

FOGLIO FEDERALE

Anno XLIII

Berna, 13 ottobre 1960.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—, semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto chèques postali XI 690.

8113

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale a sostegno di un disegno di legge sul lavoro nell'industria, l'artigianato e il commercio (legge sul lavoro)

(Del 30 settembre 1960)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Con la vostra mozione 4/19 giugno 1958, ci avete dato l'incarico di allestire un disegno di legge sul lavoro nell'industria, l'artigianato e il commercio (legge sul lavoro); ci pregiamo di sottoporvi, mediante il presente messaggio, il testo domandato.

Il 5 aprile 1960, l'Unione sindacale svizzera e la Federazione delle società svizzere degli impiegati hanno consegnato un'iniziativa popolare per la riduzione della durata del lavoro (FF 1960, 717). L'iniziativa è intesa a sostituire all'articolo 34, capoverso 1, Cost. una disposizione transitoria, grazie alla quale le norme concernenti la durata del lavoro — date nella legge sul lavoro nelle fabbriche e nella legge sulla durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate ed altre imprese di trasporto e di comunicazione — dovrebbero essere modificate così da ridurre di almeno quattro ore, entro il 1962, la settimana normale di lavoro. Parallelamente si dovrebbe disciplinare per legge, entro lo stesso termine, la durata del lavoro nel commercio e nell'artigianato, curando segnatamente di non superare le 44 ore settimanali per il personale tecnico e gl'impiegati commerciali. L'iniziativa, in somma, verte unicamente sulla questione del massimo normale di lavoro nell'industria, l'artigianato e il commercio. Ma tale questione può essere adeguatamente risolta solo nell'ambito di un disciplina-

mento generale della durata del lavoro, il quale soddisfa la vostra mozione 4/19 giugno 1958, invitante a predisporre un disciplinamento della durata del lavoro rispondente all'evoluzione economica. Fondandoci su questo argomento vi proponiamo di esaminare senza indugi il presente disegno di legge e di differire invece la discussione dell'iniziativa popolare summenzionata.

A. INTRODUZIONE

1. Evoluzione e stato attuale della tutela giuridica del lavoro

a. La legislazione sulla protezione dei lavoratori ha inizio da noi, così come negli altri Stati industriali, agli albori dell'800, di pari passo con l'industrializzazione; prima non s'erano avuti se non degli abbozzi rudimentali. Le nostre leggi, come le analoghe leggi estere, si limitarono, agli inizi, ad assicurare la protezione dei fanciulli e delle donne, cui il lavoro nelle fabbriche minacciava i danni più gravi; la particolare importanza attribuita alla protezione dei giovani risulta palese anche dall'articolo 34, capoverso 1, Cost. che accorda alla Confederazione il diritto di statuire disposizioni uniformi sul lavoro nelle fabbriche. La protezione dei lavoratori adulti fu posta in atto, la prima volta, in quell'importantissimo periodo della storia della nostra legislazione, che vide l'emanazione delle leggi cantonali sul lavoro nelle fabbriche: incomincia, nel 1840, Zurigo, seguono Glarona, Basilea Città, Basilea Campagna, Sciaffusa, Argovia e Ticino. Giova segnalare particolarmente la legge glarone del 1848 sul lavoro nei cotonifici, la quale instaurava la giornata normale di lavoro per gli adulti, disciplinando così la durata del lavoro nell'industria. Le leggi cantonali sul lavoro nelle fabbriche recavano inoltre delle disposizioni sulla prevenzione degli infortuni, l'inizio e la fine della giornata lavorativa, i termini di disdetta, la compilazione dei regolamenti di fabbrica, l'approvazione dei medesimi da parte dell'autorità e molte altre materie. In quello stesso torno di tempo nasceva pure la legislazione sulla protezione dei lavoratori nelle aziende e attività particolarmente pericolose, toccando, come primo settore, quello della fabbricazione dei fiammiferi (Zurigo 1847, poi San Gallo, Berna e Svitto). Contemporaneamente a queste norme di tutela, s'andavano frattanto emanando, soprattutto nei Cantoni cattolici, le prime leggi per la santificazione della domenica, il riposo settimanale e i giorni festivi ufficiali, le quali, ancorchè indirizzate a scopi religiosi, ridondarono, con lo sviluppo che ebbero, a vero beneficio dei lavoratori.

All'inizio dell'ottavo decennio del secolo scorso, la tutela giuridica del lavoro aveva raggiunto, nell'una o nell'altra forma, una notevole piechezza. La Costituzione federale del 1848 non sanciva alcuna competenza centrale in questo settore cosicchè i Cantoni sensibili alla tematica del lavoro rimanevano liberi d'inoltrarsi per vie nuove e di far messe di espe-

rienze, le quali poi si sarebbero rivelate utili sia agli altri Cantoni sia, più tardi, alla Confederazione. Si venivano in tal modo creando delle differenze sensibili tra i Cantoni in merito all'estensione e all'efficacia della tutela operaia, con la conseguenza che l'industria diveniva meno competitiva in quei Cantoni che avevano posto maggiori limiti alla durata del lavoro; donde, a datare dal 1855, ripetuti tentativi di stabilire un concordato intercantonale, rimasti tutti, peraltro, senza effetto alcuno.

b. La revisione costituzionale del 1874 rappresenta un momento decisivo nell'evoluzione della tutela giuridica del lavoro nel nostro paese; per essa è conferito alla Confederazione il diritto di «statuire disposizioni uniformi sull'impiego dei fanciulli nelle fabbriche e sulla durata del lavoro di persone adulte nelle medesime [...] e] il diritto di emanare dispositivi per la protezione degli operai contro l'esercizio di industrie malsane e pericolose» (art. 34, cpv. 1, Cost.).

Il nuovo disposto costituzionale ha consentito la statuizione di una serie di leggi federali, influenzate tutte dal complesso delle legislazioni cantonali e non poco anche dalle norme legali parallele già in vigore negli altri Stati industriali. È data per prima la LF del 23 marzo 1877 (RU 3, 241) sul lavoro nelle fabbriche, accettata in votazione popolare il 21 ottobre 1877 con 181 204 sì contro 170 857 no, posta in vigore il 1° gennaio 1878 e rimasta valida quasi per un trentennio senza esigere modificazioni. Seguono la LF del 23 dicembre 1879 (RU 5, 31) sulla fabbricazione dei fiammiferi fosforici (enì è dapprima sostituita la legge del 22 giugno 1882 [RU 6, 499] su la fabbricazione e la vendita dei fiammiferi e poi quella omonima del 2 novembre 1898 [CS 8, 113]) e la LF del 25 giugno 1881 (RU 5, 562) su la responsabilità civile dei fabbricanti (completata dalle leggi del 26 aprile 1887 [RU 10, 165] per l'estensione della responsabilità civile e del 26 giugno 1902 [RU 19, 334] concernente il pagamento dei salari e le multe nelle imprese sottoposte alla responsabilità civile).

Queste leggi, massimamente intese a proteggere i lavoratori di fabbrica, sono state precedute, per il settore professionale più ristretto dei ferrovieri, dalla LF del 23 dicembre 1872 (CS 7, 3) sulla costruzione e l'esercizio delle strade ferrate, la quale stabilisce che una domenica su quattro sia, per il personale d'esercizio, giorno di riposo. L'ordinamento stabilito da detta legge, che si fondava nell'articolo 26 Cost., fu poi via via adeguato mediante le leggi del 1890, 1902 e 1920 (CS 8, 148) sulla durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate ed altre imprese di trasporto e di comunicazione, radicate contemporaneamente anche nell'articolo 36 Cost. Mentre la legge del 1887 sul lavoro nelle fabbriche permaneva a lungo, come s'è detto, senza mutazione alcuna, le disposizioni legali speciali, emanate dalla Confederazione per la tutela del personale delle imprese di trasporto e la protezione dei fiammiferai erano profondamente rimaneggiate.

A lato della legislazione federale sul lavoro nelle fabbriche e della legislazione federale speciale citata, le disposizioni cantonali sulla stessa materia, espressamente menzionate nelle costituzioni cantonali di Zurigo, Berna, Untervaldo Sottoselva, Appenzello Esterno, San Gallo, Turgovia e Vallese, conservavano un notevole margine applicativo, come quelle che disciplinavano soprattutto l'impiego della mano d'opera femminile e degli apprendisti. Delle norme per la protezione delle operaie furono emanate nei Cantoni di Basilea-Città (1884, 1888, 1905), San Gallo (1893, 1925), Zurigo (1894), Lucerna (1895), Soletta (1896), Neuchâtel (1896, 1901), Argovia (1903), Berna (1908) e Appenzello Esterno (1908); queste norme ripetevano all'incirca quelle parallele della legge federale sul lavoro nelle fabbriche, estendendole alla mano d'opera femminile impiegata altrimenti. Le prime disposizioni legali per la protezione degli apprendisti furono date dal Cantone di Neuchâtel nel 1890: analoghe prescrizioni furono poi introdotte nelle legislazioni di quasi tutti i Cantoni. Ma dette disposizioni cantonali furono sostituite dalla legge federale del 26 giugno 1930 sulla formazione professionale (CS 4, 35) la quale reca buon numero di disposti intesi alla tutela degli apprendisti. Nello stesso periodo s'andavano allestendo delle leggi per la protezione dei lavoratori adulti di sesso maschile, nei Cantoni di Untervaldo Sopraselva (1887), Untervaldo Sottoselva (1888), Glarona (1892, 1923) e Ticino (1912); Vaud (1907) e Friburgo (1919) commettevano detto ufficio ai Comuni.

c. Frattanto, in campo federale, si riprendevano, attorno al 1900, gli sforzi per incrementare la tutela giuridica del lavoro, sforzi fomentati dalla mozione Studer (1904) concernente la revisione della legge sul lavoro nelle fabbriche. Nel 1908 è adottato l'articolo 34 *ter* Cost. che conferisce alla Confederazione il diritto di statuire prescrizioni uniformi nel settore delle arti e dei mestieri.

Il 1° aprile 1905, la legge sul lavoro nelle fabbriche è completata con disposizioni che limitano il lavoro di sabato; il 18 giugno 1914, essa viene sostituita dalla nuova legge omonima (CS 8, 3) ¹⁾, la quale tuttavia entra in vigore soltanto il 1° gennaio 1920. Tale notevole ritardo è stato cagionato dal fatto che le sue prescrizioni sulla durata del lavoro erano state, a loro volta, sostituite, nelle more dell'entrata in vigore, dalla legge federale del 27 giugno 1919 (durata del lavoro nelle fabbriche [CS 8, 11]), la quale istituiva la settimana lavorativa normale di 48 ore, abolendo la giornata di 10 ore, prevista dalla legge del 1914. Il 3 ottobre 1919, il Consiglio federale, innovando rispetto alla vecchia legge, emana un regolamento (CS 8, 24) per l'applicazione della legge federale sulle fabbriche, il quale, a sua volta, estende ancora la tutela giuridica dell'operaio.

Nei settori delle arti e mestieri, le autorità federali, in base all'articolo 34 *ter* (vecchio) Cost. e a cagione dell'istituzione (1919) dell'Orga-

1) Detta qui di seguito semplicemente «legge sulle fabbriche».

nizzazione internazionale del lavoro, statuiscono una serie di leggi, intese a disciplinare singoli aspetti della protezione dei lavoratori, in consonanza con quanto è richiesto dalle convenzioni internazionali che il nostro Paese intende ratificare. Trattasi della legge del 31 marzo 1922 sull'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e mestieri (CS 8, 200), di quella del 26 settembre 1931 sul riposo settimanale (CS 8, 121), di quella del 28 marzo 1934 concernente l'indicazione del peso sui grossi colli trasportati per battello (CS 8, 368), della legge del 24 giugno 1938 sull'età minima dei lavoratori (CS 8, 211) e, infine, di quella del 12 dicembre 1940 sul lavoro a domicilio (CS 8, 223). Per la tutela del lavoro nelle imprese di trasporto giova segnalare, oltre alla succitata legge del 6 marzo 1920 sulla durata del lavoro in dette imprese, l'ordinanza del 4 dicembre 1933 concernente la durata del lavoro e del riposo dei conducenti di professione (CS 8, 191), emanata sul fondamento dell'articolo 37 bis, Cost. e della legge federale del 15 marzo 1932 sulla circolazione degli autoveicoli e dei velocipedi. Per contro non v'è alcuna disposizione protettiva del lavoro agricolo e forestale, lacuna questa non certo colmata dall'articolo 100 della legge federale del 3 ottobre 1951 sul promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale (RU 1953, 1133), che concerne solo la prevenzione degli infortuni.

Occorre poi registrare che sono state rifiutate, in votazione popolare, la legge del 27 giugno 1919 per un disciplinamento delle condizioni di lavoro, la quale sanciva disposizioni minute circa alla formazione dei salari, la legge del 1° luglio 1922 per la modificazione dell'articolo 41 della legge sulle fabbriche, intesa a permettere alla Confederazione di portare, quando sembrasse opportuno, la settimana lavorativa fino a 54 ore, e, infine, l'iniziativa popolare del 14 settembre 1955 per l'introduzione della settimana di 44 ore (riduzione delle ore lavorative).

Dall'inizio del secolo, come s'è sviluppata la legislazione federale per la tutela del lavoro, così han prosperato le legislazioni cantonali, in direzioni differenti ma soprattutto, s'intende, in quelle per le quali la Confederazione non aveva fatto uso del suo potere legislativo: Basilea-Città dà, nel 1920, una legge sul lavoro e, nel 1931, una sulle vacanze; Vallese (1933) e Vaud (1944) statuiscono delle leggi generali per la protezione operaia; nel 1936 e 1953, il Cantone Ticino emana delle leggi molto più complete per la tutela del lavoro e Glarona ammoderna, nel 1947, la sua legge del 1923 sulla protezione dei lavoratori; l'esempio basilese fa scuola e più della metà dei Cantoni propongono un disciplinamento pubblicistico delle vacanze; diversi Cantoni poi stabiliscono prescrizioni speciali per il personale dei cinematografi, per assicurare la tutela operaia di categoria — ad esempio nell'industria alberghiera — per disciplinare, attraverso l'ordinamento sulla chiusura dei negozi, il lavoro nel commercio al minuto; inoltre la protezione dei lavoratori è largamente considerata nelle prescrizioni concernenti l'appalto dei lavori per conto delle amministrazioni cantonali e comunali.

d. Grazie alla revisione degli articoli costituzionali economici, accettata dal popolo nella votazione del 6 luglio 1947, la Confederazione è competente a garantire, in larghissima misura, la tutela giuridica del lavoro; difatti l'articolo 34 *ter*, capoverso 1, lettera a, l'abilita a legiferare sulla protezione degli impiegati e, più semplicemente, dei lavoratori. Ciò significa che il campo offerto alla legislazione federale non è più segnato da alcuna limitazione costituzionale, come, per contro, avveniva nel regime anteriore al 1947, che delimitava esattamente i settori economici in cui era consentito alla Confederazione di dare norme di diritto pubblico: segnatamente quelli delle fabbriche (art. 34, cpv. 1, Cost.), delle arti e mestieri nella massima accezione dei termini (art. 34 *ter* Cost., vecchio testo), dei trasporti e delle comunicazioni (art. 26 e 36 Cost. e, per gli autotrasporti, 37 *bis* Cost.).

II. Necessità d'una legge generale sul lavoro

1. Una legge generale sul lavoro risponde a due necessità fondamentali: innanzi tutto a quella d'estendere il campo applicativo della legislazione federale per la tutela del lavoro su tutti i salariati dell'industria, del commercio e dell'artigianato; in secondo luogo a quella d'ammendarne le differenti norme. Al Consiglio federale è stato del resto commesso, per la mozione parlamentare 4/19 giugno 1958, di allestire un disegno di legge sul lavoro nell'industria, l'artigianato e il commercio.

2. Il censimento federale delle aziende del 1955 ha accertato che nei settori industriale, artigianale, commerciale, bancario, assicurativo e dei trasporti e servizi operavano 264 022 aziende, occupanti 1 594 644 dipendenti; orbene, in quello stesso anno, si contavano solo 11 889 aziende, con 587 998 dipendenti, sottoposte alla legge del 18 giugno 1914 sulle fabbriche, cosicchè, anche tenuto conto delle imprese e dei salariati disciplinati dalla legge del 6 marzo 1920 concernente la durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate e delle altre imprese di trasporto e di comunicazione, risultava che solo 1/15 delle aziende e 2/5 dei salariati erano al beneficio di un'adeguata tutela giuridica sul piano federale, comportante anche un ordinamento della durata del lavoro. È dunque provato che per la stragrande maggioranza dei salariati — e, segnatamente, per importanti categorie di lavoratori del commercio e dell'artigianato — un tale regime protettivo è tuttora mancante. Notiamo, di transenna, che la limitazione del campo applicativo del diritto federale in questa materia ha occasionalmente condotto, in passato, ad un'interpretazione estensiva della legge sul lavoro nelle fabbriche, grazie alla quale si arrivava ad offrire a talune categorie di artigiani la tutela giuridica sancita in detta legge. È palese comunque che il regime attuale viola il principio dell'uguaglianza giuridica e richiede perciò urgentemente che la legislazione federale per la tutela del lavoro, s'abbia, di massima, ad estendere a tutti i salariati.

Dall'evoluzione della legislazione, che abbiamo tracciato in sinossi più sopra, appare come le lacune del diritto federale siano state parzialmente colmate, in modi diversi, dalle disposizioni cantionali. Ma l'accennata diversità materiale ed applicativa delle legislazioni cantionali ha cagionato un frazionamento spinto del diritto e se anche, in origine, molte di quelle diversità potevano essere in funzione di contingenze particolari, ora che queste particolarità sono superate, esse appaiono obsolete. Rarissime sono invero oggi le diversità tra le disposizioni cantionali, le quali siano ancora giustificate da persistenti particolarità materiali e regionali, da speciali condizioni economiche e sociali, travolte ormai, pressochè totalmente, dal processo d'unificazione della vita economica svizzera, dattosi in questi ultimi decenni. Concludendo, le numerose differenze e ineguaglianze esistenti tra le singole legislazioni cantionali appaiono incompatibili con l'attuale situazione economica.

3. S'è detto sopra che non solo bisogna estendere il campo d'applicazione della tutela giuridica del lavoro, ma che bisogna anche ammodernarne le singole disposizioni. Le leggi federali vigenti in materia presentano già delle notevoli differenze per quanto s'attiene alla delimitazione del campo applicativo, cosicchè le differenti prescrizioni particolari interferiscono sovente: questo difetto non potrà essere tolto se non mediante una codificazione sistematica. Inoltre, la legge sul lavoro nelle fabbriche, la quale, se si traslascia la legge sulla durata del lavoro nei trasporti, è sola a statuire un disciplinamento della durata del lavoro, non risponde più ormai, per diversi aspetti, alle esigenze dell'attività industriale; ne conseguono molteplici difficoltà e insufficienze d'applicazione. Bisogna insistere, ancorchè non s'intenda punto con ciò anticipare la discussione contenutistica del disegno di legge, sulla necessità di adattare la disciplina della durata del lavoro alla settimana di cinque giorni, sempre più largamente accettata, sull'urgenza di rispondere alle richieste di un'organizzazione più elastica del lavoro straordinario e accessorio, di quello a squadre e del lavoro continuo, come anche sull'opportunità di soddisfare le esigenze di un ordinamento più funzionale delle pause, tenendo conto dei bisogni dei lavoratori che abitano lontano dal luogo di lavoro. Già questa tematica sarebbe bastata a giustificare una revisione della legge sul lavoro nelle fabbriche, ma, come già s'è detto, una tale revisione non sarebbe stata sufficiente, in quanto appare ormai indispensabile l'allestimento di un regime completo di tutela del lavoro, valido per l'insieme dell'industria, dell'artigianato e del commercio e raccolto in una legislazione conclusa unitariamente e organicamente articolata.

4. Durante questi ultimi decenni, ma soprattutto a contare dalla fine della seconda guerra mondiale, il disciplinamento collettivo del rapporto di lavoro ha avuto un'evoluzione considerevole: non solo il numero dei contratti collettivi di lavoro è aumentato di molto, ma anche si è

estesa continuamente la materia ch'essi disciplinano, passata ormai dai salari e dalla durata del lavoro — che però continuano a formare il nucleo contrattuale principale — alle vacanze, ai giorni feriatati pagati e alle prestazioni sociali. Ma i contratti collettivi, per importanti che siano ai fini della pace sociale e della cooperazione tra datori e prestatore di lavoro, non potranno mai farsi tali da rendere completamente inutile una tutela pubblicistica dei rapporti di lavoro che consenta di apprestare le norme indispensabili a salvaguardare il bene comune. L'argomento vale non soltanto per quelle categorie d'aziende e di lavoratori che hanno contratti collettivi incompleti, o che non ne hanno punto (ed è questo il caso di buona parte degli impiegati), ma bensì per l'insieme delle aziende e dei lavoratori, in quanto l'igiene del lavoro, la durata massima del medesimo, la proibizione del lavoro notturno e festivo ed infine, e soprattutto, la protezione delle donne e dei giovani, non possono essere adeguatamente assicurate se non mediante disposizioni di diritto pubblico. Anche quanto alla durata appare la superiorità della legge, infatti la vita del contratto collettivo, che è sempre stipulato a tempo, è scandita dalla necessità dei rinnovi, donde consegue il pericolo che s'abbiano ad avere intervalli di carenza del diritto. La pubblicazione della tutela giuridica del lavoro non inepperà comunque affatto lo sviluppo del diritto collettivo, poichè il legislatore lo terrà sempre nella dovuta considerazione e si restringerà ad emanare le disposizioni minime indispensabili, ad apprestare le fondamenta sulle quali le associazioni padronali e operaie possano elevare, mediante il contratto collettivo, un sistema più completo a beneficio dei lavoratori.

5. All'elenco delle ragioni che inducono a rivedere il sistema attuale, giova aggiungere qualche considerazione sulle conseguenze secondarie favorevoli della revisione stessa. Il diritto del lavoro appare, ove lo paragoniamo ad altre parti del sistema giuridico, come una zona ancora nuova, poco esplorata, destinata però a divenire viepiù importante con l'accrescersi della funzione della mano d'opera in quanto fattore di produzione — tanto che già si progetta di rivedere il titolo del Codice delle obbligazioni consacrato al contratto di lavoro, parallelamente alla statuizione della nuova legge. Orbene, la necessità di raggruppare delle norme disperse sinora nella legge sulle fabbriche e in molte altre leggi federali emanate in epoche diverse, per riformularle in disposizioni legali estremamente precise ed organiche, così da poterle comporre in una codificazione sistematica e completa della tutela del lavoro, non solo si rivelerà fruttuosa dal punto di vista applicativo ma, prima di tutto, varrà come potente stimolo della ricerca teorica, sentita ormai come assolutamente necessaria. Anche il miglioramento del sistema dei rimedi giuridici apparirà utilissimo per lo sviluppo del diritto materiale e darà modo di chiarire numerosi problemi circa ai quali attualmente le opinioni divergono.

6. Un'altra conseguenza favorevole dell'istituzione di un disciplinamento esteso della tutela del lavoro, adeguatamente ammodernato e concluso in un'organica codificazione, è quella della chiarificazione della situazione della Svizzera nei rispetti delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Fummo sempre, e lo siamo tuttavia, dell'opinione che convenga esaminare partitamente, caso per caso, se le disposizioni delle convenzioni adottate da detta organizzazione non siano in contraddizione con lo stato e i bisogni della nostra economia, le condizioni del lavoro in Svizzera o la struttura federativa del nostro Paese. Sempre invece, ove questa opposizione non si dia, noi ci sforzeremo, così come è detto nel nostro rapporto del 5 gennaio 1950 sulla ratificazione di alcune convenzioni internazionali (FF 1950 I, franc. 21, ted. 22), di tenere nel maggior conto possibile, per elaborare la nostra legislazione sociale, le norme poste dall'Organizzazione internazionale del lavoro. Per quanto s'attiene alla legislazione sul lavoro, noi studiamo, ogni volta che se ne dà l'occasione, se siano realizzate o no le condizioni che consentono alla Svizzera di ratificare una convenzione internazionale cui essa ancora non partecipi.

III. Elaborazione del disegno di legge

L'articolo 34 *ter* Cost. (vecchio), adottato in votazione popolare il 5 luglio 1908, conferiva alla Confederazione il diritto di stabilire una legislazione uniforme nel dominio delle arti e mestieri ed apriva intero, alla legislazione federale, il campo della protezione dei lavoratori, che, sino allora, era rimasto limitato alle fabbriche (art. 34, cpv. 1, Cost.) e alle imprese di trasporto e di comunicazione (art. 26 e 36, Cost.). Il 30 novembre 1908, una conferenza, che adunava i rappresentanti del Dipartimento federale dell'industria e dei gruppi economici interessati, stabilì un programma per la condenda legislazione sulle arti e i mestieri; essa reputò d'interesse preminente la statuizione di una legge sulla concorrenza sleale e di una sul tirocinio, il soddisfacimento di diversi postulati concernenti la protezione dell'impresa artigianale e l'allestimento di una legge sulla protezione dei lavoratori. Mentre la legge sulla formazione professionale era emanata nel 1930 (CS 4, 35) e quella sulla concorrenza sleale, nel 1943 (CS 2, 935), realizzando così i postulati principali, i lavori preparatori per l'allestimento della legge sul lavoro poterono essere conclusi solo ora. Ingenti furono infatti le difficoltà che si sono dovute vincere per tener adeguato conto dell'estrema varietà delle condizioni aziendali e delle particolarità regionali o locali. Frattanto la legislazione federale s'andava arricchendo di una serie di disposizioni particolari, concernenti la protezione dei lavoratori nelle arti e mestieri, ed emanate in conseguenza della ratificazione di convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

La preparazione della legge federale sul lavoro progredì molto lentamente. Il *primo disegno* fu presentato nel 1918 dall'Unione svizzera delle arti e dei mestieri: era un corpo ristretto di norme-cornice, che tendeva innanzitutto ad accordare ai gruppi professionali una larga autonomia, commettendo loro l'ufficio di regolare particolareggiatamente i rapporti di lavoro mediante i contratti collettivi, destinati, in gran misura, ad essere resi d'obbligatorietà generale e ad essere elevati effettivamente al rango di disposizioni di diritto pubblico. Dieci anni dopo fu pubblicato uno *studio di F. Horand*, condotto per invito dell'Associazione svizzera degli impiegati, il quale receiva dei postulati e delle direttive, intesi all'allestimento di una legislazione per la protezione degli impiegati. Nel 1929, l'Associazione svizzera dei sindacati evangelici rendeva pubblico un *progetto del prof. W. Hug*, molto completo e, per diversi aspetti, fondamentale, concernente una legge sulla protezione degli operai nelle arti e nei mestieri.

Non appena la legge federale del 26 giugno 1930 sulla formazione professionale fu perfezionata, le autorità iniziarono, senza indugio, l'opera preparatoria per quella sul lavoro. Nel 1931, l'avvocato Pfister, già direttore dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), fu incaricato di allestire un progetto. L'*avamprogetto Pfister* di legge sul lavoro nel commercio e nelle arti e mestieri, fu reso di pubblica ragione nel 1935 e sottoposto all'esame dei Cantoni e dei gruppi professionali, i quali lo giudicarono in modo molto divergente. L'Unione sindacale svizzera, che già nel 1933 aveva pubblicato delle direttive e delle proposte per la tutela giuridica del lavoro nelle arti e nei mestieri (*opera del dott. A. Gysin*), presentò un suo *controprogetto* nell'autunno del 1925. A sua volta la Comunità nazionale d'azione per la difesa economica, rappresentante segnatamente gli interessi degli impiegati, allestì *due progetti (1934 e 1943)*. Una commissione peritale fu incaricata di trarre da questi materiali così abbondanti un nuovo disegno di legge. Frattanto s'era intrapreso a rivedere gli articoli economici della Costituzione e logicamente la priorità fu data a quest'opera.

L'ultima guerra compromise ogni possibilità di riprendere detti lavori preparatori, tuttavia nella sessione estiva delle Camere federali, del 1943, fu adottata, esaminandosi la legge sulla concorrenza sleale, una mozione invitante il Consiglio federale a presentare un disegno di legge sul lavoro nel commercio e nelle arti e mestieri. Nell'autunno del 1943, fu costituita una commissione preconsultiva, sotto la presidenza del direttore dell'UFIAML, dott. G. Willi, la quale elaborò un *avamprogetto di legge federale sul lavoro nel commercio e nelle arti e mestieri adeguato all'evoluzione della politica sociale che si era avuta durante gli anni di crisi e di guerra*. È questo *l'avamprogetto 1945*, due volte più esteso dell'*avamprogetto Pfister* e ricco di una serie d'innovazioni importanti, come, per esempio, una protezione estremamente sviluppata in materia di licenziamento (in relazione con un'indennità di disdetta), una mezza

giornata libera per settimana e, infine, un disciplinamento pubblicistico delle vacanze. L'avamprogetto del 1945 fu sottoposto dall'UFIAML non solamente ai Cantoni ma anche a un gran numero di gruppi economici; esso fu accolto, in genere, favorevolmente dai Cantoni e dalle associazioni operaie, mentre l'industria, e soprattutto l'artigianato, lo rifiutarono. In seguito si ebbero critiche anche da parte delle associazioni operaie. L'Unione sindacale ne fece redigere, nel 1946, una variante, intesa alla preparazione di una legge-cornice che desse ai gruppi professionali le più ampie facoltà di stabilire, mediante contatti collettivi d'obbligatorietà generale, le necessarie disposizioni speciali adatte alle particolarità dei diversi gruppi professionali.

Nel novembre del 1946, si riunì la Grande commissione peritale, sotto la presidenza del direttore dell'UFIAML, dott. M. Kaufmann, ed i periti presentarono numerose obiezioni di principio all'avamprogetto del 1945. In seguito, dalla Grande commissione, fu tratta una Piccola commissione, composta di tre rappresentanti dei Cantoni, di quattro giuristi o economisti, di quattro delegati delle associazioni padronali centrali e di un egual numero di rappresentanti delle associazioni centrali dei gruppi operai. La Piccola commissione fu incaricata di stabilire un nuovo progetto, tenendo conto dei giudizi dati sull'avamprogetto del 1945; essa, nel corso del primo semestre del 1947, riuscì a comporre le divergenze d'opinione sulle questioni essenziali della tutela dei lavoratori e arrivò inoltre alla conclusione che si dovesse prevedere la fusione della legge sulle fabbriche con la futura legge sul lavoro.

In seguito ai risultati conseguiti dalla Piccola commissione peritale, i professori O. A. Germann e W. Hug furono incaricati di elaborare un nuovo progetto di legge sul lavoro, il quale incorporasse le disposizioni della legge sulle fabbriche. Nel 1948/1949 il *progetto Germann/Hug* fu esaminato e studiato, al lume di un rapporto particolareggiato dei suoi autori, dalla Piccola commissione e poscia dalla Commissione federale delle fabbriche, la quale assentì a che la legge sulle fabbriche fosse incorporata in quella sul lavoro. Le deliberazioni delle due commissioni condussero a una revisione del progetto, il quale, così modificato e col titolo di *progetto di legge federale sul lavoro nell'industria, l'artigianato, il commercio, i trasporti e i settori economici affini (legge sul lavoro)*, fu pubblicato nel dicembre del 1950 e sottoposto al giudizio dei Cantoni, delle associazioni economiche centrali, e degli altri gruppi interessati. Lungo tutto il biennio seguente, furono espressi numerosi pareri, talora molto particolareggiati: in genere si approvava l'idea dell'allestimento di una legge generale sul lavoro e il progetto era accettato per l'essenziale, ma si facevano riserve e obiezioni importanti, ancorchè totalmente divergenti, su punti particolari.

Per poter considerare adeguatamente il progetto di legge federale intesa a estendere il campo d'applicazione del contratto collettivo, la pre-

parazione della legge sul lavoro dovette, ancora una volta, essere procrastinata; ma non appena quella legge fu votata dalle Camere federali, il 28 settembre 1956, e messa in vigore il 1° gennaio 1957, la preparazione fu immediatamente ripresa. Una conferenza, convocata dal Dipartimento federale dell'economia, nell'autunno del 1957, e raggruppante dei rappresentanti delle associazioni centrali padronali e operaie, rese evidente che i gruppi economici erano di massima favorevole al progetto del 1950, ancorchè concordassero, con poche eccezioni, nell'opinione che esso dovesse essere semplificato. Le Camere federali, in relazione con la loro decisione di proporre al popolo e ai Cantoni il rifiuto dell'iniziativa popolare per la settimana di 44 ore, presentata dall'Unione degli indipendenti, accettarono, durante la sessione estiva del 1958, una mozione invitante il Consiglio federale a presentare, entro il 1959, un disegno di legge sul lavoro e, segnatamente, sulla sua durata, che fosse adeguato allo stato dell'evoluzione economica. Il rigetto popolare della iniziativa, nella votazione del 26 ottobre 1958, consentì di riprendere i lavori preliminari che l'iniziativa stessa aveva fatto sospendere.

Una Commissione peritale, costituita analogamente alla Piccola commissione, autrice del progetto del 1950, fu poscia incaricata di mettere definitivamente in punto il disegno di legge. La commissione, completata frattanto mediante la nomina di due rappresentanti delle associazioni femminili, di uno dei gruppi padronali e di uno dei sindacati operai dell'edilizia, discusse il disegno in quattro adunanze, tenutesi dall'ottobre del 1958 alla metà di luglio del 1959. Ottemperando alle direttive della mozione del 4/19 giugno 1958 concernente il disciplinamento della durata del lavoro, essa offrì alle associazioni centrali, padronali e operaie, l'occasione di comporre le loro divergenze circa la durata massima del lavoro e di formulare in comune delle proposte concrete. Malauguratamente l'accordo sperato non poté essere conseguito nonostante che le trattative durassero a lungo. Come prima i periti terminarono i lavori, il disegno fu preso in esame dalla Commissione federale delle fabbriche, la quale dedicò al suo studio due sedute nel corso dell'autunno del 1959. Si dovettero poi ancora stabilire, in modo preciso, le possibili ripercussioni della futura legge su determinati settori economici e chiarire alcune questioni concernenti il campo d'applicazione e il modo d'esecuzione della medesima; questi lavori fecero sì che il disegno non potesse essere ultimato prima di quest'anno.

B. QUESTIONI FONDAMENTALI CONCERNENTI IL DISEGNO

I. Estensione

Il presente disegno risponde, in quanto è possibile, ai desideri e ai suggerimenti espressi dai Cantoni e dalle associazioni circa il progetto 1950. Benchè, per la sistematica, esso segua detto progetto, pure appare

ben più conciso, in quanto si restringe a dare disposizioni di diritto pubblico sulla protezione dei lavoratori in senso stretto (igiene e infortunistica), sulla durata del lavoro e del riposo e sulla tutela speciale dei fanciulli e delle donne. Esso comprende inoltre delle disposizioni sul regolamento aziendale, essendo queste strettamente vincolate alle disposizioni di diritto pubblico.

a. Rinuncia alle disposizioni di diritto civile e di procedura civile

Il disegno, a differenza del progetto 1950, non comprende nessuna disposizione di diritto e procedura civile e non reca nessuna modificazione alle norme di diritto privato date nel Codice delle obbligazioni. Il titolo del Codice concernente il contratto di lavoro è oggetto di una speciale revisione — il cui studio è stato commesso dal Dipartimento federale di giustizia e polizia ad una commissione peritale — mediante la quale saranno inseriti nel Codice i principi di diritto privato, compresi ora nella legge sulle fabbriche, concernenti il contratto di lavoro tra il fabbricante e l'operaio. Procedendo a detta revisione, i periti dovranno esaminare inoltre se non convenga, ed in quale misura, incorporare nel Codice anche le disposizioni procedurali emanate dalla Confederazione a tutela del lavoro ed espressioni dei principi ormai ben determinati (procedimento orale, rapido e gratuito, limitazione del diritto di ricorrere a mandatarî professionisti), favorevoli soprattutto agli operai di fabbrica e ai lavoratori a domicilio. Sicecome però la discussione della legge sul lavoro si concluderà prima di quella sulla revisione del titolo concernente il contratto di lavoro, è stato provvisoriamente disposto, nel presente disegno (art. 67, cpv. 2, lett. a), che le norme di diritto civile e di procedura civile della legge sulle fabbriche restino applicabili alle imprese industriali.

Le disposizioni concernenti le casse di previdenza (art. 79 e 80 della legge sulle fabbriche) non sono state riprese nel disegno, in quanto questa materia è disciplinata dalla legge del 21 marzo 1958 (RU 1958, 393) che completa le disposizioni applicabili al contratto di lavoro e alle fondazioni — istituzioni di previdenza a favore del lavoratore.

Al principio dell'esclusione delle norme privatistiche è stata fatta tuttavia un'eccezione in favore del disciplinamento del diritto alle vacanze (vedi pagina seguente).

b. Rinuncia alle disposizioni sui conflitti del lavoro

Il presente disegno non riprende il capitolo sui conflitti del lavoro del progetto 1950, dato che non si tratta di una materia rientrante nella tutela pubblicistica del lavoro e il solo compito dello Stato, in questo settore, consiste nel mettere a disposizione dei datori e dei prestatore di lavoro un istituto ufficiale, cui essi possano ricorrere per di-

rimere i loro conflitti d'interesse. La legge federale del 12 febbraio 1949 (RU 1949, 1122) concernente l'Ufficio federale di conciliazione incaricato di comporre i conflitti collettivi del lavoro dovrà dunque restare provvisoriamente in vigore; è anzi previsto di rivederla nel senso degli articoli 54 a 58 del progetto 1950, in modo da rendere superflui, e quindi abrogabili, gli articoli 30 e sgg. della legge sulle fabbriche concernenti la conciliazione. Però fino a quando detta revisione non sia effettiva, bisognerà provvedere che gli uffici stabili di conciliazione, curati dai Cantoni in virtù della legge sulle fabbriche e incaricati di comporre all'amichevole le contestazioni collettive fra fabbricanti e operai, siano mantenuti in funzione, cosicchè possano essere aditi per ogni conflitto che sorgesse su un qualsiasi rapporto di lavoro. La revisione, del resto, non s'impone con particolare urgenza, dato che i Cantoni possiedono già questi uffici di conciliazione, e basterà pertanto rendere applicabili alle imprese industriali (art. 67, cpv. 2, lett. b) le pertinenti disposizioni della legge sulle fabbriche.

c. Rinuncia all'obbligo di stipulare, presso assicuratori privati, un'assicurazione contro gli infortuni.

L'articolo 86, numero 4, del progetto 1950 completava la legge federale del 13 giugno 1911 (CS 8, 273) sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, inserendo in essa un titolo IV concernente l'obbligo di stipulare, presso assicuratori privati, un'assicurazione contro gli infortuni professionali e non professionali. L'aggiunta era intesa a istituire e a regolare l'assicurazione obbligatoria di tutti i lavoratori sottoposti alla legge sul lavoro, i quali non fossero già assicurati presso l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni. La statuizione di questo obbligo è stata pienamente approvata dalle associazioni operaie e da alcuni Cantoni, ma è stata nettamente respinta dalle associazioni padronali; è parso perciò opportuno di rinviare la questione a un nuovo studio approfondito, da condurre nell'ambito di una revisione generale della legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni.

d. Rinuncia a un disciplinamento pubblicistico delle vacanze

Dalle deliberazioni della Commissione peritale per la revisione del contratto di lavoro, della Commissione peritale per la legge sul lavoro e della Commissione federale delle fabbriche, è apparso pienamente possibile di regolare la questione delle vacanze annuali pagate, in modo soddisfacente, attraverso norme minime di diritto privato. Questa soluzione è da preferirsi nettamente a un disciplinamento di diritto pubblico: da un lato perchè consente di evitare di impegnare il controllo e l'esecuzione statuali in un settore in cui, con grave danno dell'autorità dello Stato, non potrebbero avere se non un'efficacia molto problematica; dal-

l'altro perchè è più agevole di contenere un disciplinamento privato entro lo stretto giro di poche norme generali le quali, come norme minime, lasciano inoltre un maggior campo al contratto collettivo, al contratto normale e al contratto individuale, in pieno accordo con la concezione, generalmente approvata oggi, secondo la quale conviene massimamente di incoraggiare i padroni, gli operai e le loro associazioni a cooperare nel disciplinamento autonomo dei loro rapporti reciproci. La soluzione privatistica consente inoltre di stabilire delle disposizioni sulle vacanze concernenti tutti i lavoratori, vale a dire anche quelli occupati nell'agricoltura e nell'economia domestica, mentre il disciplinamento di diritto pubblico verrebbe ad applicarsi soltanto all'industria, all'artigianato e al commercio. Ciononostante il progetto prevede l'inserimento nel Codice delle obbligazioni di una prescrizione sulle vacanze (vedi qui di seguito capitolo C, parte VII) e ciò affinché il disciplinamento di questa materia possa entrare in vigore contemporaneamente alla legge sul lavoro, senza che si debba aspettare la revisione del titolo concernente il contratto di lavoro.

e. Rinuncia al sistema dell'ordinanza qualificata

Gli articoli dal 36 al 40 del progetto 1950 sull'ordinanza qualificata prevedevano la possibilità di adottare, a proposta comune delle associazioni e nei casi specificati dalla legge, il sistema delle disposizioni speciali di diritto pubblico per regolare la durata del lavoro e del riposo di determinate categorie d'impresе e di dipendenti. Questa innovazione, per rispondente che fosse al desiderio di diverse cerchie di vedere le associazioni assumere un'importanza maggiore nella pubblicazione della tutela del lavoro, è stata tuttavia risolutamente respinta dalla maggioranza dei Cantoni e delle associazioni. Certo, anche i suoi avversari hanno riconosciuto che è necessario di adattare il disciplinamento legale alla situazione e ai bisogni particolari di categoria, ma, d'altro lato, essi hanno messo innanzi argomenti molto convincenti contro l'uso dell'ordinanza qualificata. Alcuni, ponendosi sul piano politico, esprimevano il timore di un'eccessiva estensione del potere delle associazioni; altri, per contro, formulavano la preoccupazione che l'autonomia delle associazioni non avesse a scapitare per la influenza accresciuta dello Stato con le conseguenti interferenze di vigilanza e di controllo. Infine, è stato fatto valere il pericolo che le disposizioni di diritto pubblico facessero recedere la importanza dei contratti collettivi.

Il disegno prevede, nell'articolo 25, la possibilità di emanare, per via d'ordinanza, delle disposizioni particolari a determinate categorie di imprese e di lavoratori. In questo modo esso soddisfa almeno il desiderio principale dei partigiani dell'ordinanza qualificata e, per di più, in una maniera che dovrebbe escludere gli inconvenienti evocati dagli avversari; quell'articolo consente infatti di tener debito conto delle parti-

colarità dei differenti settori economici, come anche di consultare le associazioni durante il periodo preparatorio delle disposizioni speciali, e ciò senza che la linea discriminatoria tra il diritto pubblico e il diritto collettivo sia fatta meno certa.

II. Compiti della Confederazione e dei Cantoni

La ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni è retta dai disposti degli articoli costituzionali 32, capoverso 2, e 34 *ter*, capoverso 4, secondo i quali spetta alla Confederazione di stabilire la legislazione sulla protezione del lavoro, mentre l'applicazione della medesima è, d'ordinario, commessa ai Cantoni. Occorre però determinare, col massimo studio, in quale misura lo Stato centrale debba usare i vasti poteri che gli sono stati conferiti per l'unificazione del diritto materiale (segnatamente per i settori del lavoro commerciale e artigianale) e in quale misura l'esecuzione debba essere affidata ai Cantoni.

a. Cooperazione dei Cantoni alla legislazione

1. Il progetto 1950 rendeva i Cantoni competenti a emanare disposizioni maggiormente estese sull'igiene del lavoro e li incaricava di regolare la durata del lavoro e del riposo per i lavoratori delle aziende non industriali, dall'attività ristretta, operanti in settori praticamente privi di concorrenza intercantonale, come anche per il personale delle opere sociali e degli istituti ospedalieri, d'insegnamento e d'educazione. Esso prevedeva che, ove i Cantoni non usassero queste loro competenze, si sarebbero applicate le norme federali minime e, quanto alla durata del lavoro e del riposo, delle norme da emanarsi dal Consiglio federale. Detto ordinamento ebbe in genere, l'approvazione dei Cantoni, ma fu anche bersaglio di critiche violente, mosse, segnatamente, dalle associazioni padronali.

Lo studio da noi condotto circa al miglior grado d'unificazione del diritto, ci ha permesso di non dare ai Cantoni uffici legislativi nei settori dell'igiene e della durata del lavoro; dev'essere riservato alla condenda legge sul lavoro di stabilire un ordinamento completo e di assicurare una adeguata igiene in modo uniforme, consono al fatto che i pericoli da prevenire non differiscono da regione a regione, ma, al massimo, da categoria a categoria. Non v'è dunque più posto alcuno per una legislazione cantonale; questo fatto però non pregiudica punto la facoltà dei Cantoni di emanare disposizioni di diritto pubblico, le quali, ancorchè non rientranti nell'ambito proprio della tutela giuridica del lavoro, stiano con essa in relazione più o meno stretta: così il presente disegno riserva espressamente le prescrizioni cantonali di polizia, sussumendo sotto questo concetto anche quelle sul riposo domenicale e sugli orari d'apertura dei negozi al minuto, dei ristoranti, dei caffè e delle aziende di spettacolo (art. 66, lett. b).

Tanto più facile dev'essere ai Cantoni di approvare l'ordinamento disegnato, quanto più viva appare ormai la concorrenza economica intercantonale: non sarebbe infatti funzionale che alcuni Cantoni adottassero delle disposizioni particolari per disciplinare la durata del lavoro in determinate categorie aziendali — per esempio nel commercio al minuto o nell'industria delle calzature — mentre altri se ne astenessero, chiamando così implicitamente in vigore le norme minime federali. Ugualmente irrazionale sarebbe, d'altronde, di dover ricorrere al metodo plurale delle legislazioni cantonali per introdurre in interi settori economici gli ordinamenti speciali uniformi che fossero imposti dalle circostanze. La soluzione offerta dal presente disegno appare pertanto più logica: essa prevede che determinate categorie aziendali o operaie, sempre che sia richiesto da una loro situazione particolare, possano essere, per via d'ordinanza, liberate, in tutto o in parte, dall'applicazione delle disposizioni di legge concernenti la durata del lavoro e del riposo, e sottoposte invece a prescrizioni speciali (art. 25). Questa soluzione è particolarmente felice per l'artigianato, in quanto consente di considerarne adeguatamente i bisogni.

2. Il presente disegno considera di grande momento la cooperazione dei Cantoni all'allestimento delle ordinanze federali. Tutte le disposizioni esecutive, con l'unica eccezione delle prescrizioni amministrative, devono essere presentate ai Cantoni per preavviso prima di venire definitivamente statuite (art. 36, cpv. 2). Inoltre i Cantoni sono rappresentati nella Commissione del lavoro incaricata di assistere con i suoi pareri le autorità federali in tutte le questioni legislative e applicative (art. 39). Dal paragone con la legge sul lavoro nelle fabbriche, la quale nega ai Cantoni sia il diritto di essere consultati nell'allestimento delle ordinanze federali, sia quello di sedere nella Commissione delle fabbriche, appare chiaro quanto il presente disegno rafforzi l'influenza cantonale nella formazione e nell'applicazione del diritto federale.

b. Cooperazione dei Cantoni all'esecuzione

Il principio fondamentale è che l'esecuzione della legge spetta ai Cantoni (art. 37, cpv. 1). È l'autorità cantonale che decide, nei casi dubbi, se una particolare azienda, una determinata parte d'azienda o un singolo lavoratore debbano essere assoggettati alla legge (art. 37, cpv. 3) e che ricerca quali siano le disposizioni applicabili ad un lavoratore occupato in più aziende o parti d'azienda; all'autorità federale resta unicamente riservata la facoltà di decidere se un'azienda debba essere sottoposta alle disposizioni speciali concernenti le imprese industriali (art. 4, cpv. 1).

I Cantoni vigilano sull'applicazione delle disposizioni pubblicistiche della legge, curano che i loro organi esecutivi esperiscano i necessari accertamenti e provvedono a designare un'istanza cantonale di ricorso (art. 37, cpv. 1). La Confederazione non assume, in genere, se non l'alta

vigilanza, però, nell'esercizio della medesima, essa può dare delle istruzioni alle autorità cantonali d'esecuzione (art. 38). Nel compimento di questo suo ufficio, essa si varrà, primamente, degl'ispettorati federali del lavoro, grazie alla cui cooperazione dovrà potersi conseguire una buona uniformità applicativa. Detti ispettorati del lavoro non sono dei servizi nuovi, trattasi in realtà degli attuali quattro ispettorati federali delle fabbriche debitamente trasformati.

Pure ai Cantoni incombe di approvare i piani delle aziende industriali, di rilasciare le licenze d'esercizio e di dare a tutte le imprese, o soltanto a quelle non industriali, la maggior parte dei permessi previsti dalle disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo. È commesso loro, infine, di applicare le disposizioni penali (art. 58, cpv. 2).

Concludendo, si può esserire che i Cantoni ricevono delle funzioni importanti e, correlativamente, una larga responsabilità per l'esecuzione delle disposizioni federali per la tutela del lavoro.

III. Diritto statale e ordinamento collettivo

A. Il rapporto tra il diritto statale e quello sindacale è andato assumendo importanza crescente via via che, con il fiorire delle associazioni padronali e operaie, il disciplinamento collettivo delle condizioni di lavoro prevaleva sullo stabilimento unilaterale delle medesime da parte del datore di lavoro. Questa soluzione ebbe un suo esito in quella revisione del Codice delle obbligazioni (1911), per la quale si elevava il contratto collettivo al rango di fonte di diritto oggettivo in materia di rapporti di lavoro. Visto il buon successo del contratto collettivo, le associazioni intensificarono i loro sforzi per ottenere che esso, con la sua carica d'autonomia, fosse sostituito alla legislazione e all'esecuzione statuali.

Il contratto collettivo di lavoro si fonda, come il contratto individuale, sul principio dell'autonomia privata, con la sola differenza che, per esso, trattasi dell'autonomia delle associazioni e non di quella degli individui. Detta autonomia esiste tuttavia soltanto entro i limiti segnati dal diritto pubblico, che, nell'interesse comune, stabilisce una soglia contrattuale di cui lo Stato garantisce d'ufficio l'osservanza, usando i suoi poteri di vigilanza, coercizione e repressione. Nel presente disegno, il principio che la legge debba restringersi a dare le norme minime richieste dal bene comune, si rispecchia innanzitutto nella limitazione delle materie, che è tale da lasciare al diritto collettivo, in piena espansione, un campo più vasto di quello previsto nei precedenti progetti. Questa osservazione vale segnatamente per il disciplinamento della durata del lavoro e del riposo, basata sulla fissazione della durata massima della settimana lavorativa per tre grandi categorie di lavoratori: 46, 50 e 52 ore, con riserva delle eccezioni che fossero previste per determinati gruppi d'aziende o d'operai.

Per di più, le norme minime sono espresse quanto possibile in forma astratta e non si spingono alle minuzie della casistica se non quando se ne dia l'assoluta necessità. Questo modo di formulazione consentirà alle associazioni padronali ed operaie di edificare a favore dei lavoratori, nel quadro delle norme minime legali e mediante lo strumento privatistico dei contratti collettivi, un ordinamento consentaneo ai loro bisogni particolari.

La rinuncia alla possibilità di emanare le disposizioni speciali che le associazioni dovessero proporre (possibilità prevista nel progetto 1950, sopra, pag. 1327) e la decisione di limitare sistematicamente il disegno alle disposizioni minime concorrono ad assicurare una netta separazione tra il diritto statuale e il disciplinamento collettivo.

B. Il progetto 1950 faceva partecipi dell'attività applicativa anche le associazioni, stabilendo che gli organi, dallo Stato deputati all'esecuzione della legge, potessero, con il consenso delle associazioni padronali ed operaie, invitare le commissioni paritetiche, istituite da queste, a cooperare nel controllo dell'applicazione delle norme legali di diritto pubblico e delle prescrizioni fondate sulle medesime. Inoltre, sempre giusta quel progetto, le associazioni avrebbero avuto la facoltà di affidare a una commissione paritetica il controllo dell'applicazione delle disposizioni speciali emanate a loro proposta. Ma questa larga interferenza delle associazioni nell'esecuzione della legge fu nettamente riprovata da numerosi Cantoni e dalle associazioni stesse: questi oppositori fecero valere, come argomento principale, che non conveniva far capo all'opera di associazioni private per l'esecuzione di uffici pubblici, dato che una tale contaminazione avrebbe potuto nuocere all'indipendenza di quelle.

Il presente disegno rinuncia pertanto, nell'interesse ben compreso delle associazioni medesime, a richiederne la cooperazione in fase applicativa. Per contro, esso tiene in piena considerazione gli ordinamenti stabiliti da quelle per le contravvenzioni che siano, nello stesso tempo, violazione della legge e violazione di un contratto collettivo: in questo caso, infatti, l'autorità cantonale può tener conto delle misure che gli stipulanti han preso per far rispettare il contratto collettivo (art. 47, cpv. 3) e il giudice penale ha la facoltà di non comminare alcuna multa, o di infliggerne una ridotta, quando il contravventore sia già punito mediante una pena convenzionale (art. 57, cpv. 3).

C. Le associazioni avranno una parte importante nella preparazione delle ordinanze federali. Difatti, in virtù dell'articolo 36, capoverso 2, del presente disegno, agli organismi economici interessati deve essere data l'occasione di esprimersi sulle disposizioni da emanarsi in via d'ordinanza e sulle disposizioni esecutive, con la sola eccezione di quelle amministrative. Inoltre, le associazioni padronali e operaie saranno rappresen-

tate nella Commissione del lavoro, come lo sono ora nella Commissione delle fabbriche, ed i loro rappresentanti potranno discutervi le questioni legislative e applicative in esame, a piena parità con gli specialisti e i delegati dei Cantoni (art. 39, cpv. 1).

Infine, il disegno conferisce alle associazioni padronali e operaie il diritto di impugnare mediante ricorso le decisioni delle autorità (art. 54, cpv. 1) e quello di denunciare agli organi d'esecuzione ogni violazione della legge, di un'ordinanza o di una decisione (art. 50, cpv. 1).

IV. Legge e ordinanza

In virtù delle norme che reggono l'attività legislativa degli Stati di diritto a base democratica, le regole fondamentali che toccano il singolo devono sempre essere espresse nella legge e solo le prescrizioni di comprensione minore possono essere date mediante ordinanza legislativa. Nel settore particolare della tutela del lavoro, importa tuttavia di lasciare un campo assai largo all'ordinanza, in quanto questa si propone come un mezzo semplice e rapido di adeguare l'ordinamento realizzato a delle contingenze a un tempo diverse e mutevoli.

Bisogna dunque contemperare esattamente le opposte necessità nel definire il campo della legge e quello dell'ordinanza, in modo da rispondere alle esigenze pratiche senza ledere le norme fondamentali dello Stato di diritto.

A. Contrariamente alla legislazione vigente (cfr. per es. art. 81, cpv. 1, della legge sulle fabbriche), il progetto 1950 non lasciava al Consiglio federale una libertà assoluta nell'allestimento delle ordinanze legislative, ma disponeva (art. 81, cpv. 1) che esso era competente a legiferare per ordinanza «nei casi espressamente previsti dalla legge». Ne veniva che quel progetto doveva stabilire espressamente un'adeguata competenza ordinativa ogniqualvolta recava un disposto implicante un completamento normativo. In tal modo si conteneva entro rigidi confini il campo della legislazione per ordinanza, escludendo che si potessero dare per tale via delle norme giuridiche all'infuori dei casi espressamente previsti e dei presupposti o delle direttive chiaramente stabiliti.

Il presente disegno segue anch'esso detto sistema. Dal rispetto dei fondamentali dello Stato di diritto consegue che, per ogni materia disciplinata dalla legge, si deve espressamente dichiarare se un completamento normativo possa essere dato per via d'ordinanza. Inoltre le disposizioni della legge devono, per quanto possibile, tracciare le direttive essenziali che l'ordinanza dovrà seguire, una competenza ordinativa generale essendo ammissibile soltanto per la statuizione delle disposizioni esecutive necessarie a precisare le norme di legge (senza alterarne né il contenuto né

l'ambito applicativo) e delle disposizioni amministrative destinate agli organi d'esecuzione o di vigilanza.

Il Consiglio federale è pertanto autorizzato a emanare delle ordinanze solo nei casi in cui delle disposizioni complete appaiono indispensabili (art. 2, cpv. 3; art. 3, cpv. 3; art. 10, cpv. 2; art. 23, cpv. 2; art. 24, cpv. 1; art. 27, cpv. 3 e 4; art. 28, cpv. 2; art. 29, cpv. 4; art. 31, cpv. 2; art. 32, cpv. 2; art. 43, cpv. 2) od appaiono opportune delle disposizioni derogatorie per determinate categorie aziendali o operaie (art. 8, cpv. 2; art. 24, cpv. 2; art. 25; art. 28, cpv. 1).

La legge contiene dunque numerosi rinvii all'ordinanza: è questa una conseguenza necessaria del sistema qui sopra descritto, il cui principio, per maggiore chiarezza, si è preferito enunciare per disteso (art. 36, cpv. 1, lett. a). Per di più, sempre ove sia parso utile ad assicurare una interpretazione univoca ai fini dell'esecuzione o dell'amministrazione della giustizia penale, il disegno menziona le ordinanze emanate in virtù della legge (art. 37, cpv. 1; art. 38, cpv. 1; art. 41, cpv. 1; art. 42; art. 46, cpv. 1; art. 47, cpv. 1; art. 50, cpv. 1; art. 55, cpv. 1; art. 56, cpv. 1; art. 57, cpv. 2). Fuori di questo quadro del potere ordinativo, il Consiglio federale può dare soltanto delle prescrizioni esecutive intese a precisare i disposti di legge (art. 36, cpv. 1, lett. b) e delle prescrizioni amministrative per uso degli organi deputati all'esecuzione e alla sorveglianza (art. 36, cpv. 1, lett. c).

B. Il presente disegno di legge provvede inoltre, apprestando una procedura adeguata, che tutti gli interessati possano essere consultati per la preparazione delle ordinanze legislative: il Consiglio federale deve infatti sentire i Cantoni e la Commissione del lavoro prima di emanare delle ordinanze e deve offrire la possibilità di esprimersi anche alle organizzazioni economiche interessate, con che s'intendono le associazioni centrali dei datori e dei prestatori di lavoro (art. 36, cpv. 2). È bensì vero che, in stretto diritto, il Consiglio federale non è vincolato né dai preavvisi dei Cantoni e della Commissione del lavoro né dalle opinioni delle associazioni, che non valgono punto a menomare la sua libertà di decisione, rimane tuttavia certo che la procedura prevista garantisce la debita considerazione dei diversi interessi; in pratica il maggior peso lo avranno i preavvisi della Commissione, in quanto organo composto di delegati dei Cantoni, di teorici dell'economia e di una rappresentanza paritetica delle associazioni padronali e operaie (art. 39).

V. La legge sul lavoro e l'altra legislazione in materia

Il disegno codifica in gran parte il diritto pubblico sulla tutela del lavoro, procurando in tal modo una comprensione più immediata della materia e accrescendo la certezza del diritto pur senza pregiudicare in

nulla l'adattabilità della legislazione alle situazioni e ai bisogni particolari dei differenti settori economici e delle singole categorie aziendali e operaie.

a. Rapporti con la legge sulle fabbriche

Già da lungo tempo ormai si reputa necessario di rivedere la legge del 18 giugno 1914 sulle fabbriche (CS 8, 3). Dapprima s'era pensato di sottoporre il testo a un rifacimento totale, emanando, contemporaneamente, una nuova legge sul lavoro nel commercio e nelle arti e mestieri; apparve però subito evidente che le due leggi avrebbero così finito per contenere numerosi doppioni, cosicchè ci si risolse, chè apparve la soluzione più razionale, a fondere le due leggi in una nuova, ammodernando nel contempo le disposizioni speciali applicabili alle aziende industriali. Due altre ragioni stanno per la fusione: da un lato, studiando la legge sul lavoro nel commercio e nelle arti e mestieri si è già dovuto tener largo conto delle esperienze fatte applicando la legge sulle fabbriche; d'altro lato, alcune innovazioni di quella prima legge, come la semigiornata settimanale di riposo (art. 19), dovranno pur essere introdotte anche nella seconda. Se invece di fare una sola legge nuova se ne facessero due, una per l'industria e l'altra per il commercio e le arti e mestieri, si ripresenterebbe il pericolo dei doppioni, indicato qui sopra nel caso della revisione; inoltre la soluzione binaria potrebbe, ove il popolo fosse chiamato a pronunciarsi, condurre alla situazione assurda che dei due testi, strettamente correlati, uno sia accettato e l'altro respinto.

Decisa la fusione, si procedette ad esaminare quali disposizioni della legge sulle fabbriche dovevano essere conservate come necessarie e quali invece potevano essere sostituite da disposizioni nuove, poi, tra le prime, a disriminare quelle da riprendere tali e quali e quelle da modificare. Con l'adottare la soluzione unitaria non s'intende punto negare che le aziende industriali siano in una situazione particolare, è risultato però che per tenerne conto nella legge bastano poche disposizioni speciali: abbiamo così, nel disegno, quelle per l'approvazione dei piani e il permesso d'esercizio (art. 7), la durata massima della settimana lavorativa (art. 8, epv. 1, lett. a), i limiti del lavoro diurno (art. 9, epv. 1), il lavoro a squadre (art. 21, epv. 2, e 22, epv. 3), il regolamento aziendale (art. 35, epv. 1) e la notificazione dell'orario di lavoro (art. 43, epv. 1). Per il rimanente, le aziende industriali sono sottoposte alle stesse disposizioni delle altre aziende, cosicchè la loro distinzione perderà in avvenire la maggior parte della sua attuale importanza. Le disposizioni del progetto sono dunque, in massima parte, disposizioni uniche per tutte le categorie economiche ed aziendali, il che ci ha indotti a curare di formularle in modo che possano tuttavia pienamente rispondere alle diversità che si danno tra dette categorie e soprattutto alle loro differenze di struttura, di estensione e di natura.

L'articolo 4, capoverso 2, definisce il concetto di azienda industriale, fondamentale per l'applicazione delle disposizioni speciali (un disposto definitorio mancava invece nella legge sulle fabbriche); la definizione potrebbe poi essere precisata, ove occorresse, con prescrizioni esecutive fondate nell'articolo 36, capoverso 1, lettera b.

b. Rapporto con le altre leggi federali

Oltre alla legge sulle fabbriche, il presente disegno riunisce in un sol corpo normativo, applicabile a tutti i lavoratori (esclusi gli agricoltori e i domestici), la maggior quantità possibile delle disposizioni sulla tutela del lavoro, attualmente sparse nella legislazione federale e in parte espresse in forme ormai obsolete e contraddittorie. Si possono pertanto segnatamente abrogare (art. 67, cpv. 1), in più della legge sulle fabbriche, quelle concernenti la fabbricazione e la vendita dei fiammiferi (CS 8, 113), l'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e mestieri (CS 8, 200), il riposo settimanale (CS 8, 121) e l'età minima dei lavoratori (CS 8, 211).

Se si prelude alla legislazione federale sulla protezione del lavoro nelle imprese di trasporto (qui sopra, pag. 1317), soltanto la legge del 12 dicembre 1940 (CS 8, 223) sul lavoro a domicilio resterà in vigore, in quanto norma pubblicistica speciale di tutela del lavoro; essa permarrà a lato della legge nuova sia perchè concerne principalmente delle questioni, come quelle salariali, cui non s'addice, per le aziende comuni, un disciplinamento legale, sia perchè la maggior parte delle disposizioni della nuova legge sarebbero senza senso per il settore del lavoro a domicilio. Però si è colta l'occasione di ammodernarla e il disegno (art. 63) apporta le modifiche che s'impongono. Non si deve dimenticare inoltre che anche la designata revisione del titolo del Codice delle obbligazioni sul contratto di lavoro darà modo di studiare se non convenga di inserire nel codice, in quanto disposti di diritto privato, alcune norme della legge sul lavoro a domicilio, come quelle che concernono il versamento dei salari e le trattenute di paga.

c. Rapporti con la legislazione cantonale

Basandosi sulla forza derogatoria propria del diritto federale, il disegno prevede espressamente l'abrogazione delle analoghe disposizioni cantonali, comprese quelle emanate dai Comuni per delega cantonale (art. 68, cpv. 1). Spetta ai Cantoni di stabilire quali siano le disposizioni abrogate e quali quelle che permangono valide, in un decreto da presentare per approvazione al Consiglio federale prima che la legge entri in vigore (art. 68, cpv. 2).

VI. La legge sul lavoro e le convenzioni internazionali in materia

Nel corso dei lavori preparatori, è stato condotto anche uno studio accurato sui rapporti tra la futura legge e le convenzioni internazionali sul lavoro ratificate dalla Svizzera, contemporaneamente è stata esaminata la possibilità di procedere a nuove ratificazioni. Di questi problemi si è occupata principalmente la Commissione del diritto internazionale del lavoro, istituita dall'Associazione svizzera di politica sociale. Facciamo seguire alcune brevi considerazioni sulla portata delle convenzioni internazionali per la tutela giuridica del lavoro.

a. Campo d'applicazione

Il campo d'applicazione della legge disegnata non può essere minore di quello previsto dalle convenzioni seguenti, ratificate dalla Svizzera: N. 14 (1921) concernente l'applicazione del riposo settimanale negli stabilimenti industriali (CS 14, 3), N. 5 (1919) sull'età minima per l'ammissione dei fanciulli ai lavori industriali (CS 14, 8), N. 6 (1919) sul lavoro notturno dei fanciulli nell'industria (CS 14, 13) e N. 89 (1948) sul lavoro notturno delle donne occupate nell'industria (RU 1950, 396). Queste convenzioni si applicano, d'ordinario, a tutti i dipendenti delle aziende pubbliche o private, indifferentemente dal rapporto giuridico stabilito con il datore di lavoro. L'articolo 1 del disegno rispetta detto principio. I rapporti di lavoro dei dipendenti di aziende pubbliche o di imprese di trasporto sono, nella misura in cui non cadono sotto la legge (art. 2, cpv. 1, lett. *a* e *b*), disciplinati da disposizioni speciali esattamente conformi alle convenzioni indicate; inoltre l'articolo 2, capoverso 3, consente di rendere applicabili taluni disposti di legge alle imprese di trasporto, quando ciò sia richiesto dalla tutela della vita, della salute e della moralità del personale.

La convenzione N. 89 non si applica, giusta il suo articolo 8, alle donne impiegate in posti direttivi o tecnici di responsabilità; l'articolo 2, capoverso 2, lettera *d*, del disegno esclude parallelamente dall'ambito di applicabilità i lavoratori esercitanti una funzione direttiva elevata, una attività artistica indipendente o un'attività scientifica. Ancorchè le due definizioni differiscano alcun poco, si può affermare che, quanto al senso, la disposizione recata nel progetto soddisfa le esigenze poste dalla convenzione.

Le convenzioni sono concordi ad eccettuare le aziende puramente familiari, quelle cioè in cui sono occupati soltanto i membri d'una stessa famiglia; l'eccezione non vale invece per le aziende familiari miste, in cui oltre ai membri della famiglia lavorano anche dei terzi. Il disegno fa suo il principio dell'esclusione delle aziende puramente familiari, ma intende la famiglia nella più stretta accezione del termine. Per le aziende miste, esso eccettua incondizionatamente solo il coniuge; gli altri membri della famiglia sono esclusi dall'ambito applicativo solo se prestano il

loro lavoro in virtù d'un obbligo che procede dal diritto di famiglia, altrimenti cadono sotto determinate disposizioni di legge (art. 3, cpv. 2). Questo ordinamento è confacente allo spirito delle convenzioni.

Vagliando l'opportunità di altre future ratificazioni, si è notato che molte delle convenzioni più recenti non escludono più senza riserva le aziende familiari. Per questa ragione, in vista dell'adesione alla convenzione N. 59 (1937) sull'età minima per l'ammissione dei fanciulli ai lavori industriali, N. 60 (1937) sull'età d'ammissione dei fanciulli ai lavori non industriali e N. 90 (1948) sul lavoro industriale notturno dei fanciulli, il disegno prevede che talune disposizioni potranno, mediante ordinanza, essere rese applicabili ai giovani della famiglia del datore di lavoro, quando fosse necessario per proteggerne la vita, la salute o la moralità (art. 3, cpv. 3).

b. Durata del lavoro e del riposo

Sulla durata del lavoro e del riposo, la Svizzera ha ratificato la convenzione N. 14, citata qui sopra alla lettera A; il disegno la tiene in debita considerazione, in quanto le disposizioni speciali concernenti determinate categorie aziendali o operaie (art. 25) e le direttive date per quelle sul lavoro continuo, da emanarsi ulteriormente per ordinanza (art. 23, cpv. 2), sono tali da assicurare ai lavoratori un riposo adeguato.

Quanto alla convenzione N. 106 (1957) sul riposo settimanale nel commercio e nel lavoro d'ufficio, il Consiglio nazionale aveva significato la sua approvazione, accettando, il 18 giugno 1958, il pertinente postulato (N. 7594) proposto dalla commissione incaricata d'esaminare il rapporto del Consiglio federale sulla XL sessione della conferenza internazionale del lavoro; la ratificazione appare però impossibile perchè, se la disciplina del riposo settimanale instaurata dal disegno non diverge da quella voluta dalla convenzione, è assolutamente escluso che le eccezioni previste nel disegno e la definizione del campo applicativo possano essere poste in consonanza con essa (art. 2, cpv. 1, lett. a, cpv. 2; lett. a, e art. 3). Nemmeno potranno essere ratificate, per ragioni materiali, la convenzione N. 1 (1919) sulla limitazione delle ore di lavoro nelle aziende industriali a otto giornaliere e quarantotto settimanali, la convenzione N. 43 (1934) sulla durata del lavoro nelle vetrerie automatizzate, la convenzione N. 49 (1935) sulla riduzione della durata del lavoro nelle fabbriche di bottiglie e la convenzione N. 61 (1937) sulla riduzione della durata del lavoro nell'industria tessile.

c. Protezione speciale dei giovani

Quanto alla protezione dei giovani la Svizzera deve tener conto delle convenzioni N. 5 e N. 6 (qui sopra, lett. a) da essa ratificate. Rispetto alla prima, (concernente l'età minima dei fanciulli) la legge disegnata

prevede espressamente (art. 28, cpv. 1) che l'ordinanza d'esecuzione dovrà determinare in quali categorie aziendali e a quali condizioni i giovani di 13 anni compiuti potranno lavorare come fattorini o con funzioni analoghe. Rispetto alla seconda (lavoro notturno dei fanciulli) bisogna rilevare che essa consente di derogare al divieto di impiegare i giovani dai 16 ai 18 anni, solo per determinate categorie aziendali o per casi di forza maggiore, non periodici, impossibili da prevenire e da evitare e tali da ostacolare l'esercizio normale dell'azienda. Il nostro disegno di legge rompe questi stretti limiti, prevedendo che l'ordinanza possa consentire più ampie eccezioni, segnatamente in vista della formazione professionale (art. 29, cpv. 4). La discordanza tra detta convenzione e il disegno è attutita dal fatto che la nuova convenzione in materia, quella N. 90 (1948) concernente il lavoro notturno dei fanciulli nell'industria, non ancora ratificata dalla Svizzera, ha un sistema di eccezioni più largo di quello previsto, per i giovani di 16 anni compiuti, nella convenzione N. 6. I limiti da osservare saranno quindi questi ultimi, meno rigorosi; ciò vale anche per le disposizioni speciali concernenti talune categorie di aziende e di lavoratori (art. 25), in quanto siano comprese nel campo d'applicazione della convenzione.

Tra le convenzioni non ratificate dalla Svizzera citiamo, innanzi tutto, le convenzioni N. 59, 60, 77, 78, 79 e 90.

La convenzione N. 59 (1937) sull'età minima per l'ammissione dei fanciulli ai lavori industriali prevede, esattamente come il disegno (art. 28, cpv. 1), un'età minima di 15 anni compiuti ma non tollera le eccezioni che, per contro, il disegno consente; di conseguenza la Svizzera non potrà ratificarla. Nè potrà ratificare la convenzione N. 60 (1937) sull'età d'ammissione dei fanciulli ai lavori non industriali, in quanto essa non si limita a stabilire l'età minima di 15 anni compiuti ma aggiunge come condizione assoluta che il fanciullo abbia finito la scuola primaria obbligatoria, condizione che supera le esigenze del disegno (art. 28, cpv. 2).

Le convenzioni N. 77 e 78 (ambedue 1946) sull'esame medico attitudinale per l'assunzione di fanciulli ed adolescenti nei lavori industriali e non industriali, oltre a sancire l'obbligo dell'esame medico, danno delle prescrizioni così strette che ci pare escluso di potervi ottemperare: esse non possono pertanto venir ratificate.

La convenzione N. 79 (1946) sulla limitazione del lavoro notturno dei fanciulli e degli adolescenti nei lavori non industriali e quella N. 90 (1948) sul lavoro notturno dei fanciulli nell'industria definiscono la notte come un intervallo di tempo di almeno 12 ore consecutive, comprendente il gruppo di ore tra le dieci di sera e le sei del mattino. Il nostro disegno prevede anch'esso un riposo notturno di 12 ore, ma stabilisce che, d'estate, esso possa terminare già alle 5 del mattino; la ratificazione delle due convenzioni è quindi esclusa.

d. Protezione delle donne

La Svizzera ha ratificato la convenzione N. 89 sul lavoro notturno delle donne (sopra, lett. a) e deve tenerne conto. Il disegno, nelle sue disposizioni sul riposo notturno (art. 32, cpv. 1), s'adequa alla convenzione; esso rinvia invece all'ordinanza per quanto s'attiene alla specificazione delle condizioni, cui sottopone le deroghe al divieto del lavoro notturno (art. 32, cpv. 2); bisognerà dunque procurare nella ordinanza di non travalicare i limiti tracciati nella convenzione, tenendo presente che questi ultimi sono più rigorosi delle condizioni messe innanzi dal progetto (art. 15). Lo stesso dicasi delle disposizioni speciali concernenti determinate categorie aziendali e operaie (art. 25), in quanto cadono nell'ambito applicativo della convenzione.

e. Vacanze

Le disposizioni sulle vacanze, che l'articolo 60 del disegno introduce nel Codice delle obbligazioni, considerano adeguatamente la convenzione N. 52 (1932) sui congedi annuali pagati, ancorchè non ratificata dalla Svizzera. Detta convenzione dispone tuttavia, nel suo articolo 8, che s'abbia a garantire l'applicazione mediante un sistema di sanzioni, ed è questa un'esigenza incompatibile con il nostro ordinamento puramente privatistico. D'altro lato la convenzione s'applica d'ordinario anche ai lavoratori vincolati da un rapporto di lavoro di diritto pubblico: or bene, giusta l'articolo 362 CO, il diritto pubblico federale e cantonale resta riservato per quanto concerne i rapporti di servizio degli impiegati e dei funzionari pubblici. Queste sono le ragioni che precludono alla Svizzera l'adesione alla convenzione.

VII. Piano e forma del progetto

Il progetto del 1950 aveva battuto vie nuove, vuoi per la sistematica vuoi per la redazione, suscitando generali consensi; su quelle vie è rimasto anche il presente disegno, ancorchè notevolmente sfrondata, informandosi, come già il progetto 1950, al principio che la futura legge deve servire innanzitutto a istituire un ordinamento uniforme nel settore della tutela pubblicistica del lavoro.

Il presente disegno definisce primamente il campo applicativo della legge (capo I). I capi seguenti recano le disposizioni fondamentali sull'igiene e l'infortunistica del lavoro (capo II), la durata del lavoro e del riposo (capo III) e la protezione speciali dei giovani e delle donne (capo IV). Seguono le disposizioni sul regolamento aziendale (capo V) e quelle intese ad assicurare l'esecuzione del diritto materiale pubblico (capo VI): disposizioni esecutive, organizzazione e attributi delle autorità, ob-

blighi dei datori e dei prestatori di lavoro, decisioni e misure amministrative, giurisdizione amministrativa e disposizioni penali. Il capo VII reca le correlate, necessarie modificazioni da farsi a diverse leggi federali. Le disposizioni finali e transitorie (capo VIII) concernono il diritto riservato e il diritto abrogato, come pure l'entrata in vigore.

Quanto alla tecnica legislativa, notiamo che il disegno si sforza di stabilire un disciplinamento ridotto ai principi essenziali e di enunciare questi principi in disposizioni di agevole applicazione, seguendo in tal modo una tradizione legislativa che ha dato da noi ottime prove; la sua essenzialità gli consente inoltre di stabilire con particolare nettezza i fondamenti necessari di una giusta discriminazione del campo del diritto statutale da quello del diritto collettivo (sopra, pag. 1330). È evidentemente impossibile di evitare, legiferando nel settore della protezione del lavoro, ogni disciplinamento particolareggiato, ehè la materia stessa non sempre lo consente: le categorie di lavoratori e di aziende, riunite nel vasto campo applicativo della legge, sono infatti, per determinati aspetti, sottoposte a condizioni talmente differenti da rendere assolutamente imprevedibile di stabilire numerose disposizioni differenziate. Così non ci si può restringere a disciplinare la questione della durata del lavoro e del riposo, sancendo la massima che il datore deve ripartire le ore di attività e di pausa in modo da non pregiudicare nè la salute nè la capacità di prestazione del personale, ma occorre particolareggiare il principio in disposizioni precise di esecuzione agevole. Il disegno stabilisce dunque direttamente le necessarie differenze che insorgono per la natura stessa delle cose, ehè non intende eludere le difficoltà legate alla soluzione legislativa col commettere interamente all'ordinanza l'ufficio di stabilire i particolari. Come già l'abbiamo sottolineato (sopra, pag. 1332), tutte le norme fondamentali figurano nella legge stessa, la quale anche enuncia, per quasi tutti i punti in cui l'ordinanza dovrà stabilire disposizioni complete o derogatorie, i principi basilari cui dette disposizioni dovranno conformarsi. Questo concetto si ritrova nella terminologia: trattandosi di diritto materiale, è usato il termine di «disposizioni» solo per le norme date nella legge stessa; l'ordinanza, per contro, contiene soltanto delle «prescrizioni».

Lo sforzo fatto per sgravare la legge, senza con ciò sovraccaricarne l'ordinanza, di tutti i particolari non indispensabili, non è stato vano. L'avamprogetto del 1945 conteneva 154 articoli e il progetto del 1950, che incorporava la legge sulle fabbriche, 91; il presente disegno non ne comprende più che 69. Sfrondando al possibile il testo da ogni ordinamento particolareggiato, non solo si è conseguita detta considerevole riduzione nel numero degli articoli, ma anche maggior chiarezza e facilità di lettura. Il metodo applicato nell'elaborazione del disegno, con quella sua cura costante di limitare il testo all'essenziale, accrescerà il valore pratico della legge.

Circa al dettato delle differenti disposizioni, ci si è forzati di regolarsi ogni singolo punto in un solo articolo; ne viene che diversi articoli contano più di tre capoversi. Ogni articolo è fornito di una marginale che è parte integrante della legge ed è intesa a esplicitare concisamente il contenuto del disposto. Nonostante le difficoltà della materia, i redattori hanno avuto cura d'esprimersi in una lingua chiara e il più possibile semplice, considerando che una legge sul lavoro dev'essere alla portata di ognuno.

C. NOTE SUI SINGOLI CAPI DEL DISEGNO

Titolo e preambolo

Il titolo del presente disegno è più breve e più ricordabile di quello del progetto 1950 («legge federale sul lavoro nell'industria, l'artigianato, il commercio, i trasporti e i settori economici affini»). Gli articoli costituzionali riveduti menzionano, a proposito della formazione professionale (art. 34 *ter*, cpv. 1, lett. g, Cost.), «l'industria», l'artigianato» e «il commercio», usando i termini nell'accezione larga che comprende i trasporti e le attività economiche viciniori. Il senso del titolo corrisponde, così com'è formulato, a quello di «dominio delle arti e dei mestieri», che figurava nel vecchio articolo costituzionale 34 *ter*, introdotto nel 1908 e sostituito dagli articoli detti economici: l'espressione ha sempre significato l'industria, l'artigianato e il commercio nel loro insieme.

Il disegno si fonda innanzitutto sull'articolo 34 *ter*, capoverso 1, lettera a, della Costituzione, che conferisce alla Confederazione il diritto di legiferare sulla protezione dei lavoratori. Per la modificazione della legge sull'esecuzione e il fallimento, del Codice delle obbligazioni e della legge sulle condizioni d'impiego dei commessi viaggiatori, è determinante l'articolo 64 Cost., mentre per le disposizioni penali, il fondamento costituzionale è dato dall'articolo 64 *bis*. Le modificazioni delle disposizioni sulla assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, sono basate sull'articolo 34 *bis*, Cost., l'adeguamento della legge sulla durata del lavoro è comandato dagli articoli 26 e 36, Cost. e quello della legge sull'organizzazione giudiziaria dagli articoli 108 e 114 *bis*, Cost. Le disposizioni intese a proteggere dagli effetti nocivi le adiacenze dell'azienda sono emanate in virtù dell'articolo 31 *bis*, capoverso 2, Cost., secondo il quale, «la Confederazione può, sempre salvaguardando gli interessi generali dell'economia nazionale, emanare disposizioni sull'esercizio del commercio e della industria e prendere misure in favore dei singoli rami dell'economia o di professioni». Come lo dicevamo nel messaggio del 10 settembre 1937 concernente una riforma parziale delle disposizioni costituzionali di ordine economico (FF 1937, 719), trattasi in questo caso «di prescrizioni che non influiscano affatto sul rendimento economico di una professione o sul modo d'esercizio e che siano unicamente destinate ad eliminare

gli effetti noieivi nel modo di esereitare l'azienda, nell'ordine tecnico o commerciale. A questa categoria appartengono le limitazioni destinate a proteggere l'ordine, la quiete pubblica, la sieurezza, la moralità e l'igie-ne» (ivi, pag. 754).

I. Campo d'applicazione (art. 1 a 4)

Per determinare il eampo d'applicazione della legge occorre innanzi-tutto stabilirne l'applicabilità (quanto alle imprese, con la relativa definizione, e quanto alle persone) e l'inapplicabilità, considerando particolarmente le imprese familiari. Il disegno di legge deve però limitarsi a dare le norme essenziali, rinviando, per i particolari, alle disposizioni dell'ordinanza. Bisogna inoltre regolare la questione dell'applicabilità della legge ai singoli easi e definire l'azienda industriale, denominata nella legislazione attuale «fabbrica», in quanto oggetto di talune disposizioni speciali.

1. Regola generale (art. 1)

a. Campo d'applicazione quanto alle aziende (cpv. 1 e 2)

Com'è indieato dal titolo, la legge si applica, con riserva degli articoli 2 e 3, a tutte le aziende pubbliche e private dell'industria, dell'artigianato e del commercio. Il primo capovero elenea espressamente l'industria, il commercio e l'artigianato poi, per meglio specificare l'accezione dei termini, procede a una esemplificazione più minuta, indicando singoli tipi d'azienda. Appare però evidente, dal tenore del primo capovero, che l'eleneazione esemplificativa non significa punto limitazione, poichè la legge concerne in senso largo tutte le aziende industriali, artigianali e commerciali che non siano espressamente escluse dal suo campo applicativo. Ne segue, per esempio, che le miniere, le cave e le altre imprese di sfruttamento del sottosuolo, come anche tutte le branche dell'industria edile, cadono nell'ambito della legge; ne proeede inoltre che sotto la eategoria «prestazione di altri servizi», pure inclusa in quell'ambito, si raggruppano, in particolare, anche gli stabilimenti d'educazione e di previdenza sociale, le segreterie delle assoeiazioni, le redazioni dei quotidiani e infine le professioni liberali.

Contrariamente agli avamprogetti, i quali ignoravano le imprese di selvicoltura, sia quelle della produzione fondamentale sia quelle secondarie della conservazione e della messa in opera dei prodotti, il presente disegno le considera e, parallelamente alle imprese di sfruttamento del sottosuolo, le include nel proprio eampo applicativo, ancorchè, tradizionalmente, la selvicoltura non sia compresa tra le attività economiche cui esso accenna nel titolo. Il disegno si riferisce tuttavia soltanto alle aziende di selvicoltura pubblica, secondo la legge dell'11 ottobre 1902 concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste (CS

9, 529), ed esclude le foreste private e quelle dei consorzi forestali, in quanto, d'ordinario, dipendono da un'azienda agricola e quelle che, per eccezione, non stanno in una tale dipendenza, risultando per la maggior parte di superficie utile così ristretta da non esigere l'assunzione di mano d'opera specializzata. L'applicabilità della legge alle aziende del demanio forestale, che copre il 73 per cento del suolo boscato, è stata prevista per il fatto che la selvicoltura non è sottoposta a nessun ordinamento federale di tutela del lavoro. È questa una lacuna che si fa pesantemente sentire, soprattutto nel settore del reclutamento dei forestali e che ha mosso le cerchie più rappresentative della selvicoltura a esprimere il desiderio che l'esercizio delle foreste demaniali sia sottoposto alla legge. I lavoratori del settore, in quanto non beneficiano di uno statuto di diritto pubblico, abbisognano di una protezione speciale, che la Confederazione può procurare loro partendo dall'articolo 34 *ter*, capoverso 1, lettera *a*, della Costituzione. Certo sarebbe stato logico di citare anche la selvicoltura nel titolo della legge, abbiamo però rinunciato per non dar l'impressione che nell'ambito della medesima cadano anche le foreste comprese in un'azienda agricola e le altre foreste private.

È competenza cantonale, riservata l'approvazione del Consiglio federale, di procedere alla classificazione delle foreste in pubbliche e private, giusta la pertinente legge succitata. Sono, del resto, già definite pubbliche «le foreste dello Stato [cioè della Confederazione e dei Cantoni], quelle dei Comuni e delle corporazioni, come pure le foreste che sono amministrate da una pubblica autorità» (CS 9, 529); inoltre alcuni Cantoni de- di diritto privato. In genere si può dire che il settore delle foreste pubbliche coincide con il campo d'applicazione, quanto ai lavori forestali, dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (cfr. art. 19, epv. 1, dell'O I del 25 marzo 1916 [CS 8, 341] sull'assicurazione contro gli infortuni).

Il disegno prevede (art. 25, epv. 2, lett. *f*) che le aziende di selvicoltura pubblica, attese le condizioni particolari del lavoro forestale, siano liberate dalle norme ordinarie sulla durata del lavoro e del riposo e assoggettate a disposti speciali.

b. Concetto di azienda (cpv. 3 e 4)

È azienda, secondo la legge, l'ente formato dal datore di lavoro che occupa diversi lavoratori in modo durevole o temporaneo (epv. 3). È indifferente che il datore sia una persona fisica o una persona giuridica di diritto privato, oppure anche una persona giuridica di diritto pubblico. Oltre alle aziende private, a quelle cioè dirette da una persona di diritto privato, la legge tocca quindi le aziende dirette da corporazioni o da istituti di diritto pubblico, tranne ove siano precluse espressamente dal

campo applicativo, in virtù dell'articolo 2, capoverso 1, lettera a. L'eccezione prevista per le amministrazioni e le imprese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, vale parimente, ove occorra, per le aziende di selvicoltura pubblica.

La legge considera lavoratori anche gli apprendisti e i volontari. Inoltre non è necessario che l'azienda abbia installazioni o locali particolari, come ad esempio vani riservati specialmente all'esercizio; per contro, le disposizioni speciali che concernono le aziende industriali valgono soltanto per gli stabilimenti che usano installazioni fisse di carattere permanente (art. 4, cpv. 2). La legge non esige nemmeno che l'azienda abbia uno scopo lucrativo, cosicchè essa può riferirsi anche agli istituti d'utilità pubblica.

Quando le condizioni d'applicabilità siano date soltanto per determinate parti d'azienda, queste, e non l'azienda intera, sono soggette alla legge (cpv. 4); è il caso per le installazioni logistiche annesse a un'azienda agricola.

c. Campo d'applicazione quanto alle persone (cpv. 5)

La legge disciplina i rapporti di lavoro di tutte le persone occupate in un'azienda che le sia sottoposta; essa, come atto inteso a proteggere i lavoratori, rivolge i propri imperativi principalmente ai datori di lavoro.

Secondo il principio della territorialità, che informa tutto il diritto pubblico, la legge si applica unicamente, senza che occorra dichiararlo espressamente, ai rapporti di lavoro delle persone occupate in un'azienda stabilita in Svizzera. È pertanto eccettuato il personale domiciliato nel nostro paese, ma appartenente all'amministrazione pubblica di uno Stato estero o a un'organizzazione internazionale, (cfr. qui sotto). I rapporti di lavoro delle persone dipendenti da un'azienda stabilita all'estero ma operanti in Svizzera (ad es. i montatori) sono disciplinati dalla legge in quanto le circostanze lo consentano, vale a dire nella misura in cui le disposizioni di legge possano essere effettivamente applicate nei confronti di un'azienda stabilita all'estero (cpv. 5). Restano riservate le convenzioni internazionali.

2. Eccezioni (art. 2)

Con riserva dell'articolo 3, dedicato alle imprese familiari, l'articolo 2 elenca limitativamente le eccezioni che concernono il campo d'applicazione, quanto alle aziende (cpv. 1) e quanto alle persone (cpv. 2), e prevede la possibilità condizionata di qualche altra eccezione attenente a determinate aziende (cpv. 3).

*a. Eccezioni concernenti il campo applicativo quanto alle aziende
(cpv. 1)*

- aa. Amministrazioni e imprese federali, cantonali e comunali che occupano soprattutto dei funzionari o altri lavoratori vincolati da un rapporto di diritto pubblico, come anche la Banca nazionale svizzera e l'Istituto nazionale svizzero d'assicurazioni contro gli infortuni (lett. a)

Inizialmente si era previsto di sottrarre alla legge soltanto i servizi amministrativi dei poteri pubblici federali, cantonali e comunali, e per il rimanente di riservare le disposizioni federali, cantonali e comunali circa i rapporti di servizio di diritto pubblico. In tal modo i servizi detti «in regia» sarebbero restati sotto la legge. È apparso tuttavia palese che il concetto di «servizio amministrativo dei poteri pubblici» non consente nette differenziazioni e potrebbe dar luogo a difficoltà interpretative e che inoltre la prevista riserva avrebbe praticamente significato la liberazione di quasi tutta l'amministrazione pubblica dall'impero della legge. Si è dunque preferito, muovendo dalla considerazione della certezza del diritto, di lasciare fuori dal campo applicativo tutte le amministrazioni e imprese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, le quali occupano principalmente un personale sottoposto a uno statuto di diritto pubblico: questo rimane dunque disciplinato dalle disposizioni di diritto pubblico degli enti citati.

Il disciplinamento previsto risulta tanto più funzionale in quanto la legislazione sullo statuto del personale federale, cantonale e comunale è ormai, almeno di fatto, sempre poizore alle leggi federali sulla tutela del lavoro, benchè queste non prevedano nè eccezioni nè riserve a favore dei rapporti di lavoro fondati sul diritto pubblico. Esso ha inoltre il vantaggio di rendere superflua la dichiarazione, da ripetersi a ogni disposizione della legge sul lavoro, che i Cantoni non sono competenti ad applicare la legge stessa alle imprese federali. Occorre ricordare, a questo proposito, che sinora i Cantoni, contrariamente al tenore della legge sulle fabbriche, non si sono mai occupati delle aziende militari federali, nè per applicare detta legge, nè per approvare i piani o rilasciare la licenza d'esercizio, nè per dare dei permessi concernenti la durata del lavoro, nè per decidere i casi di dubbia applicabilità. Ove si assoggettassero dette aziende alla legge sul lavoro, ne procederebbe una situazione curiosa, nella quale, per ogni divergenza tra le autorità federali circa l'applicazione della legge a un'azienda federale, dovrebbe essere adito il Tribunale federale. La soluzione effettuata evita questo inconveniente.

La legge assimila espressamente alle imprese federali la Banca nazionale svizzera e l'Istituto nazionale d'assicurazione contro gli infortuni, che, come istituti pubblici, assumono dei compiti incombenti alla Confederazione. Per quanto concerne le aziende cantonali e comunali considerate, sarà fatto un rinvio nell'ordinanza al diritto cantonale e comunale. Bisognerà, per questo punto, tener conto non solamente dei Cantoni

ma anche dei distretti e dei circoli e ricordare che il termine «Comune» indica, oltre ai Comuni politici e alle loro suddivisioni, i Comuni speciali come quelli scolastici, parrocchiali e vicinali, ed infine i Comuni assistenziali.

bb. Aziende sottoposte alla legislazione federale sulla durata del lavoro nelle ferrovie e nelle altre imprese di trasporto e di comunicazione (lett. b)

Mentre il progetto 1950 si limitava a stabilire una riserva a favore delle disposizioni federali sulla durata del lavoro nelle imprese di trasporto, il presente disegno esclude dal suo campo applicativo tutte le aziende sottoposte alla pertinente legge del 6 marzo 1920 (CS 8, 148). L'esclusione concerne le Ferrovie federali, l'Amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni (del resto già esentate in virtù della lettera a) e le imprese ferroviarie, di navigazione e di autotrasporti, titolari di una concessione federale, tra le quali numerose sono quelle che, come aziende cantonali o comunali (soprattutto trattandosi di trasporti urbani), sono già escluse dal campo applicativo della legge, in virtù della lettera a. La soluzione prescelta è giustificata per il fatto che la legge sulla durata del lavoro reca un disciplinamento completo della materia, comprensivo anche delle prescrizioni sulle vacanze, nonchè di una disposizione sull'impiego delle donne.

L'eccezione proposta comporta una sola lacuna, quella che si riferisce all'età minima dei lavoratori e all'impiego dei giovani. La nuova legge sul lavoro, entrando in vigore, abrogherà infatti quella del 31 marzo 1922 (CS 8, 200) sull'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e mestieri (art. 67, cpv. 1, lett. c) e anche diverrà caduca l'ordinanza del 5 luglio 1923 (CS 8, 207) sull'impiego di adolescenti nelle imprese di trasporto (Ferrovie federali, imprese ferroviarie e di navigazione titolari di una concessione federale, comprese le aziende automobilistiche, funiviarie e filoviarie, titolari di un'analoga concessione; servizio dei vagoni letto e dei vagoni ristoranti). Cadrà pure la legge del 24 giugno 1938 (CS 8, 211) sull'età minima dei lavoratori (art. 67, cpv. 1, lett. e), la quale concerne parimenti le imprese di trasporto pubbliche e private (cfr. art. 1, cpv. 1, lett. c, 16 e 17, cpv. 2, del RE del 24 febbraio 1940 [CS 8, 216]).

Nel settore della prevenzione degli infortuni, le aziende sottoposte alla legge sulla durata del lavoro sono rette da quella del 13 giugno 1911 (CS 8, 273) sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni; tuttavia l'articolo 65 di quest'ultima legge, concernente la prevenzione degli infortuni in quelle aziende, è inapplicabile, essendo previsto semplicemente che l'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni possa proporre al Dipartimento delle poste e delle ferrovie delle modificazioni o delle aggiunte alle disposizioni concernenti la prevenzione degli infortuni nelle aziende (cfr. art. 13 dell'O II del 3 dicembre 1917 [CS 8, 356] sull'assi-

curazione contro gli infortuni). Nelle aziende di trasporto della Confederazione e in parte in quelle concessionarie, le misure igieniche e preventive sono assicurate da servizi amministrativi speciali; inoltre l'articolo 19, capoverso 1 della legge del 20 dicembre 1957 (RU 1958, 347) sulle ferrovie (che fa obbligo alle imprese di prendere le misure necessarie ad assicurare la sicurezza della costruzione e dell'esercizio e a evitare che persone o cose siano esposte a pericolo) consegue l'effetto di garantire non soltanto la protezione dei viaggiatori e delle adiacenze, ma anche quella del personale.

L'aver sottratto dall'ambito applicativo della designata legge le aziende di trasporto e di comunicazione che cadono in quello della legge sulla durata del lavoro, aumenta ineontestabilmente la certezza del diritto. La statuita inapplicabilità trae seguitamente la sua giustificazione dalle frequenti contestazioni circa all'applicazione della legge sulle fabbriche alle aziende di trasporto, per esempio alle officine principali delle ferrovie e di altre aziende del settore. La disposizione che la pronuncia, tien conto inoltre del fatto che le autorità federali interessate aborriscono palesemente dal conferire ai Cantoni la competenza di disciplinare come che sia le imprese di trasporto sottoposte alla legislazione federale speciale. Tuttavia, per prevenire lacune nella legislazione e in particolare nel settore della protezione specifica delle donne e dei giovani, il terzo capoverso dispone che talune norme della legge sul lavoro possano essere rese applicabili a delle aziende sottoposte alla legge sulla durata del lavoro, nella misura in cui ciò si riveli necessario per tutelare la vita, la salute e la moralità. Per quanto s'attiene alle Ferrovie federali e alla Amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni, occorrerà soltanto colmare le lacune, accennate sopra, cagionate dall'abrogazione dell'ordinanza del 5 luglio 1923 sull'impiego di adolescenti nelle imprese di trasporto e della legge del 24 giugno 1938 sull'età minima dei lavoratori e sostituire l'articolo 8 della legge sulla durata del lavoro, concernente la protezione delle puerpere (CS 8, 150), con l'articolo 33 del disegno (cfr. art. 62, n. 2).

cc. Aziende sottoposte alla legislazione federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (lett. c).

Gli articoli 47 e 63 della legge del 23 settembre 1953 (RU 1956, 1407) sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (legge sulla navigazione marittima) incaricano il Consiglio federale di emanare le disposizioni necessarie, conformi alle convenzioni internazionali e agli usi marittimi, sulla sicurezza delle navi, l'età minima e l'esame medico della gente di mare, la durata del lavoro, il nutrimento e l'alloggio a bordo e, infine, le vacanze pagate. L'ordinamento così stabilito è rinforzato dalle disposizioni sulla protezione del lavoro in mare, date negli articoli dal 9 al 14 e dal 16 al 40 dell'ordinanza del 20 novembre 1956 (RU 1956, 1473)

per l'esecuzione di detta legge, e sicchè cadrebbe superfluo di sottoporre le imprese di navigazione marittima alla legge sul lavoro. È conveniente escluderle dall'ambito applicativo anche perchè la navigazione marittima, che evidentemente si effettua all'infuori del territorio svizzero, sfuggirebbe comunque all'intervento delle autorità federali e cantonali preposte all'esecuzione e alla vigilanza della legge sul lavoro.

dd. Aziende agricole e orticole (lett. d)

In virtù dell'articolo 96 della legge del 3 ottobre 1951 (RU 1953, 1133), per il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale, i Cantoni devono regolare, per il loro territorio, le condizioni di assunzione nel lavoro agricolo, stabilendo dei contratti normali di lavoro conformi al disposto dell'articolo 324 CO. Ogni contratto normale deve determinare segnatamente gli obblighi del padrone e del lavoratore, la durata del lavoro e del riposo del dipendente, le vacanze, il pagamento del salario in caso di malattia e la disdetta dei rapporti di servizio; esso deve contenere inoltre delle disposizioni speciali sul lavoro delle donne e dei giovani. Dato che il contratto normale è esclusivamente contenuto nell'ambito del diritto privato e non ha effetti se non in mancanza di una stipulazione contraria scritta, esso non procura ai lavoratori agricoli se non una protezione minima. Già esponemmo nel nostro messaggio del 19 gennaio 1951, a sostegno del disegno di legge sull'agricoltura (FF 1951, 381) come sia stata fatta la proposta di complementarne l'articolo 96 mediante dei disposti imperativi, intesi a disciplinare la durata del lavoro giornaliero e settimanale, i giorni feriali e le vacanze e a proteggere specialmente i giovani, scalando la durata del lavoro e del riposo parallelamente all'età; però le disposizioni disegnate non furono concretate, visto i dubbi espressi dai rappresentanti dell'agricoltura sulla funzionalità delle medesime e sulla possibilità di un'applicazione pratica scevra di difficoltà. Per ragioni analoghe si è deliberato di non sottoporre l'agricoltura alla legge sul lavoro.

Per definire quel ramo della produzione primaria, che è l'agricoltura, citiamo il nostro messaggio del 19 gennaio 1951: «È indicato di procedere dalla nozione dello sfruttamento del suolo, considerato come il principio dell'attività agricola. Tale sfruttamento comprende la coltura dei campi, con tutte le piante agricole utili che si usano coltivare nei campi (cereali, piante sarchiate, piante oleose e tessili, granturco, tabacco), come pure le colture prative, la frutticoltura, la viticoltura, l'orticoltura e la coltura delle bacche mangerecce. Vi si aggiungano l'allevamento del bestiame, l'avicoltura, l'apicoltura, la conigliicoltura e la piscicoltura». Rientra ugualmente nell'agricoltura, la coltura delle foreste necessariamente dipendenti da un'azienda agricola (cfr. art. 2, cpv. 2, della legge federale del 12 giugno 1951 [RU 1952, 419] sulla conservazione della proprietà fondiaria agricola). Bisogna inoltre includervi l'economia lattiera, in quan-

to raccolta del latte e sua trasformazione, nelle aziende locali, in burro o in formaggio. Al lume di queste considerazioni, le centrali locali del latte, come anche le aziende lattiere che ne dipendono, segnatamente le aziende casearie, non sono sottoposte alla legge. Cadono per contro nell'ambito della medesima le latterie e i burrifici, nonchè le fabbriche di latte in polvere, di latte condensato o di formaggio in scatola.

I servizi accessori annessi a un'azienda agricola principale e destinati preeipualmente a metterne in opera o in commercio i prodotti (latte, uova, frutta, legumi, ortaggi) non sono, nemmeno essi, sottoposti alla legge; all'opposto, le aziende autonome che operano nell'identico settore vi sono assoggettate. Indichiamo, per esemplificare, che la legge non concerne la fornitura e la distribuzione del latte proveniente dall'azienda agricola nè la trasformazione di detto latte in burro o in formaggio entro l'azienda stessa, ma che essa si applica a quella stessa lavorazione quando è fatta nei caseifici cooperativi, come anche alla fabbricazione del latte in polvere, del latte condensato e del formaggio in scatola, eccellenza fatta, come si è detto, dei centri locali di raccolta del latte e delle aziende lattierocasearie che ne dipendono. Per quanto concerne le foreste, incluse in un'azienda agricola, notiamo che le segherie possono essere considerate servizi accessori, purechè lavorino soprattutto del legname che proviene da quelle.

La produzione orticola primaria comprende le diverse attività della orticoltura dirette a utilizzare i germi delle piante. Il successo del lavoro dell'orticoltore dipende massimamente, come quello del contadino, dalla natura. In conseguenza delle necessità della vita vegetale e dei fenomeni naturali che la reggono, la durata del lavoro è, anche qui, irregolare ed è frequente la necessità di valicare i limiti normali. Per questa ragione è indicato di sottrarre alla legge sul lavoro l'orticoltura di produzione, come per esempio la legumicoltura; invece le aziende d'orticoltura, tipicamente commerciali o di giardinaggio artistico, sono sottoposte alla legge, in quanto non rientrano nel concetto della produzione primaria. Considerato specialmente che le aziende orticole miste sono molto numerose, converrà provvedere nell'ordinanza a precisare la nozione di produzione orticola primaria.

cc. La pesca (lett. e)

La pesca, in quanto cattura del pesce in opposizione all'allevamento piscicolo, trovandosi sovente in relazione con l'esercizio di un'azienda agricola, come appunto accenna l'articolo 1, capoverso 2, dell'Ordinanza I del 23 dicembre 1932 (CS 4, 53) per l'esecuzione della legge sulla formazione professionale, non rientra nell'ambito applicativo della nuova legge sul lavoro. Ciò procede ugualmente dalla considerazione che le condizioni dominanti in questo settore sono pressochè identiche a quelle che si ritrovano nell'agricoltura. Includere la pesca nell'ambito applicativo

della legge non sarebbe del resto giustificato, dato anche ch'essa è esercitata soprattutto in aziende puramente familiari, come è accertato dal censimento federale del 1955 che dava, su un totale di 779 aziende di pesca con personale permanente, ben 502 servite unicamente da mano d'opera familiare.

ff. Economia domestica privata (lett. f)

Le disposizioni pubblicistiche di tutela del lavoro non hanno mai considerato il personale domestico. Non v'è d'altronde, come suona l'opinione generale e incontrastata, alcun bisogno per sottoporlo alla legge sul lavoro, senza contare il fatto che, per evidenti ragioni, i disposti di legge non potrebbero comunque essere eseguiti. Notiamo inoltre che la maggior parte dei Cantoni ha allestito per il personale domestico, così come per quello agricolo, dei contratti normali di lavoro.

b. Eccezioni all'applicabilità quanto alle persone (cpv. 2)

aa. Ecclesiastici e altre persone al servizio di chiese, membri di case professe, case madri e altre comunità religiose (lett. a)

Per l'esclusione di queste categorie, siamo partiti dall'idea che una legge sul lavoro non dovesse interferire negli affari interni delle chiese e delle comunità religiose. Rientrano in questa cerchia interna anche i rapporti di lavoro dei sacrestani, degli organisti e di alcuni altri dipendenti. Non v'è esclusione invece per i terzi che lavorano al servizio dell'amministrazione delle case professe, delle case madri o di altre comunità religiose, o che dipendono da aziende esercitate da dette comunità: tutti questi lavoratori sono sottoposti alla legge.

bb. Personale di amministrazioni pubbliche estere, o di organizzazioni internazionali, domiciliato in Svizzera (lett. b)

Questo personale che beneficia di privilegi e di dispense diplomatiche o di speciali agevolanze fiscali, comprende per esempio i lavoratori, soggiornanti in Svizzera, dell'amministrazione doganale o delle imprese di trasporto di Stati esteri, i membri del personale ufficiale del corpo diplomatico accreditato presso la Confederazione, i consoli, cui il Consiglio federale ha concesso l'exequatur e infine i funzionari degli organismi internazionali stabiliti in Svizzera. La definizione minuta delle categorie cui l'eccezione si riferisce, sarà data nell'ordinanza.

cc. Personale navigante delle imprese di trasporti aerei a preminente attività internazionale e lavoratori sottoposti all'accordo internazionale sulle condizioni di lavoro dei battellieri renani (lett. c)

Benchè l'articolo 27 della legge federale del 28 dicembre 1948 (RU 1950, 479) sulla navigazione aerea imponga l'obbligo di una concessione del Dipartimento federale delle poste e delle ferrovie per il trasporto

professionale di persone e di cose su linee aeree esercitate regolarmente, pure le imprese di aerotrasporti, non rientrano nella categoria delle aziende in concessione federale giusta l'articolo 1, capoverso 1, lettera d, della legge sulla durata del lavoro, cosicchè nemmeno sono escluse in virtù del capoverso 1, lettera b (cfr. qui sopra) e restano pertanto sottoposte alla legge, esattamente come quelle ad esercizio non regolare, per le quali l'obbligo della concessione non sussiste (art. 33 LF navigazione aerea). L'articolo 63 della legge sulla navigazione aerea si limita a disporre che le condizioni di lavoro del personale aeronautico sono fissate per contratto, ciò che, palesemente, lascia intera la questione della tutela pubblicistica del lavoro. Stante le particolari condizioni della navigazione aerea, è necessario, dal profilo organizzativo come da quello dell'esercizio, che, quanto al diritto del lavoro, le due classi principali del personale (personale navigante e personale d'infrastruttura) siano trattate distintamente: la prima classe, infatti, è disciplinata in massima parte da disposizioni internazionali. Il nostro Paese, riconoscendo l'imprescindibilità di un ordinamento internazionale uniforme del traffico aereo, ha ratificato la convenzione (detta di Cicago) del 7 dicembre 1944 sulla navigazione aerea civile internazionale (CS 13, 579). L'articolo 37 della convenzione obbliga gli Stati contraenti a cooperare per il raggiungimento della massima funzionalità e uniformità delle disposizioni, delle norme tecniche, delle procedure e dei metodi organizzativi, concernenti gli aeromobili, il personale e le installazioni. Con il medesimo intento, l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) emana le norme sui requisiti di navigabilità e sugli altri elementi della sicurezza, nonché sulla regolarità e la razionalità del traffico aereo, norme che, in virtù dell'articolo 38, legano anche la Svizzera, tranne nel caso di espressa riserva. Le imprese d'aerotrasporti devono segnatamente stabilire, giusta il disposto dell'aggiunta N. 6 alla convenzione di Cicago, i tempi massimi di volo dei membri dell'equipaggio, ordinandoli in modo da non incidere sulla sicurezza della navigazione. Tutte le imprese di aerotrasporti, in particolare la Swissair, hanno dato delle prescrizioni minute, informate alle norme dell'ICAO; la Swissair, per esempio, ha adottato un manuale d'esercizio contenente un disciplinamento completo dell'igiene, dell'infortunistica, della durata del lavoro e dell'ordine interno: trattasi di prescrizioni interne, intese ad assicurare l'applicazione della convenzione di Cicago e sottoposte (aggiunta N. 6 alla conv. e art. 148 e 157 OE 5 giugno 1950 della LF sulla navigazione aerea [RU 1950, 505]) alla convalida dell'Ufficio aeronautico federale che ne sorveglia anche le modificazioni. Detto Ufficio vigila inoltre sull'esecuzione delle prescrizioni dell'ICAO e delle imprese svizzere d'aerotrasporti, concernenti la protezione del personale aeronavigante contro i rischi dell'affaticamento eccessivo. Ne viene che l'inclusione del personale aeronavigante nell'ambito della legge sul lavoro stabilirebbe un doppione, fonte di inutili complicazioni ammini-

strative e d'insicurezza applicativa del diritto, per tacere del fatto che esso resterebbe inefficace verso un'attività esercitata, analogamente alla navigazione marittima, fuori del territorio svizzero. Per tenere l'opposta via e rendere applicabile al personale aeronavigabile la nuova legge sul lavoro e le sue disposizioni esecutive, occorrerebbe riservare nelle nuove disposizioni tutto il disciplinamento internazionale, con la conseguenza che ogni modificazione della legislazione svizzera, cui non corrispondesse una modificazione parallela delle norme internazionali, cagionerebbe delle interferenze normative tali da pregiudicare ogni ordinamento.

Appare pertanto logico di sottrarre il personale aeronavigante alla legge sul lavoro. In detto personale sono compresi, da un lato, i piloti, i navigatori, i radiotelegrafisti e i meccanici di bordo e, d'altro lato, il personale di cabina.

Le imprese d'aerotrasporti internazionali che entrano in conto sono soprattutto le imprese straniere i cui aeromobili atterrano in Svizzera e le imprese svizzere, tra le quali la Swissair S. A. e la Balair S. A. Il personale aeronavigante delle altre imprese svizzere di trasporti aerei, che servono principalmente il traffico interno, non è dunque evidentemente incluso in quest'eccezione.

Anche per i battellieri renani, come per il personale aeronavigante, le condizioni di lavoro sono disciplinate sul piano internazionale: la pertinente convenzione del 21 maggio 1954 (RU 1959, 985, in vigore dal 1° dicembre 1959) regola infatti minutamente ed unitariamente il riposo notturno in navigazione, la durata del lavoro nei porti e ai moli di carico o scarico, le ore straordinarie, i giorni ferati, il riposo settimanale, le vacanze annue pagate. Ne consegue la piena superfluità di eventuali disposizioni nazionali; è pertanto normale di sottrarre alla nuova legge i lavoratori sottoposti alla convenzione citata.

dd. Lavoratori che hanno nell'azienda una funzione direttiva elevata, un'attività artistica indipendente o un'attività scientifica (lett. d)

Data la loro situazione particolare nell'azienda, i lavoratori che tengono un ufficio direttivo elevato non hanno bisogno di essere protetti da disposizioni di diritto pubblico. Quest'eccezione ricalca quella istituita dalla legge sulle fabbriche e dalla legge sul riposo settimanale e già si trovava, tale e quale, nel progetto del 1950 nè aveva dato luogo ad obiezioni di sorta. Per esemplificare, diremo che i capi azienda e il personale forestale superiore esercitano una tale funzione direttiva elevata, ciò che non è il caso degli assistenti. Rientrano nella stessa categoria i soci di una società in nome collettivo autorizzati a rappresentare la società (art. 564 CO), i soci illimitatamente responsabili di una società in accomandita (art. 599 CO), gli amministratori e i membri di una società anonima incaricati della gestione e della rappresentanza (art. 717 e 718 CO), come anche i gerenti e i rappresentanti di società a garanzia limitata (art.

811 e 812 CO) e di società cooperative (art. 898 e 899 CO). Bisogna poi considerare anche i terzi, cui è commessa la gestione e la rappresentanza di una società anonima o di una società cooperativa.

Sono pure sottratti dal campo applicativo, per analoghe ragioni, le persone che, nell'azienda, esercitano un'attività scientifica: il disposto è particolarmente importante per i laboratoristi e gli specialisti degli istituti di ricerca, pubblici o privati. L'eccezione non concerne evidentemente l'altro personale di detti istituti.

Tra le persone che esercitano un'attività artistica, sono considerate solo quelle che la conducono a titolo indipendente, per esempio i direttori d'orchestra e i solisti, ma non già gli orchestrali né gli attori né i terzicoristi e nemmeno gli artisti che si producono negli stabilimenti di divertimento.

Le prescrizioni esecutive descriveranno meglio i gruppi di cui si tratta ma, come che sia, le eccezioni previste nella legge dovranno essere applicate con circospezione.

ee. Operai sottoposti alla legislazione federale sul lavoro a domicilio (lett. e)

Come si è osservato trattando del rapporto tra la nuova legge e il resto della legislazione sulla tutela operaia (sopra, pag. 1335), la legge sul lavoro a domicilio permane, sia perchè regola delle questioni materiali, come la determinazione dei salari minimi, non considerate per gli altri lavoratori, sia perchè la maggior parte delle prescrizioni della legge sul lavoro non troverebbero applicazione alcuna nei riguardi dei lavoratori a domicilio.

c. Disposizione speciale sulle imprese di trasporto e di comunicazione (cpv. 3)

La facoltà attribuita al Consiglio federale di applicare per ordinanza determinate disposizioni, con le relative prescrizioni esecutive, ad aziende sottoposte alla legge sulla durata del lavoro, ma escluse dal campo applicativo della nuova legge, si modella sull'articolo 15, capoverso 2, della legge del 31 marzo 1922 sull'impiego dei giovani e delle donne nelle arti e nei mestieri, secondo il quale il Consiglio federale può, mediante ordinanza, rendere applicabili alle imprese di trasporto esercitate o concesse dalla Confederazione le prescrizioni di detta legge. Si tratta insomma, essenzialmente, di estendere l'applicabilità di certe disposizioni materiali senza, con ciò, affidarne l'applicazione, per le aziende in parola, alle autorità incaricate di eseguire la legge sul lavoro. Si può tuttavia comodamente prevedere in certi casi, l'utile cooperazione di organi ufficiali, come per esempio degli ispettorati federali del lavoro.

3. Aziende familiari (art. 3)

Le aziende familiari si dividono in due categorie: l'una, delle aziende che occupano esclusivamente il coniuge del datore di lavoro, i suoi consanguinei in linea ascendente e discendente coi rispettivi coniugi, i suoi figli adottivi e i figli del coniuge; l'altra, quella delle imprese familiari miste, in cui i membri della famiglia del datore lavorano assieme a terzi.

a. Aziende familiari pure (cpv. 1)

Giusta l'articolo 3, lettera *a* bis dell'ordinanza per l'esecuzione della legge sulle fabbriche, come anche conformemente alle convenzioni internazionali N. 5, 6, 14 e 89, le imprese familiari pure non sono soggette alla legge. L'ambito familiare in questa accezione comprende: il coniuge, i figli minorenni legittimi e adottivi del datore di lavoro, nonchè i figli minorenni del coniuge, che lavorano in virtù d'un obbligo del diritto di famiglia (art. 161, cpv. 2, 268, cpv. 2, e 271 CC), i consanguinei del datore in linea ascendente e discendente e i loro coniugi. Si tratta insomma dei membri della famiglia del datore di lavoro, che sono tenuti ad assisterlo o stanno con lui in un rapporto familiare particolarmente stretto.

b. Aziende familiari miste (cpv. 2)

Va da sè che i terzi, impiegati in un'azienda familiare, siano sottoposti alla legge; per contro giova dare qualche spiegazione sulle ragioni che hanno condotto ad assoggettarvi anche i membri della famiglia occupati in dette aziende, ancorchè non in assoluto, bensì in modo adeguatamente discriminato, secondo il grado di parentela dei familiari e le condizioni particolari delle aziende. La soluzione scelta appare confacente al concetto esposto e, per di più, s'informa alle direttive statuite nelle convenzioni internazionali sul lavoro.

1. Il coniuge del datore occupa, palesemente, tra i familiari, un posto speciale che giustifica senz'altro la sua esclusione dall'ambito della legge. Gli altri familiari sono trattati secondo la natura della loro collaborazione, che può aver radice o in un obbligo posto del diritto di famiglia o in un rapporto di lavoro propriamente detto.

2. I familiari, in quanto lavorano per un obbligo del diritto di famiglia, sono logicamente sottratti alla legge. L'eccezione è senz'altro consona con gli atti internazionali ratificati dalla Svizzera (conv. N. 5, 6, 14 e 89); è bensì vero che questi eccepiscono solo a favore delle aziende puramente familiari, ma lo fanno riferendosi all'«impiego» dei membri della famiglia e cioè alla collaborazione dei medesimi in virtù di un contratto di lavoro: con ciò essi si trattengono al di qua della soglia del diritto di famiglia, che non intendono certo valicare, nemmeno nel caso delle aziende familiari miste.

3. All'opposto, i familiari che lavorano in virtù non già di un obbligo del diritto di famiglia, ma di un contratto di lavoro, cadono nell'ambito della legge. Anche in questo caso, tuttavia, l'applicabilità non deve eccedere l'interesse pubblico nè quanto è reputato necessario dalle convenzioni internazionali ratificate dalla Svizzera. Basterà pertanto prevedere l'applicabilità delle disposizioni sull'igiene e la prevenzione degli infortuni (art. 5 e 6), sul riposo domenicale (art. 16-18), sul divieto di compensare il riposo (art. 20), sulla tutela speciale dei giovani e delle donne (art. 27-34), sugli obblighi dei padroni e dei lavoratori, sulle decisioni, le misure, la giurisdizione amministrativa e le pene (art. 41-58).

4. La legge si applica pienamente ai membri della famiglia non indicati nel capoverso 1, fratelli e sorelle del datore e loro figli, atteso che il diritto di famiglia non li vincola strettamente al datore di lavoro nè essi generalmente vivono con lui in comunione domestica.

c. Disposizione speciale per i giovani familiari (cpv. 3)

Le convenzioni N. 59, 60, 79 e 90 dell'Organizzazione internazionale del lavoro esigono giustamente che i fanciulli e gli adolescenti occupati nelle aziende familiari non siano adibiti a lavori tali che mettano in pericolo la vita, la salute o la moralità. Conseguentemente il progetto stabilisce che talune disposizioni di legge potranno essere fatte applicabili, per ordinanza, ai giovani di cui al capoverso 1, impiegati in un'azienda familiare pura o, in virtù di un obbligo del diritto di famiglia, in una azienda mista, quando ciò appaia necessario per proteggere la vita, la salute e la moralità.

4. Applicabilità nel singolo caso

L'applicabilità alle singole aziende non industriali, o alle loro parti, come anche ai singoli lavoratori, è data immediatamente, vale a dire senz'alcuna procedura speciale d'assoggettamento; per contro essa deve essere pronunciata dall'autorità cantonale quando il caso sia dubbio (art. 37, cpv. 3) e quando si tratti delle disposizioni speciali sulla durata del lavoro e del riposo per determinate categorie di aziende o di lavoratori (art. 25).

Invece l'applicabilità delle disposizioni speciali sulle aziende industriali abbisogna sempre di una decisione di assoggettamento, pronunciata dall'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (art. 4, cpv. 1), proprio come si fa attualmente per le fabbriche.

I particolari applicativi nei casi controversi sono regolati dagli articoli del capo VI concernente la giurisdizione amministrativa (art. 51-54).

5. Disposizioni speciali sulle aziende industriali

Abbiamo spiegato sopra perchè la legge sulle fabbriche debba essere incorporata in questa sul lavoro (pag. 1334 sgg.). Da detta fusione procede però che, a complemento delle norme generali valide per tutte le aziende, la nuova legge sul lavoro deve recare dei disposti speciali sulle aziende industriali. Trattasi di passi relativamente poco numerosi raccolti sotto la denominazione (art. 4) «Disposizioni speciali sulle aziende industriali» e concernenti segnatamente l'approvazione dei piani e il permesso d'esercizio (art. 7), la durata massima della settimana lavorativa (art. 8, cpv. 1, lett. a), i limiti della giornata lavorativa al sabato e alla vigilia dei giorni feriat (art. 9, cpv. 1), il lavoro a squadre (art. 21, cpv. 2 e 22, cpv. 3), il regolamento aziendale (art. 35) e l'affissione dell'orario di lavoro (art. 43, cpv. 1).

La nuova nozione di «azienda industriale» sostituisce a un tempo quelle di «fabbrica» e di «stabilimento industriale» che stanno a fondamento della legge sulle fabbriche. Non si tratta di una mera variante terminologica ma di un nuovo concetto, chiarito in una definizione materiale che lo circoscrive esattamente.

a. Concetto attuale di fabbrica

L'articolo primo della legge sulle fabbriche dispone che «uno stabilimento industriale può essere designato come fabbrica quando occupi più operai fuori delle loro abitazioni, sia nei locali dello stabilimento e nei cantieri che ne dipendono, sia altrove in lavori connessi coll'esercizio industriale». Gli articoli 1 e seguenti del regolamento d'applicazione precisano quel vago plurale del «più operai» mediante le cosiddette «cifre-limiti», cioè i numeri minimi di operai: per gli stabilimenti che adoperano motori, la cifra-limite è 6; essa è pure 6 per quelli che non usano motori ma impiegano almeno un operaio d'età inferiore ai diciott'anni; per gli stabilimenti che non adoperano motori nè impiegano adolescenti, la cifra-limite sale a 11; sono considerati fabbriche anche gli stabilimenti che non raggiungono le cifre-limite di 6 o di 11 ma che presentano pericoli eccezionali per la salute e la vita degli operai o che, per il genere d'esercizio, hanno manifestamente il carattere di fabbriche. Della «fabbrica», il diritto vigente dà pertanto una precisa definizione, basata sul genere prossimo di «stabilimento industriale» e sulla differenza specifica delle cifre-limite e delle altre condizioni poste negli articoli qui sopra citati, per contro il concetto generico di «stabilimento industriale», che è il vero e solo soggetto della legge sulle fabbriche, non è definito nè in questa nè nel relativo regolamento d'applicazione.

Mancando una definizione legale dello stabilimento industriale, è sempre mancata la necessaria chiarezza su un problema chiave concernente la procedura d'assoggettamento: e cioè non si è mai saputo con

sufficiente esattezza se il carattere industriale sia o no l'elemento principale per qualificare un'azienda come stabilimento industriale ai sensi della legge. Il dubbio interpretativo è contemporaneo della legge, o meglio anteriore in quanto risale al 23 marzo 1877, data di promulgazione della prima legge sulle fabbriche, derivata dall'analoga legge glarone del 10 agosto 1864. Ogni tentativo di sciogliere il problema provocava divergenze e critiche che s'appuntavano sulla conseguente prassi d'assoggettamento, cosicché le autorità erano rimproverate, secondo le diverse vedute dei dissenzienti, ora di lassismo ora di rigorismo. È stata necessaria un'evoluzione di diversi lustri, tuttora in corso, per arrivare ad una norma sufficientemente stabile, la quale consentisse di determinare quali enti possano essere considerati «stabilimenti industriali», giusta l'articolo 1 della legge sulle fabbriche; raggiunto detto punto fermo, era poi facile stabilire quali, tra questi stabilimenti, dovessero, in quanto fabbriche, essere assoggettati alla legge, dato che qui soccorrevano le precise definizioni del regolamento d'applicazione.

La giurisprudenza delle autorità di ricorso è stata di gran momento nell'orientare l'evoluzione della nozione di fabbrica, dall'accezione stretta della parlata comune ad una ben più larga, di diverso valore semantico, idonea alle disposizioni richieste dalla procedura d'assoggettamento.

Il Consiglio federale, cui toccò, fino al 1928, di decidere i ricorsi sull'assoggettamento, riteneva contrario allo spirito della legge l'estenderla tanto da includere delle attività caratterizzabili specificamente come mestieri (FF 1910, II, ted. pag. 181, franc. pag. 297). Così appunto suona una sua dichiarazione formulata nella decisione di ricorso 5 settembre 1928, nella quale è asserito che l'impiego di motori è ormai un fatto tanto banale, da non poter servire come criterio per definire una azienda come stabilimento industriale (Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione, fasc. II, n. 77).

Con l'entrata in vigore della legge dell'11 giugno 1928 sulla giurisdizione amministrativa e disciplinare, la competenza di decidere i ricorsi sull'assoggettamento è passata al Tribunale federale. Quasi immediatamente il tribunale ha avuto modo di precisare che, dalla limitazione dell'applicabilità della legge agli stabilimenti industriali, non si deve indurre l'intenzione del legislatore di distinguere le *fabbriche* dall'*artigianato*, ma bensì *l'industria più l'artigianato dal commercio più l'agricoltura*. Quanto poi alla discriminazione interna tra fabbrica e azienda artigianale, soccorre sufficientemente, ad è determinante, il fattore quantitativo espresso nel numero d'operai (STF 60, I, 400, cons. 1). Ecco come il Tribunale federale definisce lo stabilimento industriale (STF 75, I, 87 e 75, I, 392): «Per stabilimento industriale deve intendersi ogni esercizio inteso alla produzione di merci, in opposizione alle aziende agricole (produzione primaria) e commerciali, le quali non cadono nell'ambito

applicativo della legge sulle fabbriche. Le aziende di carattere artigianale non ne son escluse, chè anzi cadono sotto la legge quando sono produttrici di merci e raggiungono l'entità prevista dalle norme sulle fabbriche, valutata secondo le installazioni e il numero d'operai».

Applicando questi principi, il Tribunale federale ha approvato in molti casi l'assoggettamento d'aziende dal numero minimo di sei operai, ancorchè appartenenti a categorie aziendali non definibili senz'altro come industriali: botteghe di falegnami, di carpentieri, di mobiliери, di sellai, di sarti, di pellicciai, di fabbri, di riparatori, ecc.

Col passar degli anni, il Tribunale è dunque andato, nelle sue sentenze, più in là di quanto arrivasse la pratica d'assoggettamento delle autorità che vi erano deputate, le quali, per distinguere lo stabilimento industriale dall'azienda artigianale, consideravano non solo il numero degli operai ma anche l'organizzazione del lavoro e l'apparecchiatura. Le cerchie artigianali poi, dal canto loro, non hanno mai mancato di combattere le allegazioni del Tribunale federale, mettendo innanzi l'argomento che certe aziende, anche se produttrici di beni, non possono essere considerate fabbriche in quanto non sono manifestamente stabilimenti industriali. Naturalmente se si approva quest'argomento, il numero-limite d'operai può mantenere la sua funzione, ai fini dell'assoggettamento, solo quando sia stato previamente accertato il carattere industriale dell'azienda; in altri termini, il numero degli operai consentirebbe sì di determinare se uno stabilimento industriale è una fabbrica, ma non se un'azienda ha carattere industriale.

b. Il concetto di azienda industriale (art. 4, cpv. 2)

Stante le difficoltà che abbiamo descritto, la Commissione peritale e la Commissione delle fabbriche hanno stimato opportuno di definire nella legge l'«azienda industriale», come quella che è oggetto di disposizioni speciali. La definizione usa criteri intrinseci al concetto definito, idonei segnatamente a distinguere le aziende industriali da quelle artigianali, pure sottoposte alla legge. La definizione dell'azienda industriale, recata nel presente disegno, è stata uno dei massimi temi delle discussioni sulla condanna legge, ma si è guadagnata infine l'approvazione unanime dei membri della Commissione peritale e della Commissione delle fabbriche. Secondo questa definizione, è industriale l'azienda in cui l'uso delle macchine o di altre attrezzature tecniche, oppure l'esecuzione a catena, determinano il modo e l'organizzazione del lavoro, purchè il personale d'esercizio comprenda almeno sei lavoratori (lett. a). Sono assimilate a queste le imprese automatizzate (lett. b) o pericolose (lett. c). Va inoltre notato che un'azienda può essere inclusa in una di queste categorie solo se usa installazioni fisse e durevoli per la produzione, la trasformazione o il trattamento di beni o per la produzione, la trasformazione e il trasporto di energia (preambolo).

Nello stabilire se le installazioni siano fisse e durevoli, bisognerà considerare che sovente un imprenditore impianta provvisoriamente in un edificio la sua azienda industriale, ma questa poi vi permane per anni: l'elemento decisivo è dunque il carattere praticamente duraturo dell'impianto e non già l'intenzione dell'imprenditore che l'ha realizzato.

L'ordinanza dovrà definire le nozioni di produzione, trasformazione o trattamento di beni e lo potrà fare ispirandosi, per esempio, all'articolo 3, lettera *b*, dell'ordinanza del 15 giugno 1923 (CS 8, 204) per l'esecuzione della legge sull'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e mestieri, che parla di «industrie nelle quali dei prodotti vengono manifatturati, modificati, puliti, riparati, decorati, finiti, approntati per la vendita; o nelle quali le materie sono trasformate; comprese la costruzione delle navi, le industrie di demolizione del materiale». Tra le aziende di produzione, trasformazione o trasporto dell'energia figurano, ad esempio, le aziende elettriche, di produzione o distribuzione, i complessi nucleari, gli oleodotti e i gasdotti, in particolare le stazioni di pompaggio e di deposito.

Notiamo poi che, secondo le circostanze, converrà prendere in considerazione non l'azienda intera ma solo le sue parti di carattere industriale: si pensi alle tipografie di aziende bancarie, commerciali o d'assicurazione, oppure alle officine meccaniche di aziende edili, ecc. Ciò vale anche per le aziende che, senz'essere di carattere industriale, giusta la lettera *a*, usano installazioni fisse e durevoli per la produzione di beni o d'energia e presentano sezioni automatizzate o pericolose.

Quanto alla definizione delle differenti categorie d'aziende industriali occorre segnalare quanto segue:

1. La categoria più importante è quella che include le aziende definibili mediante tre criteri qualitativi alternativi ed un criterio quantitativo: il modo e l'organizzazione del lavoro devono dipendere o «dallo impiego di macchine» o «da altre apparecchiature tecniche» oppure «dall'esecuzione a catena»; quando uno di questi criteri è realizzato occorre ancora accertare che il numero dei lavoratori sia «almeno di sei» (lett. *a*). Quest'ultimo criterio quantitativo dev'essere precisato nel senso che contano soltanto i lavoratori adibiti direttamente al processo produttivo: l'ordinanza dovrà poi meglio esplicitare questa limitazione. Certamente accadrà che i criteri scelti risulteranno poco funzionali per numerose aziende artigianali, massimamente per quelle in cui la manifattura ritiene tuttavia una sua nota individualistica e le macchine o le altre apparecchiature concorrono solo sussidiariamente alla produzione.

2. La seconda categoria abbraccia le «aziende automatizzate», cioè quelle in cui «dei procedimenti automatici» risultano determinanti per il modo e l'organizzazione del lavoro (lett. *b*). A differenza di quelle

della prima categoria, queste aziende cadono sotto le disposizioni speciali concernenti le aziende industriali, indipendentemente dal numero dei lavoratori, purchè, come del resto appare dal testo, trattisi veramente d'aziende in cui il procedimento automatico è determinante quanto al modo e all'organizzazione del lavoro e non già d'aziende che usano sporadicamente alcune apparecchiature automatiche. Dal preambolo del secondo capoverso risulta parimente, già l'abbiamo detto, che l'azienda deve vuoi produrre, trasformare o trattare dei beni, vuoi produrre, trasformare o trasportare energia, condizione che non s'avvera, per esempio, nel caso della meccanizzazione di un ufficio (introduzione del sistema a carte perforate, ecc.). La disposizione che commentiamo considera adeguatamente l'evoluzione tecnica come anche riflette le norme del regolamento d'applicazione della legge sulle fabbriche, secondo le quali sono ugualmente reputati fabbriche gli stabilimenti industriali «che occupano un numero di operai inferiore ai limiti [. . . .] fissati, ma che presentano pericoli eccezionali per la salute e la vita degli operai o che hanno manifestamente il carattere di fabbriche (art. 1, cpv. 1, lett. d)». Viene così chiarito un punto che, da anni ormai, suscita vive discussioni. Del resto sarebbe illogico che proprio le aziende di un carattere industriale particolarmente rilevato, come quelle largamente automatizzate, sfuggissero alle disposizioni speciali sulle aziende industriali unicamente perchè occupano meno di sei operai. L'assoggettamento di tali aziende non si fonda su un'accesa pericolosità, che palesemente non è concomitante dell'automazione, ma trae innanzi tutto la sua giustificazione dall'importanza preminente che qui riveste l'approvazione dei piani.

3. La terza categoria, per la quale il numero degli operai non conta, è quella delle «aziende pericolose», delle aziende cioè, nelle quali «la vita o la salute dei lavoratori sono esposte a speciali pericoli» (lett. c). Troviamo un disciplinamento analogo alla lettera d dell'articolo 1; capoverso 1, del regolamento d'applicazione della legge sulle fabbriche, dove si dispone che siano ugualmente reputati fabbriche «gli stabilimenti industriali [. . .] che presentano pericoli eccezionali per la salute e la vita degli operai [. . . .]». Simile disposto conveniva manifestamente anche alla nuova legge; esso vi è stato però incluso, riservato all'ordinanza di dare le opportune prescrizioni particolareggiate, da redigere sul modulo di quelle contenute nell'articolo 11 del regolamento citato. Il grado di pericolosità deve ovviamente essere maggiore di quello delle aziende industriali ordinarie, chè altrimenti l'ambito applicativo verrebbe ad estendersi in modo tale da snaturare il disposto: si considereranno primamente, come si fa ora, le aziende che presentano rischi di esplosioni o rischi analoghi.

Le disposizioni della futura legge circa l'assoggettamento delle aziende industriali, per definite che siano tanto sul piano normativo generale quanto su quello prescrittivo particolare, abbisogneranno pur sempre dell'opera interpretativa dell'autorità d'assoggettamento e, in sede di ricorso,

del Tribunale federale; possiamo però asserire che la materia, così proposta all'interpretazione, sarà ben più ricca di quella offerta attualmente dalla legge sulle fabbriche. Ne viene che la prassi d'assoggettamento sarà notevolmente agevolata: con che non intendiamo pronosticare un sovvertimento nello stato attuale delle aziende assoggettate, il quale, per contro, sarà mutato assai poco. Difatti un rilevamento preciso, condotto dagli ispettori federali delle fabbriche, dimostra che il numero delle aziende, che ora sono assoggettate alla legge sulle fabbriche ma che, in quanto reputate non industriali, sfuggiranno invece al futuro regime legale, è minimo in rapporto al totale attuale delle fabbriche (12750, circa, con un effettivo operaio di 624 500); per di più, alcuni stabilimenti, attualmente non definiti fabbriche, cadranno sotto la nuova legge, in virtù della lettera *b* sulle aziende automatizzate. Da questi fatti consegue che l'entrata in vigore della nuova legge non comporterà un grande mutamento nello stato delle cose, restando minimo il divario tra il numero delle aziende industriali che le saranno assoggettate e il numero attuale delle fabbriche, come anche tra l'effettivo dei lavoratori delle prime e quello delle seconde.

II. Igiene e infortunistica (art. 5 a 7)

1. In generale

Il cautelare la salute e la vita dei lavoratori costituisce uno degli aspetti principali della legislazione pubblicistica sul lavoro. Le disposizioni recate nel capo II, come quelle che sono date nell'interesse pubblico, non possono essere sostituite dai contratti collettivi, i quali, del resto, in genere, poco si occupano d'igiene e d'infortunistica. L'ordinamento vigente in questo settore è complesso e vario sì da poter cagionare malintesi: occorrerà pertanto riassumerlo chiaramente.

a. Ordinamento attuale

La legge glarone del 10 agosto 1864 sulla polizia delle fabbriche recava già dei disposti per l'igiene e la prevenzione degli infortuni; essi servirono di modello all'articolo 2, capoverso 3, ultima frase, della legge federale del 23 marzo 1877 (RU 3, 241) sul lavoro nelle fabbriche, che recitava: «In generale, a proteggere la salute degli operai e a prevenire i sinistri saranno applicati tutti quelli espedienti che sono suggeriti dalla esperienza e dai progressi della scienza, e che nelle condizioni concrete sono praticabili». Questa disposizione fu ripresa nell'articolo 5 della legge del 26 aprile 1887 (RU 10, 165) sull'estensione della responsabilità civile, emanata a complemento di quella del 25 giugno 1881 (RU 5, 562) sulla responsabilità civile dei fabbricanti, e divenne così applicabile non solo ai fabbricanti, ma anche agli esercenti delle aziende artigianali sottoposte alle disposizioni sulla responsabilità civile. Per queste due leggi, il

fabbricante era chiamato a rispondere del danno inferto al lavoratore, ucciso o ferito nella fabbrica e nell'esercizio della medesima, come anche del danno cagionato a un lavoratore da una delle malattie segnalate dal Consiglio federale come tipiche di determinate industrie, purchè ne fosse accertato il nesso effettuale esclusivo con l'esercizio industriale.

Secondo il messaggio del 10 dicembre 1906 (FF 1906, VI, franc. 213, ted. 229) su un disegno di legge per l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, alla responsabilità civile sarebbe dovuta essere sostituita una assicurazione-infortuni obbligatoria, retta da norme applicabili così alle aziende sottoposte allora alla legge sulla responsabilità civile, come a quelle di altre categorie. L'articolo 45 del disegno che corredeva quel messaggio ripeteva testualmente l'articolo 2, capoverso 4, della vecchia legge sulle fabbriche; il testo, concordante del resto anche con l'articolo 5 della legge 1887 sulla responsabilità civile, venne però modificato nel corso delle deliberazioni parlamentari e finì per configurarsi nell'articolo 65, capoverso 1, della legge del 13 giugno 1911 (esito del disegno del 1906), in virtù del quale il padrone, o il suo rappresentante, deve introdurre, per prevenire le malattie e gli infortuni, tutte le misure che l'esperienza abbia dimostrato necessarie, il progresso tecnico realizzabili e le circostanze aziendali applicabili (CS 8, 292). Questa limitazione dell'obbligo padronale all'approntamento delle misure preventive d'infortuni e malattie professionali si conforma al fondamento costituzionale dell'assicurazione-infortuni obbligatoria: infatti, l'articolo 34 bis, capoverso 1, Cost. non consente di prescrivere senz'altro tutte le misure di tutela della vita e della salute, ma unicamente quelle attenenti all'assicurazione contro gli infortuni, più precisamente, quelle intese a prevenire gli infortuni e le malattie professionali, in quanto stiano in nesso d'effetto a causa con l'esercizio della azienda e siano coperti dall'assicurazione obbligatoria. Nelle discussioni parlamentari, fu ripetutamente precisato che la legge sull'assicurazione malattie e infortuni dovesse sempre tendere non solo a risarcire gli infortunati ma anche a impossibilitare i sinistri, metodo questo certamente radicale per evitarne i danni: in altre parole, si esprimeva la certezza che la prevenzione degli infortuni ne costituisse la migliore assicurazione.

Frattanto era dato il Codice delle obbligazioni (30 marzo 1911), il cui articolo 339, intitolato «misure di sicurezza e locali di lavoro», recitava: «In quanto si possa equamente pretendere per le speciali condizioni del contratto e per la natura del lavoro, il padrone deve provvedere alle misure di sicurezza necessarie contro i pericoli dell'esercizio, alla sufficienza ed alla salubrità dei locali di lavoro e, in caso di comunione domestica, alla salubrità dei locali per dormire». Una simile protezione contro le malattie e gli infortuni apparve veramente di massimo momento per i lavoratori dell'industria, dell'artigianato e del commercio, cosicchè, consci della sua importanza, la Confederazione e i Cantoni ebbero cura di aumentarne il rigore e la precisione nelle loro legislazioni rispettive, come si riscontra,

segnatamente, nell'articolo 5 della legge federale del 18 giugno 1914 sulle fabbriche, intitolato «Igiene delle fabbriche e prevenzione degli infortuni» (CS 8, 4). Trattasi ivi di una norma di tutela operaia che non è connessa con l'assicurazione-infortuni e che, al datore di lavoro, fa un obbligo generale di approntare e mantenere i locali di lavoro, le macchine e le attrezzature in modo tale da non pregiudicare, per quanto possibile, nè la salute nè la vita dei lavoratori. Quell'articolo comprende anelie delle disposizioni sull'igiene del lavoro, argomento negletto dalla legge sull'assicurazione malattia e infortuni. In particolare, va notato che l'obbligo di apprestare i mezzi intesi a prevenire le malattie concerne le malattie in genere (il disposto del cpv. 1 va visto infatti nel quadro della legge intera, senza lasciarsi abbagliare dal fatto che ripete esattamente quello dell'art. 65, epv. 1, della legge sull'assicurazione malattie e infortuni) e non già soltanto le malattie professionali coperte dall'assicurazione obbligatoria sulle malattie e gli infortuni. L'intero articolo 5 diverge insomma dal 65 citato, in quanto prescrive, oltre alle misure di prevenzione degli infortuni e malattie professionali, anche misure igieniche generali, tra cui quelle sull'illuminazione, l'aerazione, la distribuzione dei posti di lavoro, la lotta contro i rumori e la prevenzione dell'affaticamento eccessivo.

Quanto alla coordinazione delle due disposizioni sulla prevenzione degli infortuni, l'una della legge sulle fabbriche e l'altra della legge sull'assicurazione malattie e infortuni, il Consiglio federale dichiarava, nel messaggio del 6 maggio 1910 per la revisione della legge sulle fabbriche (FF 1910 frane. IV, 128, ted. III, 575): «L'assicurazione federale malattie e infortuni è pure interessata a questo problema, cosicché ci si può chiedere se non si arrischi d'incorrere in un doppione che converrebbe evitare. Noi pensiamo tuttavia che convenga continuare i lavori in questo settore senza preoccupazione alcuna per quanto si sta facendo nell'altro, rinviando a più tardi la cura di far concordare organicamente le disposizioni. Per intanto rinviamo all'articolo 45 del disegno di legge sulle assicurazioni». Allorché il disposto in questione fu, nelle due leggi, reso assolutamente univoco, il rapporto tra le medesime, per la materia che ci occupa, fu stabilito dall'articolo 10 dell'ordinanza II del 3 dicembre 1917 (CS 8, 356) sull'assicurazione-infortuni, il quale riservava al futuro regolamento d'ap-
 plicazione della legge sulle fabbriche le condende disposizioni circa la prevenzione delle malattie e degli infortuni e l'igiene generale, da assicurare nell'impianto di una fabbrica; un'identica riserva era fatta per le disposizioni applicative dell'articolo 9 della legge sulle fabbriche (disfunzioni di esercizio). In quel tempo, il Consiglio federale era inoltre fermamente deliberato di emanare, mediante una speciale ordinanza esecutiva (che non avrebbe comunque toccato le misure igieniche), delle disposizioni generali sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nelle fabbriche in attività e nelle altre aziende sottoposte obbligatoriamente all'assicurazione infortuni, ma, sinora, s'è astenuto dal dare, fondandosi sulla

legge per l'assicurazione malattie e infortuni, un'ordinanza tanto completa; per contro esso ha statuito delle ordinanze particolari, che concernono solo in parte il lavoro nelle fabbriche, mentre l'Istituto nazionale ha notificato delle istruzioni, basate sull'articolo 65, capoverso 2, della legge per l'assicurazione malattie e infortuni.

Riassumendo, nel quadro della tutela del lavoro, il legislatore federale ha sinora emanato delle prescrizioni d'igiene e prevenzione infortuni solo per le fabbriche, le quali sono d'altronde sottoposte, per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, alle disposizioni della legge sulla pertinente assicurazione. Per gli stabilimenti non assoggettati alla legge sulle fabbriche, dette disposizioni si applicano soltanto se quelli sono espressamente sottoposti all'assicurazione infortuni obbligatoria. Tutte le altre aziende sono libere da ogni vincolo di diritto pubblico federale quanto all'igiene e alla prevenzione e sono tenute ad osservare, in materia, soltanto l'articolo 339 CO, vale a dire una disposizione di diritto privato.

b. Ordinamento disegnato

Risponde certamente ad un bisogno che la futura legge sul lavoro abbia a regolare l'igiene e la prevenzione degli infortuni (art. 5, 6 e 7) non solo per le aziende industriali, ma anche per tutte le altre aziende che cadono nel suo ambito. L'articolo 66, lettera *b*, del disegno, fa, del resto, una riserva generale (come l'art. 83, cpv. 4, della legge sulle fabbriche) a favore delle disposizioni federali sull'infortunistica e le malattie professionali e, segnatamente, di quelle recate negli articoli 65 (prevenzione degli infortuni), 65 *bis* (prevenzione delle malattie professionali) e 68 (malattie professionali) della legge per l'assicurazione malattie e infortuni come anche di quelle date dalle ordinanze d'esecuzione ossia, in particolare, dall'articolo 10 dell'ordinanza II del 3 dicembre 1917 sull'assicurazione infortuni.

Quanto all'igiene e alla prevenzione degli infortuni, giova fare le seguenti distinzioni, secondo il contenuto, il campo d'applicazione e la competenza:

1. Per contenuto, l'articolo 5 del disegno supera gli articoli 65 e 65 *bis* della legge per l'assicurazione malattie e infortuni: questa non concerne se non gli infortuni e le malattie professionali coperti dall'Istituto svizzero d'assicurazione infortuni, quello, per contro, concerne l'igiene in generale (illuminazione, aerazione, posto di lavoro, lotta contro i rumori, affaticamento eccessivo, ecc).

2. L'impianto di un'azienda e la preparazione del suo esercizio sono retti dagli articoli 5, 6 e 7 del disegno. Le precauzioni da prendere sono più o meno estese, secondo si tratti di un'azienda industriale o di

un'azienda non industriale; l'assoggettamento all'assicurazione infortuni obbligatoria è invece irrilevante. Le aziende industriali sono sottoposte sia agli articoli 5 e 6, sia alla procedura d'approvazione dei piani, sia all'autorizzazione di esercitare (art. 7, controllo preventivo), mentre le aziende non industriali cadono soltanto sotto gli articoli 5 e 6.

3. Quando le aziende sottoposte all'assicurazione infortuni obbligatoria sono messe in esercizio, diviene operante la riserva a favore degli articoli 65 e 65 *bis* della legge sull'assicurazione malattie e infortuni, concernenti la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (cfr. art. 61, n. 3 e 4, del disegno). Si restringe allora l'applicabilità degli articoli 5 e 6 del disegno, così per tutte le aziende industriali come per le aziende non industriali soggette all'obbligo dell'assicurazione infortuni in virtù di una disposizione speciale.

4. Analogamente alla legge sulle fabbriche e contrariamente a quella sull'assicurazione malattie e infortuni, il disegno obbliga il datore di lavoro a proteggere il vicinato dagli effetti nocivi dell'azienda. Le pertinenti disposizioni (art. 5) sono applicabili nell'approntamento dell'azienda e, successivamente, allorché accade l'evento nocivo.

5. I disposti penali sono stati concepiti in funzione delle norme da applicare, che saranno o quelle della legge stessa o quelle della legge per l'assicurazione malattie e infortuni. Si applicheranno dunque: per le violazioni degli articoli 5, 6 e 7 del disegno, gli articoli 55, capoverso 1, lettera b, 56 e 57, capoverso 2, lettera a, del medesimo; per le violazioni degli articoli 65 e 65 *bis* della legge per l'assicurazione malattie e infortuni, l'articolo 66 della medesima (cfr. art. 61, n. 4, cpv. 3, del disegno).

2. Obblighi del datore o del prestatore di lavoro (art. 5 o 6)

a. Il padrone deve prendere, per proteggere la vita e la salute dei lavoratori, le misure confacenti all'esercizio e alla natura dell'azienda, consentite dalla tecnica e dimostrate necessarie dall'esperienza (art. 5, cpv. 1); egli deve, segnatamente, apprestare e mantenere le installazioni (le officine e i loro accessi, i singoli posti di lavoro, le apparecchiature e gli utensili) nonchè ordinare il lavoro (metodi, particolari e ritmo di lavoro, produzione, trasformazione e trattamento dei beni) in modo da preservare il più possibile gli operai dagli infortuni, dalle malattie professionali e non professionali e dall'affaticamento eccessivo (art. 5, cpv. 2). Inoltre questo stesso articolo gli fa obbligo (cpv. 1) di prendere le adeguate misure per l'illuminazione, il condizionamento e l'evacuazione di vapori, gas e rifiuti, per isolare il personale dai rumori, dalle scosse, dalle radiazioni, dalle emanazioni tossiche e per tutelarlo dai rischi d'esplosione e d'incendio. I relativi disposti valgono, analogamente all'articolo 78 della legge sulle fabbriche, per i refettori e i soggiorni, i dormitori e la se-

zione sanitaria. Quest'obbligo padronale equivale a quello attualmente previsto dall'articolo 5, capoverso 1, della legge sulle fabbriche e 65, capoverso 1, di quella per l'assicurazione malattie e infortuni; la dicitura «misure adeguate alle condizioni dell'esercizio», più chiara di quella contenuta nella legislazione vigente, indica che si deve tener conto dello stato di fatto e delle caratteristiche dell'azienda, tanto dal profilo economico, quanto da quello tecnico. In tal modo il disegno considera, soprattutto rispetto alle piccole aziende, i desideri espressi dal ceto padronale nei memoriali sul progetto 1950 e nella commissione peritale.

Oltre alle misure di protezione della vita e della salute del proprio personale, il padrone deve prendere anche quelle intese a proteggere il vicinato dagli effetti nocivi dell'esercizio (art. 5, epv. 1, parallelo all'art. 8, epv. 4, e 9 della legge sulle fabbriche). La nozione di vicinato è relativa alla portata degli effetti nocivi, che può largamente superare il raggio delle immediate adiacenze dell'azienda. L'articolo 34 *ter*, Cost., base maestra del disegno, menziona esclusivamente la tutela dei lavoratori e non offre l'addebiellamento per la protezione dei vicini; per contro il 31 *bis*, capoverso 2, Cost., citato nel preambolo della futura legge, consente di estendere al vicinato gli obblighi padronali in materia igienica e preventiva e di colmare pertanto una lacuna inammissibile in un ordinamento organico di tutela del lavoro. Questa considerazione del vicinato ridonda a favore, oltre che della popolazione, anche della fauna e della flora; perchè sia efficace occorrerà che le necessarie cautele siano adottate già alla fondazione dell'azienda. Il disegno non preclude ai Cantoni di cooperare alla tutela del vicinato, chè potranno usare all'uopo la loro legislazione sulla polizia delle costruzioni, del fuoco, delle acque e dell'igiene: l'articolo 66, lettera b, del disegno riserva espressamente questa competenza cantonale, come anche rinvia alle disposizioni federali speciali, segnatamente alla legge federale del 24 giugno 1902 (CS 4, 777) sugli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole (cfr. art. 7 della legge sulle fabbriche).

Il disegno apporta una rimarchevole novità nel settore della protezione del personale aziendale e del vicinato, esigendo che il padrone faccia collaborare i lavoratori alle misure di tutela (art. 5, epv. 3), onde se ne accresca l'efficacia.

b. Il dovere di diligenza incombente al padrone ha per correlativo l'obbligo, imposto ai lavoratori, individualmente e collettivamente, di secondarlo nell'applicazione delle misure igieniche e preventive: essi devono, in particolare, impiegare correttamente le apparecchiature d'igiene e sicurezza e astenersi dal rimuoverle o dal modificarle senza il permesso del padrone (art. 6). Si vede come il disposto, analogamente a quello del capoverso 2 dell'articolo 5, sia più rigoroso di quello parallelo della legge sulle fabbriche.

c. I particolari dell'igiene e della prevenzione, in ispecie per le aziende industriali, saranno disciplinati per ordinanza, riservata evidentemente

te la legge per l'assicurazione malattie e infortuni (art. 66, lett. a). Del resto, sarebbe impossibile fareire la legge di dette disposizioni particolari, prima di tutto perchè esse esigono l'espressione analiticamente precisa, propria della tecnologia specialistica, in secondo luogo perchè, col progredire di questa, dovranno essere sovente mutate.

d. Grazie alle nuove disposizioni, si può abrogare come superflua (art. 67, epv. 1, lett. a), la legge del 2 novembre 1898 sulla fabbricazione e la vendita dei fiammiferi (CS 8, 113), caduta già in desuetudine. Per riguardo alla convenzione internazionale, ratificata dalla Svizzera, del 26 settembre 1906, (CS 14, 57) che vieta di usare il fosforo bianco nella industria dei fiammiferi, le disposizioni sui fiammiferifici dovranno essere riprese nell'ordinanza esecutiva della legge sul lavoro, mentre quelle sulla vendita dei fiammiferi dovranno essere inserite nell'ordinanza del 26 maggio 1936 (CS 4, 473) sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo.

3. Approvazione dei piani delle aziende industriali o permesso d'esercizio (art. 7)

La condenda legge, sollecita della piena efficacia delle misure d'igiene e di prevenzione degli infortuni, dispone che i progetti di costruzione e di attrezzatura delle aziende industriali siano sottoposti preventivamente a una procedura speciale (detta d'approvazione dei piani) e che l'esercizio di dette imprese possa iniziarsi soltanto quando l'autorità abbia riscontrato la rispondenza tra l'esecuzione e i piani approvati (permesso d'esercizio). Per non appesantire l'intervento dell'amministrazione, la procedura è stata fatta obbligatoria soltanto per le aziende industriali giusta l'articolo 4, riprendendo così la legislazione attuale. Le aziende sprovviste di impianti fissi e durevoli (come i pur pericolosi cantieri edili) non incorrono dunque in detta procedura, è tuttavia lasciato ai Cantoni e ai Comuni di emanare per essi, come misure di polizia (art. 66, lett. b), le disposizioni necessarie per assicurare l'igiene e la prevenzione degli infortuni.

Sono obbligati a domandare l'approvazione dei piani non unicamente i datori di lavoro, ma anche, in generale, i committenti dell'opera: questa estensione dell'obbligo è stata decisa perchè accade sovente, specialmente in città, che delle società immobiliari, degli imprenditori o qualsiasi altro committente, erigano degli edifici per impiego industriale e poi, non avendo essi stessi l'intenzione di esercitarli, li vendano, magari anche prima che siano terminati, o li affittino, in tutto o in parte, a imprese industriali. Ove l'obbligo non fosse stato siffattamente esteso, sarebbe potuto accadere che la domanda fosse presentata solo a lavoro già avanzato o addirittura finito, mettendo l'autorità cantonale davanti al fatto compiuto di trovare pronti all'esercizio degli stabilimenti magari non conformi alle preseri-

zioni. Per contro, la domanda del permesso d'esercizio incombe esclusivamente al datore di lavoro.

È lasciato alle cure dei Cantoni di designare le autorità competenti per l'approvazione dei piani e il rilascio del permesso d'esercizio. La legislazione federale dispone che l'autorità cantonale, prima d'approvare o di respingere i piani, consulti l'ispettorato federale del lavoro e, per il tramite di quest'ultimo, richieda le direttive dell'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni; la consultazione dell'ispettorato federale del lavoro è pure prescritta per il rilascio del permesso d'esercizio (cpv. 1 e 3). L'ordinamento che siamo andati descrivendo è conforme a quello attuale della legge sulle fabbriche.

L'approvazione dei piani delle aziende particolarmente pericolose, in particolar modo di quelle che presentano rischi d'incendio o d'esplosioni o il cui esercizio implica l'impiego di sostanze tossiche, presuppone che il datore di lavoro abbia predisposto delle speciali misure protettive (cpv. 2); se il presupposto non è realizzato, il permesso d'esercizio dev'essere negato.

A complemento della sua analoga disciplina in materia, la legge sulle fabbriche stabilisce, nel suo articolo 9, che qualora s'avverino, nel corso dell'esercizio, delle disfunzioni tali da compromettere la salute o la vita dei lavoratori o dei vicini, il Governo cantonale debba diffidare il padrone a correggerle entro un termine stabilito o eventualmente a sospendere addirittura l'esercizio finchè il difetto sia stato tolto; questo disposto è stato ripreso negli articoli 47 e 48 del disegno ed esteso a tutte le aziende, industriali e non industriali.

Entrata che sia in vigore la nuova legge sul lavoro, le aziende industriali già sottoposte alla legge sulle fabbriche non saranno tenute a ridomandare l'approvazione dei piani nè il permesso d'esercizio: l'articolo 7, cioè, si applica soltanto alle neo-assoggettate; l'ordinanza sarà più precisa in merito.

III. Durata del lavoro e del riposo (art. 8 a 26)

1. In generale

a. Le disposizioni che si allineano sotto questo titolo sono d'importanza fondamentale per la tutela giuridica del lavoro. Il pertinente capo del disegno ha messo il legislatore davanti all'ingente difficoltà di comporre adeguatamente bisogni e interessi, numerosi e diversi, e di soddisfare molti desideri particolari. Nello strutturare questa parte del disegno, ci siamo prefissi di realizzare una disciplina uniforme, ricca di possibilità d'adeguamento; queste ultime saranno apprestate soprattutto dall'ordinanza, la quale, senza tralasciare le misure necessarie easo per easo a proteggere i lavoratori, darà le prescrizioni utili affinchè si possa tener conto delle contingenze, varie e mutevoli.

Per l'essenziale, il regime disegnato riflette quelli attuali della legge sulle fabbriche e della legge sul riposo settimanale. Riprendendo questi due ordinamenti per ammodernarli, occorre innanzi tutto decidere in quale misura le pertinenti norme dovessero applicarsi a quelle categorie, aziendali o operaie, che sfuggivano sinora, in parte o in tutto, al disciplinamento della durata del lavoro.

b. Come prima cosa, è apparso necessario limitare il diritto dei singoli di stabilire autonomamente la durata del lavoro, col determinare una durata massima del lavoro ed una minima del riposo. Questo è uno dei principali elementi strutturali del capo III.

La prima sezione (art. 8-12) concernente la durata del lavoro, fissa la durata massima della settimana lavorativa, i limiti del lavoro diurno, il lavoro compensativo, lo straordinario e i lavori eccezionali.

Le seconda sezione (art. 13-20) che tratta del riposo, regola principalmente il riposo quotidiano, determina le pause e pronuncia il divieto, peraltro derogabile, del lavoro notturno. Essa disciplina in seguito il riposo settimanale, ciò che comporta il divieto del lavoro domenicale, con le necessarie deroghe, e la semigiornata settimanale di congedo. La sezione si chiude con il disposto che proibisce la compensazione del tempo di riposo con il pagamento di una somma di danaro o con altra prestazione.

La terza sezione (art. 21-23) ordina il lavoro diurno a due scelte, il lavoro a squadre plurime e il lavoro continuo.

La quarta sezione, dal titolo «altre disposizioni» (art. 24-26), raccoglie alcune clausole paraformali: troviamo tra esse un articolo che consente di stabilire delle norme speciali di categoria, quando particolari situazioni delle aziende o dei dipendenti escludono un assoggettamento integrale al regime ordinario.

Durata del lavoro (art. 8 a 12)

a. Considerazioni generali

1. Sinossi storica

Il nostro rapporto del 13 dicembre 1957 sull'iniziativa popolare per la settimana di 44 ore (riduzione delle ore lavorative) contiene una parte in cui si ritraccia la storia di questo tema della tutela operaia sino alla metà del 1957 (FF 1957, 1247). Detta parte storica registra, tra altro, gli ordinamenti applicati nell'industria in senso stretto e nell'edilizia e dimostra come il legislatore, agli inizi dell'era industriale, sia intervenuto soltanto per assicurare il minimo assolutamente indispensabile a garanzia della salute dei lavoratori e come, in tal modo, esso abbia dato l'avvio a un notevole progresso. Più tardi, e massimamente sul finire del XIX secolo che vide i sindacati crescere in potenza, l'influenza operaia si accreb-

be. Ma le idee concernenti la durata del lavoro andavano evolvendo non solo nelle cerchie operaie, bensì nel vasto pubblico e i relativi problemi erano abordati muovendo non più esclusivamente da considerazioni igieniche, bensì da quelle della politica sociale e della cultura in generale. Si constata poi correlazioni suggestive tra l'evoluzione del disciplinamento legale e quella della durata effettiva del lavoro. Nel corso degli ultimi decenni quest'ultima è costantemente rimasta al di sotto delle norme legali. La durata del lavoro è, con il salario, sempre più frequentemente trattata nei contratti collettivi.

I dati in materia, concernenti l'industria e l'edilizia a contare dal 1957, sono riportati nelle statistiche trimestrali dell'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (cfr. *La Vie économique*, 1959, p. 404 sgg. e 1960, p. 363 sgg).

Se gli anni 1950/56 furono di relativa stabilità, si riscontrarono, a contare dal 1957, notevoli mutamenti. Infatti, mentre alla fine del primo trimestre del 1957 i 4/5 circa degli operai di fabbrica avevano settimane lavorative di 48 ore e più e solo 1/5 settimane inferiori alle 48 ore, si è constatato che, alla fine del secondo trimestre 1960, gli orari di 48 ore o più vigevano ormai solo per il 14,3 per cento degli operai di fabbrica e l'85,7 per cento avevano settimane lavorative inferiori alle 48 ore. Tra i primi del '57 e gli ultimi di giugno del '60, gli orari di 44-48 ore e quelli di 48 ore o più hanno evoluto in senso opposto: la proporzione dei secondi scendeva dal 68,6 per cento al 6,1 per cento, mentre quella dei primi saliva dal 15,4 al 78,0 per cento. Calcolando secondo la media dei due orari e quella degli effettivi che li osservano, si trova che la durata media del lavoro è passata, nel periodo di riferimento, dalle 47,7 alle 46 ore settimanali. A contare dalla fine del 1958, il ritmo evolutivo si è fatto molto meno concitato, come risulta sia dall'andamento percentuale degli effettivi classificati secondo gli orari di lavoro, sia dal variare della durata media della settimana lavorativa ¹⁾.

È possibile che la settimana lavorativa sia diminuita ancora, per contratto, nel corso dei prossimi anni, in taluni settori industriali (quella dei metalmeccanici è già sulle 45 ore dal 1° maggio 1960 e quella degli orologiai lo sarà a contare dal 1° novembre 1960), ma è poco probabile che la diminuzione riprenda il ritmo del 1957/60.

2. Il problema della riduzione

Giusta la mozione che avete accettato nella sessione estiva 1958, il disegno deve apportare «un ordinamento della durata del lavoro rispondente all'evoluzione economica». Per meglio seguire questa direttiva, la commissione peritale diede modo alle associazioni centrali padronali e

1) Cfr. la tabella allegata al messaggio.

operaie di accordarsi su una durata massima e di fare le relative proposte comuni: già dicemmo qui sopra che le associazioni, nonostante l'agio che ebbero di dibattere questo problema non riuscirono ad intendersi.

La citata mozione è in rapporto con l'iniziativa popolare del 14 settembre 1955 per la settimana di 44 ore (riduzione delle ore lavorative), respinta dal popolo e dai Cantoni il 26 ottobre 1958. Come è asserito nel nostro rapporto del 13 dicembre 1957 concernente detta iniziativa, appare palese che l'interesse ben compreso del lavoratore richiede, secondo le concezioni d'oggi, non solo lo sgravio di un'eccessiva durata di lavoro, ma anche il beneficio di un tempo veramente libero, che gli dia l'opportunità di coltivare lo spirito e di partecipare il più intensamente possibile alla vita culturale, in guisa da stabilire un contrappeso, quanto mai necessario stante le condizioni della vita moderna, al carico del lavoro professionale. Sotto questo profilo, l'idea di una riduzione della durata del lavoro appare ottima. Bisogna però ancora esaminare se la situazione economica consenta di mandarla ad effetto, chè porre il discorso in chiave economica implica che s'abbia ad esaminare il problema della riduzione, non frammentariamente per le singole branche economiche e categorie aziendali, bensì unitariamente, valutandone le ripercussioni su tutta la attività nazionale.

La legislazione federale ha impresso a limitare la durata del lavoro per le aziende industriali a contare dal 1877, per contro pochi sono stati i Cantoni che hanno emanato prescrizioni in materia per le aziende non industriali. Il disegno riduce, per i dipendenti delle imprese industriali, la durata massima del lavoro vigente attualmente e, per la prima volta in campo federale, la fissa anche per i lavoratori delle imprese non industriali. Per determinare l'entità della riduzione effettiva, occorrerebbe includere nel paragone anche le norme stipulate nei contratti individuali e nei contratti collettivi. Al legislatore federale è affidato unicamente il compito di stabilire, nell'interesse pubblico, le norme minime richieste da una adeguata protezione dei lavoratori. Quanto ai contratti individuali o collettivi, essi continueranno ad esplicare la loro funzione e resteranno cioè gli strumenti più funzionali per regolare la durata del lavoro al di là delle norme minime previste dal legislatore.

In numerosi settori economici, la razionalizzazione del lavoro, aumentando la produttività, ha già consentito di ridurne notevolmente e a diverse riprese la durata; tuttavia, i progressi della produttività, che presuppongono d'ordinario nuovi investimenti, sono stati molto diversi da un settore all'altro. Considerate queste contingenze, nonchè i bisogni propri dell'artigianato, appare impossibile di diminuire in blocco la durata del lavoro. Come l'abbiamo detto nel nostro messaggio del 13 dicembre 1957 (FF 1957, 1247), la durata del lavoro comporta dei minimi, al disotto dei quali non si può scendere senza minacciare danni all'economia. Tanto più occorre essere prudenti e ponderati, in quanto le ten-

denze alla integrazione, che si fanno luce nella Comunità economica europea e nell'Associazione europea di libero scambio, pongono la Svizzera, prevalentemente esportatrice, davanti a una situazione nuova e a problemi urgenti. L'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, ha condotto, su questo tema, un'inchiesta presso le nostre rappresentanze diplomatiche, della quale diamo qui sotto i risultati.

Tra gli Stati membri della Comunità economica europea o dell'Associazione europea di libero scambio, due, e cioè la Danimarca e la Gran Bretagna, sono privi di disposizioni legali, intese a limitare la durata del lavoro maschile. La Gran Bretagna si è limitata a emanare i *Factories Acts* del 1937/1949, che fissano il massimo settimanale di lavoro a 44 ore, per i giovani sotto ai 16 anni, e a 48 ore per quelli di più di 16 anni e per le donne. La Danimarca si limita a preservare un riposo quotidiano minimo, generalmente di 11 ore. Le leggi di 7 Stati (Belgio, Repubblica federale di Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Portogallo) stabiliscono a 48 ore il massimo settimanale di lavoro, ammettono tuttavia, in maggioranza, che i contratti collettivi derogino, più o meno largamente, alla norma, sia in un senso sia nell'altro.

Solo la Francia, la Norvegia e la Svezia conoscono un limite legale inferiore: è noto che la Francia istituì già la settimana di 40 ore nel 1936, consentendo tuttavia ad alcuni settori economici una prolungazione temporanea o permanente di una o due ore al giorno e dando facoltà agli ispettori del lavoro di permettere uno straordinario fino a 20 ore settimanali. La Svezia ha ridotto la durata massima a 45 ore settimanali, a contare dal 1° gennaio 1958. In Norvegia è vietato, dal 1° marzo 1960, di lavorare più di 9 ore al giorno e più di 45 ore la settimana.

b. Durata massima della settimana lavorativa (art. 8)

1. Analogamente alla legge sulle fabbriche, questa sul lavoro disciplina la durata massima solo nel quadro della settimana lavorativa. Si è tralasciato di fissare la durata massima della giornata lavorativa, contrariamente al progetto 1950, nell'intento di ottenere un disciplinamento più flessibile in cui il lavoro possa essere distribuito, proporzionalmente o inegualmente, fino a concorrenza del massimo settimanale legale, su 5 o 6 giorni lavorativi. Sono tuttavia riservati i disposti restrittivi circa la distribuzione delle ore lavorative, concernenti i limiti del lavoro diurno (art. 9), il riposo (art. 13-19), il lavoro industriale a squadre (art. 21, epv. 2, e 22, epv. 3) e il lavoro continuo (art. 23).

2. La durata massima della settimana lavorativa è graduata secondo tre grandi categorie aziendali. La soluzione è stata adottata dopo lunghe discussioni, le quali, come era richiesto dalla mozione accettata dalle Camere il 4/19 giugno 1958, hanno considerato la diversità delle condizioni

dei singoli gruppi economici. Immediatamente s'ammise l'idea che la norma sulla durata massima del lavoro per i dipendenti delle aziende industriali, fosse l'elemento chiave. Soltanto questa norma si trova ora stabilita nelle prescrizioni federali e solo ad essa si fa costante riferimento quando si tratta dei tempi di lavoro nelle branche economiche e nelle categorie aziendali che non rientrano nell'industria.

Dopo mature riflessioni e un'attenta valutazione dei fatti citati nella parte generale concernente la durata del lavoro, siamo giunti a concludere che è giustificato di ridurre da 48 a 46 ore la durata settimanale del lavoro per il personale delle aziende industriali (cpv. 1, lett. a). È questo un massimo che, analogamente a quello della legge sulle fabbriche, non ostacolerà gli interessati che volessero diminuire ancora di più, per contratto, la durata effettiva del lavoro. La limitazione a 46 ore risponde inoltre strettamente alla situazione concreta, ché, proprio come accade per le attuali prescrizioni quando furono emanate, essa non anticipa affatto sull'evoluzione reale, ma la segue puntualmente, lasciando un largo campo alle eventuali iniziative contrattuali. Non bisogna del resto dimenticare che l'importanza effettiva delle disposizioni in materia non è più quella ch'esse avevano un tempo, quando costituivano l'unico mezzo per contenere la durata del lavoro in limiti sopportabili: oggi esse rappresentano soltanto dei massimi, al di sotto dei quali è perfettamente agevole agli interessati di discendere mediante stipulazione contrattuale. La determinazione legale della durata massima del lavoro fallirebbe lo scopo se non lasciasse nessun margine a dette future riduzioni contrattuali.

Abbiamo già detto sopra che ridurre la durata massima del lavoro significa non soltanto proteggere la vita e la salute dei lavoratori, ma anche procurare a costoro il tempo libero che essi reclamano. La fisiologia del lavoro e l'igiene pubblica proclamano, in modo inecontestabile, che quando sia ammessa la norma delle 46 ore settimanali per il settore industriale, le altre pertinenti disposizioni (avantutto quelle che disciplinano uno spostamento dei limiti del lavoro diurno [art. 9, cpv. 3] il lavoro compensativo [art. 10] lo straordinario [art. 11] e i lavori accessori [art. 12]) possono essere concepite senza rigidità. Abbiamo tenuto conto di questa considerazione compilando le disposizioni in materia.

L'orario settimanale del personale d'ufficio e dei tecnici, come anche degli altri impiegati, è andato convergendo verso quello dei lavoratori industriali, così che è giustificato di assumere per quelli la stessa norma che per questi (cpv. 1, lett. a). In quanto non si debba tener conto delle circostanze speciali dell'articolo 25, risulta confacente alla situazione attuale di predisporre, per la maggioranza dei lavoratori dell'artigianato, una durata massima superiore di 4 ore settimanali (cpv. 1, lett. c) a quella prevista nella lettera a e di non stabilire una durata di 52 ore se non per quelle categorie aziendali o operaie, per le quali le intemperie valgono a

cagionare la sospensione del lavoro, segnatamente per i lavoratori edili (cpv. 1, lett. b). Sono avantutto considerati lavoratori di un settore economico influenzato dagli elementi, gli operai del genio civile, quelli che curano la posa di rotaie e di condotte aeree, alcuni gruppi di edili, i giardinieri paesisti e i lavoratori delle torbiere.

3. L'esperienza prova che talune categorie aziendali od operaie (seguatamente quelle dell'edilizia, la cui attività dipende strettamente dalle condizioni atmosferiche) sono sovente necessitate a prolungare la durata settimanale del lavoro durante la bella stagione; il capoverso 2 considera adeguatamente questo bisogno, sancendo che il massimo settimanale di lavoro possa essere prolungato per via d'ordinanza di ben 4 ore, a condizione che con ciò non si superi la media annuale. Quando anche questa soluzione si rivelasse insufficiente, l'orario ebdomadario massimo potrebbe essere prolungato ricorrendo al lavoro straordinario.

4. Per talune categorie d'aziende o di lavoratori oppure per aziende singole, l'Ufficio federale può dare il permesso di prolungare di quattro ore la durata massima della settimana lavorativa (cpv. 3). Questa disposizione riprende essenzialmente l'articolo 41 della legge sulle fabbriche, in virtù del quale il Consiglio federale ha la facoltà di consentire a talune industrie di lavorare 52 ore al massimo per settimana, quando ciò sia richiesto da ragioni impellenti, segnatamente quando un'industria rischierebbe di diventare meno competitiva per il fatto di dover osservare una norma settimanale inferiore a quella vigente in altri paesi. È bensì vero che, da lungo tempo ormai, quell'articolo 41 non s'applicava se non a favore delle fabbriche neoassoggettate, con lo scopo di facilitar loro la transizione, in un discreto lasso di tempo, tra il vecchio regime di lavoro e quello della settimana normale. Il disegno non fa più alcun riferimento alle possibili difficoltà concorrenziali; esso permette, da un punto di vista generale, di prolungare la durata massima del lavoro, e per tanto mantiene, di principio, la prassi fondata nella legge sulle fabbriche. Per assicurare l'applicazione nazionale uniforme delle prescrizioni derogatorie, il disegno statuisce che i permessi necessari siano rilasciati unicamente dall'Ufficio federale, sia per le aziende industriali, sia per quelle non industriali.

È fatta riserva delle disposizioni speciali dell'articolo 23, capoverso 2, concernente il prolungamento della durata massima del lavoro nel regime del lavoro continuo, come anche le derogazioni a detta durata per i casi di lavoro compensativo (art. 10), straordinario (art. 11) e accessorio (art. 12).

5. Un diseiplinamento aziendale uniforme sarà agevolato dalla disposizione, giusta la quale se, in una medesima azienda o parte d'azienda, lavorano assieme impiegati (buralisti, tecnici, ecc.) e operai, e per questi

ultimi vale una durata settimanale massima maggiore, detta durata sia estesa anche a quelli (cpv. 4).

c. Limiti del lavoro diurno (art. 9)

Come attualmente, vigendo l'articolo 43 della legge sulle fabbriche, anche in futuro, con la nuova legge, il lavoro diurno potrà essere svolto solo entro limiti ben determinati e cioè: d'estate, fra le 05.00 e le 20.00; di inverno, tra le 06.00 e le 20.00 (è lasciato all'ordinanza di definire le due stagioni). Il disegno ricalca la legge sulle fabbriche anche nel disposto secondo il quale, per i lavoratori dell'industria, il lavoro deve cessare entro le 17.00, il sabato e la vigilia di giorni feriali (cpv. 1).

L'autorità federale può consentire alle aziende industriali, e l'autorità cantonale alle altre aziende, di far fronte a un bisogno debitamente provato, con lo spostare i limiti del lavoro diurno. Sotto questa disciplina, il lavoro non può tuttavia iniziarsi prima delle 04.00 nè continuare oltre le 24.00 e, per di più, deve essere compreso in un intervallo di 14 ore al massimo, incluse le pause (cpv. 2). È fatto salvo l'ordinamento sul lavoro diurno a due sciolte nelle aziende industriali che comporta un superamento dei limiti della giornata lavorativa (art. 21, cpv. 2). Siamo in perfetto parallelo con l'articolo 145 del regolamento per l'applicazione della legge sulle fabbriche, con la sola divergenza che il disegno, data la riduzione del massimo ebdomadario, ritarda il limite ultimo della giornata lavorativa dalle 23.00 alle 24.00. Questa agevolazione appare pienamente giustificata, in quanto il tempo quotidiano di riposo è di 10 ore almeno. Va da sè che il descritto spostamento dei limiti del lavoro diurno non può trar seco alcun prolungamento della settimana lavorativa stabilita nell'articolo 8.

c. Lavoro compensativo (art. 10)

L'articolo 10 del disegno s'ispira all'articolo 135, capoverso 3, del regolamento applicativo della legge sulle fabbriche. Esso consente al datore di lavoro di superare il massimo settimanale a compensazione di ore non lavorate per contingenze diverse (cpv. 1). La compensazione, che presuppone l'accordo dei lavoratori (art. 44), può darsi in caso di sospensione di lavoro per disfunzioni d'esercizio, in caso di chiusura dell'azienda a cagione delle vacanze (trattandosi di lavoratori le cui vacanze durino meno di quanto l'azienda resti chiusa), in caso di giorni ordinariamente non lavorativi e in altri casi analoghi, ad esempio, per i giorni feriali che il secondo capoverso dell'articolo 16 non parifica alle domeniche. È pure permesso di superare il massimo settimanale per il lavoratore che compensa, preventivamente o posticipatamente, dei congedi richiesti. La compensazione deve essere effettuata entro un termine da stabilire per ordinanza (cpv. 2).

e. Lavoro straordinario (art. 11)

1. Il lavoro straordinario, quello cioè fatto oltre i massimi settimanali, è legittimo ove si dia urgenza o eccesso di lavoro, ove occorra compilare un inventario, chiudere i conti o allestire una liquidazione e, infine, ove appaia come mezzo necessario e obbligato per prevenire o togliere dei disturbi d'esercizio (cpv. 1). Divergendo in ciò dall'articolo 48 della legge sulle fabbriche, che ammette sempre lo straordinario quando la necessità ne sia adeguatamente provata, il disegno lo tollera solo in circostanze elencate limitativamente. Per di più, questo lavoro non deve superare, per nessun lavoratore, le due ore giornaliere, tranne nei giorni ordinariamente feriat (per esempio il sabato, nelle aziende che fanno la settimana di cinque giorni) e in caso di necessità, nè le 220 ore annuali (cpv. 2). Il limite di 220 ore per anno civile è posto dal disegno, come assoluto, mentre la legge sulle fabbriche si restringe a prescrivere il totale annuo dei giorni per i quali possono essere rilasciati permessi di lavoro straordinario (di regola 80 [art. 49]), e a porre un limite assoluto di 140 ore annuali solo per le donne (art. 67).

L'ordinamento instaurato dal disegno comporta un considerevole alligierimento amministrativo in paragone a quello della legge sulle fabbriche: difatti il padrone potrà, consultati i lavoratori (art. 44), prescrivere di sua propria iniziativa del lavoro straordinario fino a 60 ore annuali. Per superare questo limite (fino a un massimo di 160 ore annuali), dovrà richiedere un permesso all'autorità cantonale, sia se la sua azienda ha carattere industriale sia se non l'ha (cpv. 3).

2. Come già ora, in virtù dell'articolo 27 della legge sulle fabbriche, il padrone dovrà pagare lo straordinario all'operaio con un salario aumentato di almeno il 25 per cento; gli impiegati (personale d'ufficio e tecnici) avranno diritto a quel supplemento solo a contare dalla sessantesima ora annuale di straordinario (cpv. 4). La differenza di trattamento si giustifica per il fatto che l'impiegato gode di particolari benefici come, per esempio, quello di potersi assentare brevemente dall'ufficio per affari personali senza che per ciò lo stipendio gli sia decurtato.

Il disegno stabilisce il supplemento salariale ma non già il salario base cui il lavoro straordinario dà diritto. L'articolo 336 CO dispone che il lavoratore, «verificandosi le necessità di un lavoro in misura maggiore del convenuto o del consueto [...] è tenuto ad assumerlo, in quanto sia in grado di prestarlo o non potesse rifiutarne la prestazione senza offendere la buona fede»; per questo maggior lavoro «egli ha diritto [...] ad un supplemento di mercede fissato proporzionalmente alla mercede pattuita e avuto riguardo alle particolari circostanze». Il lavoratore che fa dello straordinario ha dunque diritto, per principio, al corrispondente stipendio base, accresciuto di un supplemento che il disegno, consentendo con la legge sulle fabbriche, fissa sul 25 per cento, al minimo.

Diversamente avviene per gli impiegati commerciali e tecnici pagati a mese. Conformemente ad un uso molto frequente, essi devono accettare di fornire alcune ore di straordinario gratuito quasi come correttivo del fatto che non soffrono alcuna defalcazione di stipendio per brevi assenze dal lavoro. Quando, per contro, lo straordinario raggiunge un'entità rilevante, anche l'impiegato può, manifestamente, valersi del 336 CO e lavorare solo quando gli sia stato promesso il supplemento salariale.

Il datore di lavoro è liberato dall'obbligo di pagare il supplemento quando abbia pattuito individualmente con il lavoratore di compensare lo straordinario con un congedo equivalente, entro un termine ragionevole (cpv. 4). Questa compensazione libera il padrone sia dall'obbligo di pagare il supplemento, in virtù del diritto pubblico, sia da quello di pagare lo stipendio, in virtù del diritto privato.

f. Lavoro accessorio (art. 12)

1. La durata settimanale massima del lavoro può essere superata non solo mediante lo straordinario, ma anche mediante i lavori accessori (cpv. 1).

Il concetto di lavoro accessorio è, nella legge sulle fabbriche, esplicitato nell'articolo 64, giusta il quale «le disposizioni sulla durata del lavoro non sono applicabili ai lavori accessori che devono precedere o seguire la fabbricazione propriamente detta». Per specificare i lavori di detta categoria, il Consiglio federale ha compilato l'articolo 178 del regolamento applicativo, che elenca, per tutte le fabbriche e per certi rami industriali, le operazioni qualificabili come lavori accessori.

Il disegno segue un altro sistema definendo limitativamente, già nella legge, i lavori accessori (cpv. 2); sono tali le operazioni seguenti, eseguite di domenica o fuori del tempo ordinario di lavoro:

- a. la quotidiana attività di preparazione e chiusura del lavoro propriamente detto;
- b. la pulizia giornaliera dei locali di lavoro e l'asportazione dei rifiuti;
- c. le grandi pulizie e revisioni periodiche dei locali aziendali, come anche altri lavori periodici;
- d. la riparazione di macchine, apparecchi, attrezzature di trasporto e veicoli, quando non soffra dilazioni;
- e. il servizio e la manutenzione delle installazioni d'aerazione, illuminazione, riscaldamento, refrigerazione e adduzione d'acqua, vapore o energia.

Le attività elencate sotto *a*, *b* e *c* sono lavori accessori che il dipendente deve espletare prima dell'inizio o dopo la fine del suo lavoro corrente: incombe dunque al medesimo dipendente un lavoro normale e, in

più, un lavoro accessorio; queste attività, quotidiane o comunque periodiche, sono prevedibili. Le attività indicate sotto *d* sono, a differenza delle prime, urgenti e imprevedibili, come appare chiaro dal testo, per precisare il quale diremo, esemplificando, che per attrezzature di trasporto s'intendono precipuamente gli ascensori, le gru, i nastri trasportatori, mentre per veicoli, quelli necessari ad assicurare l'esercizio del giorno dopo; queste riparazioni urgenti sono affidate agli operai che, durante il tempo ordinario di lavoro, servono dette apparecchiature. Non si confonda questa attività con quella intesa a prevenire o correggere disfunzioni di esercizio, che cade sotto il concetto del lavoro straordinario (art. 11, cpv. 1, lett. *d*).

I lavori accessori elencati sotto la lettera *e* sono, a differenza di quelli registrati sotto *a*, *b*, *c* e *d*, assolutamente necessari a mantenere il funzionamento dell'azienda; essi si estendono sovente al di là dei limiti ordinari del lavoro diurno e sono affidati, normalmente, a dei lavoratori che non si occupano d'altro: specialisti delle macchine a vapore, delle centrali energetiche, ecc.

2. La durata dei lavori accessori e il numero dei dipendenti che vi sono adibiti devono essere limitati al massimo. D'ordinario, anzi, le operazioni abituali e quotidiane dovrebbero farsi entro i limiti normali del lavoro diurno. I lavori accessori indispensabili non devono eccedere le due ore giornaliere per lavoratore, salvo circostanze eccezionali; quando questo limite sia superato, si deve ridurre di tanto la giornata normale di lavoro la vigilia o l'indomani (cpv. 3). La limitazione temporale dei lavori accessori conta soprattutto per le operazioni di cui alle lettere *c* e *d*; quelle sotto *a* e *b* non tendono, abitualmente, a superare i limiti della giornata normale. Spetta alle autorità d'esecuzione reprimere il ricorso abusivo ai lavori accessori. Siccome il disegno elenca limitativamente i lavori accessori, esso può prescindere, per la loro esecuzione, dalla procedura del permesso che è prescritta invece dal regolamento d'applicazione della legge sulle fabbriche, per i lavori accessori che esso non registra come tali.

I lavori accessori, si è ripreso su questo punto l'ordinamento della legge sulle fabbriche, non danno diritto, contrariamente al lavoro straordinario, ad alcun supplemento di stipendio.

3. Riposo (art. 13 a 20)

Affinchè il lavoratore possa nutrirsi, dormire e riaccarsi adeguatamente non basta la limitazione legale della durata del lavoro e la determinazione del lavoro diurno, occorrono anche delle disposizioni sul riposo. Il disegno presenta due gruppi di tali disposizioni (talune riprese dal regime attuale), uno inteso a regolare le pause durante il

lavoro, l'altro a regolare il riposo notturno e quello settimanale. Rientrerebbero sotto la presente rubrica le disposizioni sulle vacanze, se non che queste non saranno incluse nella nuova legge sul lavoro, come s'era previsto in un avamprogetto, bensì, mediante una modificazione completa, nel Codice delle obbligazioni.

a. Riposo quotidiano (art. 13-15)

1. Pause (art. 13)

Il disciplinamento delle pause, delle necessarie sospensioni di lavoro per rispondere alle necessità fisiologiche, è strutturato molto meglio nella nuova legge sul lavoro che non nell'articolo 42 della legge sulle fabbriche. Esso è uniforme, valido per tutti i regimi di lavoro e adeguato alle diversità di condizioni che conseguono dall'introduzione della settimana di cinque giorni per il lavoro a sciolte, come anche della giornata inglese. Le pause prescritte nel capoverso 1, rappresentano dei minimi assoluti che non possono essere convenzionalmente ridotti. Sotto il regime della legge sulle fabbriche, è accaduto sovente che, per anticipare la fine della giornata lavorativa, i lavoratori chiedessero, e ottenessero, una riduzione più o meno accentuata delle pause, o anche la loro soppressione; una siffatta compensazione sarà d'ora innanzi esclusa, come dannosa alla salute. Analogamente all'articolo 42, capoverso 2, della legge sulle fabbriche, il disegno equipara le pause al lavoro quando al dipendente non è consentito di lasciare il posto di lavoro (cpv. 2); l'ordinanza darà ulteriori precisioni in merito. La durata della pausa resta quindi compresa in quella del lavoro se il dipendente rimane vicino alla sua macchina o compie qualche altro incarico, essa non vi rientra quando il dipendente ha modo di spostarsi liberamente, per esempio per recarsi alla cantina. È naturalmente lecito di scalare le pause in modo che ciascun gruppo di lavoratori le faccia a turno.

2. Divieto del lavoro notturno (art. 14)

L'articolo 51 dell'attuale legge sulle fabbriche, che ripete il 13 della legge omonima del 23 marzo 1877 (RU 3, 241), sancisce che il lavoro notturno è ammesso solo eccezionalmente. Per di più, la legge del 31 marzo 1922 (CS 8, 200) sull'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e mestieri vieta loro il lavoro notturno nell'artigianato e nei trasporti, ma non nel commercio né nel settore alberghiero.

Il disegno conferma le leggi citate, che infatti, in vista di un riposo notturno sufficiente, proibisce, di regola, il lavoro notturno (epv. 1), definendo la notte in funzione dei limiti del lavoro diurno, stabiliti nel capoverso 1 dell'articolo 9.

Per i lavoratori assoggettati al regime normale del lavoro diurno, il disegno prevede un riposo notturno minimo di nove ore l'estate e

dieci l'inverno; per quelli la cui giornata lavorativa ha limiti abnormi, il riposo è sempre di dieci ore (art. 9, cpv. 3); per il regime del lavoro diurno a due sciolte, del lavoro a squadre multiple e del lavoro continuo, esso è di quattordici ore (art. 21, cpv. 2, e 22, cpv. 3).

3. Deroghe al divieto (art. 15)

È ammissibile che s'abbia a lavorare temporaneamente di notte, unicamente quando si dia un bisogno urgente adeguatamente provato (cpv. 1 e cfr. legge sulle fabbriche art. 52, meno rigorosa). Il permesso di lavorare di notte, regolarmente o periodicamente, può essere accordato soltanto ove ciò appaia indispensabile per motivi tecnici o economici (cpv. 2). La competenza di rilasciare i permessi periodici o permanenti alle aziende industriali spetta all'Ufficio federale, quella di rilasciarli alle aziende non industriali spetta ai Cantoni, cui è pure commesso il rilascio di tutti i permessi temporanei per le imprese industriali o non industriali. Il lavoro notturno dei giovani sotto i diciannove anni e delle donne è retto dagli articoli 29, capoverso 4, e 32, capoverso 2.

I lavoratori adibiti, previo il loro indispensabile consenso, ad un lavoro notturno temporaneo, ricevono un supplemento salariale del 25 per cento almeno (cpv. 1). Questo supplemento è pagato per il lavoro compiuto per entro i limiti tracciati dal secondo capoverso dell'articolo 14, ma non già per quello effettuato durante le ore diurne sulle quali si estende, la sera e la mattina, l'orario di una squadra di notte, e precisamente a partire dalle 05.00, l'estate, e dalle 06.00, l'inverno, oppure prima delle 20.00 (cfr. R d'applicazione della LF nelle fabbriche, art. 116).

Quanto alle aziende in cui il lavoro notturno regolare o periodico è, per motivi tecnici o economici, di palese necessità, appare logico inferire che l'accettazione di esso da parte dell'operaio risulti implicitamente dalla assunzione, cosicchè non sembra necessario emanare una disposizione concernente espressamente il consenso. Notiamo in proposito che, giusta l'articolo 172 del regolamento per l'applicazione della legge sulle fabbriche, il lavoro notturno risponde a una necessità ineludibile in molte industrie quali quelle della tintoria serica, del panificio, del pastificio, la lattierocasearia, la molitoria, la dolciaria, l'elettrica e parte della chimica, quella del cioccolato, del malto, del ghiaccio, della birra, del gas e il pompaggio e la distribuzione dell'acqua. Il disegno s'astiene, come già l'articolo 27 della legge sulle fabbriche, dal prescrivere a favore degli operai di questi settori un supplemento di salario, dato che spesso il loro stipendio è già stabilito in modo da compensare gli inconvenienti del lavoro notturno (cpv. 2). Quando sia consentito di derogare al divieto del lavoro notturno, la durata massima del lavoro è di dieci ore su ventiquattro per ciascun lavoratore e deve essere compresa in un lasso di undici ore, pause incluse (cpv. 3). Il riposo quotidiano può essere ridotto a otto ore una

volta per settimana, all'inizio o alla fine, se il lavoratore beneficia di un riposo settimanale ininterrotto di almeno trentasei ore (cpv. 4).

b. Riposo settimanale (art. 16-19)

L'articolo 51 della legge sulle fabbriche, ricalcato sull'articolo 14 dell'omonima legge del 23 marzo 1877, sancisce che il lavoro domenicale può essere ammesso solo per eccezione. Inoltre l'articolo 5 della legge del 26 settembre 1931 (CS 8, 121), accorda un riposo settimanale di almeno 24 ore consecutive ai lavoratori del commercio, dell'artigianato, dei trasporti, delle comunicazioni e dei settori economici affini, riposo che d'ordinario deve essere dato per tutti in domenica, tranne che per quei lavoratori, cui la legge consente normalmente di lavorare in quel giorno, per i quali esso può essere dato, nel corso di un periodo di tre settimane, per due volte in giorni lavorativi e una volta in un giorno festivo ufficiale. La legge sul riposo settimanale contiene delle prescrizioni speciali concernenti gli alberghi, i ristoranti e le osterie.

Le disposizioni sul riposo settimanale, inserite nel disegno, soddisfanno le esigenze della Convenzione internazionale N. 14 (1921) concernente il riposo settimanale negli stabilimenti industriali (CS 14, 3), ratificata dalla Svizzera. Esse si riferiscono al divieto del lavoro domenicale, alle possibilità di derogarvi e al relativo riposo compensativo, come anche alla semigiornata settimanale di congedo. Restano inoltre riservate le disposizioni cantonali sul riposo festivo e sull'orario d'apertura dei negozi di vendita al minuto, dei ristoranti, dei caffè e delle aziende di spettacolo (art. 66, lett. d); tutte queste disposizioni concorrono ad assicurare una larga protezione completa.

1. Divieto del lavoro domenicale (art. 16)

Per garantire un adeguato riposo domenicale, il disegno, ripetendo in ciò la legislazione attuale, prescrive che nelle aziende industriali il lavoro cessi alle 17, al più tardi, il sabato e la vigilia dei giorni festivi e vieta di massima che s'abbia a lavorare di domenica (cpv. 1). Come già sotto il regime della legge sulle fabbriche, anche in futuro i Cantoni potranno parificare alla domenica 8 giorni festivi all'anno, stabilendoli differentemente secondo le regioni del paese (cpv. 2). In questa materia dunque, tutte le aziende di una determinata regione cantonale restano assoggettate allo stesso ordinamento, qualunque sia la confessione dei datori e dei prestatori di lavoro interessati. Saranno così soppressi gli inconvenienti che procedono dall'articolo 58, capoverso 3, della legge sulle fabbriche, secondo il quale il carattere lavorativo o festivo di certi giorni è determinato giusta la confessione del datore o del prestatore di lavoro. Quando il lavoro sia sospeso, in tutto il Cantone o in una parte di esso, in conseguenza di giorni festivi non parificati alla domenica, il da-

tore di lavoro può, in virtù dell'articolo 10, capoverso 1, far compensare le ore perdute.

2. Deroghe al divieto del lavoro domenicale (art. 17)

Il regime delle deroghe al divieto del lavoro domenicale (cpv. 1 e 2) corrisponde puntualmente alle disposizioni circa il permesso di lavorare di notte, tranne quanto alla percentuale del supplemento salariale che è del 50 per cento invece del 25 per cento (cpv. 1). Questa differenza trae la sua giustificazione dalla persuasione che il lavoro domenicale debba essere ristretto più rigorosamente del lavoro notturno, prima di tutto in considerazione del valore spirituale della domenica, in secondo luogo per riguardo alle esigenze della vita familiare. È del resto per questa ragione che l'articolo 172 del regolamento d'applicazione della legge sulle fabbriche, pur ammettendo la necessità assoluta di lavorare per tutta o parte della domenica, limita il lavoro domenicale più rigorosamente del lavoro notturno, segnatamente in certi settori dell'industria alimentare e dell'industria chimica. Come già è previsto nella legge sul riposo settimanale e nella sua ordinanza d'esecuzione, il disegno statuisce che il padrone deve accordare al lavoratore, se questo lo domanda e se la cosa è fattibile, il tempo necessario per assistere al culto religioso (cpv. 3).

3. Riposo compensativo del lavoro domenicale (art. 18)

Quando il lavoro domenicale occupa la mattina e il pomeriggio, o dura comunque più di 5 ore, esso deve essere compensato, nel corso della settimana precedente o di quella successiva, mediante un riposo di almeno 24 ore consecutive, in modo però che il riposo settimanale coincida con una domenica ogni 3 settimane almeno (cpv. 1). L'articolo 19 concernente la semigiornata di congedo settimanale, sostituisce l'articolo 7, capoverso 2, della legge del 20 settembre 1931 (CS 8, 121) sul riposo settimanale, secondo cui un lavoro domenicale breve dà diritto a un riposo compensativo almeno uguale alla metà di una giornata lavorativa normale, la quale deve immediatamente precedere o seguire il riposo ordinario.

Come è previsto già nell'articolo 8 della legge sul riposo settimanale, il padrone può far lavorare il dipendente durante il riposo compensativo se ciò s'avvera necessario, sia per prevenire o correggere disfunzioni d'esercizio, sia per sbrigare un lavoro straordinario, sia per impedire che delle merci abbiano a deperire (cpv. 2). Il datore di lavoro non è tenuto a richiedere per ciò un permesso, deve tuttavia consultare i lavoratori (art. 44).

4. Semigiornata settimanale di congedo (art. 19)

L'articolo che dispone un congedo settimanale di mezza giornata rappresenta un'innovazione, intesa a dare al lavoratore, il cui lavoro set-

timanale s'estende su 6 giorni, il tempo d'occuparsi dei suoi affari personali. L'ammodernamento ridonda del resto anche a favore del datore di lavoro perchè gli consente di sopprimere quella molteplicità di piccole assenze di carattere privato che tanto nuoccono al ritmo lavorativo. Quando il lavoro è distribuito su più di cinque giorni, la semigiornata di congedo dev'essere data settimanalmente, tranne se la settimana comprende un giorno festivo (cpv. 1). Dopo essersi accordato con i lavoratori, il padrone può dare le semigiornate in una sola volta per un lasso di 4 settimane, oppure in ragione di un giorno ogni quindicina, purchè la durata media del lavoro ebdomadario non venga comunque a valicare il massimo legale (cpv. 2). Ove, per eccezione, fosse necessario chiamare gli operai al lavoro anche durante la loro semigiornata di congedo, il padrone è tenuto a concedere un riposo compensativo, giusta l'articolo 18, capoverso 2 (cpv. 3).

c. Divieto di sostituzione (art. 20)

Come già disposto dalla legge sul riposo settimanale nel capoverso 1 del suo articolo 14, è proibito sostituire il riposo quotidiano o settimanale mediante denaro o un'altra prestazione qualsiasi; tuttavia, la compensazione è ammessa quando sia ormai impossibile di ottemperare all'imperativo pubblicistico del riposo per il fatto che il contratto di lavoro viene a scadere. Le condizioni e la misura di detta compensazione saranno date per ordinanza e sarà pure disposto in quale misura può essere preso in considerazione anche un risarcimento in natura. Pure nell'ordinanza dovrà essere disposto se si dia un diritto alla compensazione, quando il contratto di lavoro è stato rescisso innanzi tempo per colpa o per richiesta del lavoratore, oppure per altri motivi che non implicino una responsabilità padronale.

4. Lavoro per squadre e lavoro continuo (art. 21 a 23)

Contrariamente alla legge sulle fabbriche, il disegno, per chiarezza, raggruppa in un sol capo le disposizioni sul lavoro per squadre e sul lavoro continuo. Le medesime valgono per tutte le aziende assoggettate alla legge, ma è rispetto alle aziende industriali che sono di rilevanza maggiore. Esse disciplinano, dapprima, il lavoro di giorno a due squadre, che è in correlazione con lo spostamento dei limiti del lavoro diurno (art. 9, cpv. 2 e 3) e, poi, il lavoro a tre o più squadre, ove sono soppresse, per almeno una squadra, i limiti del lavoro diurno secondo l'articolo 14, capoverso 2, così che detto lavoro risulta di lavoro diurno e di lavoro notturno.

Il lavoro continuo è un lavoro a più squadre che si estende senza interruzione da una settimana all'altra. Può risulterne un lavoro diurno, notturno e domenicale, che presenta pericoli particolari per la salute

dei lavoratori e che, di conseguenza, domanda un disciplinamento speciale.

a. Lavoro diurno a due squadre (art. 21)

Come già l'articolo 47, capoverso 1, della legge sulle fabbriche, l'articolo 21 del disegno concerne soltanto il lavoro a due squadre che implica uno spostamento dei limiti del lavoro diurno secondo l'articolo 9, capoversi 2 e 3. Quando questa condizione è adempiuta, il lavoro diurno a due squadre deve essere oggetto di un permesso, il cui rilascio è disciplinato come per il permesso di spostare i limiti del lavoro diurno (cpv. 1). Considerato che il lavoro diurno a due squadre obbedisce a un ritmo che si distingue molto di più da quello del lavoro normale diurno che da quello del lavoro con spostamento dei limiti, la sua durata non può, nelle aziende industriali, superare le 9 ore giornaliere e va compresa in uno spazio di 10 ore, pause incluse. Il tempo stabilito nell'articolo 146, lettere a e b, del regolamento d'applicazione della legge sulle fabbriche è stato prolungato di un'ora a causa dello sviluppo della settimana lavorativa di cinque giorni, che, come noto, ha obbligato le autorità ad ammettere, nel permesso, derogazioni a detto regolamento. Gli orari devono essere determinati in modo che una squadra non superi, in media, la durata massima della settimana di lavoro. Va da sé che le squadre possono sciogliersi reciprocamente. L'ordinanza disciplinerà l'alternarsi periodico delle scelte, in quanto sia necessario per proteggere la salute dei lavoratori.

b. Lavoro a tre o più squadre (art. 22)

Mentre le condizioni e la competenza per il rilascio dei permessi sono disciplinati nello stesso modo per il lavoro diurno a due squadre e per lo spostamento dei limiti del lavoro diurno, le disposizioni in materia concernenti il lavoro a tre o più squadre sono le stesse che per il lavoro notturno (art. 15, cpv. 1 e 2), perchè il lavoro a tre o più squadre rappresenta una congiunzione del lavoro diurno e del lavoro notturno. Anche il disegno distingue, come per il lavoro notturno, secondo che il lavoro a tre o più squadre sia temporaneo (cpv. 1), oppure regolare o periodico (cpv. 2). Se è temporaneo e notturno (cfr. art. 14, cpv. 2), il datore di lavoro può destinarvi dei lavoratori solo con il loro consenso e un salario suppletivo di almeno il 25 per cento. L'autorità cantonale è competente per permettere tale sistema di lavoro anche nelle aziende industriali: il disciplinamento vigente, secondo cui qualsiasi azienda industriale che voglia costituire temporaneamente una squadra di notte e squadre di giorno deve domandare un permesso federale per queste e un permesso cantonale per quella, non ha dato soddisfazione.

Come per il lavoro diurno a due squadre anche per quello a tre o più squadre, nelle aziende industriali, la durata quotidiana del lavoro

di ciascun operaio è limitata. Inoltre, come per il lavoro notturno, il riposo quotidiano può essere ridotto a 8 ore una volta per settimana, se il lavoratore fruisce di un riposo settimanale ininterrotto di almeno 36 ore (cpv. 3).

c. Lavoro continuo (art. 23)

Circa le condizioni dei permessi e la competenza per il rilascio dei medesimi, il lavoro continuo è assoggettato allo stesso disciplinamento che il lavoro notturno permanente (cpv. 1). Sarebbe auspicabile di disciplinare nella legge stessa l'organizzazione del lavoro continuo, ma è necessario rimettersi all'ordinanza, perchè le circostanze che fanno indispensabile questo lavoro sono talmente complesse da non potersene avere una veduta d'insieme (cpv. 2).

L'ordinanza dovrà determinare in particolare a quali condizioni e in quale misura sia ammissibile, nel sistema del lavoro continuo, superare la durata massima della settimana lavorativa e raccorciare il riposo. Secondo che il lavoro sia ripartito fra tre o quattro squadre, la sua durata settimanale media è di 56 o di 42 ore per squadra. Motivi d'organizzazione dell'esercizio impediscono talvolta di formare una quarta squadra; è tuttavia ammesso da ognuno che, in tal caso, non sarebbe più questione di mantenere la settimana di 56 ore. Va trovata, per via d'ordinanza, una soluzione che, prevedendo almeno la formazione di squadre ausiliarie diurne, garantisca ai lavoratori la protezione indispensabile.

5. Altre disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo (art. 24 a 26)

a. Provvedimenti protettivi (art. 24)

La legge sulle fabbriche commetteva al Consiglio federale la cura di dare i disposti necessari su la tutela dei lavoratori, lo spostamento dei limiti del lavoro diurno e l'organizzazione del lavoro a due squadre e del lavoro accessorio. Il regolamento applicativo di detta legge recava diverse prescrizioni, intese a proteggere il lavoratore impegnato in un lavoro straordinario, notturno o domenicale, le quali, per diversi rispetti, restringevano la portata della legge quanto alla ripartizione della durata del lavoro e del riposo. Il presente disegno, ricalcando le stesse direttive della legislazione attuale, autorizza il Consiglio federale a emanare, per via d'ordinanza, altre norme intese a proteggere i lavoratori e a definire i regimi speciali di lavoro (cpv. 1), senza rompere tuttavia il quadro della durata massima, tracciato dagli articoli 8, 11 e 12 e dalle disposizioni esecutive sul lavoro continuo (art. 23, cpv. 2).

Il secondo capoverso, conformandosi all'idea fondamentale dell'articolo 46 della legge sulle fabbriche, permette, per talune categorie azien-

dali od operaie, di ridurre la durata massima della settimana lavorativa di quanto risulti necessario per proteggere la salute dei lavoratori. Detta riduzione può essere stabilita solo per ordinanza e solo per categorie intere di aziende o di lavoratori, non già, com'è disposto nella legge sulle fabbriche, mediante una semplice decisione del Consiglio federale valida per l'una o l'altra azienda determinata.

b. Ordinamenti di categoria (art. 25)

Le disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo (art. 8-19 e 21-23) e le disposizioni speciali correlative per i giovani e le donne (art. 29, 32 e 34) sono ricalcate in buona parte su quelle parallele della legge sulle fabbriche, non possono tuttavia applicarsi senza restrizioni alle aziende e al personale non industriali. Ne consegue che è indispensabile di stabilire dei disposti speciali di categoria. Certo, queste categorie devono restare assoggettate alla disciplina generale sulla durata del lavoro e del riposo (art. 8 e 19, 21, 22, 23, 29, 32, 33 e 34), appare però opportuno di consentire loro delle eccezioni, segnatamente per i massimi di lavoro, il riposo quotidiano e settimanale, ogniquale volta s'avverrà impossibile di superare frangenti particolari ricorrendo alle possibilità offerte dalle disposizioni generali, da quelle, per esempio, sul lavoro straordinario. Occorre, in questi casi, che l'ordinanza sostituisca dei disposti speciali alle norme legali generali sulla durata del lavoro e del riposo, provate inidonee (cpv. 1). Nell'ordinare detti disposti, bisognerà rispettare rigorosamente le esigenze poste dalle convenzioni internazionali N. 6 e N. 89 concernenti, rispettivamente, il lavoro notturno dei fanciulli nell'industria (1919) e quello delle donne (1948), entrambe ratificate dalla Svizzera.

Giusta il progetto 1950, la competenza di emanare i disposti speciali in parola, sarebbe dovuta essere delegata in parte ai Cantoni. Si è preferito però, come è esposto qui sopra nelle osservazioni generali (pag. 1328 e sgg.), di lasciar cadere questa delega di competenza, in quanto le circostanze particolari variano molto meno da una regione all'altra del paese che non da un settore economico all'altro e anche perchè le frontiere cantonali vanno perdendo sempre più d'importanza in fatto di concorrenza economica. Rimangono riservate, per contro, le prescrizioni cantonali sull'orario d'apertura dei negozi al dettaglio, dei ristoranti, dei caffè e delle aziende di spettacolo (art. 66, lett. b).

Per dare la massima efficacia a detta considerazione delle circostanze particolari, occorrerà preparare i disposti speciali, di cui all'articolo 25, in stretta cooperazione con le associazioni padronali ed operaie direttamente interessate. In questo campo, bisognerà curare di non preterire le norme ammesse nei contratti collettivi ed, eventualmente, nei contratti normali di lavoro. Come detta l'articolo 36, capoverso 2, il Consiglio federale, prima di emanare per ordinanza i pertinenti disposti, dovrà con-

sultarsi con i Cantoni e con la Commissione federale del lavoro, come anche dare alle associazioni economiche interessate il modo di farsi sentire. Questa procedura di consultazione garantisce che la considerazione dei diversi interessi in giuoco risulti già pienamente attuata, prima che le condizioni applicative, la portata e il contenuto dei disposti speciali abbiano a essere perfettamente definiti.

Secondo l'articolo 25, le categorie d'aziende e di lavoratori, per le quali possono essere dati dei disposti speciali, sono, ancorchè l'elencazione non sia limitativa, segnatamente le seguenti (cpv. 2):

- a. Gli istituti d'educazione e d'insegnamento, le opere sociali, le cliniche, gli ospedali, i gabinetti medici e le farmacie (lett. a). Per queste categorie aziendali, l'articolo 14, lett. a e i, del regolamento dell'11 giugno 1934 (CS 8, 127) ad esecuzione della legge sul riposo settimanale, contiene già un ordinamento speciale sulla durata del riposo; circa al personale sanitario, converrà riferirsi al pertinente contratto normale di lavoro, attualmente vigente. Le farmacie sono espressamente parificate alle cliniche e agli ospedali.
- b. Gli alberghi, i ristoranti, i caffè, le aziende di spettacolo, quelle che approvvigionano il settore alberghiero nell'occasione di speciali manifestazioni (lett. b). Il concetto base di questa elencazione si trova già espresso negli articoli dal 15 al 22 della legge sul riposo settimanale, i quali recano dei disposti speciali applicabili agli alberghi, ai ristoranti e agli spacci di bevande. Negli alberghi, ristoranti e caffè, il tempo di presenza è di particolare momento, per il fatto che il personale non può esimersi dal tenersi costantemente pronto al servizio della clientela. Tra le aziende di spettacolo si annoverano, per esempio, i cinema, i casini, le sale da ballo, gli esercizi con radio e televisione, le palestre e campi sportivi. Altre eccezioni sono previste per le aziende che curano l'approvvigionamento del settore alberghiero nell'occasione di manifestazioni, quali feste, esposizioni e fiere. Per contro, non sembra giustificato di accordare particolari privilegi alle aziende analoghe di approvvigionamento corrente, non considerate sotto la lettera d.
- c. Le aziende che servono il turismo o la popolazione agricola (lett. c). Questa categoria raggruppa, in primo luogo, i negozi al minuto delle regioni rurali e turistiche, che devono restare aperti per un certo tempo anche la sera o la domenica. Sono da reputarsi turistiche quelle regioni dove l'industria alberghiera si pone come una importante fonte di reddito per la popolazione, nonchè quelle dove il turismo è a carattere tipicamente stagionale (cfr. la definizione data nell'articolo 1 dell'ordinanza del 9 dicembre 1955 [RU 1955,

1162] per l'esecuzione della legge concernente misure giuridiche e finanziarie a favore dell'industria alberghiera).

- b. Le aziende per l'approvvigionamento di beni facilmente deperibili (lettera d). Questo disposto si riferisce soprattutto alle latterie, macellerie, panetterie e pasticcerie, burrifici e spacci di latticini, negozi di commestibili, di frutta, di legumi e di fiori. Esso consentirà di derogare alle norme generali sulla durata del lavoro e del riposo, in quanto ciò s'avverrà necessario per prevenire l'avaria delle merci. Importerà molto, poi, di risolvere l'annoso problema concernente l'ammissibilità e l'estensione del lavoro notturno dei fornai.
- e. Le aziende che trasformano i prodotti agricoli e le aziende di orticoltura (lettera e). Sono raggruppate sotto questa lettera le fabbriche di conserve, gli zuccherifici, le fabbriche di sidro e tutte quelle altre aziende nelle quali, in determinate stagioni, l'afflusso massiccio di prodotti agricoli richiede l'applicazione di orari speciali di lavoro. Sono state registrate qui anche le aziende orticole. La formulazione dei disposti speciali sulle aziende di questa categoria sarà più rigorosa quando si tratti di aziende a carattere industriale.
- f. Le aziende forestali (lettera f). Abbiamo, sotto questa voce, le aziende di selvicoltura pubblica, giusta l'articolo 1, capoverso 2, della legge dell'11 ottobre 1902 (CS 9, 529) sulla polizia delle foreste. Il lavoro silvano dipende strettamente dalle condizioni atmosferiche; ciò vale già per l'altopiano, ma ben più, attesi i rigori del clima, per le prealpi e il Giura, dove inoltre il suolo, poco idoneo all'agricoltura, è sfruttato mediante un'estesa coltivazione a foresta. Bisognerà tener equamente conto di questo fatto nel disciplinare la durata del lavoro e del riposo. Occorrerà inoltre considerare che d'ordinario il lavoro in foresta si fa soltanto alla luce naturale.
- g. Le aziende che curano l'approvvigionamento dei veicoli in carburante o che li custodiscono o li riparano (lettera g). È di urgente necessità, stante l'incremento del traffico stradale, prevedere la possibilità di disposti particolari per le aziende d'approvvigionamento in carburante e per quelle che custodiscono e riparano i veicoli (come le stazioni di distribuzione di carburanti, le autorimesse, le officine di riparazione, ecc.).
- h. Il personale d'infrastruttura delle aziende di aerotrasporti (lettera h). Al personale navigante delle aziende che si occupano principalmente di aerotrasporti internazionali, la legge sul lavoro sarà affatto inapplicabile (art. 2, cpv. 2, lett. b), in quanto quel personale è sottoposto a un ordinamento internazionale; essa si applica invece a tutto l'altro personale aeronautico. Le circostanze parti-

colari del traffico aereo domandano che la durata del lavoro e del riposo sia regolata in modo speciale per il personale d'infrastruttura, il quale comprende, da un lato, i controllori degli aeromobili e della circolazione aerea e i radiotelefonisti delle stazioni terrestri e del servizio aeronautico e, dall'altro, quello dei servizi di spedizione degli aerodromi e quello incaricato di assicurare il funzionamento normale e la manutenzione degli aeromobili. L'ordinanza dovrà stabilire minutamente le categorie del personale d'infrastruttura, che devono essere soggette alle disposizioni speciali sulla durata del lavoro e del riposo.

- i. I lavoratori occupati in cantieri o cave, che, a cagione della situazione geografica oppure di condizioni climatiche o tecniche particolari, esigono una disciplina speciale della durata del lavoro (lettera i). Cadono sotto questa rubrica le aziende edili in senso stretto, la cui situazione e i cui bisogni siano così caratterizzati che nemmeno l'articolo 8, capoverso 1, lettera b, e capoverso 2, basti a tenerne adeguatamente conto. Trattasi dei cantieri di montagna, dove le circostanze climatiche impediscono un lavoro esteso sull'intera annata; delle cave in cui ragioni tecniche richiedono che si concentri su determinate stagioni l'intero lavoro estrattivo, per esempio del ciottolame destinato alla posa delle rotaie; trattasi infine, dei cantieri per i quali è indispensabile sia d'allestire dei dormitori e dei refettori mancando i collegamenti, sia d'accelerare notevolmente i lavori, per esempio di traforo, dato la tecnica impiegata o particolari considerazioni economiche. Il disciplinamento speciale sarà di gran momento non soltanto per la costruzione di officine idroelettriche e di opere di premunizione contro le valanghe, ma anche per la costruzione delle future strade nazionali.
- k. Le persone il cui tempo di lavoro è costituito in gran parte di semplice presenza, o le persone la cui attività comporta viaggi o spostamenti frequenti (lettera k). Il tempo di lavoro del personale di vigilanza, dei fattorini, dei custodi e dei portinai, per esempio, consiste soprattutto di semplice presenza. I lavoratori, la cui attività comporta viaggi e spostamenti frequenti, sono segnatamente i commessi viaggiatori e il personale incaricato di eseguire, presso il cliente, dei lavori di montaggio, d'installazione o di riparazione.

c. Deroghe minime (art. 26)

L'articolo 26 permette all'autorità di derogare alle prescrizioni della legge e dell'ordinanza sui permessi concernenti la durata del lavoro, se i lavoratori interessati sono d'accordo, la deroga è minima e l'applicazione delle disposizioni normali può cagionare difficoltà straordinarie.

Questo disposto non è altro se non quello del capoverso 2 dell'articolo 181 del regolamento d'applicazione della legge sulle fabbriche, disposto che si è rivelato praticamente indispensabile e che costituisce ancora attualmente l'unico fondamento legale per permettere la settimana di 5 giorni nelle fabbriche in cui il lavoro è organizzato con due squadre diurne.

IV. Protezione speciale dei giovani e delle donne (art. 27 a 34)

1. In generale

I giovani e le donne abbisognano di una protezione estesa al di là delle norme ordinarie di tutela dei lavoratori; questa protezione, del resto, tenne sempre un campo considerevole nella tematica della legislazione sul lavoro: la troviamo negli articoli dal 65 al 76 della legge sulle fabbriche, nella legge del 31 marzo 1922 (CS 8, 200) sull'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e mestieri e in quella del 24 giugno 1938 (CS 8, 211) sull'età minima dei lavoratori. Ma nessuno di questi disposti è di una portata paragonabile a quelli recati nel presente disegno. Delle norme minime concernenti le donne e i giovani si rivelano tanto più necessarie in quanto i contratti collettivi sono assai disattenti in materia.

Per i giovani, la tutela consiste sia nel vietar loro interamente l'esercizio di un'attività, sia nel predisporre a loro favore dei provvedimenti restrittivi o preventivi: è questo segnatamente lo scopo delle disposizioni sull'età minima per l'assunzione dei giovani nelle aziende assoggettate alla legge o delle disposizioni che elencano i lavori preclusi ai giovani almeno sino ad un'età determinata. Occorre segnalare ugualmente i disposti intesi a stabilire un equo regime in materia di durata del lavoro e del riposo, principalmente a vietare di massima il lavoro notturno o domenicale e a imporre al padrone, in termini assolutamente generali, l'obbligo di prendere cura dei giovani dipendenti. Citiamo ancora, su questo argomento, la disposizione speciale a favore dei giovani appartenenti alla famiglia del datore di lavoro (art. 3, cpv. 3).

Per quanto s'attiene alla protezione delle donne, sono state previste delle disposizioni concernenti soprattutto la durata del lavoro e del riposo, l'esclusione da certi lavori e le cautele per le donne incinte e per le puerpere.

Il capo che stiamo per glossare costituisce essenzialmente una codificazione del diritto vigente e un ammodernamento della tutela dei giovani e delle donne, conseguito soprattutto grazie all'allargamento del campo applicativo: la legge del 31 marzo 1922, per esempio, tocca soltanto le aziende industriali e artigianali, cui la legge sulle fabbriche non

è applicabile, ma non tocca punto le aziende commerciali nè quelle alberghiere. Le differenti disposizioni ripetono in larga misura quelle del progetto 1950 che i Cantoni e le associazioni avevano generalmente lodato come un notevole progresso in materia e che aveva avuto il più caldo apprezzamento da quelle cerchie che più strettamente si occupano di queste categorie di lavoratori. Anche il ceto padronale s'era espresso, nell'insieme, favorevolmente, sia sui principi che informavano le disposizioni sia sul dettato delle medesime; aveva però proposto alcune attenuazioni.

2. Giovani (art. 27 a 30)

a. Definizione (art. 27, cpv. 1)

Sono giovani i lavoratori dei due sessi che non hanno ancora compiuto i 18 anni, apprendisti o no. Non è stato possibile di soddisfare il desiderio espresso, nella discussione del progetto del 1950, da diverse associazioni, per l'aumento del limite minimo d'età fino ai 20 anni, segnatamente rispetto agli apprendisti. Dopo aver dibattuto la questione in modo molto approfondito con i medici scolastici e gli specialisti della ergomedicina, siamo rimasti nella determinazione di mantenere il limite generale sui 18 anni; per contro il divieto di lavoro notturno è stato esteso, di massima, a tutti i lavoratori fino all'età di 19 anni compiuti. L'ordinanza potrà poi prevedere delle deroghe concernenti determinate categorie aziendali od operaie, come anche altri casi specifici, segnatamente quelli correlati con la formazione professionale (art. 25 e 29, cpv. 4). Sembra tuttavia da escludersi che convenga stabilire un'età minima più elevata per gli apprendisti, atteso che gli obblighi professionali che incombono agli altri giovani possono essere almeno altrettanto gravosi.

b. Obbligo del datore di lavoro di provvedere ai giovani (art. 27, cpv. 2 e 30)

La responsabilità del datore di lavoro verso i giovani è nettamente più rilevata nel presente disegno che non nei testi in vigore; esso infatti impone addirittura al datore di lavoro sia gli obblighi generali sia gli obblighi speciali, previsti, a favore degli apprendisti, dall'articolo 14 della legge del 26 giugno 1930 (CS 4, 35) sulla formazione professionale. D'ora innanzi tutti i giovani beneficieranno di detta protezione speciale, e il padrone dovrà provvedere adeguatamente alla salute e alla moralità dei giovani e curare che essi non abbiano ad affaticarsi eccessivamente, nè ad essere vittime, nell'azienda, di influenze nefaste (art. 27, cpv. 2).

Il disposto è completato da una prescrizione speciale che stabilisce gli obblighi particolari del padrone in caso di infortunio a un giovane, di malattia o di pericolo che ne minacci la moralità o, quando questo viva

nella sua economia domestica, gli obblighi attenenti al nutrimento e all'alloggio (art. 30).

c. Restrizioni all'impiego dei giovani (art. 27, cpv. 3)

L'impiego dei giovani in taluni lavori può essere, per via d'ordinanza, vietato o sottoposto a condizioni speciali intese a tutelare la loro vita, la loro salute o la loro moralità. L'ordinanza dovrà specificare in quale misura si potrà derogare al divieto, vuoi su un piano generale, vuoi nei casi singoli, quando dei motivi impellenti giustificano tale deroga: e pensiamo qui, segnatamente, alle necessità della formazione professionale. L'ordinanza dovrà stabilire parimente se, e a quali condizioni, i giovani possano essere adibiti al lavoro a squadre. Le ragazze beneficeranno inoltre di particolari disposizioni, date per ordinanza, in applicazione dell'articolo 30, capoverso 2.

La legislazione vigente elenca i lavori per i quali è vietato assumere dei giovani o delle donne; l'elenco si trova negli articoli 189 e 189 bis del regolamento d'applicazione della legge sulle fabbriche e negli articoli 3, 4 e 5, dell'ordinanza dell'11 gennaio 1944 (CS 8, 208) concernente i lavori ai quali è vietato occupare gli adolescenti e le donne nelle arti e mestieri. Quest'ultima ordinanza si applica alle aziende di produzione e di trasformazione che sfuggono all'impero della legge sulle fabbriche, come anche alle aziende di trasporto di persone e di merci, escluso il trasporto manuale e quelle esercitate o concesse dalla Confederazione; per contro non si applica nè al commercio, nè al settore alberghiero. In ambedue gli ordinamenti è stabilita una distinzione fra i giovani sotto i 16 anni e gli altri.

I divieti pronunciati per la cura dei giovani occupati nelle aziende artigianali valgono pure, con una sola eccezione, per quelli che lavorano nelle fabbriche. Inoltre, un buon numero di divieti concernono queste ultime, ancorchè si riferiscano in genere soltanto ai giovani di meno di 16 anni.

È assolutamente vietato alle fabbriche, come anche alle aziende artigianali, di assumere giovani in lavori che presentano un grave pericolo d'intossicazione (lavori elencati minutamente per le aziende industriali), o in lavori che comportano la manipolazione di esplosivi, oppure nella fabbricazione o nella messa in opera di materie infiammabili o esplosive, o infine nei lavori di fondo delle miniere. Ancora ulteriori disposizioni, previste in favore dei giovani di meno di 16 anni, trovano applicazione sia nelle fabbriche che nelle aziende artigianali: sono quelle che proibiscono di adibire i giovani al servizio delle macchine pericolose, alla saldatura e al taglio ossidrico, come anche alla manipolazione degli apparecchi usati per detti lavori, alla manutenzione dei motori e delle grandi macchine elettriche, al servizio di apparecchi od organi di trasmissione, di ascensori

e altre apparecchiature di sollevamento, alla scelta degli stracci, della biancheria sporca e non disinfettata, del crine e delle setole di porco non disinfettati, come a tutti quei lavori che implicano un'azione continua e faticosa dei piedi.

In considerazione dei pericoli accentuati che minacciano la vita e la salute dei lavoratori di fabbrica, altri divieti sono stati previsti per l'impiego dei giovani nelle aziende di questo genere: per esempio non è consentito ai fabbricanti di adibire dei giovani al servizio delle caldaie a vapore, degli apparecchi a vapore e delle altre apparecchiature che lavorano sotto pressione; è pure fatto divieto d'impiegare dei giovani di meno di 16 anni nei lavori che comportano l'uso di attrezzature pneumatiche, nel servizio delle gru, nella fabbricazione dei fiammiferi, eccetto nei padiglioni in cui si preparano le scatole e gli stecchini, come anche negli essiccatoi delle fabbriche di sigari, nei magazzini in cui si sballa il tabacco e nella preparazione dei suoi estratti. D'altronde conviene menzionare anche la disposizione generale che vieta alle aziende artigianali d'impiegare i giovani in lavori che richiedono un dispendio eccessivo di forza corporea o mentale.

d. Attestato d'età e certificato medico (art. 27, cpv. 4)

È incontestabile che conviene dare un'attenzione particolare alla tutela della salute dei giovani. A questo rispetto è di primaria importanza cominciare col constatarne lo stato di sviluppo innanzi che essi entrino a far parte delle maestranze di un'azienda assoggettata alla legge. Conformemente all'articolo 73, capoverso 1, della legge sulle fabbriche e differenzialmente dalle leggi del 31 marzo 1922/24 giugno 1938 che invitavano semplicemente il Consiglio federale a prescrivere la produzione di un attestato d'età, il presente disegno esige che il padrone che assume un giovane prosciolto dalle scuole obbligatorie, si faccia presentare un tale attestato. Il datore di lavoro dovrà contemporaneamente, e conformemente alle convenzioni internazionali, ratificate dalla Svizzera, tenere a disposizione delle autorità registri o altri documenti che menzionino le date di nascita (art. 42).

Sarebbe inoltre certamente desiderabile che fosse prevista una disposizione legale di carattere generale, per la quale si possa esigere la presentazione di un certificato medico, come appunto è il caso dei disposti degli articoli 4 e seguenti della ordinanza del 3 settembre 1948 (RU 1948, 910), concernente i provvedimenti di prevenzione e di lotta contro la silicosi, e dell'articolo 63 della legge del 23 settembre 1953 (RU 1956, 1407) sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera. La Commissione peritale, consentendo con la Commissione delle fabbriche, ha reputato tuttavia di non poter esigere un certificato medico in ogni circostanza, di modo che si concluda di dover tralasciare una disposizione legale imperativa in merito. Il disegno pertanto si limita a prevedere che la produzione di un

certificato medico possa essere prescritta dall'ordinanza. È ammesso che si possa prescindere da detto documento quando l'impiego sia previsto per una breve durata. L'ordinanza stabilirà inoltre il contenuto del certificato medico e cioè il modo in cui questo deve specificare le attitudini del giovane a certi lavori determinati, in quanto il documento risponde effettivamente allo scopo solo se fornisce tali indicazioni. Per questa ragione non è il caso, almeno in una prima fase, di esigere che l'esame medico si riferisca ad altro che alla possibilità di esercitare determinate attività che possono minacciare un pericolo alla salute del giovane. L'ordinanza potrà assumere come punto fermo di partenza il servizio medico scolastico che è già in funzione in numerosi Cantoni sia per tutti i giovani, sia soltanto per gli apprendisti. Essa dovrà inoltre precisare a chi incombono le spese della visita medica e dell'allestimento del certificato, spese che gli specialisti valutano sui 30 franchi al minimo. Come che sia non si potrà generalizzare in un avvenire prossimo la presentazione del certificato medico.

e. Età minima (art. 28)

L'articolo 70 della legge sul lavoro nelle fabbriche e l'articolo 2 della legge del 31 marzo 1922, citata sopra, sull'impiego dei giovani e delle donne nelle arti e nei mestieri fissano a 14 anni l'età minima dei giovani occupati nelle fabbriche, nelle aziende di produzione e di trasformazione e nei trasporti. Questa disposizione è stata modificata in due sensi dalla legge del 24 giugno 1938 sull'età minima dei lavoratori: da un lato il minimo d'età è stato portato a 15 anni compiuti e, d'altro lato, questo minimo è stato esteso alle aziende del commercio, del settore alberghiero (compresi i ristoranti e gli spacci di bevande), degli spettacoli, della cinematografia e delle attività economiche affini.

Ricorrendo alla legge sull'età minima dei lavoratori, il disegno stabilisce a 15 anni compiuti l'età minima per l'assunzione dei giovani nelle aziende assoggettate alla legge. Sarà compito dell'ordinanza quello di determinare in quali categorie aziendali o professionali, e a quali condizioni, i giovani potranno essere impiegati come fattorini o in lavori leggeri analoghi, a contare dall'età di 13 anni compiuti (cpv. 1). Bisognerà adeguatamente tener conto del fatto che la legislazione vigente non prevede questa facoltà per le fabbriche e che, per di più, essa sottostà alle restrizioni disposte dalla convenzione internazionale N. 5 (1919) che stabilisce l'età minima per l'assunzione dei fanciulli nei lavori industriali, ratificata dalla Svizzera.

Allestendo la legge sull'età minima dei lavoratori, s'era tenuto conto della previsione che i Cantoni avrebbero, a poco a poco, prolungato la durata della scuola obbligatoria fino all'età dei 15 anni compiuti. Malauratamente, la previsione non si è avverata se non in parte: in un gran numero di Cantoni l'obbligo scolastico cessa prima di quell'età e non si pensa affatto di mutare questo stato di cose. La legge sul lavoro deve

dunque considerare adeguatamente le legislazioni scolastiche cantonali secondo il desiderio formulato espressamente in diversi preavvisi concernenti il progetto 1950. Ne viene che i Cantoni, in cui i giovani terminano la scuola obbligatoria prima d'aver compiuto i 15 anni, potranno essere autorizzati, dall'ordinanza, a consentire delle deroghe per quei giovani che hanno compiuto i 14 anni e sono già prosciolti dall'obbligo scolastico (cpv. 2).

Giusta l'articolo 6 della legge sull'età minima dei lavoratori, i Cantoni hanno la facoltà di stabilire dei minimi superiori per il lavoro negli alberghi, nei ristoranti e negli spacci di bevande, le aziende di spettacolo e i cinema, le professioni ambulanti, come anche per il lavoro sui mercati e ai banchi di vendita all'aperto; inoltre essi possono vietare ai fanciulli di trattenersi in questi stabilimenti e alle persone che esercitano una professione ambulante di farsi accompagnare dai fanciulli. I Cantoni sono liberi di usare di questo diritto in modo generico o di applicarlo soltanto a casi particolari. D'altronde l'articolo 70, capoverso 2, della legge sulle fabbriche vieta ai fanciulli minori di 15 anni di trattenersi nei locali di lavoro riservate tuttavia delle eccezioni ammesse dalle autorità. Le prescrizioni più strette emanate dai Cantoni nell'interesse della salute e della sicurezza sono parimenti riservate. Tutte queste riserve a favore del diritto cantonale sono perfettamente giustificate nell'ambito dell'attuale regime, ma esse perdono ogni ragion d'essere dal momento in cui diverrà possibile; giusta l'articolo 27, capoverso 3, del disegno, di proibire o di condizionare in modo speciale, per via d'ordinanza, l'impiego dei giovani in determinati lavori, nell'intento di proteggerne la vita, la salute o la moralità. La determinazione d'una età minima più elevata costituisce precisamente una delle condizioni che d'ora in poi potrebbero essere previste.

f. Durata del lavoro e del riposo (art. 29)

Il disegno, ripetendo in ciò il diritto vigente, non determina a favore dei giovani una durata massima di lavoro settimanale inferiore a quella per i lavoratori adulti; per contro, la durata massima del lavoro quotidiano è delimitata in modo da non superare quella che vale per gli altri lavoratori della stessa azienda o, in difetto, quella ammessa dall'uso locale. Essa comunque non può eccedere le 9 ore. Il disegno rinforza il lato protettivo di questa disposizione precisando che la durata indicata comprende quella del lavoro straordinario e dei lavori accessori, come anche il tempo consacrato a seguire i corsi obbligatori di formazione o perfezionamento professionali (cpv. 1). Inoltre, analogamente alla legge attuale sulle fabbriche, non è consentito adibire a un lavoro straordinario nè a un lavoro accessorio dei giovani minori di 16 anni (cpv. 3).

Prescindendo dalla limitazione della durata del lavoro quotidiano, il disegno garantisce il riposo quotidiano, disponendo che quello notturno dei giovani debba durare almeno 12 ore consecutive (invece delle 11 ore,

giusta la legge sulle fabbriche e la legge del 31 marzo 1922), conformandosi in ciò alla convenzione internazionale N. 6, da noi ratificata e concernente il lavoro di notte dei fanciulli nell'industria (1919). Detto riposo correrà dalle 22.00 alle 05.00, d'estate, e dalle 22.00 alle 06.00 d'inverno (cpv. 2). I limiti del lavoro diurno previsti nell'articolo 9, capoverso 3, potranno dunque essere spostati di 2 ore al massimo la sera, ma non potranno affatto essere anticipati la mattina. Vietando di far lavorare i giovani la notte e la domenica (cpv. 4), il progetto rinforza le garanzie apportate al lavoro quotidiano e settimanale. Il divieto suona come una novità nei rispetti delle aziende non industriali. Un'altra novità consiste, come già s'è detto, nel divieto di far lavorare i giovani la notte, vigendo qui un limite d'età ancora maggiore fissato sui 19 anni compiuti (cpv. 4). Questo provvedimento soddisfa medici e pedagogisti, i quali reputano che il lavoro notturno pregiudichi gravemente l'integrità personale dei giovani al disotto dei 19 anni non ancora pervenuti a una loro piena maturità fisica. Il disegno consente bensì delle deroghe, quelle segnatamente dettate dalle necessità della formazione professionale, ma in un margine ristrettissimo e comunque entro i limiti tracciati dalle convenzioni internazionali ratificate dalla Svizzera e cioè la convenzione N. 6 concernente il lavoro notturno dei fanciulli nell'industria (1919) e la convenzione N. 14 concernente l'applicazione del riposo settimanale negli stabilimenti industriali (1921). Giusta la convenzione N. 6, quando, dandosi circostanze particolarmente gravi, l'interesse pubblico l'esige, si può sospendere il divieto del lavoro notturno mediante una decisione dell'autorità pubblica solo però per i giovani dai 16 ai 18 anni. La convenzione N. 14 (la quale dispone che il riposo settimanale coincida al possibile con i giorni a ciò consacrati per tradizione o per costume nazionale o regionale) dichiara che si potranno permettere delle eccezioni, tenendo soprattutto conto di tutte le considerazioni economiche e umanitarie appropriate. Giusta l'articolo 25 si potrà inoltre derogare per via d'ordinanza alle esigenze minime disposte nell'articolo 29, per certe categorie d'aziende o di lavoratori, tuttavia le condizioni della deroga dovranno essere quelle precisate nell'ordinanza.

Parallelamente alla durata del lavoro e del riposo giova far parola delle prescrizioni speciali dell'articolo 60, in virtù del quale il datore di lavoro è tenuto a dare a tutti i giovani operai fino all'età dei 18 anni compiuti delle vacanze di una durata minima di 18 giorni, di cui 12 almeno consecutivi.

3. Donne (art. 31 a 34)

a. In generale

Le disposizioni di questa sezione si applicano alle donne di qualsiasi età; tuttavia, l'articolo 32 (durata del lavoro e del riposo) concerne esclusivamente le donne che abbiano compiuto i 18 anni, o i 19 quando trattisi

del lavoro di notte. Restano riservate evidentemente le disposizioni dell'articolo 29 che pongono delle esigenze più rigorose a favore dei giovani.

b. Obbligo del padrone di provvedere alle donne (art. 31, cpv. 1 e 33)

Il padrone deve usare ogni riguardo per la salute e la moralità del personale femminile, così come lo deve fare per i giovani (art. 31, cpv. 1). La formulazione di un disposto speciale che stabilisce quest'obbligo costituisce un'innovazione in paragone al diritto vigente.

I disposti speciali intesi alla protezione delle donne incinte e delle madri completano quelli della legge sulle fabbriche, nel senso che le donne incinte non possono essere impiegate che se esse stesse vi consentono e comunque mai all'infuori dell'orario abituale del lavoro. Non solo le puerpere ma anche le madri allattanti beneficiano della protezione speciale della legge (art. 33).

c. Restrizioni all'impiego delle donne (art. 30)

Le donne, come i giovani, beneficiano inoltre di una tutela speciale sotto forma di restrizioni apportate alla loro ammissione ai lavori pericolosi. Sarà compito dell'ordinanza di elencare minutamente i lavori proibiti alle donne e quelli che sono loro consentiti soltanto a certe condizioni: si tratterà soprattutto di quelli dai quali esse sono già precluse in virtù del diritto vigente (art. 183 del regolamento d'applicazione della legge sulle fabbriche e art. 6 dell'ordinanza dell'11 gennaio 1944 concernente i lavori ai quali è vietato occupare gli adolescenti e le donne nelle arti e mestieri).

I divieti disposti in questi due ordinamenti a favore delle donne ripetono in parte quelli pronunciati a favore dei giovani, e soprattutto dei giovani minori di 16 anni. È così proibito, per esempio, alle fabbriche e alle aziende artigianali d'impiegare donne in lavori che comportano pericoli d'intossicazione e in quelli di fondo delle miniere. Inoltre, le prescrizioni più severe che vietano di far lavorare i giovani minori di 16 anni con le macchine pericolose e di far loro alzare, portare o spostare carichi pesanti, concernono pure le donne.

Altre disposizioni ancora reggono il lavoro femminile nelle fabbriche, come il divieto di adibire le donne al servizio di motori potenti, di grandi macchine elettriche, d'apparecchiature di sollevamento e di trasmissione e a quello delle condotte elettriche. I lavori che comportano un'azione continua e faticosa dei piedi sono proibiti soltanto alle donne occupate nelle arti e nei mestieri, prescindendo da quelle comprese nella categoria dei giovani minori di 16 anni.

Tutti questi divieti concernono a un tempo i giovani e le donne, ma ve ne sono di quelli che si riferiscono esclusivamente a queste ultime:

così per esempio non è permesso sia nelle aziende artigianali, sia nelle fabbriche, di adibire le donne al servizio faticoso di apparecchiature di sollevamento nè ai lavori che comportano scosse violente. Inoltre le fabbriche non possono impiegare le donne negli essiccatoi delle fabbriche di sigari, nel servizio delle caldaie e degli apparecchi a vapore che non siano delle generatrici, e degli altri apparecchi la cui pressione superi un'atmosfera, come anche al lavoro che si effettua davanti ai forni e alle attrezzature di trasporto nelle vetrerie.

d. Durata del lavoro e del riposo (art. 32 e 34)

Il disegno, come la legislazione vigente, accorda una protezione speciale alle donne anche nel settore della durata del lavoro e del riposo. A dir vero la durata massima del lavoro sia settimanale che quotidiano non è stata diminuita. In consonanza con la convenzione internazionale N. 89, ratificata dalla Svizzera, sul lavoro notturno delle donne occupate nell'industria (1948), la durata minima del riposo quotidiano è stata tuttavia fissata a 11 ore consecutive, comprendenti l'intervallo dalle 22.00 alle 05.00 (art. 32, cpv. 1). Questo disposto s'estenderà d'ora innanzi alle aziende che non sono assoggettate nè alla legge sulle fabbriche nè a quella del 31 marzo 1922, il che significa che esso concernerà ormai anche le aziende commerciali e quelle del settore alberghiero. Delle deroghe per talune categorie di aziende e di lavoratori, nel senso dell'articolo 25, potranno essere consentite soltanto entro i limiti della convenzione internazionale citata qui sopra.

Per derogare al divieto di lavorare la notte e la domenica, devono avverarsi delle contingenze più rigorose di quelle previste per i lavoratori di sesso maschile (art. 32, cpv. 2); esse sono tuttavia più larghe di quelle che concernono i giovani d'ambo i sessi, compresi quelli che non hanno ancora raggiunto l'età di 19 anni compiuti. L'articolo 4 della convenzione disciplina il lavoro notturno: ne viene che è possibile derogare al divieto solo in caso di forza maggiore, cioè quando in un'azienda accade un'interruzione d'esercizio impossibile da prevedersi e comunque priva d'ogni carattere periodico; analogamente in quei casi in cui si sta lavorando su delle materie prime suscettive di rapido deterioramento e appare necessario continuare l'opera per evitare che dette materie vadano perse.

La prescrizione speciale in favore delle donne che tengono un'economia domestica con i familiari è dettata dalla protezione della famiglia. Oltre all'articolo 68 della legge sulle fabbriche, che vieta la loro occupazione nei lavori accessori delle aziende industriali, il disegno dispone che il padrone, stabilendo l'orario del lavoro e del riposo, deve avere riguardo, il più possibile, per le operaie che si trovano in detta condizione. Circa la pausa del mezzogiorno, il sistema sancito nella legge sulle fabbriche (diritto di abbandonare il lavoro mezz'ora prima, se il riposo è inferiore a

un'ora e mezzo) è sostituito con una disposizione, secondo cui il datore concede alle donne che tengono una economia domestica con i familiari, una pausa meridiana di almeno un'ora e mezzo, se esse ne fanno richiesta. La soluzione muove dall'idea che una pausa di mezzogiorno più breve non avrebbe molto senso per queste persone. Essa corrisponde, d'altronde, al principio sancito nell'articolo 19, capoverso 2, dell'ordinanza n. 1 del 12 agosto 1921 (CS 8, 155) per l'esecuzione della legge federale sulla durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate e d'altre imprese di trasporto e di comunicazione.

V. Regolamento aziendale (art. 35)

1. In generale

In ogni tempo, si è sentito il bisogno, nelle aziende di una certa importanza, di stabilire norme uniformi valide per tutti i lavoratori o per talune categorie. Queste norme sono sancite per iscritto in un «regolamento» portato a conoscenza del personale. Finora, esse rivestivano la forma giuridica del regolamento di lavoro secondo il Codice delle obbligazioni o del regolamento di fabbrica.

In virtù dell'articolo 321 CO, il regolamento uniforme di lavoro o di ordine interno, stabilito dal padrone in un'impresa industriale o commerciale, diventa obbligatorio per i singoli lavoratori solo in quanto sia stato redatto per iscritto e portato a loro conoscenza prima dell'entrata in servizio. Questo regolamento di lavoro può, dunque, contenere prescrizioni di servizio propriamente dette, cioè disposizioni generali che riguardano l'organizzazione dell'azienda e il comportamento dei lavoratori e che precisano le clausole del contratto di lavoro, come l'inizio e la fine del lavoro giornaliero e la successione dei lavori, i controlli, i provvedimenti d'igiene e di protezione della salute, le prescrizioni intese a mantenere ordine e correttezza nei dormitori, nei refettori e in altri locali e, infine, tutto quanto possa essere compreso nell'espressione «regolamento uniforme di lavoro e di ordine interno» usata nell'articolo 321 CO. Il regolamento di lavoro può parimente stabilire le condizioni di lavoro, cioè il pagamento del salario, il periodo di paga, il giorno di paga, il modo di conteggio ad esempio nel lavoro a cottimo, le multe e la loro destinazione, i periodi di prova, i termini e la forma della disdetta, la durata del lavoro giornaliero, le ore suppletive di lavoro (cfr. Oser-Schönenberger, Kommentar zum Obligationenrecht, ad art. 321, n. 1 a 3). Simili disposizioni offrono il vantaggio di alleggerire i contratti di lavoro individuali e di chiarire i rapporti di lavoro eliminando le cause di contestazione. In virtù dell'art. 321 CO, il regolamento di lavoro è lasciato alla volontà del padrone e non è subordinato all'approvazione delle auto-

rità. Tuttavia, come abbiamo già rilevato, esso obbliga i lavoratori solo se è redatto per iscritto ed è loro comunicato prima dell'assunzione.

Contrariamente al regolamento di lavoro, disciplinato nel CO, che è facoltativo e il cui contenuto non è determinato, il regolamento di fabbrica, previsto negli articoli da 11 a 19 della legge sulle fabbriche, è obbligatorio. Esso può contenere soltanto prescrizioni concernenti la durata del lavoro giornaliero, la polizia di fabbrica (comportamento degli operai nella fabbrica, eventualmente le multe inflitte per causa d'infrazione alle prescrizioni regolamentari sulla prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni), il pagamento del salario (periodo di paga e giorno di paga) e i termini di congedo (il sabato o il giorno di paga). Il regolamento di fabbrica deve disciplinare necessariamente solo i primi tre oggetti ma non i termini di congedo. Tutte le altre questioni riguardanti i rapporti di lavoro che non possono essere disciplinate nel regolamento di fabbrica sono regolate, per quanto lo devono essere, nel contratto collettivo o mediante accordi individuali. Il regolamento di fabbrica è, come quello di lavoro, dato unilateralmente dal padrone. Tuttavia, il progetto di regolamento va affisso nei locali di lavoro o distribuito agli operai, cui è assegnato un termine per presentare le loro osservazioni in un rapporto scritto elaborato da essi medesimi o da una commissione scelta fra loro. Poichè è compilato unilateralmente dal datore di lavoro, il regolamento di fabbrica deve essere approvato dalle autorità. Esso è, poi, affisso nella fabbrica e ciascun operaio ne riceve un esemplare al momento della sua assunzione.

2. Compilazione (cpv. 1)

Il disciplinamento previsto dal disegno corrisponde, di principio, a quello sancito nell'articolo 11, capoverso 1, della legge sulle fabbriche. Esso è, però, obbligatorio solo per le aziende industriali, le altre essendo libere di darsi un regolamento aziendale (cpv. 5) o un regolamento di lavoro. Il disegno contiene un'innovazione, disponendo che, nelle aziende con una delegazione liberamente eletta dai lavoratori, il regolamento aziendale può essere convenuto fra il datore di lavoro e questa delegazione, a differenza dell'attuale regolamento di fabbrica, il quale non può essere sostituito da una convenzione. Mancando una delegazione di lavoratori od essendo impossibile la conclusione di una convenzione, il regolamento è emanato dal datore, dopo consultazione con i prestatori di lavoro.

3. Contenuto (cpv. 2)

Il disciplinamento previsto ha in sé elementi sia del regolamento di lavoro stabilito nel Codice delle obbligazioni sia del regolamento di fabbrica. Il regolamento aziendale contiene obbligatoriamente disposizioni

su il comportamento dei lavoratori nell'azienda, il periodo di paga, i termini di disdetta, l'igiene del lavoro e la prevenzione degli infortuni. Se è dato unilateralmente dal padrone, esso deve limitarsi a queste disposizioni, ma, se è convenuto, può contenere disposizioni facoltative sui rapporti di lavoro. Ad esempio, il regolamento convenzionale, che si fonda appunto su un accordo fra padrone e lavoratori, può contenere disposizioni concernenti le condizioni di lavoro nella misura in cui queste non sono già stabilite in un contratto collettivo o in cui detto contratto riserva le clausole del regolamento aziendale. Per contro, l'orario di lavoro non è più compreso nel regolamento aziendale, perchè subisce frequenti modificazioni: la legge si limita a prescriverne la comunicazione (art. 43). Ciò non esclude naturalmente che anche l'orario di lavoro possa essere oggetto di un accordo fra padrone e lavoratori.

Che sia stabilito dal datore di lavoro o mediante convenzione, il regolamento aziendale non deve contenere alcuna prescrizione contraria al diritto imperativo della Confederazione e dei Cantoni o ai contratti collettivi di lavoro vincolanti il padrone. In questo senso è irrilevante che il contratto collettivo vincoli il padrone quale membro di un'associazione contraente oppure in virtù di una dichiarazione di adesione o di partecipazione oppure di una decisione di conferimento del carattere obbligatorio generale. Il diritto imperativo e il contratto collettivo fruiscono, perciò, della precedenza rispetto al regolamento aziendale, in modo che qualsiasi pericolo di conflitto con il contratto collettivo è evitato.

4. Comunicazione alle autorità e approvazione (cpv. 3)

Allo scopo di promuovere lo sviluppo dei regolamenti aziendali convenzionali, che sono l'espressione della comunità d'azienda, il disegno prevede che essi saranno semplicemente comunicati all'autorità cantonale competente, mentre quelli dati dal padrone saranno subordinati all'approvazione di detta autorità. L'approvazione è concessa dopo che il competente Ispettorato federale delle fabbriche avrà espresso il suo parere e in quanto il regolamento non sancisca alcunchè di contrario al diritto imperativo. Le prescrizioni del capoverso 3 sono parimente applicabili alla modificazione del regolamento. Per contro, sarebbe esagerato obbligare l'autorità cantonale a esaminare se il regolamento sottopostole sia contrario al contratto collettivo vincolante il padrone e, in caso affermativo, a rifiutarne l'approvazione. Com'è noto, non esiste alcun obbligo di depositare i contratti collettivi che non siano proposti per una decisione di obbligatorietà generale: non vi è, dunque, alcuna garanzia che l'autorità di approvazione sappia se il datore di lavoro in questione è vincolato a un contratto collettivo o che conosca le modificazioni apportate a tale contratto.

5. Effetti (cpv. 4)

Il regolamento aziendale vincola il datore di lavoro e i prestatori di lavoro a contare dal momento in cui esso è reso pubblico nell'azienda. L'ordinanza d'esecuzione determinerà la forma della pubblicazione e stabilirà se il regolamento aziendale debba essere affisso, come l'articolo 16 della legge sulle fabbriche stabilisce per il regolamento di fabbrica, e se ciascun lavoratore ne riceve una copia o se basterà l'una o l'altra di queste forme.

Il regolamento aziendale produce solo effetti di diritto civile; le sue disposizioni sono relativamente imperative, cioè esse non possono essere soppresse o modificate a danno dei lavoratori mediante accordi particolari, salvo espressa riserva sancita nel regolamento stesso.

Le aziende non industriali non sono tenute, come già abbiamo detto, a stabilire un regolamento, ma se lo stabiliscono volontariamente in virtù dell'articolo 35 e lo rendono pubblico, esso è vincolante nello stesso modo e produce gli stessi effetti (cpv. 5).

VI. Esecuzione della legge (art. 36 a 58)

Il capo riunisce le prescrizioni intese all'esecuzione della legge: esso è suddiviso in sei sezioni dedicate alle disposizioni esecutive, all'organizzazione e alle attribuzioni delle autorità, agli obblighi dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, alle decisioni e ai provvedimenti amministrativi, alla giurisdizione amministrativa e alle disposizioni penali.

1. Disposizioni esecutive

La competenza del Consiglio federale a emanare disposizioni per ordinanza, disposizioni applicative e disposizioni amministrative (cpv. 1) è già stata trattata nel capitolo dedicato all'esame delle questioni fondamentali concernenti il disegno (pag. 1332).

Contrariamente alla procedura seguita per l'elaborazione di disposizioni amministrative destinate esclusivamente alle autorità di esecuzione e di vigilanza, il Consiglio federale, prima di emanare disposizioni per ordinanza nei casi espressamente previsti nella legge o disposizioni applicative intese a precisare singole disposizioni della legge, dovrà consultare i Cantoni e la Commissione federale del lavoro e dare occasione alle associazioni economiche interessate di esprimere la loro opinione (cpv. 2).

2. Organizzazione e attribuzioni delle autorità (art. 37 a 40)

a. Attribuzioni dei Cantoni (art. 37)

In virtù del principio sancito nell'articolo 32, capoverso 2, della Costituzione federale, l'esecuzione della legge spetta ai Cantoni (come per la

legislazione vigente in materia di protezione dei lavoratori), per quanto la legge non riserva espressamente la competenza alla Confederazione (cpv. 1). I Cantoni devono designare le autorità competenti per l'esecuzione e la vigilanza, come anche un'autorità di ricorso. Ogni due anni, essi presentano al Consiglio federale un rapporto sull'esecuzione della legge (cpv. 2). A loro piacimento, possono delegare determinati compiti alle autorità distrettuali, di circolo o comunali. Spetta parimente ai Cantoni di decidere nel dubbio sull'applicabilità della legge a un'azienda non industriale o a lavoratori occupati in una azienda industriale o non industriale (cpv. 3). Inoltre, è loro competenza la designazione dei giorni festivi considerati come le domeniche (art. 16, cpv. 2).

In particolare, i Cantoni rilasciano i seguenti permessi e approvazioni:

1. per le aziende industriali e non industriali: il permesso di eseguire lavoro straordinario (art. 11, cpv. 3), di lavorare temporaneamente la notte o la domenica (art. 15, cpv. 1; art. 17, cpv. 1) e di lavorare temporaneamente con tre o più squadre (art. 22, cpv. 1) e l'approvazione del regolamento aziendale dato dal padrone (art. 35, cpv. 3);
2. per le aziende industriali: l'approvazione dei piani dell'azienda (art. 7, cpv. 1) e il permesso d'esercizio (art. 7, cpv. 3);
3. per le aziende non industriali: il permesso di spostare i limiti del lavoro diurno (art. 9, cpv. 2), di lavorare regolarmente o periodicamente la notte o la domenica (art. 15, cpv. 2; art. 17, cpv. 2), di lavorare di giorno con due squadre (art. 21, cpv. 1), di lavorare regolarmente o periodicamente con tre o più squadre (art. 22, cpv. 2) e di effettuare lavoro continuo (art. 23, cpv. 1).

Inoltre, spetta ai Cantoni di garantire l'esecuzione delle prescrizioni legali. A questo scopo, servono loro le ammonizioni e le decisioni con minatoria (art. 47, cpv. 1 e 2), i provvedimenti di coercizione amministrativa (art. 48, cpv. 1 e 2), la revoca di permessi sulla durata del lavoro e il rifiuto del loro rilascio per un certo tempo (art. 49, cpv. 1), la revoca della facoltà di ordinare senza permesso lavoro straordinario (art. 49, cpv. 2) e l'esame delle denunce (art. 50, cpv. 1).

Il desiderio, già espresso nei pareri raccolti attorno al progetto del 1950 e spesso manifestato anche dopo, di affidare l'esecuzione della legge, per quanto concerne le aziende industriali, esclusivamente alla Confederazione, non ha potuto essere attuato. Eccezion fatta per casi speciali, come ad esempio l'articolo 16, capoverso 2, del decreto del Consiglio federale del 28 marzo 1949 (RU 1949, 319) concernente il materiale da guerra, gli organi comunali di vigilanza e la polizia locale, indispensabili per l'esecuzione, sono a disposizione dei Cantoni e non già della Confederazione, la quale, di conseguenza, non può garantire l'applicazione delle disposizioni legali. Inoltre, i principi federalisti, espressi nell'articolo 32, capoverso 2,

della Costituzione federale, si oppongono a una maggiore centralizzazione dell'esecuzione.

Poichè numerosi Cantoni, soprattutto i piccoli e quelli agricoli, temono che l'esecuzione della legge eazioni un importante aumento di lavoro e spese suppletive, il disegno, contrariamente a quello del 1950, rinuncia a una disposizione, in virtù della quale i Cantoni dovrebbero compilare un elenco di tutte le aziende assoggettate alla legge. I Cantoni possono, tuttavia, provvedervi di loro iniziativa. Per le aziende industriali, è previsto un elenco corrispondente all'attuale elenco delle fabbriche.

b. Attribuzioni della Confederazione (art. 38)

Come per la legislazione vigente sulla protezione dei lavoratori, la Confederazione esercita l'alta vigilanza sull'esecuzione della legge da parte dei Cantoni. Inoltre, similmente alla legge sulle fabbriche, spettano alla Confederazione i seguenti compiti esecutivi concernenti le aziende industriali (cpv. 1):

1. l'assoggettamento delle aziende alle disposizioni speciali per le aziende industriali (art. 4, epv. 1);
2. il permesso di spostare i limiti del lavoro diurno (art. 9, epv. 2), di lavorare regolarmente o periodicamente la notte o la domenica (art. 15, cpv. 2; 17, cpv. 2), di lavorare di giorno con due squadre (art. 21, cpv. 1), di lavorare con tre o più squadre (art. 22, epv. 2) e di effettuare lavoro continuo (art. 23, epv. 1).

E parimente di competenza della Confederazione il rilascio del permesso di prolungamento della durata massima della settimana lavorativa per talune categorie di aziende o di lavoratori (art. 8, cpv. 3).

Inoltre, spetta alla Confederazione, per quanto riguarda le aziende industriali, di far osservare le disposizioni legali mediante ammonizioni (art. 47, cpv. 1), il promovimento di provvedimenti cantonali di coercizione amministrativa (art. 47, epv. 2), la revoca di permessi sulla durata del lavoro e il rifiuto del loro rilascio per un certo tempo (art. 49, epv. 1), l'esame delle denunce per inosservanza delle disposizioni (art. 50, cpv. 1).

L'Ufficio federale esercita le attribuzioni della Confederazione, per quanto esse non sono espressamente riservate al Consiglio federale o al Dipartimento federale dell'economia pubblica (epv. 2). Per esercitare l'alta vigilanza e l'esecuzione, esso si serve degli ispettorati federali del lavoro (sinora ispettorati delle fabbriche) e del servizio sanitario del lavoro. Se necessario, esso può parimente ricorrere a ispettorati specializzati o a periti (epv. 3), come già ora è il caso per l'esecuzione della legge sulle fabbriche (ad es. gli ispettorati dell'associazione svizzera dei proprietari di caldaie a vapore e dell'associazione svizzera per la tecnica della saldatura, l'ispettorato delle installazioni a corrente forte dell'associa-

zione svizzera degli elettricisti e l'ispettorato tecnico delle officine svizzere di gas). Gli ispettorati federali del lavoro prestano la loro collaborazione nella procedura di approvazione dei piani dell'azienda e di permesso d'esercizio di aziende industriali (art. 7). Inoltre, essi appoggiano le autorità cantonali nell'esecuzione della legge, in particolare, proponendo loro, in caso d'inosservanza delle disposizioni legali, di promuovere la procedura prevista negli articoli 47, capoverso 2, e 48. Tuttavia, questo diritto di proposta, esercitato dagli ispettorati del lavoro, non considera sufficientemente la condizione della Confederazione quale autorità di alta vigilanza, perchè non basta per garantire interamente una esecuzione uniforme e conforme allo spirito della legge. Per questo motivo, la Confederazione deve avere la facoltà di impartire istruzioni alle autorità cantonali d'esecuzione (cpv. 1), come è già previsto nell'articolo 16 del regolamento di esecuzione del 24 febbraio 1940 (CS 8, 216) della legge sull'età minima dei lavoratori.

c. Commissione federale del lavoro (art. 39)

Questa commissione, che sostituisce la commissione federale delle fabbriche, è nominata dal Dipartimento federale dell'economia pubblica e si compone di rappresentanti dei Cantoni, di uomini di scienza e di rappresentanti, in numero uguale, delle associazioni padronali e delle associazioni operaie, ove va da sè che anche le donne sono eleggibili (cpv. 1). Contrariamente alla legge sulle fabbriche, il disegno prevede espressamente anche i rappresentanti dei Cantoni. La commissione esprime, a destinazione delle autorità federali, il suo parere su questioni legislative ed esecutive (cpv. 2) e, conseguentemente, svolge una funzione simile a quella esercitata ora dalla commissione sulle fabbriche (cfr. legge sulle fabbriche, art. 85), sebbene nel più ampio campo d'applicazione della legge sul lavoro. In particolare, essa collabora con il Consiglio federale nella preparazione delle disposizioni per ordinanza ed applicative (art. 36, cpv. 2). Qualora la commissione fosse chiamata a trattare problemi della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, è previsto, a fine di coordinamento, che alle deliberazioni parteciperanno parimente i rappresentanti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e dell'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni.

d. Obbligo del segreto (art. 40)

Le persone, cui è affidata l'esecuzione o la vigilanza o che vi partecipano (fra le quali, gli ispettorati specializzati e i periti: art. 38, cpv. 3) e i membri della commissione federale del lavoro sono tenuti al segreto sui fatti conosciuti nell'esercizio delle loro funzioni. Si tratta di mantenere segreti taluni fatti o talune circostanze che non vanno divulgate fuori da una cerchia determinata di persone interessate nella loro qualità di

membri di una autorità o di funzionari. La violazione del segreto è perseguita, avantutto, secondo le disposizioni federali, cantonali e comunali sugli obblighi d'ufficio nei rapporti di diritto pubblico.

3. Obblighi dei padroni e dei lavoratori (art. 41 a 45)

Per l'esecuzione della legge è indispensabile la collaborazione dei padroni e dei lavoratori, onde sono loro imposti determinati obblighi. I lavoratori sono solamente assoggettati all'obbligo d'informare gli organi competenti, mentre i padroni sono tenuti a obblighi più ampi (art. 41). Delimitando i diversi obblighi, si è accuratamente evitata qualsiasi formalità superflua, come risulta soprattutto dalla disposizione sulle domande di permessi (art. 45).

a. Obbligo d'informazione (art. 41)

Tanto il datore, quanto il prestatore di lavoro sono assoggettati all'obbligo di fornire, secondo verità, agli organi di esecuzione e di vigilanza le informazioni necessarie per l'esecuzione della legge e delle relative ordinanze (cpv. 1); tale obbligo è sinora prescritto soltanto nella legge federale del 12 dicembre 1940 (CS 8, 223) sul lavoro a domicilio e nel regolamento d'esecuzione del 24 febbraio 1940 (CS 8, 216) della legge sull'età minima dei lavoratori. Il datore di lavoro deve permettere ai predetti organi l'accesso all'azienda. In virtù della convenzione internazionale n. 81 dell'11 giugno 1947 (RU 1950, 729) concernente l'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio, ratificata dalla Svizzera, egli deve parimente permettere di procedere a inchieste e interrogazioni nell'azienda e di prelevare, a scopo di analisi, campioni di materiali e di sostanze usate o manipolate. Com'è già previsto nell'articolo 87, capoverso 1, della legge sulle fabbriche, il suddetto accesso deve essere libero in ogni tempo, quando l'azienda è in esercizio.

b. Elenchi e altri registri (art. 42)

L'esecuzione della legge e delle relative ordinanze richiede che il datore di lavoro tenga a disposizione delle autorità taluni elenchi e registri, da cui risultano le indicazioni necessarie all'esecuzione delle prescrizioni. Si tratta, avantutto, dell'elenco del personale e dell'elenco delle puerpere, previsti negli articoli 99 e 186 del regolamento d'applicazione del 3 ottobre 1919 (CS 8, 24) della legge sulle fabbriche, poi dell'elenco degli adolescenti e delle donne (cfr. legge federale del 31 marzo 1922 [CS 8, 201] sull'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e mestieri, art. 7, cpv. 1) e delle donne incinte, come anche dei certificati d'età per gli adolescenti prosciolti dall'obbligo scolastico. Inoltre, la disposizione riguarda i rapporti sull'osservanza della durata massima della settimana lavorativa nella media annua (art. 8, cpv. 2), sulla compensazione del

tempo perso (art. 10) e su il lavoro straordinario effettuato dai singoli lavoratori e i supplementi di salario loro pagati a questo scopo (art. 11). Questi registri vanno tenuti a disposizione delle autorità di esecuzione e di vigilanza.

c. Affissione dell'orario di lavoro (art. 43)

L'affissione dell'orario di lavoro è spesso una condizione importante per un controllo efficace della durata del lavoro.

Nelle aziende industriali, il datore di lavoro deve, come è richiesto presentemente negli articoli 44, capoverso 1, e 59, capoverso 3, della legge sulle fabbriche, informare, mediante affissione, i dipendenti sull'orario di lavoro, cioè, oltre all'orario previsto inizialmente, anche le modificazioni temporanee o durevoli del medesimo e i permessi di lavoro concessi dalle competenti autorità, e comunicarlo all'autorità cantonale (cpv. 1). Per quanto concerne le derogazioni alla durata normale di lavoro decise dal datore di lavoro, di sua iniziativa (cfr. art. 44), è sufficiente dare conoscenza ai lavoratori in un altro modo; il datore di lavoro può, tuttavia, avere interesse, per agevolare il controllo, di comunicare parimente siffatte derogazioni mediante affissione.

Per le aziende non industriali è lasciato all'ordinanza di prescrivere l'affissione dell'orario di lavoro e dei permessi di lavoro concessi, qualora l'affissione sia giustificata dalla natura dell'esercizio o dal numero dei lavoratori (cpv. 2). Nella stesura dell'ordinanza, va considerato che, in taluni casi, l'affissione e la comunicazione dell'orario di lavoro costituiscono il presupposto per un controllo sufficientemente efficace della durata del lavoro e del riposo (art. 44).

d. Consultazione dei prestatori di lavoro

La legislazione sul lavoro nelle fabbriche prevede che il datore di lavoro, prima di prendere talune decisioni concernenti la durata del lavoro, dia occasione ai dipendenti di manifestare la loro opinione. Questa consultazione è di duplice specie: o il consenso degli operai è imperativo (ad es. per il lavoro di notte e il lavoro di domenica, temporaneo o regolare: legge sulle fabbriche, art. 51, cpv. 2) o il datore di lavoro deve indicare, nella domanda d'autorizzazione, se gli operai, cui va applicato il regime da introdurre, siano stati consultati e in qual senso si siano pronunciati (ad es. circa la modificazione della giornata di lavoro: regolamento per l'applicazione della suddetta legge, art. 143, cpv. 2).

Anche nel disegno, è richiesto il consenso individuale del prestatore di lavoro, ad esempio quando si tratta di compensare il lavoro straordinario con un riposo equivalente (art. 11, cpv. 4) o di concedere il permesso per lavorare temporaneamente di notte (art. 15, cpv. 1) o di domenica (art. 17, cpv. 1) o di riunire le mezze giornate di riposo settimanale (art. 19, cpv. 2) o di derogare leggermente, circa il permesso concer-

nente la durata del lavoro, alle prescrizioni della legge o di una ordinanza (art. 26). Inoltre, in taluni casi, il datore di lavoro, prima di ordinare derogazioni alla durata normale del lavoro che egli può decidere di sua iniziativa cioè senza permesso ufficiale, deve dare ai prestatori di lavoro interessati o, se è il caso, ai loro rappresentanti nell'azienda l'occasione di esprimere la loro opinione, di cui deve tenere conto nei limiti del possibile. Si tratta, qui, soprattutto del lavoro compensativo (art. 10), delle ore di lavoro straordinario non assoggettate al permesso (art. 11, cpv. 3) e del lavoro compiuto temporaneamente durante il riposo festivo (art. 18, cpv. 2). Anche in questi casi, il consenso dei prestatori di lavoro interessati deve essere la norma e le derogazioni contro la loro volontà devono essere l'eccezione.

e. Domande di permesso (art. 45)

Il datore di lavoro è tenuto a presentare per tempo, motivandole e corredandole dei necessari atti giustificativi, le domande intese a ottenere i permessi previsti nella legge (cpv. 1), fra cui, oltre ai permessi prescritti sulla durata del lavoro e del riposo, l'approvazione dei piani delle aziende industriali e il permesso d'esercizio (art. 7), l'approvazione del regolamento aziendale (art. 35, cpv. 3) e le derogazioni all'età minima a contare dalla quale i fanciulli possono essere occupati (art. 28, cpv. 2). Poichè è impossibile evitare domande per telefono, siffatte domande devono essere confermate per iscritto. L'ordinanza stabilirà più precise disposizioni sulla procedura da seguire per presentare le domande. Il rilascio dei permessi è disciplinato nell'articolo 46.

Conformemente all'articolo 63 della legge sulle fabbriche, il disegno prevede che, se il datore di lavoro, a causa d'urgenza, non può domandare per tempo un permesso prescritto dalle disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo, lo presenterà il più presto possibile motivando il ritardo. Eccezioni sono concesse solo nei casi imprevedibili di minima importanza (cpv. 2).

Come è già stabilito nell'articolo 59, capoverso 2, della legge sulle fabbriche, solo una modica tassa di cancelleria può essere riscossa per il rilascio dei permessi concernenti la durata del lavoro e del riposo e l'approvazione del regolamento aziendale (cpv. 3). Questa prescrizione, applicabile sia alle autorità cantonali sia all'Ufficio federale, non esclude il rilascio gratuito del permesso. Essa vieta, invece, la riscossione di tasse che avrebbero il carattere di una imposta indiretta. L'ordinanza potrà stabilire i limiti delle tasse.

Per contro, spetta esclusivamente ai Cantoni, come sinora, di determinare le tasse per l'approvazione dei piani delle aziende industriali e per il permesso d'esercizio, che sono spesso concessi in correlazione con decisioni di polizia edile, polizia del fuoco e polizia sanitaria, come anche per le derogazioni all'età minima a contare dalla quale i fanciulli possono essere occupati (art. 28, cpv. 2).

4. Decisioni e provvedimenti amministrativi (art. 46 a 50)

Nella legislazione vigente sulla protezione dei lavoratori, le questioni concernenti l'esecuzione propriamente detta e l'applicazione dei provvedimenti necessari sono disciplinate solo nella legge sulle fabbriche e anche qui parzialmente e senza un sistema ben definito (legge sulle fabbriche, art. 9 e 62; regolamento per l'applicazione di detta legge, art. 98, 206, 207 e 208). Corrisponde, perciò, a una urgente necessità, disciplinare in modo compiuto e chiaro le prescrizioni amministrative indispensabili all'applicazione della legge, nell'interesse stesso dei datori e dei prestatori di lavoro.

a. Decisioni amministrative (art. 46)

Come decisione amministrativa presa dalle autorità competenti in virtù della legge o di una ordinanza, è, in particolare, considerato qualsiasi rilascio o rifiuto di permesso o di approvazione; l'approvazione è prevista per i piani di aziende industriali (art. 7, cpv. 1) e il regolamento aziendale (art. 35). La decisione speciale prevista nell'articolo 47, capoverso 2, rientra parimente in questa definizione.

Per quanto attiene alla giurisdizione amministrativa (art. 51 e 52), è prescritto che le decisioni siano comunicate per iscritto, con motivazione e, se è il caso, indicazione del diritto e dei termini di ricorso (cpv. 1). La norma non esclude, evidentemente, che una decisione possa essere comunicata oralmente a persone presenti o mediante telefono e, poi, confermata per iscritto.

A somiglianza dell'articolo 62 della legge sulle fabbriche e secondo un principio generale di diritto amministrativo, il disegno prevede che le decisioni possono essere modificate o abrogate in qualsiasi tempo, se i fatti, che li hanno motivati, mutano (epv. 2).

b. Intervento preliminare dell'autorità competente in caso d'infrazione a prescrizioni o a decisioni (art. 47)

In caso d'infrazione alla legge, a una ordinanza o a una decisione, l'autorità cantonale, l'ispettorato federale del lavoro o il servizio sanitario del lavoro ne avvertono il contravventore e lo invitano a rispettare le prescrizioni o decisioni violate (epv. 1). Oltre al padrone e ai lavoratori entra parimente in considerazione, come contravventore, il committente, cui incombe la responsabilità di richiedere l'approvazione dei piani per la costruzione o la modificazione di una azienda industriale.

Se il contravventore non si conforma all'intervento del servizio competente, l'autorità cantonale prende la decisione voluta, comminando espressamente la pena prevista nell'articolo 292 del Codice penale, in virtù del quale chiunque non ottempera a una decisione a lui intimata da una autorità o da un funzionario competente è punito con l'arresto o con la

multa (cpv. 2); secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, non basta il semplice riferimento a questa disposizione nè alla punibilità nè ad ambedue (STF 68 IV 46; 86 IV 28). Per causa della parte predominante attribuita ai Cantoni nell'esecuzione della legge, siffatte decisioni possono essere prese soltanto dalla competente autorità cantonale, che deve, tuttavia, attenersi alle istruzioni dell'Ufficio federale (art. 38, cpv. 1 e 2).

Una innovazione fondamentale è la disposizione secondo cui, se l'inservanza della legge nel senso del capoverso 1 costituisce nel contempo una violazione di un contratto collettivo di lavoro vincolante il contravventore, l'autorità cantonale può considerare equamente i provvedimenti che le parti contraenti hanno preso per fare rispettare il contratto (cpv. 3). Questa innovazione corrisponde a una necessità, perchè, sempre più, i contratti collettivi contengono disposizioni sulla durata del lavoro e del riposo e prevedono, in caso d'infrazione, sanzioni, che il legislatore non può semplicemente ignorare. Un sistema di esecuzione della legge che non tenesse conto dei disciplinamenti stabiliti nei contratti collettivi di lavoro non sarebbe, in pratica, soddisfacente e si opporrebbe al desiderio di favorire, per quanto possibile, la collaborazione fra datori e prestatori di lavoro. Inoltre, la cumolazione delle pene legali e delle sanzioni previste nei contratti collettivi potrebbe essere la causa di trattamenti troppo rigorosi, non voluti nè dal legislatore nè dalle parti contraenti. Tuttavia, l'autorità competente considererà solo i contratti collettivi che prevedono sanzioni in caso di violazione delle clausole contrattuali e che istituiscono organi di controllo e d'esecuzione indispensabili; praticamente, si tratterà di contratti collettivi conclusi fra associazioni, indipendentemente dal fatto che l'obbligatorietà generale sia stata dichiarata o no. Le autorità cantonali dovranno risolvere secondo le circostanze del caso come valutare detti contratti. Il più spesso, basterà, assai probabilmente, differire la decisione, quando si può ammettere che le parti contraenti prenderanno i provvedimenti contrattuali voluti in un termine conveniente. Secondo le circostanze, l'autorità potrà parimente prendere contatto con le parti contraenti o con gli organi di controllo e di esecuzione comuni, a fine di conoscere le sanzioni che esse hanno prese o intendono prendere.

c. Provvedimenti di coercizione amministrativa (art. 48)

Se una decisione conforme all'articolo 47, capoverso 2, non è osservata, l'autorità cantonale prende i provvedimenti coercitivi necessari per ristabilire l'ordine legale (cpv. 1). Solo pochi Cantoni dispongono di fondamenti giuridici idonei per prendere tali provvedimenti, che, secondo l'organizzazione delle autorità cantonali, richiederebbero, senza eccezione, la collaborazione degli organi di polizia cantonali e comunali. D'ordinario, si tratterà, dunque, per le autorità cantonali di prendere i provvedimenti previsti nel disegno, in particolare nel capoverso 2 dell'articolo in esame.

Se l'inosservanza di una decisione mette gravemente in pericolo la vita o la salute dei lavoratori o il vicinato dell'azienda, l'autorità cantonale può, dopo intimazione scritta, vietare, direttamente o per mezzo degli organi di polizia, l'uso di locali o d'impianti; nei casi particolarmente gravi, essa può ordinare la chiusura dell'azienda per un certo tempo (cpv. 2). Le condizioni d'applicazione dei predetti provvedimenti, che garantiscono completamente la protezione del vicinato dell'azienda, conformemente all'articolo 5, sono definite più strettamente che nel corrispondente articolo (9) della legge sulle fabbriche, in modo da prevenire abusi: non basta più che la vita o la salute siano minacciate, ma occorre che la minaccia sia grave. Parimenti, la chiusura di un'azienda per un tempo determinato, cioè finchè perduri lo stato illecito, è prevista soltanto in casi particolarmente gravi, mentre negli altri casi è possibile soltanto il divieto di usare locali o impianti. Con la minaccia di applicare siffatti provvedimenti, l'autorità imporrà, di regola, un termine per ristabilire l'ordine legale.

d. Revoca e rifiuto di permessi concernenti la durata del lavoro (art. 49)

Secondo un principio generale di diritto amministrativo, i provvedimenti di coercizione amministrativa devono considerare egualmente la gravità dell'inosservanza di prescrizioni o decisioni. I provvedimenti di coercizione amministrativa previsti negli articoli 47 e 48, che permettono di vietare l'uso di locali o impianti o di chiudere un'azienda e che devono essere preceduti da un avvertimento, da una decisione con comminatoria e da una nuova intimazione scritta, sono destinati avantutto a reprimere gravi infrazioni. Corrisponde, tuttavia, a un bisogno, prevedere una procedura più semplice per il caso in cui il datore di lavoro non si conformi a un permesso concernente la durata del lavoro o abusi della facoltà di prolungare, di sua iniziativa, tale durata. Se un padrone non si attiene a un permesso concernente la durata del lavoro, l'autorità che rilascia il permesso può, dopo intimazione scritta e indipendentemente dalla procedura prevista negli articoli 47 e 48 (cioè senza previo avvertimento e decisione con comminatoria: art. 47, cpv. 1 e 2), revocargli il permesso e, per quanto è giustificato dalle circostanze, rifiutargli il rilascio di nuovi permessi per un tempo determinato (cpv. 1). Parimente, l'autorità cantonale può toglierli per un tempo determinato la facoltà di prolungare, di sua iniziativa, la durata del lavoro, se egli abusa di tale facoltà (cpv. 2). Quest'ultimo provvedimento va, dunque, deciso, conformemente all'articolo 11, capoverso 3, soltanto dall'autorità cantonale, mentre la revoca dei permessi concernenti la durata del lavoro e il rifiuto di nuovi permessi per un tempo determinato sono provvedimenti che possono essere presi anche dall'Ufficio federale, in quanto i permessi, cui il datore di lavoro non si è conformato, siano stati rilasciati dall'Ufficio medesimo. L'autorità cantonale, poi, è libera, quando siano date le

condizioni previste nell'articolo 49, di attenersi sin dall'inizio alla procedura sancita negli articoli 47 e 48 o di applicarla soltanto qualora le sanzioni prese in virtù dell'articolo 49 siano insufficienti, mentre l'Ufficio federale può soltanto applicare l'articolo 49 o impartire alle autorità cantonali istruzioni per applicare esse medesime gli articoli 47, capoverso 2, e 48, ciò che, tuttavia, dovrebbe accadere raramente.

e. Denunce (art. 50)

Il trattamento delle denunce per inosservanza della legge o di una ordinanza è disciplinato nell'ambito dei provvedimenti amministrativi. Il diritto alla denuncia non richiede una espressa citazione, perchè ciascuno è libero di rivolgersi all'autorità competente. Per contro, giova determinare le conseguenze di una denuncia. Il capoverso 1 dispone che l'autorità competente è tenuta a esaminare le denunce e, se la denuncia è fondata, a prendere i relativi provvedimenti amministrativi conformemente agli articoli 47, 48 e 49. L'autorità decide liberamente se il denunciante deve essere informato dei provvedimenti presi e, ove occorra, in quale forma. Risulta chiaramente dall'esposto che questa prescrizione non deve favorire le denunce fondate su semplici supposizioni o fatti inconsistenti. Qualora, in caso di denuncia, l'autorità competente non intervenisse o prendesse provvedimenti ritenuti insufficienti, l'autorità superiore può essere adita (epv. 2).

5. Giurisdizione amministrativa (art. 51 a 54)

La giurisdizione amministrativa, che nella legislazione vigente in materia di protezione del lavoro è disciplinata in modo del tutto sommario, è essenzialmente sviluppata nel presente disegno con lo scopo di meglio proteggere gli interessi dei lavoratori. Contemporaneamente, essa permetterà di garantire un'applicazione adeguata e uniforme delle prescrizioni federali; dando l'occasione alle autorità di ricorso di pronunciarsi su questioni giuridiche controverse e di stabilire una pratica costante, essa contribuirà a precisare e sviluppare il diritto materiale.

Il disegno distingue, da una parte, fra i ricorsi contro le decisioni dell'Ufficio federale e i ricorsi contro le decisioni dell'autorità cantonale e, dall'altra parte, fra i ricorsi concernenti l'applicabilità della legge e quelli d'altra specie. L'avvio alla giurisdizione amministrativa è dato dall'emanazione, dalla modificazione o dall'annullamento di una decisione nel senso dell'articolo 46.

a. Ricorso contro decisioni dell'Ufficio federale (art. 51)

Le decisioni dell'Ufficio federale concernenti l'assoggettamento di aziende industriali, nel senso dell'articolo 4, possono essere, come sinora, impugnate davanti al Tribunale federale mediante ricorso di diritto am-

ministrativo (cpv. 1) e le altre decisioni dell'Ufficio federale davanti al Dipartimento federale dell'economia pubblica mediante ricorso amministrativo (epv. 2). Il Tribunale federale decide definitivamente, mentre contro la decisione del Dipartimento federale dell'economia pubblica è dato ricorso al Consiglio federale, conformemente all'articolo 124, lettera a, della legge federale del 16 dicembre 1943 sulla organizzazione giudiziaria.

*b. Ricorso contro decisioni cantonali di prima (art. 52)
e di ultima istanza (art. 53)*

Le decisioni dell'autorità cantonale possono essere impugnate davanti all'autorità di ricorso designata dal Cantone, tanto se concernono l'applicabilità della legge, quanto se concernono altre questioni (art. 52, epv. 1). Il disegno si limita a disposizioni sul termine di ricorso e sulla comunicazione della decisione, prevedendo, per il rimanente, che la procedura sia disciplinata dal diritto cantonale (art. 52, epv. 2). Il Cantone è, in particolare, libero di decidere se limitarsi a una sola istanza di ricorso o istituirne due: in quest'ultimo caso, deve stabilire la procedura applicabile ai ricorsi contro le decisioni di prima istanza.

Le decisioni cantonali di ultima istanza possono essere impugnate davanti al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo, qualora concernano l'applicabilità della legge a un'azienda non industriale o a taluni lavoratori occupati in una azienda industriale o non industriale, e davanti al Consiglio federale mediante ricorso amministrativo, negli altri casi (art. 53). Il Tribunale federale e il Consiglio federale decidono definitivamente.

c. Legittimazione al ricorso ed effetto sospensivo del medesimo (art. 54)

La cerchia delle persone legittimate al ricorso è allargata rispetto alla vigente legislazione sulla protezione dei lavoratori, in particolare la legge sulle fabbriche. Mentre in virtù dell'articolo 86, capoverso 1, di detta legge, solo le persone direttamente colpite da una decisione sono legittimate a ricorrere, d'ora in poi potranno ricorrere anche le associazioni di datori e di prestatori di lavoro e qualsiasi persona giustificante un interesse diretto, come ad esempio il committente nella procedura di approvazione dei piani di un'azienda industriale (epv. 1).

Conformemente all'articolo 106 della legge federale del 16 dicembre 1943 sulla organizzazione giudiziaria, è espressamente previsto che il ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni d'assoggettamento di imprese industriali o di applicabilità della legge ha effetto sospensivo (cpv. 2). Invece, il ricorso amministrativo al Dipartimento federale dell'economia pubblica o al Consiglio federale non ha effetto sospensivo, salvo che questo effetto gli sia attribuito da una ordinanza provvisoria dell'autorità di ricorso (art. 23 bis, epv. 1, lett. c, della legge federale del

26 marzo 1914 sull'organizzazione dell'Amministrazione federale e art. 128 della legge federale del 16 dicembre 1943 sulla organizzazione giudiziaria).

6. Disposizioni penali (art. 55 a 58)

a. In generale

Contrariamente alla legislazione in vigore sulla protezione dei lavoratori e ai progetti precedenti, il disegno pone in primo piano, per l'esecuzione delle prescrizioni materiali, l'intervento degli organi amministrativi, in modo che le disposizioni penali sono relegate in secondo piano. In conformità a diversi pareri raccolti attorno al progetto del 1950 e all'opinione espressa dalle commissioni preconsultive, il disegno si limita alle disposizioni penali indispensabili alla salvaguardia dell'interesse pubblico, ove notasi, in particolare, che la negligenza è punibile solo raramente. Di regola, in caso di inosservanza delle prescrizioni della legge o dell'ordinanza, spetta, come abbiamo già detto, all'autorità amministrativa di intervenire per prima, ricorrendo ai provvedimenti amministrativi necessari. Tali provvedimenti (cfr. art. 48, cpv. 2, e 49) sono, in determinati casi, più efficaci di una repressione penale.

b. Responsabilità penale (art. 55 e 56)

Eccettuata la legge federale del 12 dicembre 1940 (CS 8, 223) sul lavoro a domicilio, la vigente legislazione sulla protezione dei lavoratori definisce per di più con disposizioni cornice i fatti punibili commessi dal datore di lavoro. Così, l'articolo 88 della legge sulle fabbriche prescrive, in una formula generale, che «le contravvenzioni alle disposizioni della legge o a regolamenti emanati per la sua esecuzione dal Consiglio federale o ad altri provvedimenti emanati dall'autorità competente o al regolamento di fabbrica» sono punite. Il presente disegno, invece, prevede solo alcuni fatti punibili ben delimitati. Per il rimanente, l'intervento dello Stato si riduce all'applicazione dei provvedimenti amministrativi e, se necessario, dell'articolo 292 CP.

1. Responsabilità penale del datore di lavoro (art. 55)

La responsabilità penale del datore di lavoro è graduata secondo l'importanza dell'infrazione (cpv. 1). La colpa sarà, tuttavia, assai spesso dubbia. Da qui scaturisce la particolare rilevanza dell'articolo 47 del disegno per una efficace esecuzione della legge. Questo articolo prevede, in caso d'infrazione a prescrizioni della legge o di una ordinanza, una sanzione penale in correlazione con una decisione, diretta personalmente al colpevole, che attiri la sua attenzione sul fatto di esporsi agli arresti o alla multa, qualora non si conformasse all'ingiunzione. Da una parte, l'assenza di colpa non può, di regola, essere invocata contro una

decisione comminatoria; d'altra parte, si evita così di applicare al datore di lavoro il trattamento rigoroso dell'avvio di una procedura penale per semplice inosservanza di una delle numerose disposizioni legali sulla durata del lavoro e del riposo, sancite impersonalmente, e delle relative prescrizioni esecutive.

Il disegno contiene disposti speciali per il caso ove, in un'azienda individuale, una persona incaricata dal padrone di dirigerla si sia resa colpevole di una infrazione alla legge o a un'ordinanza (cpv. 2), come anche per le infrazioni commesse nell'azienda di una persona giuridica o di una società commerciale (cpv. 3).

Sono riservate le disposizioni speciali del Codice penale (art. 58, cpv. 1) e le decisioni con comminatoria dirette personalmente al padrone in virtù dell'articolo 47, capoverso 2.

2. Responsabilità penale del prestatore di lavoro (art. 56)

Il lavoratore è punibile per infrazione alla legge o a una ordinanza solo se viola intenzionalmente le prescrizioni concernenti l'igiene del lavoro o la prevenzione degli infortuni. Va rinunciato alla punibilità del prestatore di lavoro che ha partecipato intenzionalmente a una infrazione delle prescrizioni sulla durata del lavoro e del riposo, se il diritto pubblico non lo obbliga a rispettarle.

Sono riservate le disposizioni speciali del Codice penale (art. 58, cpv. 1) e le decisioni con comminatoria dirette personalmente al lavoratore in virtù dell'articolo 47, capoverso 2.

c. Pene (art. 57)

Il colpevole è punito con la multa (cpv. 1). Nei casi gravi d'infrazione intenzionale, definiti secondo la graduazione della responsabilità penale data negli articoli 55, capoverso 1, e 56, egli può essere punito con gli arresti (cpv. 2). Dunque, le infrazioni stabilite negli articoli 54 e 55 sono sempre considerate contravvenzioni (art. 101 CP); il tentativo e la complicità non sono punibili (art. 104 CP).

Come per i provvedimenti amministrativi sanciti nell'articolo 47, capoverso 3, può essere tenuto conto delle sanzioni pronunciate dagli organi interessati per una violazione contemporanea del contratto collettivo di lavoro. Per questo, il giudice può ridurre la multa o prescindere da qualsiasi multa, quando, in virtù di un contratto collettivo di lavoro, il contravventore è stato punito con una pena convenzionale (cpv. 3).

d. Codice penale e perseguimento penale (art. 58)

Dall'articolo 333, capoversi 1 e 2, del Codice penale risulta che le disposizioni generali del medesimo concernenti le contravvenzioni sono

applicabili sussidiariamente alle infrazioni previste negli articoli 55 e 56 del disegno.

Per il rimanente, sono evidentemente riservate le disposizioni speciali del Codice penale (cpv. 1), ad esempio quelle concernenti l'omicidio colposo (art. 117), le lesioni colpose (art. 125), l'abuso delle forze di lavoro dei fanciulli e delle persone dipendenti (art. 135), i crimini o i delitti costituenti un pericolo collettivo (art. 222, 223, 225, 227, 228, 229 e 230) e la violazione del segreto d'ufficio (art. 320). In altre parole, ciò significa che le disposizioni penali del disegno non escludono l'applicazione delle disposizioni del Codice penale. D'altronde, è il giudice che deve decidere se convenga applicare cumulativamente le disposizioni sia del Codice penale sia della legge o applicare esclusivamente quelle del Codice penale.

Il perseguimento penale spetta ai Cantoni, che parimente designano le autorità competenti (cpv. 2).

Come è già previsto nella legislazione vigente sulla protezione dei lavoratori, i Cantoni sono tenuti a trasmettere all'Ufficio federale, in copia integrale, immediatamente e senza spese, le sentenze dei tribunali, le decisioni penali delle autorità amministrative e le dichiarazioni di non doversi procedere. In virtù di questo obbligo, il Procuratore generale della Confederazione può ricorrere per cassazione alla Corte di cassazione del Tribunale federale, quando si tratti di decisioni di ultima istanza, mentre, negli altri casi, può usare dei rimedi di diritto previsti nel diritto cantonale (art. 266 e 268 della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale). Sembra, tuttavia, più opportuno di inserire le relative disposizioni nel decreto del Consiglio federale, periodicamente riveduto, concernente la comunicazione delle decisioni cantonali in materia di diritto federale, piuttosto che sancirle una volta per sempre nella legge.

VII. Modificazione di leggi federali (art. 59 a 60)

La legge sul lavoro obbliga a modificare un certo numero di leggi in vigore. Si tratta di semplici adeguamenti formali oppure di emendamenti o complementi materiali in stretto rapporto con essa. In più, alcune modificazioni secondarie, che conviene intraprendere in questa occasione per evitare la revisione separata di più leggi.

Gli emendamenti proposti concernono le seguenti leggi, in ordine cronologico: la legge sull'esecuzione e sul fallimento (art. 59), il Codice delle obbligazioni (art. 60), la legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (art. 61), la legge sulla durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate ed altre imprese di trasporto e di comunicazione (art. 62), la legge sul lavoro a domicilio (art. 63), la legge sui viaggiatori di commercio (art. 64) e la legge sull'organizzazione giudiziaria (art. 65).

1. Legge sulla esecuzione e sul fallimento (art. 59)

Conformemente all'articolo 219, capoverso 4, della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento, i lavoratori delle seguenti tre categorie fruiscono per i loro salari del privilegio di prima classe: 1. i domestici, 2. i commessi e impiegati di banca, 3. gli operai a giornata o a fattura, gli operai di fabbrica e le altre persone prese a giornata o a settimana. Il privilegio è graduato secondo il momento in cui sorge la pretesa al salario, e precisamente in riferimento ai termini legali di pagamento del salario e di disdetta (art. 333, 347 e 348 CO). Esso si estende nella prima categoria al salario di un anno, nella seconda al salario di un semestre e nella terza al salario di un trimestre, precedenti la dichiarazione di fallimento.

Questa discriminazione è superata e, soprattutto circa l'elemento tempo nel privilegio, non corrisponde più ai rapporti odierni. Anche i domestici, nella casa o nell'agricoltura, sono ora pagati, di regola, ogni mese e non più, come recita l'articolo 333, capoverso 1, numero 3, CO, ogni tre rispettivamente sei mesi. Inoltre, la limitazione del privilegio al salario propriamente detto, esclusi i crediti accessori, si appalesa troppo restrittiva. Già presentemente, per un'intera categoria di prestatori di lavoro, cioè i viaggiatori di commercio, il privilegio è espressamente esteso alle provvigioni loro dovute (cfr. legge federale del 13 giugno 1941 [CS 2, 763] sulle condizioni d'impiego dei commessi viaggiatori, art. 9, cpv. 4).

In queste condizioni, conviene modificare le prescrizioni dell'articolo 219, capoverso 4, prima classe, lettere a, b, e c, della legge sulla esecuzione e sul fallimento, sostituendo la graduazione secondo il tempo con un termine unitario, valido per tutti i lavoratori, di sei mesi dalla dichiarazione del fallimento. Nel contempo, il privilegio è esteso a tutti i crediti derivanti dal contratto di lavoro (compresi i crediti per il rimborso delle spese o il pagamento di risarcimenti) e a quelli risultanti da uno scioglimento anticipato del contratto di lavoro per fallimento del padrone: infatti, non si vede perchè solo i crediti per salario debbano essere privilegiati e non già anche gli altri crediti risultanti dal rapporto di lavoro. L'estensione è, poi, tanto più giustificata, in quanto la legge federale del 4 febbraio 1949 (RU 1949, 815) sul contratto d'agenzia, numero II, articolo 2, conferisce un privilegio all'agente per tutti i crediti risultanti dal contratto d'agenzia durante i dodici mesi che precedono la dichiarazione di fallimento, cioè anche per i crediti concernenti il rimborso delle spese o il pagamento di risarcimenti. Nello stesso modo che i crediti del prestatore di lavoro derivanti dal contratto di lavoro, sono d'ora in poi trattati anche i corrispondenti crediti dell'operaio a domicilio. Inoltre, i crediti per la restituzione di garanzie sono assimilati ai crediti di salario. A questo proposito, la commissione peritale del Dipartimento federale di giustizia e polizia per la revisione della legislazione sul contratto di lavoro si è già

pronunciata in favore del privilegio dei erediti per la restituzione di garanzie, ma semplicemente come mezzo sussidiario nel caso, in cui il datore di lavoro non adempisse l'obbligo, parimente proposto, di separare la garanzia dal capitale dell'azienda. Basta, dunque, prevedere questa separazione nel Codice delle obbligazioni.

Raggruppando in una sola le prescrizioni attuali delle lettere *a*, *b* e *c*, la lettera *d* (privilegio per le spese di sepoltura) diventa lettera *b*. Inoltre, l'articolo 9, capoverso 4, della legge federale sulle condizioni d'impiego dei commessi viaggiatori può essere abrogato.

2. Codice delle obbligazioni (art. 60)

A seguito delle abbondanti discussioni sorte, sia nella commissione dei periti, sia nella commissione delle fabbriche, sul problema delle vacanze, ci si è convinti che, parallelamente all'approvazione della legge sul lavoro, occorre inserire nel Codice delle obbligazioni un articolo 341 *bis* con il titolo marginale «Vacanze».

a. Evoluzione della legislazione sulle vacanze

Nel corso degli ultimi decenni si è sempre più riconosciuto che è nell'interesse generale accordare a tutti i lavoratori sufficienti vacanze pagate. Le condizioni particolari in cui il lavoro si svolge oggi, giorno, soprattutto per il suo ritmo sempre più rapido e la crescente specializzazione delle funzioni, come anche gli influssi della civiltà moderna conferiscono maggior peso a questa esigenza.

aa. Prescrizioni federali sulle vacanze

Le uniche prescrizioni che la Confederazione ha sinora decretato sulle vacanze sono contenute nell'articolo 10 della legge del 6 marzo 1920 (CS 8, 148) sulla durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate ed altre imprese di trasporto e di comunicazione, nell'articolo 50 della legge federale del 30 giugno 1927 (CS 1, 453) sull'ordinamento dei funzionari federali e nell'articolo 14, capoverso 2, della legge federale del 26 giugno 1930 (CS 4, 35) sulla formazione professionale.

In virtù della legge sulla durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate, ogni agente ha diritto a 14 giorni di vacanze fino al quattordicesimo anno di servizio compiuto, a 21 giorni dall'anno in cui compie il quindicesimo anno di servizio o il trentacinquesimo anno di età e a 28 giorni nell'anno in cui compie il cinquantesimo anno di età.

In virtù degli articoli 60 del regolamento dei funzionari I e 55 del regolamento dei funzionari II, entrambi del 10 novembre 1959 (RU 1959, 1137 e 1183), che garantiscono l'esecuzione della legge sull'ordinamento dei funzionari federali, ciaseun funzionario ha diritto, ogni anno civile, a

2 settimane di vacanze sino alla fine dell'anno nel quale ha compiuto il nono anno di servizio, a 3 settimane dall'anno nel quale compie il decimo anno di servizio o il trentacinquesimo anno di età o se è in una classe superiore alla sedicesima e a 4 settimane dall'anno nel quale compie il cinquantesimo anno di età o se è in una classe superiore alla quinta. L'articolo 70 del regolamento degli impiegati e l'articolo 74 del regolamento degli operai, entrambi del 10 novembre 1959 (RU 1959, 1217 e 1265), contengono disposizioni simili: il secondo, tuttavia, considera solo l'età e gli anni di servizio ma non la classe di salario.

Per quanto concerne la legge sulla formazione professionale, essa prescrive che le vacanze degli apprendisti devono essere di almeno 6 giorni lavorativi l'anno.

La limitazione delle prescrizioni federali sulle vacanze ai funzionari, impiegati e operai della Confederazione, agli agenti delle imprese di trasporto e agli apprendisti rispondeva interamente alle circostanze del momento. Ma poichè l'idea delle vacanze pagate progredì ovunque dopo la seconda guerra mondiale, prescrizioni in merito sono state previste negli avamprogetti del 1945 e del 1950 della legge sul lavoro.

bb. Prescrizioni cantonali sulle vacanze¹⁾

In mancanza di un disciplinamento federale delle vacanze, i Cantoni stessi si sono occupati del problema. Poichè l'unificazione del diritto civile tolse a essi la possibilità di emanare disposizioni di diritto civile, non rimase loro che ricorrere a prescrizioni di diritto pubblico. Fu Basilea Città il primo Cantone a emanare una legge sulle vacanze (1931). Poco dopo, i Cantoni del Vallese (1933), Ticino (1936/1953) e Vaud (1944) inserirono nelle loro leggi sul lavoro prescrizioni concernenti le vacanze. Nel dopoguerra, mentre le vacanze si diffondevano sempre più, nove altri Cantoni emanarono leggi speciali a quel proposito. Furono i Cantoni di Soletta (1946), Glarona (1947), Ginevra (1947/1959), Zugo (1948), Basilea Campagna (1949), Neuchâtel (1949/1959), Svitto (1950), Zurigo (1952/1960) e Lucerna (1955), quest'ultimo solo in favore degli adolescenti e degli apprendisti. Gli altri dodici Cantoni (Berna, Uri, Untervaldo Sopraselva e Sottoselva, Friburgo, Sciaffusa, Appenzello Esterno ed Interno, San Gallo, Grigioni, Argovia e Turgovia) non possiedono alcuna prescrizione sulle vacanze: tuttavia, nei Cantoni di Sciaffusa e Argovia è in preparazione una legge.

Questo disciplinamento varia profondamente da un Cantone all'altro. Due Cantoni hanno stabilito la durata delle vacanze in modo uniforme, senza alcuna graduazione, cioè Vallese (6 giorni) e Ginevra (18 giorni). La legge zurigana garantisce un minimo uniforme di 12 giorni di vacanze

1) Per maggiori particolari, rinviamo all'articolo pubblicato nella «Vie économiques», numero del luglio 1960, pag. 302.

sino al ventesimo anno di servizio. La legge neocastellana considera unicamente l'età del lavoratore: essa prevede 12 giorni per le persone fra i venti e i trentaquattro anni, 15 giorni fra i trentacinque e i quarantaquattro anni e 18 giorni dai quarantacinque anni. Negli altri Cantoni, la durata delle vacanze varia secondo il numero degli anni di servizio compiuti presso lo stesso datore di lavoro. I Cantoni di Glarona, Zugo, Soletta, Basilea Campagna e Ticino prevedono 6 giorni di vacanze per i primi cinque anni di servizio, 9 giorni dal sesto al decimo anno e 12 giorni dall'undicesimo anno. Nei Cantoni di Svitto e Basilea Città, invece, i lavoratori beneficiano di 9 giorni di vacanze dopo il quarto anno di servizio, ma il diritto a 12 giorni sorge parimente a contare dall'undicesimo anno. Taluni Cantoni concedono vacanze ancora più lunghe, secondo il numero degli anni di servizio: 15 giorni (Svitto, Glarona, Zugo, Basilea Città e Basilea Campagna) e persino 18 giorni (Zurigo, Glarona e Basilea Città). A una sola eccezione, i lavoratori hanno diritto a 15 giorni di vacanze dopo quindici anni di servizio e a 18 giorni dopo venti anni di servizio. Inoltre, in più della metà dei Cantoni, i lavoratori anziani fruiscono di maggiori vacanze, qualunque sia il numero degli anni di servizio oppure dopo un certo numero inferiore d'anni di servizio. Taluni Cantoni prevedono, ad esempio, che i lavoratori di quaranta oppure cinquanta anni di età compiuti abbiano diritto ad almeno 12 giorni di vacanze. In altri Cantoni, un diritto analogo è riservato ai lavoratori che hanno compiuto quarantacinque anni di età e cinque anni di servizio. La legge zurigana concede un minimo di 18 giorni di vacanze ai lavoratori di quarantacinque anni di età compiuti e la legge glaronese parimente 18 giorni a coloro che hanno compiuto nel contempo quarantacinque anni di età e dieci anni di servizio.

A beneficiare di prescrizioni speciali sono soprattutto i giovani sino a diciotto anni, talvolta anche quelli di diciannove e venti anni, e gli apprendisti durante il loro tirocinio. Mentre, di regola, la durata delle vacanze dei lavoratori adulti aumenta con l'età e con il numero d'anni di servizio, quella degli adolescenti, dei lavoratori sotto i venti anni e degli apprendisti non varia o diminuisce con il compimento dei diciannove o venti anni. Sugli 11 Cantoni che applicano un ordinamento speciale in favore degli adolescenti o dei lavoratori sotto i venti anni, 5 concedono loro 18 giorni di vacanze sino all'età di diciotto anni e la maggior parte degli altri da 12 a 15 giorni. Sette Cantoni (Zurigo, Lucerna, Glarona, Zugo, Soletta, Basilea Campagna e Neuchâtel) mettono al beneficio dell'ordinamento speciale tutti i lavoratori sotto i diciannove o venti anni, mentre gli altri quattro (Svitto, Basilea Città, Ticino e Vaud) assimilano i lavoratori oltre i diciotto anni agli adulti.

Per quanto concerne, in particolare, gli apprendisti, rileviamo che $\frac{3}{4}$ dei Cantoni prevedono in loro favore, sia nelle disposizioni d'applicazione della legge federale sulla formazione professionale, sia nella legi-

slazione sulle vacanze, vacanze più lunghe del minimo previsto nella legge federale, precisamente, in generale, più lunghe di quelle di cui beneficiano gli altri adolescenti.

cc. Clausole sulle vacanze nei contratti collettivi di lavoro¹⁾

Come le prescrizioni sulla materia nelle legislazioni cantonali, così le clausole sulle vacanze nei contratti collettivi di lavoro hanno preso uno sviluppo considerevole. A differenza delle prescrizioni cantonali, che sono di diritto pubblico, quelle clausole rilevano dal diritto privato. Ne risulta che gli ordinamenti cantonali hanno, salvo che ne dispongano altrimenti, la priorità sulle clausole divergenti dei contratti collettivi di lavoro. Tuttavia, è applicato, di regola, il principio secondo cui possono essere stipulati accordi più favorevoli ai lavoratori.

Le leggi cantonali sulle vacanze contengono, d'ordinario, prescrizioni espresse disciplinanti il rapporto tra la legge e il contratto collettivo. Talune concedono persino la priorità al contratto collettivo, qualunque sia il suo contenuto, ciò che, d'altronde, è incompatibile con il loro carattere di diritto pubblico (Glarona e Ticino). Negli altri Cantoni con ordinamento sulle vacanze, l'esistenza di un contratto collettivo non è sufficiente per spuntarla sul diritto cantonale. Tale risultato può essere conseguito solo in quanto i contratti collettivi soddisfacciano a esigenze ben determinate. I Cantoni di Zugo e di Soletta richiedono che il contratto collettivo garantisca ai lavoratori un certo minimo di vacanze, anche se esso sia inferiore a quello sancito nella legge. Le legislazioni dei Cantoni di Zurigo, Svitto, Basilea Città, Basilea Campagna, Vand, Vallese, Neuchâtel e Ginevra pongono ai contratti collettivi esigenze notevolmente più rigorose: infatti, l'ordinamento stabilito nei contratti sostituisce quello posto nella legge soltanto se esso prevede vacanze di una durata almeno uguale o di una durata superiore.

Secondo i contratti collettivi di lavoro, cui è conferito il carattere obbligatorio generale (contratti nazionali; essi concernono circa 70 settori economici e quasi $\frac{2}{3}$ dei 900 000 lavoratori al beneficio di un contratto collettivo), la durata delle vacanze è stabilita, di regola, a 6 giorni al minimo e 18 giorni al massimo per i lavoratori adulti e, in taluni casi, persino a 21 o 24 giorni. Fra i disciplinamenti derogatori, dodici concedono ai lavoratori 12 giorni di vacanze a contare già da un anno di servizio e otto non prevedono un massimo superiore a 15 giorni. Fra i due limiti di 6 e 18 giorni, si riscontrano gli ordinamenti più diversi con un solo elemento comune, cioè la durata delle vacanze varia secondo l'età e il numero degli anni di servizio: essa è, in generale, di 6, 9, 12, 15 e 18 giorni. L'ordinamento più diffuso prevede 6 giorni di vacanze dal primo al quinto

1) Per maggiori particolari, rinviamo all'articolo pubblicato nella «Vie économiques», numero del luglio 1960, pag. 302.

anno di servizio, 9 giorni dal sesto al decimo, 12 giorni dall'undicesimo al quindicesimo, 15 giorni dal sedicesimo al ventesimo e 18 giorni dal ventesimo. Un altro ordinamento parimenti frequente stabilisce a un anno prima il passaggio da una categoria all'altra. Si contano ancora numerose varianti, in generale più favorevoli ai lavoratori. Citeremo, a modo d'esempio, quella che prevede 6 giorni di vacanze il primo e il secondo anno di servizio, 9 giorni il terzo e il quarto, 12 dal quinto al nono, 15 dal decimo al quindicesimo e 18 dal sedicesimo. Come per le legislazioni cantonali, circa un terzo dei contratti nazionali assegna ai lavoratori anziani vacanze più lunghe che agli altri lavoratori adulti, senza tener conto del numero degli anni di servizio o dopo un numero inferiore d'anni di servizio. Un po' meno della metà dei contratti nazionali contengono clausole speciali in favore dei giovani. La maggior parte li considerano solo sino all'età dei 18 anni e accordano loro 12 giorni di vacanza, talvolta persino 18 giorni. Solo un terzo di questi ordinamenti speciali è applicabile ai lavoratori sino all'età di 20 anni: essi prevedono, in generale, in loro favore, giorni di vacanze pari a quelli di cui fruiscono i minori di 18 anni.

b. Le proposte della commissione dei periti e della commissione federale delle fabbriche

1. Il progetto del 1950, come già l'avamprogetto del 1945 (art. 85 a 90), prevedeva al capo «Durata del lavoro e del riposo» un disciplinamento di diritto pubblico sulle vacanze. Esso disponeva che il datore di lavoro assegna ai giovani 18 giorni lavorativi di vacanze, di cui 12 consecutivi, e ai lavoratori occupati regolarmente la domenica e agli impiegati 9 giorni lavorativi dopo un anno di servizio e 12 giorni dopo tre anni: gli altri lavoratori fruiscono di 6 giorni lavorativi dopo un anno di servizio, di 9 giorni dopo cinque anni e di 12 giorni dopo dieci anni. Era, poi, riservata ai Cantoni la competenza di emanare disposizioni più favorevoli ai lavoratori.

Il principio di un ordinamento federale delle vacanze fu riconosciuto, in generale, dai Cantoni e dalle associazioni nella procedura di preavviso attorno al progetto del 1950. Qualche divergenza apparve su un certo numero di questioni concernenti, in particolare, la durata delle vacanze, benchè la maggioranza delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro avesse accettato il numero di giorni previsto.

2. La commissione dei periti si è conformata all'ordinamento proposto nel progetto del 1950. Il diritto dei giovani ad almeno 18 giorni di vacanze era incontestato. Le prescrizioni speciali riguardanti gli impiegati furono, invece, abbandonate per desiderio di semplificazione. Per i lavoratori adulti, ci si ispirò, dapprima, alle prescrizioni cantonali e ai contratti collettivi di lavoro, graduando la durata delle vacanze secondo il numero degli anni di servizio compiuti presso lo stesso datore

di lavoro, cioè almeno 6 giorni feriali durante i primi cinque anni di servizio, 9 durante i cinque anni successivi e 12 dopo dieci anni. In seno alla commissione, fu osservato che una graduatoria fondata sul numero degli anni di servizio compiuti presso lo stesso datore di lavoro risponde meno bene alle esigenze della protezione dei lavoratori (soprattutto al loro bisogno di distensione) che un minimo unico di 12 giorni per tutti i lavoratori adulti. Dopo una discussione approfondita, la commissione di periti si pronunciò, a debole maggioranza, in favore di questa seconda soluzione.

La commissione peritale, quasi unanime, ha dichiarato che l'attuazione di un ordinamento federale sulle vacanze va subordinata all'abrogazione delle prescrizioni cantonali in materia. Tale era, a suo avviso, la condizione prima, atteso che, conservando gli ordinamenti cantonali, si creerebbe una ineguaglianza innanzi alla legge, che violerebbe uno dei principi fondamentali della Costituzione federale. Se la Confederazione disciplina in modo esclusivo la protezione di diritto pubblico dei lavoratori, conviene che essa stabilisca parimente un ordinamento completo delle vacanze per la Svizzera intera, a fine di frenare la concorrenza fra i Cantoni in un settore che si presta sempre più a speculazioni politiche.

In occasione della revisione della legislazione sul contratto di lavoro, venne espressa l'opinione che fosse opportuno disciplinare il problema delle vacanze non già nell'ambito del diritto pubblico bensì in quello del diritto privato, cioè nel Codice delle obbligazioni. Gli autori di tale proposta muovevano dall'idea che la legge sul lavoro avrebbe abbracciato soltanto l'industria, le arti e mestieri e il commercio e non si sarebbe applicata all'agricoltura nè ai servizi domestici. Orbene, non potendosi rifiutare ai lavoratori di questi due settori economici il diritto alle vacanze, il Codice delle obbligazioni riveduto dovrebbe contenere disposizioni sulle vacanze, anche se fosse deciso di stabilire nella legge sul lavoro un disciplinamento di diritto pubblico sulla materia. Tuttavia, la coesistenza di due ordinamenti, l'uno di diritto pubblico e l'altro di diritto privato, non mancherebbe di suscitare numerose difficoltà. Inoltre, il disciplinamento di diritto privato consente di considerare i contratti collettivi e i contratti normali e di rinunciare a un controllo pubblicistico dell'esecuzione. Per questi motivi, la commissione peritale per la revisione delle disposizioni del Codice delle obbligazioni concernenti il contratto di lavoro, come anche la commissione dei periti per la legge sul lavoro sono giunte alla conclusione che il problema delle vacanze dovesse essere disciplinato non già nell'ambito del diritto pubblico bensì in quello del diritto privato. Considerato, da una parte, che il progetto di revisione del contratto di lavoro sarebbe presentato alle Camere federali solo dopo il disegno di legge sul lavoro e, dall'altra parte, che un ordinamento federale delle vacanze si appalesa urgente, la commissione dei periti per la legge sul lavoro ritiene che convenga completare già sin d'ora il Codice delle obbligazioni contemporaneamente all'approvazione della legge sul lavoro.

3. Come la commissione dei periti, anche la commissione federale delle fabbriche si è espressa in favore dell'inserimento delle prescrizioni sulle vacanze nel Codice delle obbligazioni. Essa non ha contestato il diritto dei giovani ad almeno 18 giorni di vacanze sino ai diciotto anni compiuti. Circa i lavoratori di oltre 18 anni, la commissione delle fabbriche reputa che la scelta possa farsi fra due soluzioni: o un diritto minimo a 12 giorni o una graduatoria secondo il numero degli anni di servizio compiuti presso lo stesso datore di lavoro, ove, però, ciascuna categoria dovrebbe fruire di tre giorni feriali in più che secondo la commissione dei periti, cioè 9, 12 o 15 giorni. La commissione delle fabbriche, dopo lunghe discussioni, si è pronunciata all'unanimità per la prima soluzione. Tuttavia, essa ha tenuto a rilevare espressamente che la sua proposta era subordinata all'abrogazione delle prescrizioni cantonali sulle vacanze. I rappresentanti dei datori di lavoro hanno dichiarato di poter approvare l'ordinamento proposto solo alla condizione assoluta che esso sia compiuto in sé stesso, in modo da non poter essere superato dai Cantoni. A loro volta, i rappresentanti dei prestatori di lavoro hanno dichiarato di poter approvare l'abrogazione delle prescrizioni cantonali sulle vacanze solo in quanto l'ordinamento federale possa essere considerato come equo da un profilo nazionale.

c. Ordinamento delle vacanze nel disegno (art. 60, - art. 341 bis CO)

aa. Disciplinamento di diritto pubblico o di diritto civile

Consentendo con la commissione dei periti per la revisione delle disposizioni del Codice delle obbligazioni concernenti il contratto di lavoro, con la commissione dei periti della legge sul lavoro e con la commissione federale delle fabbriche, riteniamo che convenga, per i motivi enunciati sopra, dare, in materia di vacanze, la preferenza a un disciplinamento di diritto civile piuttosto che di diritto pubblico.

Avantutto, un disciplinamento di diritto civile non è limitato al campo d'applicazione della legge sul lavoro, ma abbraccia, per contro, tutti i lavoratori, siano essi assoggettati o no a detta legge. Sebbene questa, per i motivi già rilevati, non si applichi agli operai agricoli nè agli impiegati di casa, è giusto riconoscere anche a questo personale il diritto a un minimo di vacanze riconosciuto agli altri lavoratori. Inoltre, un disciplinamento di diritto civile offre il vantaggio di evitare le delicate questioni di controllo che si pongono in questo settore. Infine, i lavoratori devono, come sinora, poter far valere il loro diritto allo stipendio durante le vacanze mediante mezzi di diritto civile, onde le disposizioni esecutive sarebbero, in ogni caso, da stabilire nell'ambito del diritto civile. Per lo stretto rapporto fra il diritto all'assegnazione di vacanze e il diritto allo stipendio durante le vacanze, sembra opportuno inserire nel Codice delle obbligazioni le prescrizioni sulla materia piuttosto che prevedere un ordinamento di diritto pubblico nella legge sul lavoro.

Il diritto alle vacanze, com'è concepito, è un diritto inalienabile, cioè non può essere escluso per contratto. Così, praticamente, il diritto alle vacanze è garantito nello stesso modo che se esso derivasse da una prescrizione di diritto pubblico.

bb. Forma dell'ordinamento sulle vacanze

Durata delle vacanze (cpv. 1)

Conformemente alla soluzione proposta, la durata delle vacanze è graduata esclusivamente secondo l'età dei lavoratori, senza tener conto della durata di servizio presso lo stesso datore di lavoro. È il sistema che meglio corrisponde alla nozione di un diritto minimo alle vacanze stabilito nell'interesse della salute dei lavoratori. Tale diritto è di 3 settimane per gli adolescenti: è così considerata la maggiore tutela che richiede la loro salute. Per quanto concerne gli altri lavoratori, il disegno concede loro 2 settimane sin dall'inizio, ciò che sembra equo. Questo ordinamento costituisce una importante innovazione per i 13 Cantoni che non possiedono ancora alcuna prescrizione legale accordante vacanze ai lavoratori adulti. Eccettuati i Cantoni di Zurigo, Neuchâtel e Ginevra, esso va oltre quelli presentemente in vigore negli altri Cantoni che prevedono il minimo di 2 settimane di vacanze solo a contare dal settimo anno di servizio (Vaud) o dall'undicesimo (Svitto, Glarona, Zugo, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna e Ticino) o che addirittura prescrivono una sola settimana (Vallese).

La durata delle vacanze è stabilita per settimana invece che per giorni di lavoro o giorni feriali, in modo da tener conto delle esigenze della settimana lavorativa di cinque giorni e del lavoro continuo. Il diritto a 2 o a 3 settimane di vacanze si riferisce all'anno di servizio compiuto presso lo stesso datore di lavoro, senza che esso corrisponda necessariamente all'anno civile. Se i rapporti di lavoro durano da meno di un anno, il lavoratore ha diritto a vacanze d'una durata proporzionale a quella del suo periodo di servizio rispetto all'anno intero, cioè egli ha diritto a una settimana o a una settimana e mezzo, ad esempio, se è stato occupato durante sei mesi.

Il diritto alle vacanze riguarda tutti i lavoratori assunti in virtù di un contratto di lavoro, mentre gli impiegati e i funzionari pubblici rilevano dal diritto pubblico della Confederazione e dei Cantoni (art. 362, cpv. 1, CO). Esso vale parimente per gli operai a domicilio, se i loro rapporti giuridici con il padrone sono assimilabili a un contratto di lavoro. Presentemente, questi operai sono quasi sempre assoggettati alle prescrizioni cantonali in materia di vacanze in quanto siano occupati regolarmente e il loro salario sia di un certo importo. Vi sono poi, in diversi settori del lavoro a domicilio, contratti di lavoro contenenti clausole sulle vacanze, come ad esempio nell'industria dei cartonaggi e nell'industria della confezione e della biancheria. Inoltre, la determinazione delle mercedi

minime può, conformemente all'articolo 12, capoverso 2, della legge federale del 12 dicembre 1940 (CS 8, 243) sul lavoro a domicilio, essere estesa al salario pagato durante le vacanze come «assegno accessorio di carattere sociale». È previsto che la Confederazione disciplini, in modo generale, la questione delle vacanze degli operai a domicilio in occasione della disegnata revisione della legge sul lavoro a domicilio, i cui preliminari sono stati di recente iniziati. Ben inteso, le disposizioni sulla materia già contenute nei contratti collettivi di lavoro permangono valide.

Determinazione delle vacanze (cpv. 2)

D'ordinario, le vacanze sono concesse durante l'anno che dà diritto a esse, ma al più tardi l'anno seguente. Il disegno, considerato che le vacanze giovano di più se prese in una sola volta, dispone che esse comprenderanno almeno due settimane consecutive per i giovani; per gli altri lavoratori, esse non saranno, di regola, frazionate. Spetta al datore di lavoro di stabilire la data delle vacanze e, se necessario, come esse saranno suddivise, tenendo conto dei desideri del lavoratore in una misura compatibile con gli interessi dell'azienda.

Salario durante le vacanze (cpv. 3)

Le vacanze devono essere pagate. Il disegno ne stabilisce il principio, disponendo che il lavoratore ha diritto al suo salario completo durante le vacanze, compresi gli assegni di natura permanente e un'equa indennità in compensazione del salario in natura. Questo principio può essere oggetto di clausole particolareggiate nei contratti collettivi di lavoro, nei contratti normali di lavoro e nei contratti di lavoro individuali. Per il rimanente, la sua applicazione è affidata al giudice. Il salario è dovuto per ciascun giorno di vacanza, anche festivo, e spetta ai contratti di regolare la compensazione dei giorni festivi con altri giorni di riposo.

Divieto di compensare le vacanze con indennità (cpv. 4)

Conformemente all'ordinamento previsto per il riposo (art. 20), è vietato compensare le vacanze con denaro o altre prestazioni, fino a quando i rapporti di lavoro perdurano. Per contro, se questi rapporti cessano, gli interessati sono liberi di convenire una compensazione, considerato che, in simile caso, non è spesso più possibile al datore di lavoro di concedere delle vacanze.

Divieto di lavorare per i terzi durante le vacanze (cpv. 5)

Il divieto d'eseguire un lavoro remunerato per terzi durante le vacanze, che fu molto contestato nei progetti precedenti, è stato limitato al lavoro remunerato eseguito a danno degli interessi legittimi del padrone. Esso non vale, quindi, per altri lavori, neppure per quelli che sarebbero eseguiti

in concorrenza con aziende assoggettate alla legge. Il datore di lavoro può rifiutare il salario delle vacanze al lavoratore che viola questa disposizione.

cc. Rapporto con le prescrizioni legali sul contratto collettivo di lavoro e sul contratto normale di lavoro (cpv. 6)

Affinchè l'ordinamento federale delle vacanze consegua il suo scopo, occorre che il diritto da esso istituito costituisca un minimo legale estensibile mediante i contratti collettivi o i contratti di lavoro individuali. Ci si può, tuttavia, chiedere se sia possibile prevedere in un contratto collettivo di lavoro una clausola che deroghi al minimo legale. Conformandosi alla maggioranza delle prescrizioni cantonali, il disegno ammette questa deroga per quanto concerne i capoversi 1, 2 e 3 (durata delle vacanze, determinazione delle vacanze, salario durante le vacanze), alla condizione che il contratto collettivo di lavoro stabilisca un disciplinamento, nell'insieme, almeno equivalente per i lavoratori. Per contro, il contratto collettivo di lavoro non può derogare alle prescrizioni concernenti la compensazione delle vacanze e il lavoro remunerato eseguito durante le vacanze (cpv. 4 e 5).

L'equivalenza del contratto collettivo di lavoro è una condizione, la cui importanza si appalesa soprattutto a proposito della durata delle vacanze. Invece dei minimi previsti per le due classi d'età corrispondenti ai «giovani lavoratori» e agli «altri lavoratori», il contratto collettivo offre la possibilità di stabilire un maggior numero di suddivisioni secondo l'età o, trattandosi di lavoratori adulti, secondo gli anni di servizio, in quanto la predetta condizione sia adempiuta. Invece, del minimo unico di 2 settimane previsto per i lavoratori adulti, il contratto collettivo potrebbe stabilire, ad esempio, la seguente graduatoria: 1 ½, 2 e 2 ½ settimane di vacanza, rispettivamente, per le classi di età di 19 a 28 anni, di 29 a 40 anni e di oltre 40 anni o per i primi 5 anni di servizio, i 5 anni successivi e oltre i 10 anni. Per poter stabilire con sicurezza l'equivalenza di un contratto collettivo di lavoro, che preveda una graduatoria di questa specie, occorre fondarsi sulla ripartizione secondo l'età e la durata di servizio dei lavoratori, cui il contratto si riferisce. In caso di contestazione, spetta al giudice di decidere. Egli dovrà conseguire la sua decisione, considerando più particolarmente la classe d'età o il numero di anni di servizio che conta la maggior parte dei lavoratori vincolati dal contratto. Se al contratto collettivo è stata conferita l'obbligatorietà generale, il problema dell'equivalenza va esaminato dall'autorità competente in materia.

A differenza del contratto collettivo di lavoro, il contratto normale può applicare un ordinamento che deroghi ai capoversi 1, 2 e 3, anche se esso fosse meno favorevole al lavoratore; il contratto normale può, dunque, prevedere vacanze di una durata inferiore al minimo legale. Ciò

è sostenibile, atteso che il contratto normale è stabilito dalla Confederazione o dai Cantoni, i quali prevederebbero eccezioni solo se si rivelasse necessario di considerare circostanze particolari. Ciò vale soprattutto nell'agricoltura e nel servizio domestico, ove una parte dei contratti normali cantonali presentemente in vigore prevede vacanze di una durata inferiore. Per contro, anche il contratto normale è vincolato dalle disposizioni dei capoversi 4 e 5.

dd. Abrogazione degli ordinamenti cantonali (art. 68, cpv. 1)

Non esclusivamente di natura politica, bensì anche di natura giuridica sono le considerazioni che militano in favore dell'abrogazione della competenza legislativa dei Cantoni e di un ordinamento esclusivo da parte della Confederazione. Esaminiamo, avantutto, il rapporto fra diritto civile federale e diritto civile cantonale. Appare tosto che è impossibile attribuire ai Cantoni la facoltà di emanare prescrizioni di diritto civile sulle vacanze. La Confederazione ha fatto un uso esteso della sua competenza legislativa in materia di diritto civile. Solo quando si tratta di tener conto di condizioni regionali, in singoli casi di natura secondaria, il Codice ha lasciato ai Cantoni il diritto di emanare prescrizioni corrispondenti (cfr. art. 59, cpv. 3, 119, 349, 472, 552, 609, cpv. 2, 616, 621 *quater*, 686, cpv. 1, 688, 695, 697, cpv. 2, 709, 740, 795, cpv. 2, 830, 843, 853, 907, cpv. 2, 915, 949, cpv. 2, CC e art. 20, cpv. 2, e 33 del titolo finale; art. 324 CO). Non vi è in materia di vacanze alcun bisogno di stabilire disciplinamenti diversi secondo le regioni; essi non sarebbero neppure sostenibili a cagione delle conseguenze economiche delle vacanze.

Anche se è fuori discussione di attribuire ai Cantoni la facoltà di emanare prescrizioni di diritto civile, rimane da ricercare se i Cantoni non potrebbero continuare a emanare prescrizioni di diritto pubblico, fondandosi sull'articolo 6 del Codice civile. Conformemente a questo articolo, il diritto civile federale non limita le competenze di diritto pubblico dei Cantoni. Il Tribunale federale ha giudicato in numerosi casi se una prescrizione di diritto pubblico cantonale attenente a un settore disciplinato dal diritto civile federale fosse compatibile con quest'ultimo. Secondo la sua costante giurisprudenza, i Cantoni possono emanare esclusivamente prescrizioni che, nel loro significato e nel loro scopo, rilevano dal diritto pubblico, che limitano il diritto civile solo per motivi sostenibili di diritto pubblico e che non sono contrarie allo spirito o allo scopo del diritto civile, nè lo privano d'oggetto (STF 58 I 26, 61 II 353, 73 I 228, 76 I 305 e 321, 85 II 373). Orbene, se il legislatore federale stabilisce un ordinamento delle vacanze, le prescrizioni cantonali di diritto pubblico sulla materia si urterebbero sicuramente al diritto civile federale. Dal momento che la Confederazione sancisce un ordinamento delle vacanze, i Cantoni perdono la loro competenza di emanare prescrizioni

di diritto pubblico in questo settore. Se la legge non definisse il rapporto fra il diritto civile federale e il diritto pubblico cantonale in materia di vacanze, disponendo espressamente che il diritto federale è il solo valido, il Tribunale federale dovrebbe, in caso di contestazione, decidere se il diritto pubblico cantonale è compatibile con il diritto civile federale. Secondo la giurisprudenza seguita sinora, non vi è dubbio che il Tribunale federale negherebbe qualsiasi compatibilità. Tuttavia, nell'interesse della sicurezza giuridica conviene che la legge, rendendo caduche le prescrizioni di diritto pubblico sullo stesso settore di quello da essa regolato, abroghi formalmente le prescrizioni cantonali sulle vacanze (art. 68, cpv. 1).

3. Legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (art. 61)

L'inserimento della legge sulle fabbriche nella legge sul lavoro obbliga ad apportare le seguenti modificazioni alla legge federale del 13 giugno 1911 (CS 8, 273) sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (LAMI). Per la motivazione, rinviamo all'esposto nel capitolo II (Igiene e infortunistica).

a. Agli articoli 60, capoverso 1, numero 2, e 60 *bis*, numero 3, concernenti l'assicurazione obbligatoria in caso d'infortunio, le espressioni «imprese soggette alla legge federale del 18 giugno 1914 sul lavoro nelle fabbriche» e «fabbriche» sono sostituite con «aziende industriali nel senso dell'articolo 4 della legge federale del sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio» (n. 1 e 2).

b. Il testo dell'articolo 65, capoversi 1 e 3, è concordato con gli articoli 5, capoverso 1, e 38, capoverso 3, del disegno (n. 3).

c. È inserito un nuovo articolo 65 *ter* con il titolo marginale «c. Obblighi dei prestatori di lavoro». I primi due capoversi corrispondono all'articolo 6 del disegno, mentre il capoverso 3 dispone che, in caso di inosservanza dei capoversi 1 e 2, la clausola penale dell'articolo 66 è applicabile per analogia (n. 4).

d. A proposito delle modificazioni apportate all'articolo 60, capoverso 1, numero 2, ci si può chiedere quali sono le «fabbriche» secondo il diritto vigente che, dopo l'entrata in vigore della legge sul lavoro, non saranno più considerate come «aziende industriali» e, viceversa, quali sono le aziende artigianali che presentemente non sono assoggettate alla legge sulle fabbriche e che, in futuro, saranno considerate come «aziende industriali». La risposta è importante non solo per causa delle disposizioni speciali della condanna legge sul lavoro applicabili esclusivamente alle «aziende industriali» (soprattutto le disposizioni concernenti l'approvazione dei piani e il disciplinamento della durata del lavoro), ma

anche perchè la qualificazione di «aziende industriali» porta seco automaticamente il loro assoggettamento all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni.

Come detto al capitolo I (Campo di applicazione), numero 5, vi sono, rispetto al numero totale delle fabbriche (12 750 fabbriche con 624 500 operai), soltanto poche aziende che non rientrano nella denominazione di «aziende industriali» nel senso del disegno, onde le predette modificazioni non rivestono molta importanza. D'altronde, una parte considerevole di queste fabbriche, anche se mancherà loro la qualità di «aziende industriali» continueranno a essere assoggettate all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in virtù della LAMI e della relativa ordinanza I del 25 marzo 1916 (CS 8, 341: cfr. soprattutto gli articoli 16 e 17). Di conseguenza, il numero delle fabbriche, che saranno private della protezione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, sarà ancora sensibilmente minore.

Per tenere conto di questi casi rimanenti, si è previsto d'inserire nella LAMI una disposizione transitoria (art. 132 LAMI), secondo cui gli impiegati e gli operai delle aziende che sinora sono assoggettate alla assicurazione quali fabbriche ma che non lo saranno più con l'entrata in vigore della legge sul lavoro perchè considerate come aziende non industriali, resteranno assoggettati all'Istituto nazionale per 5 anni dalla entrata in vigore (n. 5). Se, alla scadenza del termine di 5 anni, il mantenimento dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni dovesse ancora giustificarsi per queste poche aziende, a cagione dei pericoli d'infortunio che presentano, il Consiglio federale potrebbe invocare l'articolo 60 *bis*, numero 1, lettere *a*, *b* e *c*, della LAMI (soprattutto la lettera *c*: aziende «che lavorano con impianti o macchine pericolose») e sottoporre, per ordinanza, queste aziende all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni.

4. Legge sulla durata del lavoro (art. 62)

La legge federale del 6 marzo 1920 (CS 8, 148) sulla durata del lavoro nell'esercizio delle strade ferrate e altre imprese di trasporto e di comunicazione richiede le seguenti modificazioni:

a. L'articolo 1, capoverso 6, riserva la legislazione sulle fabbriche. Con l'abrogazione della legge sulle fabbriche (art. 67, cpv. 1, lett. *b*) e la non applicabilità della nuova legge alle aziende assoggettate alla legge sulla durata del lavoro (art. 2, cpv. 1, lett. *b*), la riserva diventa senza oggetto e può, perciò, essere cancellata (n. 1).

b. In virtù dell'articolo 8, capoverso 2, le puerpere durante le sei settimane susseguenti al parto non possono essere occupate nel servizio delle imprese di trasporto e di comunicazione soggette alla legge sulla du-

rata del lavoro. La protezione concessa nell'articolo 69, capoverso 1, della legge sulle fabbriche è più estesa, perchè, a richiesta delle puerpere, detto termine deve essere prolungato fino a otto settimane. Il disegno va ancora oltre, disponendo all'articolo 33, capoverso 2, che le puerpere non devono essere occupate durante le otto settimane successive al parto, sebbene il datore di lavoro possa, a loro richiesta, ridurre il periodo a sei settimane. Non vi è alcun motivo che la legge sulla durata del lavoro riservi alle puerpere un trattamento meno favorevole del disegno, oltre che non contenere alcuna disposizione in favore delle donne incinte o allattanti. L'articolo 8, capoverso 2, va, dunque, abrogato nell'intento che l'articolo 33 del disegno sia dichiarato applicabile, in virtù dell'articolo 2, capoverso 3, alle imprese assoggettate alla legge sulla durata del lavoro, fino alla revisione generale di tale legge.

5. Legge sul lavoro a domicilio (art. 63)

Come rilevato nella parte B, capitolo V, lettera *b*, la legge federale del 12 dicembre 1940 (CS 8, 223) sul lavoro a domicilio non è stata inserita nel disegno. Tuttavia, occorre, nel caso, modificare talune prescrizioni sia per tener conto delle esperienze fatte sia per adeguarle alle disposizioni del disegno concernenti lo stesso settore.

a. In virtù dell'articolo 3, capoverso 1, della legge sul lavoro a domicilio, contro la decisione, che il Consiglio federale deve prendere circa l'applicazione della legge, è ammesso il ricorso al Consiglio federale. Il disegno prevede, invece, che le decisioni cantonali di ultima istanza possono essere impugnate davanti al Tribunale federale mediante ricorso di diritto amministrativo (n. 1).

b. Non è più necessario citare nell'articolo 8, capoverso 5, della legge sul lavoro a domicilio il privilegio, di cui fruiscono i crediti degli operai a causa del lavoro a domicilio, dal momento che esso è disposto nell'articolo 59 del disegno. Il capoverso si limita, dunque, all'interpretazione autentica dell'articolo 93 della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (n. 2).

c. L'articolo 10, capoverso 2, della legge sul lavoro a domicilio, secondo cui il Consiglio federale può «sottoporre ad altre restrizioni il lavoro eseguito fuori di fabbrica nell'industria degli orologi», costituisce un elemento spurio in detta legge, considerato che esso non concerne solamente il lavoro a domicilio ma anche le aziende familiari e le piccole aziende dell'industria degli orologi. Questa prescrizione è stata inserita nella legge sul lavoro a domicilio, perchè i decreti del Consiglio federale del 9 ottobre 1936 (RU 52, 788) e del 29 dicembre 1937 (RU 53, 1223) che disciplinano il lavoro fuori di fabbrica nell'industria degli orologi si fondano sul decreto federale di durata limitata del 14 ottobre

1933 (CS 10, 531) concernente misure economiche di fronte all'estero. Fu per conferire al lavoro fuori di fabbrica nell'industria degli orologi un fondamento giuridico indipendente da questo decreto che la competenza in questione è stata prevista nella legge sul lavoro a domicilio. In seguito, il decreto federale del 22 giugno 1951 (RU 1951, 1273) concernente le misure intese a proteggere l'esistenza dell'industria svizzera degli orologi ha previsto, nell'articolo 5, che il Consiglio federale «prende delle misure per disciplinare il lavoro fuori di fabbrica nell'industria degli orologi». In quanto il lavoro fuori fabbrica nell'industria degli orologi (che comprende parimente il lavoro a domicilio) richieda provvedimenti speciali, questi possono essere sanciti solo nel predetto decreto. L'articolo 10, capoverso 2, deve essere, dunque, abrogato (n. 3).

d. Il Consiglio federale, applicando l'articolo 11 della legge sul lavoro a domicilio, ha istituito sei commissioni professionali, aventi lo scopo di occuparsi delle questioni di lavoro e di salario, cioè le commissioni professionali per il lavoro a domicilio nell'industria dei nastri, dell'abbigliamento, degli articoli di legno, degli articoli di carta, del ricamo e degli orologi. Era sembrato opportuno, al momento dell'approvazione della legge sul lavoro a domicilio, d'istituire commissioni professionali incaricate di esaminare le condizioni particolari dei diversi rami del lavoro a domicilio e di raccogliere informazioni. Tuttavia, le circostanze si sono così profondamente modificate da allora che tale apparato amministrativo, istituito vent'anni fa, sembra oggi troppo pesante e ingombrante. Da parecchi anni, la maggior parte delle commissioni non ha più avuto l'occasione di riunirsi. Per tener conto di questa situazione, il disegno si limita a prevedere una sola commissione federale del lavoro a domicilio, nella quale la Confederazione, i Cantoni, gli uomini di scienza, i datori di lavoro e gli operai a domicilio saranno equamente rappresentati. Per i settori economici ove il lavoro a domicilio è di considerevole rilevanza, la commissione potrà costituire sottocommissioni e ricorrere a periti (n. 4).

e. In virtù dell'articolo 12, capoverso 1, il Consiglio federale può stabilire, per via d'ordinanza, mercedi minime o «dopo aver assunto il parere di periti indipendenti, dichiarare obbligatori, per tutti i membri del gruppo professionale, dei contratti collettivi di lavoro o delle tariffe di salario», allorché le mercedi pagate agli operai a domicilio di un ramo determinato sono eccezionalmente basse e i datori di lavoro e gli operai interessati non sono in grado di regolarle efficacemente».

Si tratta di una decisione d'estensione con effetti di diritto pubblico, atteso che sanzioni penali sono previste nei casi di violazione delle prescrizioni sui salari minimi (art. 20, cpv. 1, lett. a e b). La nuova redazione dell'articolo 12, capoverso 1, della legge sul lavoro a domicilio, com'è proposta nel disegno, cita unicamente la via d'ordinanza. Tuttavia,

sarà sempre possibile ricorrere a una decisione di estensione dei contratti collettivi concernenti il lavoro a domicilio, ma siffatta decisione deriverà, d'ora in poi, dalle disposizioni della legge federale del 28 settembre 1956 (RU 1956, 1658) concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro. L'estensione potrà, però, essere conferita solo se le associazioni offrono le garanzie richieste per assicurare l'applicazione dei contratti di lavoro prescriventi mercedi minime e potranno fare a meno delle autorità esecutive o di sanzioni generali, altrimenti il Consiglio federale stabilirà, se necessario, i salari minimi per ordinanza, dopo essersi consultato con i Cantoni interessati, la commissione federale del lavoro a domicilio e le associazioni professionali interessate (n. 5).

f. L'articolo 16, capoverso 2, della legge sul lavoro a domicilio assume il testo dell'articolo 40 del disegno concernente l'obbligo del segreto (n. 6).

g. In virtù dell'articolo 20, capoverso 1, lettera a, della legge sul lavoro a domicilio, gli agenti dell'autorità, i membri delle commissioni professionali e i periti, che contravvengono alla disposizione dell'articolo 16, capoverso 2, concernente l'obbligo del segreto, possono essere puniti con una multa sino a 1000 franchi. Per analogia all'articolo 40 del disegno, si può rinunciare a iscrivere l'infrazione a tale obbligo fra le fattispecie punibili. Di conseguenza, conviene abrogare il suddetto articolo 20, capoverso 1, lettera c, (n. 7).

5. Legge sulle condizioni d'impiego dei commessi viaggiatori (art. 64)

L'articolo 9, capoverso 4, della legge federale del 13 giugno 1941 (CS 2, 763) sulle condizioni d'impiego dei commessi viaggiatori, che assimila espressamente le provvigioni allo stipendio del commesso viaggiatore, può essere abrogato, dal momento che tutti i crediti risultanti dal contratto di lavoro sono collocati nella prima classe conformemente al nuovo testo dell'articolo 219, prima classe, lettera a, della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (n. 1, qui sopra).

6. Legge sull'organizzazione giudiziaria (art. 65)

L'articolo 99 della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria enumera una serie di decisioni contro le quali è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo. Il numero IX cita, sotto il titolo marginale «Fabbriche, arti e mestieri», le decisioni dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri, e del lavoro concernenti l'assoggettamento alla legge sul lavoro nelle fabbriche e alla legge del 31

marzo 1922 sull'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e nei mestieri. Esso considera, inoltre, le decisioni delle autorità cantonali prese in virtù dell'articolo 80 della legge sulle fabbriche, il quale sancisce l'approvazione degli statuti delle casse destinate al personale. Per causa dell'abrogazione della legge sulle fabbriche e della legge sull'impiego degli adolescenti e delle donne nelle arti e mestieri, è necessario di adeguare l'articolo 99, numero XI, della legge sull'organizzazione giudiziaria agli articoli 51, capoverso 1, e 53, capoverso 1, del disegno, con il titolo marginale «Lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio». Il ricorso sarà, d'ora in poi, ammissibile contro le decisioni dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri del lavoro concernenti l'assoggettamento di aziende alle disposizioni speciali della futura legge (lett. a), come anche contro le decisioni cantonali di ultima istanza concernenti l'applicabilità di quella a un'azienda non industriale o a taluni lavoratori occupati in aziende industriali e non industriali (lett. b).

Il ricorso sinora ammissibile contro le decisioni prese in virtù dell'articolo 80 della legge sulle fabbriche è soppresso, perchè il disegno non riprende le prescrizioni relative alle casse annesse alle fabbriche (legge sulle fabbriche, art. 78 e 80; cfr. parte B, capitolo I, lettera a). Questo settore è stato disciplinato dalla legge federale del 21 marzo 1958 (RU 1958, 393) che completa le disposizioni applicabili al contratto di lavoro e alle fondazioni (istituzioni di previdenza a favore del lavoratore).

VII. Disposizioni finali e transitorie (art. 66 a 69)

La sezione regola i seguenti tre problemi: il diritto pubblico riservato (art. 66), l'abrogazione di prescrizioni federali e cantonali (art. 67 e 68) e l'entrata in vigore della nuova legge (art. 69).

1. Diritto pubblico riservato (art. 66)

L'articolo definisce i diversi gruppi di prescrizioni federali, cantonali e comunali che sono, in particolare, riservate dopo l'entrata in vigore del disegno.

a. La riserva sancita in favore della legislazione federale sulla formazione professionale, sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e sulla durata del lavoro e del riposo dei conducenti professionali di autoveicoli è in correlazione con le disposizioni del disegno concernenti, da una parte, l'igiene del lavoro e la prevenzione degli infortuni e, dall'altra parte, la durata del lavoro e del riposo (lett. a). Si tratta delle leggi federali del 26 giugno 1930 (CS 4, 35) e del 13 giugno 1911 (CS 8, 273) sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni; è

irrilevante, a questo proposito, che talune ordinanze concernenti la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali che si fondano su quest'ultima legge hanno per fondamento, sinora, anche la legge sulle fabbriche che sarà abrogata. Per quanto concerne la durata del lavoro e del riposo dei conducenti di professione (autisti), l'ordinanza vigente, che è del 4 dicembre 1933 (CS 8, 191), deve essere sostituita con una nuova che si fonda sull'articolo 56 della legge federale del 19 dicembre 1958 (RU 1959, 685) sulla circolazione stradale.

b. Sono parimente riservate le prescrizioni di polizia federali, cantonali e comunali (lett. *b*). Importanti sono soprattutto quelle concernenti la polizia edile, la polizia del fuoco, la polizia sanitaria e la polizia delle acque, e ciò in correlazione con le prescrizioni del disegno in materia d'igiene del lavoro e di prevenzione degli infortuni. Fra le prescrizioni federali riservate, citeremo la legge federale del 24 giugno 1902 (CS 4, 777) concernente gli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole. Quanto alle prescrizioni cantonali e comunali sul riposo domenicale e sull'orario d'apertura delle aziende di vendita al minuto, dei ristoranti e caffè e delle aziende di spettacolo, che sono spesso emanate in correlazione con l'ordinamento della durata del lavoro e del riposo, la loro importanza appare soprattutto dalla determinazione del diritto cantonale di abrogarle o di mantenerle in vigore (cfr. art. 68).

2. Abrogazione del diritto vigente (art. 67 e 68)

a. Diritto federale (art. 67)

Cinque leggi concernenti la protezione dei lavoratori, con le relative disposizioni esecutive, saranno abrogate con l'entrata in vigore della legge sul lavoro (cpv. 1). Come rilevato al capitolo III, le disposizioni della legge federale del 2 novembre 1898 concernente la fabbricazione e la vendita dei fiammiferi devono essere inserite, per quanto concernono la vendita, nell'ordinanza del 26 maggio 1936 (CS 4, 473) sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo.

Taluni articoli della legge federale del 18 giugno 1914 (CS 8, 3) sul lavoro nelle fabbriche non possono essere abrogati nonostante l'approvazione del disegno (cpv. 2). Ad esempio, le prescrizioni di diritto civile di detta legge concernenti i rapporti giuridici degli impiegati di fabbrica con il fabbricante (art. 20 a 26, 28, 29 e 69, cpv. 2 e 5) rimangono applicabili alle aziende industriali sino all'entrata in vigore della legislazione riveduta sul contratto di lavoro (cpv. 2, lett. *a*; cfr., qui sopra, parte B, capitolo I, lett. *a*). Parimente, le prescrizioni in materia di conciliazione (art. 30, 31, 33, 34 e 35) rimangono applicabili a dette aziende sino all'entrata in vigore del diritto federale riveduto sugli uf-

fici federali di conciliazione (cpv. 2, lett. b; cfr., qui sopra, parte B, capitolo I, lett. b). Non conviene neppure abrogare la legge federale del 28 marzo 1934 (CS 8, 368) concernente l'indicazione del peso sui grossi colli destinati ad essere trasportati per battello. La legge fu necessaria per consentire alla Svizzera la ratificazione della convenzione internazionale n. 27 del 21 giugno 1929 (CS 14, 82) concernente l'indicazione del peso sui grossi colli trasportati per battello. La convenzione e la legge si fondano sul fatto «che è spesso difficile riconoscere a prima vista se un collo destinato a essere trasportato per battello è pesante o leggero. Quando l'invio risulta di più parti, le lettere di vettura indicano, per di più, soltanto il peso collettivo e non già il peso di ciascun collo. Gli apparecchi di sollevamento sono, perciò, sovraccaricati e danneggiati, ciò che può causare infortuni fra i lavoratori occupati al carico o allo scarico. L'indicazione del peso prevista nella convenzione è intesa a prevenire questo pericolo» (FF 1933 II, ed. ted. 746, ed. frane. 758). La legge disciplina, dunque, un punto particolare della protezione dei lavoratori che riguarda, nel contempo, anche la legislazione sui trasporti. Poichè la convenzione n. 27 non prevede limitazione alcuna del suo campo d'applicazione circa le persone nè circa le aziende, è impossibile inserirla nelle disposizioni del disegno, onde la legge speciale va mantenuta.

b. Diritto cantonale e diritto comunale (art. 68)

Come dall'esposto nella parte B, capitolo II, la legge sul lavoro deve istituire un ordinamento, compiuto in se medesimo, dei settori che disciplina. Di conseguenza, la sua approvazione abroga le prescrizioni cantonali e comunali riferentisi agli stessi settori. Le prescrizioni cantonali sulle vacanze, come detto nel capitolo VII, numero 2, sono parimente abrogate (cpv. 1).

I Cantoni devono determinare, prima dell'entrata in vigore della nuova legge, con un atto di carattere obbligatorio quali prescrizioni cantonali e comunali sono abrogate e quali continuano a valere (cpv. 27). Questo atto, che è subordinato all'approvazione da parte del Consiglio federale, riveste un'importanza particolare, perchè le leggi di polizia cantonali, come anche i relativi decreti comunali, contengono spesso prescrizioni concernenti la protezione dei lavoratori (cfr. art. 66, lett. a e b).

3. Entrata in vigore (art. 69)

Spetta al Consiglio federale di stabilire la data d'entrata in vigore della legge. Allo scopo di consentire un'introduzione, per quanto possibile, piana, è previsto espressamente che l'entrata in vigore di talune parti o disposizioni possa essere stabilita a date diverse (cpv. 1). Se così

fosse, il Consiglio federale determinerà, in ciascun caso di messa in vigore, se e in quale misura le leggi menzionate nell'articolo 67, capoverso 1, sono abrogate (cpv. 2).

Fondandoci sull'esposto, abbiamo l'onore di consigliarvi l'approvazione del disegno allegato. Nel contempo, vi proponiamo di cancellare dall'elenco dei postulati quelli del Consiglio nazionale n. 7192, 7241 e 7711 (Vincent, Widmer e Berger - Zurigo), datati il 18 settembre 1957 (i primi due) e il 10 giugno 1959, e la vostra mozione del 4/19 giugno 1958 concernente la legge sul lavoro (ad. 7539), cui è stato dato seguito con il presente messaggio.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 30 settembre 1960.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Max Petitpierre.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Durata settimanale del lavoro alla fine del secondo trimestre 1960
secondo i rilevamenti trimestrali sulle condizioni nell'industria e nell'edilizia

Percentuale dei lavoratori occupati secondo le ore di lavoro

Percentuale dei lavoratori occupati secondo le ore di lavoro							
Settore Industriale	meno di 36 ore	da 36 a meno di 40 ore	da 40 a meno di 44 ore	da 44 a meno di 48 ore	48 ore	da oltre 48 a 52 ore	oltre 52 ore
Alimentazione, bevande, tabacco	2,2	0,6	2,4	28,2	44,3	12,1	4,3
Tessili	1,1	1,0	2,9	18,4	56,1	12,6	1,8
Cotone	1,2	0,7	2,3	32,8	45,6	13,8	3,6
Seta, seta artificiale	0,4	0,2	3,4	17,1	68,6	8,2	2,1
Lana	0,8	0,7	0,7	3,7	64,1	24,2	5,4
Lino	1,7	0,8	2,4	28,8	58,2	2,3	5,8
Ricami	1,4	0,9	2,4	6,5	49,8	25,9	9,2
Finitura	0,6	0,6	1,8	6,0	64,9	3,6	14,0
Altro	3,8	5,1	10,3	13,4	43,2	9,7	11,2
Confessione, biancheria	2,3	1,8	6,6	20,8	59,8	4,8	3,7
Confessione in tessuti e stoffe artificiali	1,4	1,7	4,8	25,4	60,5	4,8	1,4
Maglieria e ricami	3,8	2,1	6,5	15,1	65,5	1,9	5,1
Calzature	2,3	1,9	10,4	12,7	63,3	2,7	6,1
Altro	3,0	1,9	7,6	25,6	42,1	13,0	6,4
Oggetti di equipaggiamento	2,3	0,7	6,4	33,4	38,5	8,8	3,9
Legno	0,7	0,3	1,4	15,3	55,4	10,8	11,0
Carta	1,2	0,8	2,2	18,5	63,3	10,7	2,2
Arti grafiche, legatoria	1,0	3,1	12,1	77,7	3,7	0,7	1,1
Cuoio e caucciù	1,0	0,5	2,1	36,7	51,9	5,2	1,9
Prodotti chimici	0,3	0,4	5,1	16,5	17,2	6,3	2,7
Terra e pietre	0,4	0,1	0,4	8,5	62,2	16,8	7,3
Metalli e macchine	0,1	0,0	1,9	74,6	9,0	3,5	8,2
Orologi, gioielli	1,2	1,8	5,4	8,8	81,0	0,5	0,9
Industria: 2° trimestre 1960	0,8	0,7	5,9	43,6	34,7	6,1	6,0
1° trimestre 1960	0,9	0,6	5,4	14,4	63,6	6,7	6,1
2° trimestre 1959	1,2	0,8	4,9	11,9	63,6	10,3	5,5
Edilizia: 2° trimestre 1960	0,3	0,1	0,6	0,7	43,3	3,5	32,8
1° trimestre 1960	0,4	0,1	1,2	4,7	39,6	3,3	34,1
2° trimestre 1959	0,4	0,1	0,3	1,3	9,5	5,4	52,0
							31,0

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale a sostegno di un disegno di legge sul lavoro nell'industria, l'artigianato e il commercio (legge sul lavoro) (Del 30 settembre 1960)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8113
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.10.1960
Date	
Data	
Seite	1313-1438
Page	
Pagina	
Ref. No	10 153 993

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.