CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1377

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BUTTÈ, COLOMBO VITTORINO, PUCCI ERNESTO, BIANCHI FORTUNATO, ALBA, BUZZI, GERBINO, ISGRÒ, BERSANI

Presentata il 14 maggio 1964

Trattazione extra giudiziale delle controversie di lavoro

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il progetto di riforma del Codice di procedura civile, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 23 dicembre 1959, nell'introdurre modifiche alla vigente regolamentazione del processo del lavoro, non ha preso nella debita considerazione la funzione ausiliaria che, nell'Amministrazione della giustizia del lavoro, possono utilmente svolgere, come hanno dimostrato alcune significative esperienze italiane ed estere, le Associazioni sindacali. In particolare, detto progetto non ha considerato come, ferma restando la necessità di uno sveltimento del processo di lavoro, ed utile apparendo l'istituzione di una istanza conciliativa preprocessuale obbligatoria presso gli Uffici del lavoro, fosse utile aumentare le possibilità di decentrare la trattazione delle controversie, promuovendo la diffusione di altre istanze conciliative nonché di istanze arbitrali; e utilizzando, in ambedue i casi, la collaborazione e l'esperienza delle associazioni sindacali. La concentrazione del contenzioso presso gli Uffici del lavoro produrrebbe infatti un eccessivo carico di lavoro, che andrebbe a detrimento di una oculata e tempestiva trattazione di ogni singola controversia.

In tal senso si è d'altronde pronunciata la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, che nelle conclusioni al rapporto sulle « Controversie individuali di lavoro » avverte anzitutto come « l'attuale ordinamento – esclusi i due accordi interconfederali sui licenziamenti, applicabili per altro solo alle imprese associate sindacalmente – non prevede, salvo eccezione desunta da alcuni contratti collettivi e limitatamente spesso a particolari istituti, alcuna procedura obbligatoria per la conciliazione delle controversie individuali, cosicché quelle che, in pratica, vengono svolte sono facoltative e, perciò, le parti non sono tenute a seguirle e possono anche in determinati casi, impugnare la conciliazione raggiunta ».

« Tutto ciò – lo si è constatato – causa gravi inconvenienti ed in ispecie il troppo frequente ricorso alla procedura giudiziaria, proposta senza alcun tentativo di conciliazione, che, se viceversa fosse sempre sperimentato, potrebbe comporre numerose liti che si riversano, invece, in sede giudiziale, con la conseguenza di sovraccaricare i ruoli dei giudici del lavoro, e rendere eccessivamente lunga la relativa procedura, alla quale si tende per questo con crescente sfavore ».

« Occorre, perciò, anzitutto, porsi il problema di limitare il numero delle liti portate dinanzi al giudice, il che può ottenersi in primo luogo predisponendo un efficace sistema procedurale conciliativo ».

« Ciò posto, occorre aggiungere che detto fine potrà meglio perseguirsi qualora ci si orienti, non verso una sola delle possibilità procedure conciliative, bensì si dia alle parti la possibilità di ricorrere a molteplici tentativi di conciliazione ».

« L'utilità della molteplicità delle procedure conciliative è di per sé così evidente che la prassi, nel tentativo di superare le lacune del vigente ordinamento giuridico, si è naturalmente orientata verso di essa ».

« Le varie procedure conciliative, introdotte dalla pratica, potranno perciò tutte essere utilmente conservate, in quanto ciascuna ha caratteristiche proprie, che la rendono particolarmente adatta a date situazioni ».

E di seguito, a proposito del procedimento arbitrale: « non vi è dubbio che la molteplicità delle procedure, impedendo l'addensamento delle cause, favorisce notevolmente la loro celere definizione, sicché appare estremamente utile il permettere alle parti, come d'altronde avviene per tutte le altre controversie, di poter scegliere quella procedura che esse ritengono più idonea; deve poi aggiungersi che alcune questioni (ad esempio: cottimi e qualifiche) hanno carattere così strettamente tecnico che il Magistrato deve necessariamente servirsi dell'ausilio del consulente al quale, utilmente, per brevità di termini, potrebbe essere, *ab initio* demandata la precisione del punto controverso.

« Tali considerazioni convincono non solo sulla utilità, per ragioni di brevità, di più procedure di decisione, ma altresì sulla necessità di disporre, in alcuni casi, un giudizio tecnico.

« Per quel che riguarda la scelta della procedura, la Commissione ritiene che quella giudiziale, integrata dall'arbitrale, sia la più idonea. È da notare infatti che l'unica critica di fondo, raccolta nel corso dell'indagine, contro il procedimento dinanzi al Magistrato, riguarda la sua eccessiva durata, che dovrebbe essere però di molto abbreviata, qualora venga ridotto l'eccessivo numero di cause, stabilendo il tentativo obbligatorio di conciliazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale e venga data la possibilità di ricorrere alla procedura arbitrale e siano demandate a Collegi tecnici le questioni relative ai cottimi ed alle qualifiche.

« Ciò posto la Commissione ritiene che le controversie individuali di lavoro vadano demandate, per la loro decisione, alla procedura giudiziale in via generale ed, in alcuni casi e ricorrendo particolari condizioni, a quella arbitrale ».

* * *

La presente proposta di legge si basa su due presupposti generali.

Il primo concerne la considerazione secondo la quale, mentre la revisione delle norme di rito costituisce la materia propria per la riforma nel Codice di procedura civile, le norme sulla trattazione extra-giudiziale delle controversie di lavoro meglio si prestano ad un provvedimento speciale. Connaturata all'idea della codificazione è la stabilità degli istituti e, in senso tendenziale, la loro definitività. Di contro, la disciplina trattata nella presente proposta, in parte per l'aspetto di novità che essa presenta, in parte per il carattere ancora fluido che hanno le istituzioni sindacali nel nostro Paese, presenta ancora un carattere sperimentale, e, in quanto suscettibile di miglioramenti che l'esperienza successiva consentirà di introdurre, è opportuno venga lasciata fuori dal codice processuale.

Il secondo presupposto concerne l'idoneità delle attuali associazioni sindacali ad assumere precise responsabilità e funzioni nella delicata trattazione stragiudiziale della controversie di lavoro. Un orientamento diffuso, che ha trovato espressione nella prevalente giurisprudenza, orientata, come è noto, a contestare la inoppugnabilità delle conciliazioni sindacali e l'efficacia preclusiva dell'onere di conciliazione in sede previsto da non pochi dei contratti collettivi vigenti, tende ad affermare che le associazioni oggi esistenti, in quanto associazioni non riconosciute, non offrono sufficienti garanzie in ordine a tali compiti.

Tale opinione è radicalmente erronea, e come è stato giustamente osservato « deriva da una passiva acquiescenza di fronte a certi criteri di politica legislativa che, per il fatto di essere oggetto del più organico esperimento di legislazione sindacale tentato nel nostro Paese, non per questo sono incontestabili ». Si rileva ancora, efficacemente come « neppure la considerazione del precario stato dell'organizzazione sindacale in Italia è decisiva, ed anzi, essa offre il lato ad un argomento *a contrario*; giacché la debolezza dei sindacati italiani, ha tra le sue tante cause, anche l'impossibilità legale di affermare in modo deciso e coerente quel controllo sulla vita funzionale dei rapporti di lavoro, nel quale si esprime tradizionalmente la « sovranità dei gruppi sui posti di lavoro ». Argomento questo, che vale tanto per le associazioni dei lavoratori, quanto e forse ancora più per le associazioni dei datori di lavoro.

Nell'annuario 1958 della Confindustria si legge, infatti, a pagina 1071, nel capitolo su « la conciliazione », che il rilievo che le associazioni sindacali non possono esperire l'attività conciliativa, perché sono meri organismi di diritto privato « risolvendosi in sostanza in un giudizio di sfiducia o quanto meno di incapacità nei riguardi delle attuali organizzazioni sindacali, non solo suonerebbe aperta contraddizione con quanto, per altro verso, costituisce l'ordinamento della funzione sindacale, ma finirebbe, altresì, per risultare anacronistico rispetto alla realtà giuridica presente, nella quale un imponente corpo di leggi, di rilevanza anche costituzionale, attribuisce alle associazioni sindacali funzioni pubbliche necessarie per la costituzione ed il funzionamento di organi statali e sovranazionali ».

« Va infine opportunamente sottolineato che la dichiarazione costituzionale, secondo la quale è garantita nell'ordinamento positivo la libertà sindacale, non si può risolvere in una degradazione del prestigio delle associazioni sindacali, sol perché non più enti di diritto pubblico; la dichiarazione imperativa si impone invece al giudice come stimolo diretto ad accertare, nelle singole e concrete fattispecie, la rilevanza ed il valore della funzione sindacale nell'odierno ordinamento giuridico, il cui sviluppo, come già si è osservato, è condizionato per molti aspetti dalla esperienza e dal funzionamento delle associazioni sindacali ».

Ciò premesso, la proposta di legge si svolge sui seguenti criteri:

A) *Conciliazione presso l'Ufficio del lavoro.*

Viene disciplinata secondo criteri sostanzialmente affini a quelli già previsti dagli articoli 430-433 del Codice di procedura civile. e viene pertanto stabilito il principio della denuncia obbligatoria (articolo 1), dell'inoppugnabilità del verbale di conciliazione (in deroga all'articolo 2113, capoverso, del Codice civile) e viene altresì prevista la possibilità di fornire allo stesso verbale valore di titolo esecutivo (articolo 3). L'articolo 2 prevede una sanzione penale a carico della parte che per la propria colpa, non ottempera alla convocazione dell'Ufficio provinciale del lavoro mentre l'articolo 5 disciplina gli effetti interruttivi della denuncia in relazione al termine previsto dall'articolo 2113 per l'impugnazione delle rinunce e transazioni a diritti derivanti da norme inderogabili. L'articolo 6 contiene una vera e propria norma di diritto processuale, che riproduce, con adattamenti, l'attuale articolo 433 del Codice di procedura civile.

Non si è ritenuto di affidare all'Ufficio del lavoro il potere di formulare un parere sul merito della controversia, nel caso di mancata conciliazione, perché tale facoltà avrebbe snaturato la funzione meramente conciliativa dell'Ufficio stesso, attribuendogli funzioni para-arbitrali. Se si vuole che le parti si accostino al mediatore con affidamento e con sincerità, occorre garantire alle stesse che il mediatore resterà tale per tutto il corso del procedimento e che le affermazioni fatte nel corso del tentativo di conciliazione non avranno influenza sulla decisione finale. È per tale ragione che all'estero, per esempio in Francia ed in Inghilterra, le funzioni del conciliatore sono sempre rigorosamente distinte da quelle dell'arbitro.

B) *Conciliazione sindacale.*

In base all'articolo 1, tale procedimento è previsto come alternativo rispetto alla conciliazione presso l'Ufficio del lavoro ed è considerato obbligatorio quando sia come tale previsto dal contratto collettivo, naturalmente, nei confronti delle parti presso le quali questo dispiega efficacia, ossia nei confronti dei datori di lavoro e lavoratori iscritti alle associazioni stipulanti. Nelle altre ipotesi, varrà invece il principio *electa una via datur recursus ad alteram*, e spetterà all'attore di scegliere l'uno o l'altro procedimento. Al verbale di conciliazione sindacale viene riconosciuta la stessa efficacia attribuita al verbale di conciliazione presso l'U. P. L. Dato però che alle associazioni sindacali non incombe alcun obbligo pubblicistico di prestare la propria assistenza conciliativa e dato anche che vi possono essere ipotesi in cui il lavoratore non è a conoscenza della posizione associativa del proprio imprenditore, si è previsto dall'articolo 7 che l'onere imposto a quest'ultimo dal contratto collettivo si ritiene adempiuto quando siano trascorsi trenta giorni dalla denuncia, senza che il tentativo di conciliazione abbia avuto luogo per causa a lui non imputabile. La mancata adesione dell'associazione degli imprenditori all'invito di imporre i buoni uffici, sia essa dovuta a negligenza, sia determinata dalla non iscrizione del datore all'associazione stessa, avrà come effetto di rimuovere, nel caso concreto, l'obbligatorietà del procedimento sindacale. La disposizione in parola può, in apparenza, determinare un lieve prolungamento del

procedimento, che è pienamente compensato dall'opportunità di incoraggiare al massimo grado la conciliazione sindacale al fine di alleggerire la mole di lavoro dell'U. P. L. La notifica a quest'ultimo di copia del verbale di conciliazione viene infine disposta al solo fine di consentire a questo di disporre della più ampia documentazione dei « precedenti » nella trattazione diretta di altre vertenze.

Il titolo II disciplina il procedimento di arbitrato volontario e quello di « accertamento tecnico » vincolante, che ha notevoli precedenti nella prassi sindacale dei Collegi Tecnici per i cottimi e per le qualifiche e che può essere considerato come una forma di arbitrato sui fatti » costitutivi della pretesa.

I procedimenti disciplinari sono due: l'arbitrato concordato direttamente tra le parti individuali, e l'arbitrato previsto dai contratti collettivi di lavoro. Le ragioni per una diversa disciplina derivano dal fatto che nella prima ipotesi l'ordinamento giuridico non può riconoscere l'istituto senza adottare particolari cautele, dirette a garantire la piena libertà del lavoratore nel momento in cui concorre alla scelta del giudice privato. Nella seconda ipotesi (arbitrato previsto dai contratti collettivi come procedimento intersindacale) tali cautele sono superflue, perché la scelta dell'arbitrato viene effettuata dalle associazioni sindacali, o con l'assistenza delle stesse, a seconda della concreta disciplina che l'istituto può ricevere nella prassi sindacale.

La legge, proponendosi di incoraggiare la diffusione di questo istituto di amichevole componimento, non si limita ad abolire le norme limitative oggi contenute negli articoli 806, e soprattutto, 808 del Codice di procedura civile, ma mira ad introdurre gli elementi di una disciplina positiva dell'istituto nei limiti in cui questa appaia conveniente, senza precostituire formule eccessivamente rigide, che sarebbero in contraddizione con la *ratio* dello stesso. A tale fine, si prevede che l'Ufficio provinciale del lavoro, esperito, senza esito positivo, il tentativo di conciliazione, inviti le parti a deferire la controversia ad un arbitro o ad un collegio arbitrale e fornisca alle stesse un elenco di persone che diano adeguate garanzie di obiettività e di esperienza tecnica. In luogo della definizione della controversia, agli arbitri può essere affidata la mera ricognizione dei fatti, che, come già prevedeva l'articolo 96 delle disposizioni di attuazione del Codice civile, avrà effetto preclusivo allo svolgimento di nuove indagini. L'utilità di tali accertamenti tecnici è particolarmente segnalata in quelle controversie che riguardano l'assegnazione della qualifica (o della « classe » o « piazza » di lavoro laddove vige il sistema di valutazione oggettiva delle mansioni) o le varie forme di retribuzione ad incentivo, nelle quali, oltre alla competenza specifica di chi compie l'accertamento, è richiesta la tempestività della ricognizione dei fatti.

Si rileva ancora che la legge (articolo 9) mantiene la rigorosa distinzione fra funzione conciliativa ed arbitrale di cui si è innanzi parlato. Per quanto concerne il procedimento arbitrale previsto dai contratti collettivi, non si è ritenuto di dettare norme più specifiche, ritenendo più opportuno l'affidamento all'autonomia collettiva delle parti, che potrà dettare le idonee norme procedurali, sempreché non siano in contrasto con le disposizioni inderogabili previste dagli articoli 806-831 del Codice di procedura civile, e stabilire i criteri per la scelta dell'arbitro e degli arbitri.

L'ultima disposizione, infine, estende agli atti del procedimento arbitrale l'esenzione dai carichi fiscali prevista dalla legge 2 aprile 1958, n. 319.

Onorevoli colleghi, la proposta di legge che presentiamo – ripetendo uguale iniziativa promossa nella III legislatura – è suggerita dalle conclusioni che la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia ha elaborato ed approvato dopo il circostanziato esame delle controversie individuali di lavoro.

Riteniamo che questa considerazione varrà a far convergere i vostri suffragi sulla nostra iniziativa.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.
DELLA CONCILIAZIONE

ART. 1.

La proposta in giudizio di una domanda relativa ai rapporti previsti dall'articolo 429 del Codice di procedura civile è condizionata al preventivo esperimento di un tentativo di conciliazione presso l'Ufficio provinciale del lavoro competente per territorio o presso le associazioni sindacali a cui le due parti aderiscono o hanno conferito l'incarico di assistenza conciliativa. Il procedimento in sede sindacale è obbligatorio quando sia previsto come tale da un contratto collettivo alla cui osservanza siano tenute ambedue le parti, secondo le norme vigenti.

ART. 2.

La denuncia all'Ufficio provinciale del lavoro, presso la cui circoscrizione si trova l'azienda, deve essere presentata dall'interessato mediante lettera raccomandata o mediante denuncia verbale.

L'Ufficio, entro e non oltre 30 giorni dal ricevimento della denuncia, convoca le parti ed interpone i suoi uffici per la conciliazione. La mancata comparizione, senza giustificato motivo, di una delle parti convocate, o del suo rappresentante munito di procura a conciliare e transigere, è punita con l'ammenda da lire 10.000 a lire 50.000.

ART. 3.

Se la conciliazione riesce, si forma processo verbale che deve essere sottoscritto dalle parti e dal funzionario delegato dell'Ufficio provinciale del lavoro, che certifica l'autografia delle sottoscrizioni delle parti o la loro impossibilità di sottoscrivere.

Il processo verbale, depositato a cura delle parti nella cancelleria della pretura nella cui circoscrizione è stato formato, acquista forza di titolo esecutivo mediante decreto del pretore, che ne accerta la regolarità formale.

Il processo verbale non despositato a norma del comma precedente ha efficacia di scrittura privata autenticata.

La conciliazione non è soggetta all'impugnazione di cui all'articolo 2113 del Codice civile.

ART. 4.

Se la conciliazione non riesce, viene formato processo verbale del quale deve risultare il mancato componimento. L'accordo si intende non raggiunto anche nel caso di mancata comparizione, senza giustificato motivo, di una delle parti.

L'Ufficio del lavoro deve trasmettere immediatamente al denunciante copia autentica del processo verbale.

ART. 5.

La denuncia dell'Ufficio provinciale del lavoro, interrompe il termine di tre mesi previsto dall'articolo 2113 del Codice civile, che decorre nuovamente dalla data di sottoscrizione del verbale di mancata conciliazione.

ART. 6.

La domanda giudiziaria deve essere corredata di copia del processo verbale di mancata conciliazione. Il giudice, se non risulta effettuata la denuncia, sospende anche di ufficio il procedimento affinché la denuncia venga presentata, e fissa all'attore un termine perentorio per la riassunzione della causa.

Eguale provvedimento è adottato dal giudice quando sono proposte domande riconvenzionali fondate su alcuno dei rapporti di cui all'articolo 429 del codice di procedura civile.

La domanda giudiziale può essere tuttavia proposta nel caso in cui l'esperimento del tentativo di conciliazione non abbia avuto esito nel termine di sessanta giorni dal ricevimento, da parte dell'Ufficio provinciale del lavoro, della denuncia di cui all'articolo 2 della presente legge.

L'omissione della denuncia può essere rilevata dal giudizio di primo grado.

ART. 7.

Il verbale di conciliazione o di mancata conciliazione in sede sindacale sostituisce, a tutti gli effetti processuali e sostanziali, il verbale di cui agli articoli precedenti.

Tale verbale deve essere sottoscritto dalla due parti, nonché dai rappresentanti delle Associazioni sindacali a cui queste aderiscono o abbiano conferito l'incarico di assistenza conciliativa. Copia del verbale deve essere notificata, mediante raccomandazione, all'Ufficio provinciale del lavoro.

Qualora il tentativo di conciliazione in sede intersindacale sia previsto come obbligatorio dal contratto collettivo di lavoro ai sensi dell'articolo 1, ultimo capoverso, l'interessato è tenuto ad effettuare la denuncia presso l'Associazione sindacale a cui appartiene. Trascorsi trenta giorni dall'invio della denuncia, senza che il tentativo di conciliazione abbia avuto luogo per causa a lui non imputabile, egli può proporre la denuncia presso l'Ufficio provinciale del lavoro, ai sensi degli articoli precedenti.

CAPO II.

DELL'ARBITRATO E DELL'ACCERTAMENTO TECNICO

ART. 8.

Nell'ipotesi prevista dall'articolo 4 l'Ufficio provinciale del lavoro invita le parti a deferire la definizione della controversia ad un arbitro o ad un Collegio arbitrale, che deciderà secondo le norme previste dagli articoli 806-831 del Codice di procedura civile. Le parti potranno altresì concordare il deferimento ad un perito o ad un collegio di periti dell'accertamento vincolante dei fatti a fondamento della pretesa. Contro l'accertamento dei fatti compiuti in tal modo è ammessa solo l'impugnazione per errore manifesto.

ART. 9.

L'Ufficio provinciale del lavoro, sentite le Organizzazioni sindacali territoriali locali, compilerà e terrà aggiornato un albo di arbitri, che verrà portato a conoscenza delle parti che intendono avvalersene. I requisiti per l'inclusione nell'albo saranno definiti con decreto ministeriale. La scelta delle parti potrà comunque avere luogo anche fuori di tale elenco, ma dovrà essere ratificata dall'Ufficio del lavoro. Le funzioni di arbitro o di presidente del Collegio arbitrale potranno essere assunte, su richiesta delle parti, dallo ispettore del lavoro, che sia intervenuto nella controversia in veste di mediatore.

Al di fuori dell'ipotesi prevista nel presente articolo, sono vietati il compromesso e la clausola compromissoria tra le parti individuali.

ART. 10.

È ammessa la clausola compromissoria nei contratti collettivi di lavoro, relativamente alle controversie di cui all'articolo 429 del Codice di procedura civile.

I contratti collettivi potranno altresì prevedere che l'accertamento vincolante dei fatti posti a fondamento della pretesa di una delle parti sia compiuto da un perito o da un collegio di periti. Contro tale accertamento è ammessa solo l'impugnazione per errore manifesto.

ART. 11.

Gli atti e i documenti relativi ai procedimenti di conciliazione e di arbitrato previsti dalla presente legge sono esenti dall'imposta di bollo e di registrazione e da ogni spesa, tassa e diritti di qualsiasi specie o natura.