CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1432

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

STORTI, BORRA, SABATINI, BORGHI, BIAGGI NULLO, GITTI, COLLEONI, ZANIBELLI, CANESTRARI, CENGARLE, GIRARDIN, CAVALLARI NERINO, GAGLIARDI, TOROS, BUZZI, CARRA, CERUTI CARLO, AMADEI GIUSEPPE, BIANCHI GERARDO, LA PENNA, ARMATO, COLASANTO, MAROTTA VINCENZO, SCALIA, SINESIO, RAMPA, CAIAZZA

Presentata il 3 giugno 1964

Norme sulla conciliazione e l'arbitrato delle controversie individuali di lavoro

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Nella passata egislatura si sono avute parecchie ed autorevoli iniziative legislative in tema di conciliazione e di arbitrato delle controversie di lavoro. Tali iniziative, anche se non hanno potuto approdare ad alcun sbocco positivo, possono considerarsi indubbiamente un precedente notevole ed un contributo prezioso all'avvìo della riforma dell'attuale processo del lavoro nel nostro ordinamento.

Tra di esse va ricordato, anzitutto, il disegno di legge Gonella, contenente modifiche al codice di procedura civile. Questo disegno di legge, modificando gli articoli 429 e seguenti del codice di procedura civile, prevedeva un'ampia revisione del processo individuale del lavoro con il ripristino, in particolare, del tentativo obbligatorio di conciliazione davanti agli attuali Uffici del lavoro. Sono da ricordare, inoltre, le proposte di legge dell'onorevole Ferrarotti, dell'onorevole Buttè, ed altri, dell'onorevole Storti ed altri.

Del problema della riforma del processo del lavoro si è occupato, in passato, anche il C. N. E. L. Esso ha, infatti, discusso ed approvato un testo di osservazioni e proposte, elaborato sulla base della ricordata proposta di legge dell'onorevole Butté ed altri e del disegno di legge dell'onorevole Gonella.

Nella legislatura attuale il problema è stato ripreso dalla proposta di legge dell'onorevole Amatucci ed altri, n. 1057, e dell'onorevole Zoboli ed altri, n. 857, in fase ormai di avanzata discussione.

Le iniziative che abbiamo ricordato, come del resto tutte le iniziative che si sono avute in questo dopoguerra in tema di controversie di lavoro, prendono le mosse dalla constatazione, ormai unanime, delle carenze della giustizia del lavoro. A proposito del processo del lavoro, si lamentano fra gli inconvenienti più frequenti e di maggior rilievo, il sovraccarico dei ruoli, la lunghezza della procedura, la lentezza dei giudizi e, soprattutto, la mancanza di un procedimento obbligatorio di conciliazione delle controversie tramite cui si potrebbero comporre, in sede amministrativa o sindacale, numerose liti destinate, invece, a riversarsi nella sede giudiziale con l'effetto di sovraccaricare i ruoli dei giudici di lavoro e rendere eccessivamente lunga la relativa procedura.

Per avere, del resto, un quadro dettagliato e significativo delle insufficienze della giustizia del lavoro nel nostro Paese, basta

consultare il volume IX della Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione dei lavoratori, in cui sono ampiamente analizzati, sulla scorta anche di abbondanti dati statistici, i difetti del sistema attuale di composizione delle controversie individuali, con particolare riferimento alle carenze del procedimento giurisdizionale.

Se l'analisi delle difficoltà obiettive della giustizia del lavoro del nostro Paese trova oggi tutti più o meno concordi, diversità di vedute esistono circa la scelta di soluzioni più adeguate e più opportune. Mentre, infatti, da un lato, alcuni tendono a porre l'accento sulla riforma del processo individuale del lavoro nel senso di uno snellimento del suo meccanismo tecnico-processuale affinché esso maggiormente risponda ai fini di una rapida e sollecita definizione delle liti, dall'altro si tende a sottolineare l'esigenza di introdurre una procedura obbligatoria di conciliazione nel cui ambito risolvere il maggiore numero possibile di controversie. A questo proposito si è da molte parti posto in rilievo la insostituibile funzione del sindacato nel campo delle controversie e conseguentemente la necessità di utilizzare, pur nel quadro di una procedura obbligatoria, la collaborazione e l'esperienza delle associazioni sindacali. Altri ancora hanno tentato di maggiormente valorizzare la fase intersindacale di composizione delle controversie di lavoro, assumendo anche tale fase a presupposto processuale necessario per l'esercizio dell'azione giudiziale.

Non è difficile notare che le iniziative sopra ricordate, pur nella varierà dei principi e delle soluzioni tecniche adottate, hanno in comune una caratteristica: la obbligatorietà del tentativo di conciliazione in esse previsto sia che si svolga davanti agli Uffici del lavoro sia che esso si svolga davanti alle associazioni sindacali di categoria. Obbligatorietà, in tal caso, significa assunzione del procedimento di conciliazione a presupposto processuale necessario per il successivo esperimento dell'azione in sede giudiziale. Da qui deriva un collegamento, espressamente richiesto o tacitamente supposto, della fase conciliativa col procedimento giurisdizionale, nel cui ambito essa si colloca come attività preprocessuale necessaria per il successivo avvio o per la continuazione dell'azione giudiziaria.

La presente proposta di legge si discosta sensibilmente dai progetti sino ad ora presentati. I firmatari di essa, professano il fermo convincimento che l'attività di composizione delle controversie di lavoro rientra, anzitutto, nella competenza delle organizzazioni sindacali. Non vi può esser dubbio, infatti, che la risoluzione dei conflitti che derivano dalla quotidiana applicazione dei contratti collettivi spetta, in via primaria, a coloro che sono gli autori di tali contratti, vale a dire ai sindacati. Ad essi riconosciuta la funzione primaria di comporre le controversie, funzione che altro non rappresenta se non una continuazione del processo di contrattazione in quella che gli esperti sogliono chiamare la fase di « amministrazione » dei contratti collettivi.

I proponenti ritengono che il pieno riconoscimento della autonomia del sindacato e della sua azione contrattuale, anche nel campo di conflitti di lavoro, non sia in alcun modo compatibile con un sistema di conciliazione obbligatoria delle controversie, anche se esso intenda al massimo valorizzare il momento sindacale della conciliazione. Non si vede, infatti, la ragione per cui i lavoratori, quali titolari di privati interessi di natura essenzialmente economico-patrimoniale, debbano obbligatoriamente sottoporsi ad una procedura di conciliazione prima di poter fare valere, in qualità di cittadini, le loro ragioni davanti agli organi della giurisdizione ordinaria. Con ciò non si intende affatto contestare la validità delle proposte a favore di una riforma tecnico-processuale del processo del lavoro in senso stretto: si vuole soltanto decisamente affermare la necessità che siano nettamente tenuti distinti i due momenti della conciliazione e del processo, se non si vuole creare una pericolosa confusione fra la sfera dell'azione privato-collettiva e quella della azione pubblico-statuale in un settore in cui, data la delicatezza degli interessi economico-sociali in gioco, l'interferenza fra le due sfere, si risolve in un danno per l'autonomia dei sindacati.

Occorre, di conseguenza, riconoscere la volontarietà di ogni tentativo di composizione delle controversie di lavoro e, in particolare, della conciliazione. Questa, infatti, non può essere che volontaria e libera e il tentativo di attribuirle un carattere di obbligatorietà, lungi da rafforzarne le possibilità di successo pratico, rischia di ridurla ad una mera formalità da esperirsi prima dell'esercizio della azione giudiziaria.

A questi principi si sono ispirati i presentatori della proposta di legge in esame. Essa intende fornire essenzialmente un quadro di norme legislative tendenti a valorizzare al massimo l'azione volontaria dei sindacati nel

campo delle controversie individuali e collettive di lavoro e ad incentivare determinati tipi di composizione attraverso la statuizione di precise garanzie sul piano giuridico, quali l'attribuzione, in determinate circostanze, di efficacia esecutiva ai verbali di conciliazione o ai lodi arbitrali. Così, per quanto concerne la conciliazione, stabilito il suo carattere volontario e facoltativo, si prevedono due fasi collegate fra di loro: una fase intersindacale che contempla l'intervento delle associazioni di categoria con possibilità di dare efficacia esecutiva all'accordo ivi raggiunto, ed una fase pubblica da esperirsi davanti ad apposita Commissione, formata da rappresentanti dei sindacati e del pubblico potere, nel caso in cui non riesca il precedente tentativo di conciliazione, o il contratto collettivo non preveda procedimenti conciliativi od una delle parti non intenda sottostarvi.

Un discorso a parte va fatto per l'arbitrato. Intorno a questo importante istituto si sono avuti in questi anni polemiche e discussioni assai contrastanti che hanno prodotto una larga eco non solo in sede dottrinale e giurisprudenziale, ma anche nella prassi quotidiana degli operatori sindacali.

I proponenti non ritengono di condividere le opposizioni e le critiche che ancora da molte parti si manifestano nei confronti dell'arbitrato. Che l'arbitrato, infatti, sia uno strumento moderno e prezioso di giustizia del lavoro non si può revocare in dubbio, come dimostrano le esperienze di Paesi di matura civiltà industriale. Esso può essere proficuamente utilizzato in ogni fase del processo di contrattazione collettiva, attraverso la statuizione, nei contratti, di apposite clausole compromissorie. Esse dovrebbero consentire alle parti l'adozione sia della forma *rituale* sia della forma *irrituale* d'arbitrato, le quali presentano, rispettivamente, il vantaggio della esecutività e quello della libertà delle forme e della procedura. A questo fine, i proponenti suggeriscono l'abrogazione del secondo comma dell'articolo 808 del Codice di procedura civile, abrogazione ormai da tutti ritenuta urgente e necessaria.

Al fine di consentire, altresì, la validità del compromesso nelle controversie individuali, i firmatari della presente proposta di legge propongono la modifica dell'articolo 806 del Codice di procedura penale.

Non resiste ad un attento esame, infatti, l'affermazione ancora oggi assai diffusa, circa la opportunità di mantenere il divieto di arbitrato nelle controversie individuali quale mezzo di tutela del lavoratore singolo e dei suoi diritti indisponibili. I proponenti ritengono inaccettabile ed ormai superata la concezione politico-giuridica che sta alla base di un tale divieto e di altre norme, quale l'articolo 2113 del Codice civile; teorizzare ancora oggi una posizione di inferiorità del lavoratore, come soggetto economicamente debole e quindi bisognoso di paternalistica protezione da parte dello Stato, significa non tener conto delle mutate condizioni della realtà economico-sociale e delle accresciute possibilità di difesa e di tutela dei lavoratori in sede privato-collettiva per il tramite delle associazioni sindacali.

Ecco in breve la illustrazione degli articoli della presente proposta di legge.

L'articolo 1, di carattere generale, prevede la ammissibilità della conciliazione dell'arbitrato per le controversie individuali relative alla interpretazione ed alla applicazione dei contratti collettivi.

L'articolo 2 disciplina il tentativo di conciliazione in sede sindacale. Il verbale di conciliazione formato di tale sede può essere reso esecutivo, con decreto del pretore, qualora rechi il visto della Commissione provinciale di conciliazione di cui al successivo articolo 3. Non vi dovrebbero essere difficoltà a riconoscere una tale efficacia al verbale di conciliazione in sede sindacale purché sottoscritto dalle parti e dai rappresentanti delle rispettive organizzazioni sindacali, quando esso sia stato autenticato dalla Commissione provinciale di conciliazione nella cui circoscrizione si è formato, in modo che si attesti la provenienza del medesimo da persona statutariamente legittimata ad esercitare la funzione conciliativa per conto dei rispettivi sindacati.

Negli articoli 3 e 4 si prevedono la costituzione e il funzionamento di Commissioni di conciliazione presso gli Uffici provinciali del lavoro. Esse hanno il compito di tentare il componimento delle controversie in via conciliativa qualora non abbia avuto esito positivo la conciliazione in sede sindacale o il contratto collettivo non prevede clausole di conciliazione o una delle parti non intenda sottostarvi. Si tratta di un secondo grado di conciliazione con la partecipazione assieme ai rappresentanti dei sindacati di un rappresentante del pubblico potere, nella fattispecie il direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro. Il verbale di conciliazione raggiunto in questa sede può assumere forza di titolo esecutivo mediante decreto del pretore. È prevista la possibilità che, in caso di mancata conciliazione, la Commissione proponga alle parti la

costituzione di un collegio arbitrale. Questa norma è molto importante, in quanto offre alle parti il ricorso ad un mezzo alternativo della giurisdizione ordinaria, il cui risultato, però, è di pari efficacia.

L'articolo 5 sottrae all'impugnativa di cui all'articolo 2113 del Codice civile i verbali di conciliazione raggiunti in sede sindacale e davanti alle Commissioni provinciali di conciliazione. Si tratta di una estensione del principio di inoppugnabilità della conciliazione, già, del resto, contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 2113.

Gli articoli 6 e seguenti prevedono norme in tema di arbitrato volontario.

L'articolo 6 sancisce la validità della clausola compromissoria ed abroga, di conseguenza, il divieto contenuto nell'articolo 8, secondo comma, del Codice di procedura civile.

L'articolo 7 abroga il divieto di compromesso nelle controversie individuali in relazione alla norma, di cui all'ultimo comma dell'articolo 4, che prevede la possibilità di costituzione di un collegio arbitrale nel caso di mancata conciliazione.

Nell'articolo 8 si prevede la formazione di elenchi di arbitri presso il Ministero del lavoro e i suoi uffici periferici.

L'articolo 9 disciplina l'efficacia esecutiva del lodo arbitrale qualora esso sia emesso con la osservanza delle norme di cui agli articoli 810-831 del Codice di procedura civile.

Nell'articolo 10 è invece previsto il cosidetto arbitrato irrituale, il quale ha, secondo la dottrina più autorevole ed ormai pacifica, una efficacia puramente negoziale. La sua piena ammissibilità nell'attuale sistema trova spesso un limite nell'articolo 2113 del Codice civile poiché una giurisprudenza da tempo dominante, continua a configurarlo, come un negozio a contenuto transattivo. Di qui la opportunità di sottrarre, con una precisa disposizione legislativa, l'arbitrato irrituale alla impugnativa di cui all'articolo 2113 del Codice civile in modo da rendere sicura e pacifica la sua adozione nella pratica sindacale.

L'articolo 11 contiene norme in tema di esenzioni fiscali.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

LA CONCILIAZIONE E L'ARBITRATO DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO

ART. 1.

(*Disposizione generale*)

Le controversie individuali di lavoro, riguardanti l'interpretazione e l'applicazione delle clausole contenute nei contratti o accordi collettivi, qualunque sia il loro ambito territoriale o merceologico di applicazione, possono essere risolte attraverso la conciliazione e l'arbitrato, secondo le norme della presente legge.

CAPO II.

LA CONCILIAZIONE

ART. 2.

(*La conciliazione in sede sindacale*)

I contratti e gli accordi collettivi di lavoro, qualunque sia il loro ambito territoriale o merceologico di applicazione, possono contenere clausole dirette a regolare il tentativo di conciliazione delle controversie individuali di cui all'articolo 1, da esperirsi davanti alle associazioni sindacali stipulanti o ad altri comitati o collegi composti di rappresentanti di tali associazioni.

Il verbale di conciliazione, sottoscritto dalle parti e dai rappresentanti delle associazioni sindacali cui esse aderiscono o cui hanno conferito l'incarico di assistenza conciliativa, acquista efficacia di titolo esecutivo mediante decreto del pretore che ne accerta la regolarità formale, se è depositato, a cura di una delle parti, entro sei mesi dalla data di sottoscrizione, nella cancelleria della pretura nella cui circoscrizione è stato formato.

Il verbale non acquista efficacia di titolo esecutivo se non reca il visto della competente Commissione per la conciliazione, di cui all'articolo 3, cui dovrà essere trasmesso, entro tre mesi dalla sua formazione, per l'accertamento dell'autografia delle sottoscrizioni delle parti o della loro impossibilità di sottoscrivere.

ART. 3.

(*Le Commissioni provinciali per la conciliazione*)

Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale è istituita in ogni provincia presso l'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, una Commisssione provinciale per la conciliazione composta dal direttore dell'Ufficio stesso in qualità di presidente, di tre rappresentanti dei datori di lavoro e di tre rappresentanti dei lavoratori scelti fra i designati, su richiesta del direttore dell'Ufficio del lavoro e della massima occupazione, dalle organizzazioni sindacali, tenuto conto, della loro importanza numerica.

La Commissione ha il compito di tentare, in via conciliativa, il componimento delle controversie individuali, di cui all'articolo 1, nel caso in cui i contratti o gli accordi collettivi non contengono clausole dirette a regolare il tentativo di conciliazione in sede sindacale di cui all'articolo 2, o nel caso in cui questo non riesca, oppure una delle parti non intenda sottostarvi.

È abrogata la lettera *d*) dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520.

ART. 4.

(*La conciliazione davanti alle Commissioni provinciali*).

Le controversie, di cui all'articolo 1, possono essere sottoposte alla Commissione provinciale per la conciliazione nella cui circoscrizione si trova l'azienda, con lettera raccomandata o mediante denuncia verbale.

La Commissione convoca le parti ed interpone i suoi uffici di conciliazione.

Se la conciliazione riesce, si forma processo verbale che deve essere sottoscritto dalle parti e controfirmato dai componenti della Commissione. Esso acquista efficacia di titolo esecutivo mediante decreto del pretore, che ne accerta la regolarità formale, se è depositato, a cura di una delle parti, entro sei mesi dalla data di sottoscrizione, nella cancelleria della pretura nella cui circoscrizione è stato formato.

Il verbale non depositato a norma del comma precedente, come il verbale di cui all'articolo 2 purché recante il visto della competente Commissione, ha efficacia di scrittura privata autenticata.

Nel caso di mancata conciliazione, la Commissione propone alle parti la costitu-

zione di un collegio arbitrale, il quale decide la controversia ai sensi dell'articolo 806 e seguenti del Codice di procedura civile.

ART. 5.

(*Inoppugnabilità della conciliazione*).

Le conciliazioni, di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge, non sono soggette all'impugnazione, di cui all'articolo 2113 del Codice civile.

CAPO III.

L'ARBITRATO

ART. 6.

(*Validità della clausola compromissoria*).

I contratti o gli accordi collettivi di lavoro possono contenere clausole che prevedono il deferimento ad un arbitro o ad un collegio di arbitri delle controversie, di cui all'articolo 1.

È abrogato il secondo comma dell'articolo 808 del Codice di procedura civile.

ART. 7.

(*Validità del compromesso*)

L'articolo 806 del Codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« Le parti possono far decidere da arbitri le controversie tra di loro insorte, tranne quelle previste nell'articolo 459, quelle che riguardano questioni di stato e di separazione personale tra i coniugi e le altre che non possono formare oggetto di transazione ».

ART. 8.

(*Elenchi degli arbitri*).

Presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e presso gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione saranno compilati ed aggiornati annualmente elenchi di arbitri.

Questi saranno scelti, previa consultazione con le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, fra persone di provata onestà ed imparzialità ed esperti in materie economiche, giuridiche ed aziendalistiche.

I requisiti specifici e le modalità per la inclusione negli elenchi saranno definiti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

ART. 9.

(*Efficacia esecutiva del lodo arbitrale*).

Il lodo emesso da un arbitro o da un collegio di arbitri con la osservanza delle norme di cui agli articoli 810-831 del Codice di procedura civile, acquista efficacia del titolo esecutivo se è depositato, entro sei mesi dalla sua sottoscrizione, nella cancelleria della pretura del luogo in cui è stato preannunciato.

ART. 10.

(*Efficacia contrattuale del lodo arbitrale*).

Il lodo emesso da un arbitro o da un Collegio di arbitri senza la osservanza delle norme di cui agli articoli 810-831 del Codice di procedura civile, non è soggetto all'impugnazione di cui all'articolo 2113 del Codice civile.

ART. 11.

(*Esenzioni tributarie*).

Gli atti e i documenti relativi alla conciliazione e allo arbitrato di cui ai precedenti articoli, sono esenti dalle imposte di bollo e di registro.