzo) 1959, p. 51.

Innanzitutto, l'enunciato dell'articolo non pare che indichi una riserva normativa: infatti è detto che i sindacati registrati, rappresentati unitariamente, « possono » stipulare contratti con efficacia generale (12): l'attribuzione di un potere non implica, ovviamente, che questo debba intendersi riservato in via esclusiva (13).

Si faceva, inoltre, osservare l'anomalia che si verificherebbe nell'esercizio del potere legislativo qualora l'art. 39 contenesse veramente una riserva normativa: infatti, anche quando i sindacati fossero messi nella possibilità di agire conformemente ai principi dell'art. 39, non è detto che necessariamente stipuleranno contratti collettivi: si potrebbe quindi avere una carenza di disciplina giuridica. « E' allora possibile che l'ordinamento costituzionale privi l'organo sovrano, il Parlamento, di tale potere di fronte alla previsione che possa prodursi un vuoto normativo? » (14).

Qualunque sia la forza probativa di questi argomenti, va riconosciuto che la maggior parte della dottrina, si orienta verso l'opinione secondo cui il sistema costituzionale, in materia di contratti collettivi, debba interpretarsi sulla base di poteri concorrenti attribuiti ai sindacati, in via prevalente, e allo Stato, in via subordinata (15).

(12) Nella XI dichiarazione della Carta del Lavoro era detto, invece, che « le associazioni professionali hanno l'obbligo di regolare, mediante contratti collettivi, i rapporti di lavoro fra le categorie di datori di lavoro e di lavoratori che rappresentano ».

(13) Il MINERVINI che, pure, aveva espresso dubbi sulla legittimità costituzionale del progetto Vigorelli, escludeva che l'art. 39, c. 4, parte 2 Cost. contenesse una devoluzione esclusiva di potere ai sindacati: « Di questo principio - affermava egli - vano è ricercare il fondamento testuale nella Costituzione come ha dimostrato di recente il CRISAFULLI » (v. *Nuovi tentativi di regolamentazione*, ecc., cit., p. 27).

(14) *Ibidem*, p. 22. Tra i molti che hanno sostenuto la non difformità del progetto Vigorelli dall'art. 39 della Costituzione, citiamo V. MAZZEI (v. *Rassegna Parlamentare*, [aprile] 1959, pp. 49 ss.); LUISA RIVA SANSEVERINO, (*ibidem*, pp. 52 ss.); M. SEVERINO, P. D'ONOFRIO, R. SCOGNAMIGLIO, G. CIAMPA, A. BOCCIA, C. MARINELLI, V. INGANGI (v. *Nuovi tentativi di regolamentazione*, ecc., cit.).

(15) « Bisogna [...] riconoscere che, in materia di disciplina dei rapporti individuali di lavoro subordinato e, in particolare, del lavoro nell'impresa, il nostro ordinamento da tempo contiene implicitamente una norma direttiva, nel senso di dare la precedenza e la prevalenza all'autonomia sindacale, operi questa autonomia nel campo del diritto pubblico o anche in quello del diritto privato. Il che non significa, però, una assoluta riserva normativa a favore delle associazioni professionali, ma piuttosto una particolare coloritura dell'intervento dello Stato, il quale si limita ad agire ad integrazione od a sostituzione dell'autonomia sindacale, quando si tratti della tutela di un immediato interesse pubblico, quale sempre più si rivela quello relativo all'esistenza ed alla continuità di una disciplina di categoria obiettivamente vincolante » (L. RIVA SANSEVERINO, cit., p. 54).

Giova segnalare che un precedente contrario alla presunta riserva è stato posto dal legislatore, il quale è intervenuto con leggi ordinarie a regolare materie che sarebbero oggetto di contrattazione collettiva. Si possono citare, fra le più recenti, la legge 31 marzo 1956 n. 293 sulla previdenza del personale delle aziende elettriche private, la legislazione sulla cassa integrazione guadagni per gli operai dell'industria, quella sul portierato e sugli addetti al servizio domestico, « norme che hanno in sostanza rece-

2. La seconda obiezione sulla legittimità costituzionale del progetto Vigorelli riguardava il rapporto con l'art. 76 della Costituzione il quale stabilisce che « l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ».

Orbene la delega legislativa prevista nel progetto Vigorelli, precisava i limiti di tempo (un anno) e l'oggetto (minimo di trattamento economico). Ma pareva non contenesse alcuna determinazione di principi e criteri direttivi.

In particolare si faceva notare: « Il disegno di legge non determina se il Governo nell'esercizio della funzione legislativa delegata gli debba direttamente riconnettere efficacia obbligatoria "erga omnes" alle clausole degli accordi e dei contratti collettivi esistenti », oppure possa invece limitarsi a dettare le linee di un procedimento, in virtù del quale ad ogni organo amministrativo sia devoluto di materialmente attribuire quell'efficacia. Il disegno di legge non determina se il Governo [...] debba conferire efficacia obbligatoria "erga omnes" ai contratti collettivi nella loro integrità, oppure possa limitarsi a conferire detta efficacia a singole clausole [...]; se possa fare una sorta di cretomania delle clausole contenute nei vari contratti [...]; se debba scegliere un unico contratto, e - in ipotesi affermativa - quale » (16).

A queste obiezioni, una parte della dottrina opponeva che nel progetto in esame, sarebbero stati indicati tutti i requisiti contemplati dall'art. 76 (17). Ci fu anche chi, pur riconoscendo che nel disegno di legge Vigorelli « vera e propria determinazione di principi » non c'era, sosteneva che nel caso specifico di una legge delega

---

pito le pattuizioni di contratti od accordi di diritto privato » (M. SEVERINO, in *Nuovi tentativi di regolamentazione ecc.*, cit., p. 10).

Anche la giurisprudenza si è mostrata contraria al principio della riserva, ammettendo che, nell'attuale fase di carenza dell'ordinamento sindacale, il legislatore possa conferire forza di legge a contratti di natura privatistica (si veda la decisione della CORTE D'APPELLO DI NAPOLI - Magistratura del Lavoro - del 7 agosto 1952, nella quale venne esaminata la legittimità del D. l. 2 giugno 1946 n. 587 che rese obbligatorio « erga omnes » l'accordo collettivo sindacale 28 marzo 1946 stipulato tra l'Associazione Nazionale Esattori e Ricevitori delle Imposte Dirette e la Federazione Nazionale Lavoratori di Esattorie).

Infine, una forte prova contraria alla c.d. *riserva normativa* sta nel fatto che la stessa CORTE COSTITUZIONALE ha riconosciuto la efficacia attuale dei contratti collettivi di lavoro corporativi, stipulati sotto il passato regime, che furono mantenuti in vita a norma dell'art. 43 del D. l. 23 novembre 1944, n. 369 (cfr. Intervento dell'on. BERRY alla Camera, in *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Discuss., seduta 24 aprile 1959, p. 6687, col. 1).

Per una ordinata esposizione dei precedenti interventi legislativi in tema di estensione « erga omnes » di clausole contenute in accordi collettivi, si veda N. PINTO, *Il ruolo dello Stato nella regolamentazione del lavoro in Italia*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1958, I, pp. 97 ss. n. 6.

(16) *Relazione* di G. MINERVINI, in *Nuovi tentativi di regolamentazione ecc. cit.*, p. 28.

(17) In questo senso si vedano M. SEVERINO e G. CUOMO in *Nuovi tentativi di regolamentazione, ecc., cit.*

come quella prevista dal progetto Vigorelli, non sarebbe stata necessaria l'indicazione di siffatti principii e criteri (18).

Di fronte a questi dubbi circa la legittimità costituzionale del disegno di legge nel testo proposto dal Ministro Vigorelli, le Commissioni parlamentari, attraverso le quali, il progetto stesso, seguendo la regolare procedura, dovette passare, **si preoccuparono di apportare quelle modifiche** che avrebbero potuto garantire formalmente la legittimità costituzionale del disegno di legge.

A seguito degli emendamenti introdotti, il testo definitivo del progetto risultò il seguente (19):

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

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'art. 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'art. 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.

(18) G. CHIARELLI, in *Rassegna Parlamentare* (marzo) 1959, pp. 50 ss. L'autore argomentava dicendo che il progetto prevedeva una delega al Governo a emanare un atto (decreto legislativo) che non avrebbe avuto un contenuto normativo suo proprio ma che sarebbe stato solo attributivo di efficacia a un contenuto già dato e presupposto (i contratti collettivi stipulati dalle associazioni). Certamente la « ratio » dell'art. 76 della Costituzione sarebbe quella di porre ben precisi limiti all'attività all'organo delegato se altrimenti essa risultasse discrezionale: ma nel caso nostro il potere attribuito al Governo non sarebbe stato affatto discrezionale dovendosi egli limitare all'accertamento dell'esistenza del contratto che deve essere recepito nel decreto legislativo.

(19) Non essendo ancora stato pubblicato il testo nella *Gazzetta Ufficiale*, lo abbiamo trascritto da *Il Popolo*, 1 maggio 1959, p. 4. La legge è stata approvata dalla Camera il 30 aprile 1959 e dal Senato il 24 giugno 1959.

Nell'emanare le norme di cui all'art. 1 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'art. 1 non potranno essere in contrasto con norme imperative di legge.

Art. 6. - Le norme di cui all'art. 1 saranno emanate con decreto legislativo, su proposta del Ministero 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 applicata dell'art. 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 e contratti collettivi che con contratti individuali soltanto a favore dei lavoratori.

Art. 8. - Il datore di lavoro che non adempie agli obblighi delle norme di cui all'art. 1 della presente legge è punito con un'ammenda da L. 5.000 a L. 10.000 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.

#### *Ordine del giorno*

La Camera a conclusione dell'esame del disegno di legge 567, 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 la loro anzianità ed estensione nazionale siano da considerarsi rappresentative e che essi siano sottoscritti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative ove queste vi abbiano aderito successivamente.

Confrontando il testo definitivo con quello originario, è facile notare come le modifiche introdotte mirino ad accentuare l'idea che lo scopo della legge è di stabilire minimi di trattamento economico e normativo per i lavoratori (si confrontino per es. il titolo e lo art. 1 rispettivamente del testo originario e di quello definitivo); mentre è stato eliminato ogni accenno alla « attribuzione di efficacia "erga omnes" ai contratti collettivi esistenti ».

Sotto un profilo formale ci pare quindi inesatto l'uso ormai diventato corrente di qualificare la suddetta legge come « erga omnes ». Sarebbe invece più corretto parlare di legge dei minimi

salariali e normativi. Ci sembra, quindi, che il tanto discusso problema delle difformità o conformità di questa legge con l'articolo 39 della Costituzione debba ritenersi superato.

**3. Giornalisti e pubblicisti di ispirazione liberale (20) unitamente ad alcuni parlamentari del P.L.I. (21) persistono nel sostenere l'incostituzionalità della legge anche in seguito alle modifiche introdotte.** Il Parlamento, secondo questi autori, avrebbe varato uno strumento che in apparenza si propone di attuare le istanze sociali degli artt. 35 e 36 della Costituzione; ma in realtà sarebbe un dissimulato stralcio dell'art. 39 fatto in frode alla legge (22).

(20) Si vedano per es. F. BOZZINI, *I contratti collettivi*, in *Corriere della Sera*, 3 aprile 1959 p. 1 e *Una grave confusione*, *ibidem*, 29 aprile 1959 p. 1; G. SEGRETI, *Contratti collettivi e legge sindacale*, in *L'Industria Lombarda*, 16 maggio 1959, p. 1. Si veda anche VERIDICUS, *L'efficacia « erga omnes » dei contratti collettivi di lavoro*, in *Mondo Economico*, 23 maggio 1959, p. 1.

(21) Si veda l'apprezzata relazione di minoranza stesa dall'on. FERIOLI (*Atti Cam. Dep.*, III legisl., Doc. n. 567-A, presentata alla Presidenza il 13 aprile 1959, p. 10), e gli interventi alla Camera dell'on. COLITTO (*Atti Cam. Dep.*, III legisl., Discuss., seduta 28 aprile 1959, p. 6721, col. 2); dell'on. Bozzi, secondo il quale l'art. 39 della Costituzione conterrebbe più che una « riserva normativa » una « riserva di sistema », nel senso che l'estensione « erga omnes » dell'efficacia dei contratti collettivi non potrebbe avvenire se non attraverso il sistema previsto dall'art. 39 della Costituzione (*ibidem*, seduta pomeridiana del 29 aprile 1959, p. 6777, col. 2). Si veda anche l'intervento dell'on. ROBERTI del M.S.I. (*ibidem*, p. 6772 col. 1).

(22) F. BOZZINI, nel citato articolo *Una grave confusione* afferma: « In verità sotto l'apparente finalità di garantire i minimi salariali si stabilisce una efficacia generale « erga omnes » dei contratti collettivi di lavoro e ciò sotto il pretesto, peraltro non dimostrato, che alcuni datori di lavoro se ne sarebbero discostati ». A proposito di quest'ultimo accenno vogliamo citare una parte dell'*ordine del giorno* che la GIUNTA DELLA CONFINDUSTRIA, trattando del disegno di legge che allora stava per essere discusso dal Senato, ha approvato all'unanimità: « La Giunta Esecutiva Confederale [...] fa voti che non sia disconosciuta la autonomia sindacale delle organizzazioni territoriali che hanno liberamente e legittimamente contrattato condizioni di lavoro maggiormente aderenti alle situazioni aziendali e che in ogni caso il raggiungimento dei maggiori minimi legali obbligatori di retribuzione sia realizzato mediante una ragionevole gradualità nel tempo, in modo da non compromettere gravemente la situazione economica di numerose aziende di modeste dimensioni ubicate in aree economicamente meno sviluppate » (v. *L'organizzazione Industriale*, 11 giugno 1959, p. 1). A noi sembra che da questo ordine del giorno sia legittimo inferire che « numerose aziende di modeste dimensioni » praticano dei minimi salariali inferiori a quelli stabiliti nella gamma dei contratti collettivi ai quali, a norma dell'art. 1 della nuova legge, il Governo dovrà uniformarsi per emanare le norme previste.

Del resto anche l'on. COLITTO nel suo intervento alla Camera, lamentava che « di fronte a contratti collettivi, di cui i sindacati stipulanti auspicano una sempre più generale efficacia [esistano] settori più o meno vasti di inadempienti, i quali contestano ai sindacati il diritto di rappresentarli e negano ai contratti collettivi conclusi ogni vincolatività nei loro confronti » (v. *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Discuss., seduta 28 aprile 1959, p. 6720, col. 2).

Da ultimo riportiamo quanto l'on. RUBINACCI, Presidente della Commissione d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, disse in occasione del medesimo dibattito: « La cosa che più profondamente ha colpito la Commissione è stata [...] l'identificazione di larghi strati di lavoratori che

Indubbiamente alla radice di questa persistente opinione non solo sta l'idea della « riserva normativa » che sarebbe contenuta nell'art. 39 (riserva che, come più sopra esposto, non è ammessa dalla maggior parte della dottrina), ma anche la **difficoltà psicologica** di condurre uno studio critico della legge, partendo da un punto di vista nuovo e più originale rispetto a quello a cui ci avevano abituati i numerosi disegni di legge succedutisi in passato e che il difetto metodologico del primitivo progetto Vigorelli non contribuì ad attenuare (23).

A noi sembra infatti che **collocandoci da questa nuova prospettiva il problema debba porsi in questi termini:**

a) Il Parlamento e quindi il Governo a seguito di una delega, ha certamente il potere, riconosciuto dalla Costituzione, di tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 della Costituzione), di assicurare al lavoratore una « retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sè e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa » (art. 36 della Costituzione). Una legge ordinaria che, come quella in esame, intende stabilire minimi salariali e normativi, è quindi da ritenersi in perfetta coerenza con questi dispositivi della Costituzione.

b) I criteri per la determinazione di detti minimi, al di sotto dei quali il lavoro non sarebbe tutelato in « tutte le sue forme e applicazioni », possono essere diversi (24). Quello di ricorrere alle clausole acquisite dalla contrattazione collettiva posta in essere liberamente dai sindacati, appare assai aderente alla realtà econo-

---

sono privi della tutela contrattuale, che hanno delle condizioni di lavoro inferiori a quelle poste dai contratti collettivi. [...] Se prendiamo ad esempio uno dei settori più progrediti nel campo economico, quello metalmeccanico, abbiamo potuto rilevare, che oltre il 25 per cento dei lavoratori addetti sono esclusi dalla tutela contrattuale. Abbiamo potuto rilevare che questa situazione è ancora più grave nelle zone del nostro paese che consideriamo depresse » (v. *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Discuss., seduta 30 aprile 1959, p. 6830, col. 2).

(23) Questa esigenza è stata sentita e bene illustrata dall'on. DALLE FAVE nel suo intervento nel dibattito sulla presente legge alla Camera (v. *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Discuss., seduta pomeridiana 29 aprile 1959, p. 6792, col. 2).

(24) In Francia ci si basa su un « bilancio-tipo » (budget-type), redatto da una apposita Commissione. (Cfr. *Aggiorn. Soc.*, [luglio] 1959, p. 406, rubr. 532). In Italia, una proposta di legge sui minimi salariali obiettivamente capace di tutelare tutti i lavoratori, però meno pratica di quella francese, era stata fatta già nel 1954 dagli onn. NOCE T., DI VITTORIO, SANZI, FOÀ ed altri, ma non ebbe seguito (*Atti Cam. Dep.*, II legisl., Doc. n. 895; il testo è riportato anche in *Rivista di diritto del lavoro*, 1954, III, p. 218). Dalla lettura dell'articolo 1 è possibile cogliere la diversa struttura di tale proposta rispetto alla legge testè approvata: « Tutti i lavoratori, indipendentemente dal sesso e dall'età, occupati nell'industria, nel commercio e nell'artigianato, lavoratori a domicilio o presso terzi, non potranno in nessun caso ricevere una retribuzione inferiore alle 100 lire orarie e alle 800 lire per il normale orario giornaliero di otto ore, comprensive della paga-base e della contingenza, qualunque sia la misura di questa nelle singole provincie ».

mica e sociale, anche se, come accenneremo tra poco, possa concretamente implicare notevoli difficoltà pratiche.

c) L'art. 39 della Costituzione attribuisce sì ai sindacati registrati la facoltà di stipulare contratti collettivi con efficacia « erga omnes », ma non pone loro alcun obbligo di contrattare, nè stabilisce che tale forma di contrattazione collettiva sia l'unica via per tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35), per garantire ai lavoratori una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro (art. 36) e per stabilire la durata massima della giornata lavorativa la quale anzi è sottratta alla libera contrattazione ed è riservata alla legge (art. 36).

Pertanto una legge sui minimi salariali e normativi oltre che essere perfettamente conforme agli artt. 35 e 36 della Costituzione non dovrebbe ritenersi contraria all'art. 39.

### LE IMPERFEZIONI DELLA LEGGE

Dopo aver rivendicato la legittimità costituzionale della legge testè approvata (25), non possiamo esimerci dal prospettare alcune sue imperfezioni.

1. Gli artt. 1 e 4 della legge impongono al Governo di uniformarsi a **tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi stipulati su scala nazionale e provinciale**. Questi contratti, devono essere depositati, a cura di una delle associazioni stipulanti, presso il Ministero del Lavoro che ne dovrà accertare l'autenticità e quindi provvedere alla pubblicazione in apposito bollettino (art. 3).

Quanti sono i contratti collettivi esistenti? Secondo un autore (26), la ricerca, il controllo e la pubblicazione dei soli contratti nazionali, voluta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle

---

(25) Le obiezioni riguardanti la conformità della legge con l'art. 76 della Costituzione sono quasi tutte cadute. Solo qualche voce isolata si è espressa in senso contrario durante il dibattito parlamentare. L'opinione prevalente è che la legge contenga addirittura un « eccesso di criteri » vincolativi per il Governo.

Di scarsa importanza ci sembra l'opinione sostenuta dall'on. ROBERTI (*Atti Cam. Dep.*, III legisl., Discuss., seduta pomeridiana 29 aprile 1959, p. 6772, col. 1) e da F. BOZZINI (*Corriere della Sera*, 29 aprile 1959, p. 1) secondo cui la legge violerebbe l'art. 40 della Costituzione che sancisce il diritto di sciopero nei limiti stabiliti dalla legge. « Lo sciopero — sostiene l'on. ROBERTI — è una attività che le parti svolgono nei confronti di una determinata situazione contrattuale o di una particolare norma che gli stessi sindacati hanno posto in essere, per interpretarla o per modificarla in sede di attuazione o rinnovazione. E' ammissibile invece — si chiede l'oratore — lo sciopero contro un contratto reso obbligatorio per legge? Non diventa uno sciopero contro la legge stessa? ».

A questi interrogativi ci sembra che la risposta sia semplice: coloro che vorranno ottenere di più dei minimi stabiliti dalla legge non occorre che scioperino contro la legge, ma contro i datori di lavoro.

(26) E. BALLETTI, in *Nuovi tentativi di regolamentazione ecc.*, cit., p. 19.

condizioni dei lavoratori, ha richiesto due anni e si tratta di ben 42 volumi.

Quanto tempo impiegherà ora il Ministero del Lavoro per esaminare tutta la massa dei contratti che saranno depositati, per scervere, categoria per categoria, le clausole che riguardano i trattamenti minimi da quelle che sono estranee al regolamento concreto del rapporto di lavoro?

Non vorremmo che questo colossale lavoro preparatorio finisca col rendere praticamente inoperante la legge, ciò che appunto avverrebbe se il decreto legislativo, che stabilisce i minimi ricavati dall'esame dei contratti collettivi, fosse emesso a distanza di qualche anno quando la dinamica dei prezzi e degli stipendi potrebbe già aver creato nuove situazioni e quindi nuove esigenze.

2. L'art. 2, stabilisce che le norme sui minimi salariali e normativi debbano venire emanate solo per quelle categorie per le quali risultino stipulati accordi economici e contratti collettivi.

Che avverrà per le altre categorie le quali saranno probabilmente le più bisognose di una minima tutela?

Una legge sui minimi salariali si giustifica proprio sul presupposto di poter estendere la regolamentazione giuridica del lavoro a tutta la massa dei lavoratori e non solo a quella parte di essa che, in base ai principi dell'art. 39, dovrebbe essere tutelata dai contratti collettivi (27).

La legge, come è esplicitamente detto nel suo titolo e come ha vigorosamente ribadito l'on. Rubinacci in qualità di relatore di maggioranza, al termine del dibattito svoltosi alla Camera (28), ha un carattere di transitorietà. Con ciò il legislatore si è quasi moralmente impegnato a dare rapida e completa attuazione all'art. 39 della Costituzione. A noi sembra, comunque, che anche quando detto articolo sarà reso pienamente operante e i sindacati registrati saranno messi nella possibilità di stipulare contratti collettivi con efficacia « erga omnes », una legge sui minimi salariali, a cui siano tolte le imperfezioni dell'attuale, si paleserà, forse, ancora necessaria, perchè, come provano l'esperienza francese e quella americana (29), la rete dei contratti collettivi difficilmente riesce a tutelare tutta la massa dei lavoratori.

Angelo Macchi

---

(27) Il difetto è stato avvertito ovviamente anche dall'on. RUBINACCI che, nella sua pregevole relazione di maggioranza, ha auspicato che l'esigenza delle categorie che rimarranno senza tutela venga soddisfatta mediante appositi disegni di legge (v. *Relazione della maggioranza*, in *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Doc. 567-A, presentata alla Presidenza il 13 aprile 1958, p. 6, col. 1).

(28) *Atti Cam. Dep.*, III legisl., Discuss., seduta 30 aprile 1959, pp. 6828 ss.

(29) Cfr. *Aggiorn. Soc.*, (luglio) 1959, p. 401 e p. 406, (rubr. 532).