

FOGLIO FEDERALE

Anno XXVI

Berna, 4 marzo 1943.

Volume I.

Si pubblica di regola una volta ogni 15 giorni. Prezzo: fr. 2.- l'anno per gli abbonati paganti al *Foglio ufficiale del Cantone Ticino* e per gli abbonati di lingua italiana al *Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni*, e fr. 10.- per i soli abbonati al *Foglio federale*. Rivolgersi all'Amministrazione del *Foglio ufficiale del Cantone Ticino* in Bellinzona.

4334

Messaggio

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro.

(Del 12 febbraio 1943.)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Ci preghiamo sottoporvi, col presente messaggio, un disegno di decreto federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro, decreto destinato a sostituire quello del 1° ottobre 1941.

I.

La validità del decreto federale del 1° ottobre 1941 concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro — decreto che era stato dichiarato urgente — scade il 31 dicembre 1943. Ci siamo perciò chiesti se dovevamo proporvene la proroga. Il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha consultato a questo proposito i Cantoni come pure le unioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Tutte le risposte che ha ricevute concludono in favore della proroga.

Da parte nostra, possiamo aderire a questo parere. Veramente il decreto federale del 1° ottobre 1941 non è stato finora applicato che in un piccolo numero di casi: due volte dal Consiglio federale e tre volte dai governi cantonali. Parecchie richieste sono tuttavia in sospeso presso le autorità federale e cantonali. Sarebbe però un errore

concludere che i circoli economici hanno dimostrato scarso interesse per questo nuovo strumento di pace sociale e che l'esperienza non ha dato i risultati attesi. Da un lato, adottato il decreto del 1° ottobre 1941, la Confederazione e i Cantoni dovettero ancora emanare le disposizioni esecutive necessarie. D'altro lato, secondo quanto l'esperienza insegna, la conclusione di un contratto collettivo di lavoro è generalmente preceduta da lunghi negoziati. Inoltre è normale che uno strumento giuridico nuovo, come quello che ci occupa, non si impone che dopo un certo periodo di tempo. Si può tuttavia affermare che dall'entrata in vigore del decreto del 1° ottobre 1941, l'idea di conferire carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro s'è fatta strada.

Gli accertamenti fatti permettono dunque di concludere che prima di prendere una decisione definitiva sarebbe opportuno di dare ancora una volta alle unioni professionali la possibilità di fare nuove esperienze. I Cantoni e le unioni che sono stati consultati si sono d'altronde pronunciati unanimemente nel senso che l'esperienza sia continuata al fine di ottenere risultati conclusivi, ciò che finora non fu possibile a cagione della breve durata di validità del decreto. Alcuni furono anzi del parere che, nelle circostanze attuali, la proroga provvisoria sia una vera necessità. In qualche raro caso fu espresso il desiderio che si adotti immediatamente una legislazione definitiva, e cioè che si sostituisca al decreto attuale, la cui validità è limitata, una legge di durata illimitata. L'opinione generale dei circoli interessati, alla quale noi aderiamo, sembra dunque propendere, per ora, per una pura e semplice proroga temporanea del decreto in vigore. Contrariamente a certi pareri isolati, desideriamo che questa decisione non sia presa in forza dei nostri poteri straordinari. Le obiezioni che sono state mosse a siffatto modo di procedere al momento dell'adozione del decreto attuale, hanno acquistato attualmente una consistenza ancor maggiore.

È per questo motivo che noi diamo all'Assemblea federale l'occasione di decidere essa stessa la proroga del decreto. Siamo, anzi, di parere che il nuovo decreto non dovrebbe essere dichiarato urgente poichè questa volta non si verificano le condizioni che giustificano un provvedimento siffatto. Per conseguenza, noi presentiamo già ora il nostro messaggio, per evitare che l'applicazione delle disposizioni in vigore dal 1° ottobre 1941 subisca un'interruzione dopo il 31 dicembre 1943. Senza voler fondare esagerate speranze sul conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro, si può dire, riassumendo, che questo nuovo istituto, destinato, insieme con altri, a mantenere la pace sociale, presenta accanto a certi innegabili inconvenienti anche notevoli vantaggi.

È dunque il caso di proseguirne l'esperienza.

II.

Proponendovi di prorogare la validità dei principi contenuti nel decreto del 1° ottobre 1941, non intendiamo certo sostenere che il decreto debba essere adottato senza modificazione alcuna. Per quanto si possa giudicare dalle poche esperienze fatte, il sistema scelto ha dato, in complesso, buona prova. La pratica ha tuttavia dimostrato l'opportunità di modificare l'una o l'altra delle disposizioni del decreto. L'inchiesta a cui abbiamo accennato all'inizio, eseguita tra i Cantoni e le unioni professionali, ci permise, d'altra parte, di esaminare tutta una serie di interessanti suggerimenti intesi a modificare e a completare il decreto su determinati punti.

Parecchi di questi suggerimenti potrebbero essere tenuti in conto in occasione della revisione del regolamento esecutivo del 16 gennaio 1942, revisione che sarebbe la conseguenza necessaria dell'adozione del disegno di decreto qui allegato; si tratta in modo particolare dei suggerimenti intesi a semplificare la procedura. Si dovrà parimente tenerne conto in modo costante nell'applicazione e nell'interpretazione delle disposizioni del decreto.

Lo studio delle modificazioni del decreto del 1° ottobre 1941 è stato affidato alla commissione di periti che era già stata incaricata di elaborare il disegno primitivo e la cui composizione è stata indicata nel nostro messaggio del 21 maggio 1941. Questa commissione si è limitata a proporre solamente lievi cambiamenti. Essa ha reputato — e noi siamo dello stesso parere — che per fare un'esperienza conclusiva sulla quale poter basare più tardi, con piena conoscenza di causa, le modificazioni del decreto, importava non modificarlo già oggi in modo sensibile, tanto nella forma quanto nel merito. Il fatto di aver tralasciato di considerare per il momento la maggior parte delle proposte giunteci non significa perciò che esse siano prive di valore.

Le proposte di modificazione si riferiscono essenzialmente a quattro punti e cioè: al campo d'applicazione del carattere obbligatorio generale; alla questione del quorum, alla competenza dei Cantoni ed al controllo dell'applicazione delle disposizioni che sono state dichiarate di carattere obbligatorio generale. Si tratta precisamente dei problemi più importanti e più complessi posti dal decreto.

Per quanto concerne anzitutto il campo d'applicazione occorre esaminare in modo particolare la questione delle aziende con personale misto. Per esempio, un contratto collettivo dichiarato obbligatorio per i pittori si deve sì o no applicare anche agli operai pittori che sono al servizio di una fabbrica di macchine? È vero che l'articolo 10 del decreto dispone già che ogni decisione che conferisce carattere obbligatorio generale a disposizioni di un contratto collettivo di lavoro deve indicare la professione e le aziende a cui esse si applicano. Sarebbe

tuttavia utile precisare in modo ancora più chiaro che la decisione è applicabile a un'azienda soltanto nella misura in cui la natura di quest'ultima lo giustifichi. La questione che segue si riferisce parimente al campo d'applicazione. L'articolo 2, terzo capoverso, prevede che il conferimento del carattere obbligatorio generale deve essere negato alle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro che fossero contrarie a disposizioni imperative delle leggi federali o di quelle cantonali. Una proposta è intesa a completare questa disposizione nel senso di vietare, in modo esplicito, il conferimento del carattere obbligatorio generale anche a quelle clausole che, senza essere contrarie a disposizioni imperative delle leggi federali o cantonali, impongono al datore di lavoro prestazioni che vanno oltre gli obblighi legali, per esempio il versamento per le ore straordinarie di un supplemento di salario superiore a quello del 25 per cento previsto dalla legge sul lavoro nelle fabbriche. A nostro parere, pur rimanendo nei limiti del testo attuale, è necessario esaminare attentamente in ogni singolo caso, e tenendo conto di tutte le circostanze, se a siffatte disposizioni può essere conferito carattere obbligatorio generale; è certo che in questi casi si impone una grande cautela. Riteniamo tuttavia che si andrebbe troppo lontano se si volesse escludere fin dall'inizio questa possibilità mediante una esplicita disposizione del decreto. A questo proposito, si deve poter aver fiducia nell'autorità competente. Siamo parimente del parere di prescindere dalla proposta intesa ad ammettere, in siffatti casi, il ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale.

Diverse proposte sono state presentate anche intorno al quorum previsto nell'articolo 2, secondo capoverso, del decreto. Gli uni vorrebbero che il quorum fosse più elevato, gli altri, invece, vorrebbero ridurlo a più modeste proporzioni. Non sorprende che questa disposizione sia discussa, poichè essa fu quella che nella pratica suscitò le maggiori difficoltà. Si può in perfetta buona fede avere un'opinione diversa per quanto concerne la proporzione di lavoratori e di datori di lavoro a cui un contratto collettivo deve applicarsi per poter essere dichiarato obbligatorio per l'insieme della professione. Devesi in ogni caso evitare qualsiasi formola che permetta d'imporre un contratto a cerchie importanti di datori di lavoro e di lavoratori che vi sarebbero contrari. Il testo attuale dell'articolo 2, secondo capoverso, garantisce nel modo più assoluto che, di massima, ai contratti la cui applicazione non concerne che le minoranze delle professioni interessate, non potrà essere conferito carattere obbligatorio generale. D'altra parte, nell'esigere la prova che il quorum è stato raggiunto si dovrebbe evitare di procedere in modo troppo burocratico; una certa libertà di apprezzamento dovrebbe essere lasciata all'autorità competente. Sarebbe chiedere troppo se, per accertare che il quorum è stato raggiunto, si dovesse ogni volta far allestire una statistica; ciò cagio-

nerrebbe infatti una perdita di tempo e spese notevoli. Esigenze di questo genere discrediterebbero rapidamente il nuovo istituto. L'articolo 2, secondo capoverso, dovrebbe dunque essere mantenuto nel suo testo attuale, ma con una piccola aggiunta, la quale dovrebbe dare un po' più di latitudine all'autorità chiamata a decidere se il quorum è raggiunto o no.

Divergenti sono parimente le opinioni sulla questione di sapere quale autorità, federale o cantonale, deve essere competente a conferire il carattere obbligatorio generale. Gli uni raccomandano di estendere la competenza delle autorità cantonali a scapito di quella del Consiglio federale; gli altri vorrebbero conservare ai Cantoni unicamente i diritti d'iniziativa e d'opposizione. A nostro parere, le esperienze fatte nell'ambito cantonale non permettono ancora di proporre uno spostamento delle competenze in un senso o nell'altro. Una ripartizione diversa delle competenze tra la Confederazione ed i Cantoni non potrebbe essere prospettata che sulla base di dati più completi intorno all'uso fatto dai Cantoni dei poteri di cui dispongono in forza dell'articolo 3, primo capoverso, del decreto. Sarebbe perciò prematuro modificare il testo attuale dell'articolo 3.

Anche per quanto concerne il controllo dell'applicazione delle disposizioni a cui è stato conferito carattere obbligatorio generale, i pareri divergono notevolmente gli uni dagli altri. Se, da un lato, si domanda un più vigilante controllo ed una più severa repressione delle infrazioni, dall'altro, si suggerisce di sopprimere ogni possibilità di conferire carattere obbligatorio generale alle disposizioni relative al controllo dell'osservanza del contratto (articolo 17, primo capoverso, seconda frase); secondo i fautori di quest'ultima tesi, le disposizioni di contratti collettivi ai quali è stato conferito carattere obbligatorio generale non dovrebbero fruire di garanzie più estese di quelle di cui godono altre disposizioni di diritto civile. Infine, prevalse la considerazione, doversi fare, in questo campo come negli altri, nuove esperienze. Fu tuttavia fatto parimente rilevare che anche dopo il conferimento del carattere obbligatorio generale, le disposizioni di un contratto collettivo di lavoro dovrebbero conservare il carattere di disposizioni di diritto privato, e che lo Stato non dovrebbe perciò accordar loro un trattamento privilegiato. Per contro, le parti dovrebbero ricorrere maggiormente al controllo eseguito dalle associazioni stesse, così come è permesso dall'articolo 17 del decreto.

Oltre a questi quattro punti principali, le risposte dei Cantoni e delle associazioni hanno considerato diverse altre questioni di minore importanza; non ci sembra però che la loro trattazione s'imponga già sin d'ora. Accenneremo tuttavia alla proposta d'imporre alle parti un obbligo generale e assoluto di serbare la pace tra loro, mentre l'arti-

colo 15 attuale prescrive questo obbligo solamente per quanto concerne i punti regolati dalle disposizioni a cui è stato conferito carattere obbligatorio generale. Queste clausole devono per ora conservare il carattere di disposizioni di diritto privato, vale a dire esse non devono fruire di garanzie particolari da parte dello Stato; non ci sembra perciò opportuno limitare i diritti delle parti in materia di difesa delle loro rivendicazioni più di quanto non lo faccia il presente articolo 15, tanto più che finora il tempo non ha permesso di giudicarne gli effetti; la sua insufficienza non è in tal modo punto dimostrata.

III.

Non ci rimane che commentare brevemente il testo del nostro disegno di decreto.

Poichè il nuovo decreto deve essere sottoposto al referendum, occorre che esso formi un tutto, vale a dire che contenga tutte le disposizioni del decreto del 1° ottobre 1941, tanto quelle che rimangono immutate quanto quelle che subiscono modificazioni. Per questo motivo, il disegno che vi presentiamo non è inteso a prorogare e a modificare il decreto del 1° ottobre 1941, bensì a sostituirlo. Le osservazioni che seguono si limitano pertanto a considerare le disposizioni che differiscono dal testo attuale.

Articolo 2, secondo capoverso. Abbiamo inserito nella terza linea le parole « l'autorità competente ritiene che ». In tal modo, l'autorità competente disporrà di una certa libertà di apprezzamento quando si tratta di accertare se, in base alle allegazioni dei richiedenti, il quorum prescritto è stato raggiunto. L'esperienza ha dimostrato la necessità di questo emendamento. D'altra parte, è superfluo avvertire che l'autorità competente dovrà continuare ad osservare la massima prudenza nell'applicazione dell'articolo 2, secondo capoverso.

Articolo 10. La prima frase diventa ora il primo capoverso. Il nuovo capoverso secondo comincia con la frase seguente: « La decisione può riferirsi soltanto alle aziende del ramo d'attività al quale il contratto si applica od alle aziende alle quali, per la loro natura e per il lavoro fornito, si giustifichi la sua applicazione ». Con questa aggiunta si vuole ottenere una maggiore garanzia, nel senso che nel delimitare il campo d'applicazione dei contratti collettivi di lavoro a cui è stato conferito carattere obbligatorio generale, non si dimentichi di tener in debito conto le condizioni speciali delle aziende con personale misto.

Il precedente capoverso secondo, diventa il terzo ed è completato come segue: « Rimangono riservate le modificazioni non importanti a cui le parti contraenti abbiano espressamente consentito ». Dalle espe-

rienze fatte è risultato che questa aggiunta era necessaria. Deve poter essere lecito, col consenso delle parti, modificare lievemente le disposizioni che tornano in linea di conto per il conferimento del carattere obbligatorio generale, senza che ciò implichi l'obbligo di ricominciare tutta la procedura.

Articolo 21. Le due ultime frasi del testo attuale sono abrogate. Ciò non vuol tuttavia significare che in avvenire l'autorità competente dovrà, in ogni caso di proroga della dichiarazione del carattere obbligatorio generale, fare una nuova inchiesta completa, al fine di determinare se le condizioni richieste per la dichiarazione sono osservate.

Per contro, l'articolo è completato da una disposizione che permette, in caso di proroga della decisione, di non più pubblicare integralmente le clausole del contratto il cui testo è spesse volte molto lungo. È lecito attendersi dagli oppositori alla proroga che consultino il testo del contratto nell'organo dove è stato pubblicato al momento della presentazione della prima domanda e il cui nome sarà indicato nel corso della procedura d'opposizione.

Articolo 26, primo capoverso. Speriamo di poter fissare l'entrata in vigore del nuovo decreto al 1° gennaio 1944; poichè il decreto del 1° ottobre 1941 cessa di aver effetto a questa data, si eviterebbe in tal modo una soluzione di continuità.

Come abbiamo fatto osservare all'inizio di questo messaggio, la validità del nuovo decreto dovrà essere di durata limitata. Quella del decreto del 1° ottobre 1941 era limitata a due anni e un quarto; praticamente però si trovò ridotta a meno di due anni. Infatti, la Confederazione ed i Cantoni hanno dovuto prendere le misure esecutive necessarie prima di essere in grado di ricevere le domande intese a conferire carattere obbligatorio generale a contratti collettivi. Questa volta proponiamo una durata di validità un po' più lunga, e cioè di tre anni. Sarà in tal modo possibile osservare da ogni aspetto il funzionamento e gli effetti del nuovo istituto.

* * *

Fondandoci su quanto precede, vi raccomandiamo di adottare il disegno di decreto federale qui allegato che permette di conferire carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro.

Gradite, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, i sensi della nostra alta considerazione.

Berna, 12 febbraio 1943.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione: Cello.

Il Cancelliere della Confederazione: G. Bovet.

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale ai contratti collettivi di lavoro. (Del 12 febbraio 1943.)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1943 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 05 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 4334 |
| Numéro d'objet | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 04.03.1943 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 67-73 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 150 888 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.