

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2254

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOVA, DE MARZI, LAFORGIA, URSO, TAMBRONI, DEL CASTILLO, SGARLATA

Presentata il 9 aprile 1965

Disposizioni riguardanti l'onere delle spese di giudizio per i lavoratori soccombenti in sede di controversia giudiziaria in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che sottopongo al vostro esame si ispira alla esigenza di consentire, concretamente, al lavoratore la difesa dei suoi diritti previdenziali ed assistenziali in sede di controversia giudiziaria e precisamente in relazione all'onere delle spese di giudizio.

La normativa attualmente in vigore considera il procedimento giudiziario in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria alla stessa guisa del procedimento civile, con la conseguenza che l'onere delle spese in genere segue la soccombenza ed in specie l'anticipazione dell'onorario al consulente tecnico, richiesto nei giudizi in cui si controvertano questioni di natura sanitaria, resta a carico della parte attrice che è sempre, per evidenti motivi, il lavoratore.

Questa regolamentazione discende dagli articoli 459 e segg. del C.P.C. che non diversifica, come ho già detto, il processo in materia previdenziale dal processo comune.

Tale situazione pone il lavoratore in condizioni di notevoli difficoltà quando il suo diritto previdenziale non viene riconosciuto, o non viene riconosciuto per intero, in sede amministrativa. Infatti egli è costretto, anche se convinto del suo buon diritto, a tenere presente, prima di iniziare la causa, il rischio della soccombenza che lo espone a far fronte ad un onere non solo non indifferente, ma nella maggior parte dei casi addirittura insostenibile. Inoltre, il lavoratore, a rigore,

deve anticipare, ove non lo faccia l'Istituto assicuratore, l'onorario del consulente tecnico e questo costituisce ostacolo, per le difficoltà economiche in cui può trovarsi il lavoratore, al normale svolgimento del processo, quando, per il decorso del tempo, non diventi motivo di decadenza. Se poi si esamini più attentamente la situazione speciale in cui trovansi la parte attrice di questi giudizi si evidenzia la chiara posizione di inferiorità di questa rispetto a quello degli Istituti assicuratori, inferiorità che si riflette sia sul piano strettamente tecnico — il lavoratore sente la propria incapacità di lavoro e le proprie menomazioni, ma per esprimerle sul piano formale ha bisogno dell'assistenza del medico e dell'avvocato, mentre gli Istituti assicuratori dispongono, in seno alla loro organizzazione, di servizi medici e di servizi legali — sia sul piano economico, aggravato quest'ultimo dallo stato di sottoccupazione o di disoccupazione conseguente alla invalidità al lavoro.

Ciò è motivo, molte volte, di rinuncia, da parte del lavoratore, all'instaurazione della azione giudiziaria intesa a perseguire anche in quella sede il conseguimento del proprio diritto. Tengo a sottolineare che questo non può inquadarsi nel sistema generale che fa seguire le spese alla soccombenza sia per non accollare oneri finanziari alla parte vittoriosa, sia come remora alla litigiosità giudiziaria. Questo stato di cose dimostra la sussistenza di una carenza legislativa che lascia privo di

attuazione il disposto dell'articolo 38 della Costituzione Repubblicana. Tale norma detta: « Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano prevenuti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato ».

Come possiamo ritenere di eseguire il dettato della Costituzione quando vediamo quali pesanti barriere possono essere fraposte fra il lavoratore ed il suo diritto previdenziale!

Pertanto, invito gli onorevoli colleghi a prendere in esame in spirito di assoluta obiettività la presente proposta di legge di cui passo ad illustrare il contenuto.

Nel primo articolo è previsto che il lavoratore che agisce in giudizio, qualora ne risulti soccombente, può essere condannato al solo pagamento delle spese effettive di causa, mentre non debbono essergli accolti gli onorari ed i diritti di avvocati e procuratori.

Premetto che la normativa precedente all'attuale codice di procedura civile prevedeva la costituzione delle Commissioni Arbitrali composta anche di due sanitari per le vertenze aventi ad oggetto l'accertamento di invalidità. Le spese per i giudizi dinanzi alle Commissioni arbitrali erano (articolo 132 del regolamento n. 1422/1924) poste a carico della allora Cassa nazionale per le assicurazioni sociali. Anche nella disciplina procedurale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, era stabilito che due esperti medici fossero chiamati a far parte del Collegio giudicante (articolo 5 del regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765). Tali norme venivano dettate dalla esigenza sociale di ridurre le spese a carico dell'assicurato.

In tal modo restava accollata alla parte attrice soltanto una modica spesa consistente nella esazione di diritti per le sentenze delle Commissioni arbitrali. Questa regolamentazione dell'azione giudiziaria costituiva una coerente prosecuzione dell'azione amministrativa complementare gratuita, improntate entrambi al criterio della minima spesa per il lavoratore.

Con l'entrata in vigore del Codice di procedura civile del 1942 l'unificazione dei procedimenti ha condotto sullo stesso piano delle comuni azioni civili l'azione in materia previdenziale.

L'esperienza fin qui seguita ha ampiamente dimostrato come la regolamentazione in atto sia insufficiente agli scopi cui deve essere preordinata e, pertanto, si rende necessario fare il punto sulla situazione.

Il lavoratore soccombente, come ho già detto, è condannato al pagamento degli onorari e diritti di avvocato e procuratore alla parte vittoriosa. Ma qui occorre osservare che gli Istituti assicuratori per provvedere alla loro costituzione in giudizio non sono costretti ad avvalersi dell'opera di liberi professionisti ai quali debbano pagare la parcella. Infatti negli organici degli Istituti assicuratori sono compresi i servizi legali i quali, fra l'altro provvedono alla difesa in giudizio degli Istituti stessi. Gli avvocati di tali servizi legali sono dipendenti degli Istituti e regolarmente retribuiti per le mansioni loro affidate. Da ciò si deduce che in effetti questi difensori legali degli Istituti assicuratori percepiscono già, in forma di stipendi, la remunerazione delle loro prestazioni giudiziarie e la relativa spesa è sostenuta dagli Istituti assicuratori che ne reperiscono i mezzi attraverso i contributi assicurativi corrisposti dai datori di lavoro e dai lavoratori.

In sostanza gli Istituti nel calcolare l'importo unitario del premio tengono ben conto del rischio nel suo complesso, ivi compresa — ben s'intende — la loro organizzazione e, quindi, la spesa per i vari servizi su cui essi si articolano per il loro funzionamento.

Chiarito questo aspetto del problema, risulta di tutta evidenza che le prestazioni professionali degli avvocati e procuratori degli Istituti vengono in realtà retribuite due volte dalle categorie produttive interessate: e cioè una prima volta attraverso la corresponsione dei contributi assicurativi da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori — fonte di finanziamento dello strumento assicurativo che provvede, in sede organizzativa degli Istituti, alla corresponsione delle retribuzioni al personale dipendente, fra cui anche gli avvocati e procuratori — ed una seconda volta in sede di rimborso degli onorari e competenze di avvocati e procuratori in sede di vittoria giudiziaria.

A tal punto si deve puntualizzare che secondo i principi comuni, in nessun settore lavorativo, autonomo o subordinato, è ammesso che per una unica prestazione sia corrisposta una doppia remunerazione. Ma, onorevoli colleghi, purtroppo questo si verifica proprio nella situazione che qui ci occupa e massimamente la doppia remunerazione a carico dello stesso settore produttivo.

Richiedo, pertanto, agli onorevoli colleghi di ponderare opportunamente la questione oggetto della presente ed in specie in riferimento al primo articolo della proposta fin qui illustrata.

Per quanto riguarda il secondo articolo della presente proposta giova una osservazione. La precedente legislazione, come ho già detto, prevedeva che il collegio giudicante si componesse anche di due esperti medici: per effetto di tali presenze si rendeva superflua la nomina del consulente tecnico.

Secondo l'attuale legislazione, invece, nei giudizi vertenti su questioni sanitarie il giudice, ai sensi dell'articolo 463 del codice di procedura civile già citato, deve essere assistito da un consulente tecnico, il cui onorario deve essere anticipato dalla parte attrice, cioè dal lavoratore.

Precisiamo che presso gli istituti assicuratori è invalso il criterio, contenuto entro certi limiti, di anticipare l'onorario al consulente tecnico, ma tale comportamento seguito *ad libitum* dell'istituto e non previsto da alcuna norma di legge come obbligatorio finisce con l'influenzare negativamente il consulente nei confronti del lavoratore. Non vogliamo con ciò ridurre la stima meritata dal-

la categoria dei consulenti la cui iscrizione nell'albo è garanzia di correttezza, ma resta per noi il dovere e l'esigenza di porre una legge che precisi gli obblighi e i diritti delle parti e che, eliminando elementi di discrezionalità, assicuri una condotta obiettiva da parte di coloro che sono chiamati ad esprimere una valutazione tecnica in questioni interessanti il delicato settore della previdenza sociale.

Pertanto, ritengo equa la formulazione dell'articolo, in base al quale è stabilito sempre l'anticipo dell'onorario del consulente tecnico a carico degli istituti assicuratori e, nel caso di soccombenza del lavoratore, il trasferimento di tale onere a carico del bilancio dello Stato.

Quanto precede vale ad illustrare i motivi che hanno determinato la presentazione di questa proposta di legge e le finalità che alla stessa si prefigge. A voi, onorevoli colleghi, il compito di esaminarla con senso di responsabilità e di giustizia con l'intento di ridimensionare entro i termini della evoluzione sociale il problema delle spese di giudizio in caso di soccombenza del lavoratore, gravoso per questo e contraddittorio per l'attuazione concreta della legislazione previdenziale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Per i giudizi regolati dagli articoli 459 e seguenti del codice di procedura civile in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria il lavoratore soccombente può essere condannato al solo rimborso delle spese di causa giustificate, con esclusione di onorari e diritti di avvocato e procuratore.

ART. 2.

L'onorario del consulente tecnico deve essere anticipato dall'istituto di assicurazione o di assistenza sociale convenuto in causa.

Qualora il lavoratore risulti soccombente l'onorario del consulente tecnico resterà a carico del bilancio dello Stato.

Alla copertura dell'onere di cui al comma precedente si provvede annualmente con una aliquota dello stanziamento nell'apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.