COMMISSIONI RIUNITE

GIUSTIZIA (IV) - LAVORO (XIII)

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 APRILE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA XIII COMMISSIONE BIAGGI

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 31

Disegno e proposte di legge (*Seguito della discussione*):

Modificazioni alle norme del codice di procedura civile concernenti le controversie di lavoro (524);

CACCIATORE ed altri: Modificazioni alle norme del codice di procedura civile in materia di controversie individuali del lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria (*Urgenza*) (903);

COCCIA ed altri: Modificazioni alle norme del codice di procedura civile concernenti le controversie di lavoro e le controversie in materia di assistenza e previdenza obbligatoria (966);

ALLOCCA e BERNARDI: Modifica al terzo comma dell'articolo 75 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario (1423);

GIRARDIN ed altri: Modifica alla legge 2 aprile 1958, n. 319, concernente l'esonero da ogni spesa e tassa per i giudizi di lavoro (1729) 31

PRESIDENTE 31, 39

COCCIA 34

PAZZAGLIA 32

La seduta comincia alle 17,15.

ROSSINOVICH, *Segretario della XIII Commissione*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati Bianchi Fortunato, Corti, Ferioli, Mancini Vincenzo, Pucci di Barsento, Tognoni, della XIII Commissione.

Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni alle norme del codice di procedura civile concernenti le controversie di lavoro (524); e delle proposte di legge Cacciatore ed altri: Modificazioni alle norme del codice di procedura civile in materia di controversie individuali de lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria (903); Coccia ed altri: Modificazioni alle norme del codice di procedura civile concernenti le controversie di lavoro e le controversie in materia di assistenza e previdenza obbligatoria (966); Allocca e Bernardi: Modifica al terzo comma dell'articolo 75 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario (1423); Girardin ed altri: Modifica alla legge 2 aprile 1958, n. 319, concernente l'esonero da ogni spesa e tassa per i giudizi di lavoro (1729).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 524 e delle proposte di legge Cacciatore ed altri n. 903, Coccia ed altri n. 966, Allocca e Bernardi n. 1423 e Girardin ed altri n. 1729, sulle controversie di lavoro.

Come i colleghi ricordano, nella seduta precedente abbiamo esaurito lo svolgimento

della relazione sul testo unificato elaborato dal Comitato ristretto. Dichiaro, quindi, aperta la discussione generale.

PAZZAGLIA. Ritengo di premettere ad un discorso, ovviamente generale, sulla riforma delle norme del codice di procedura civile riguardanti il processo del lavoro ed il processo in materia previdenziale, la considerazione che la esigenza più sentita in ordine al processo attiene ai tempi che oggi sono richiesti per giungere dall'inizio della controversia alla conclusione della medesima. Ciò avrebbe dovuto suggerire – e suggerisce, in via primaria – di far precedere alla modifica degli articoli concernenti le controversie del lavoro una revisione di tutto l'ordinamento giuridico e del funzionamento degli organi giudiziari ai quali deve essere prevalentemente ascritta la causa del ritardo nell'*iter* processuale. Secondo il mio punto di vista si erra operando nel campo del diritto (e soprattutto del diritto processuale) attraverso riforme parziali (è recente l'introduzione di piccole riforme del codice di procedura civile e del codice di procedura penale), introducendo quindi in questo modo dei riti che si collocano male – mi si perdoni questo termine forse non esatto – nel quadro di istituti processuali diversi che, tra l'altro, costituiscono la guida generale nell'applicazione della legge.

Fatta questa breve premessa, mi soffermerò – seguendo le linee della relazione che ho letto con molta attenzione – su alcuni argomenti di carattere generale sul testo predisposto dal Comitato ristretto.

Inizierò dalla materia del rito speciale, evitando di entrare nei particolari ed occupandomi, quindi, della questione in senso generale.

La modifica dell'articolo 429 è stata proposta dal Comitato ristretto su un testo che modifica una proposta precedente dello stesso Comitato. Tale articolo, oltre che prevedere tra le materie di controversie individuali di lavoro quelle che erano già comprese nel testo vigente del codice di procedura civile, contempla, al punto terzo, determinati « rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato ».

I colleghi mi insegnano che sulla competenza decide il giudice senza compiere istruttoria: per cui, la sola eccezione del convenuto, il quale opponga che il rapporto non può inquadrarsi nella categoria indicata, e cioè in quella per la quale è stabilita la competenza speciale, comporta il trasferimento ad altro giudice. Una formulazione generica di questo tipo – sostitutiva, come detto, di una precedente proposta che comprendeva, fra i rapporti per i quali si procede col rito speciale, anche i rapporti di agenzia – favorisce il sorgere di questioni di competenza.

Il legislatore non può esprimersi in termini non chiari, in quanto in tale modo favorisce il sorgere di questioni pregiudiziali (si tratta infatti di pregiudiziali) relative alla competenza.

La competenza sarà perciò stabilita soltanto dal consenso delle parti e non dalla volontà del legislatore, dato che la formulazione in questione è particolarmente incerta. Si è anche voluto escludere, dalla competenza in materia di lavoro, il rapporto di pubblico impiego, e il relatore a questo proposito fa riferimento ad alcune norme costituzionali, le quali stabilirebbero (se non una riserva) una specifica competenza del Consiglio di Stato per quanto attiene la giustizia amministrativa e l'attribuzione della competenza stessa.

In altre sedi e in occasione di discussioni su questo tema ho già espresso alcune considerazioni; desidero oggi farne una che fa riferimento ad alcune decisioni del Parlamento: nel corso dell'*iter* di alcune norme della riforma burocratica sono state introdotte (se pur con posizioni non accolte da tutti) alcune modifiche al contenuto del rapporto di pubblico impiego tali da farci ritenere che la strada che verrà seguita in futuro sarà proprio quella della contrattazione collettiva. Non voglio dire se questo sia bene o male: dico che la *ratio* di un indirizzo di questo tipo si deve collegare anche alle modifiche di competenza per quanto riguarda le vertenze in materia di rapporti pubblici di lavoro.

In sede di riforma dobbiamo considerare se la ipotizzata riserva corrisponda o meno alle esigenze di tutela degli interessi delle parti e di chi ha un rapporto di pubblico impiego; dobbiamo anche considerare se non vi sia altra strada della riforma di carattere costituzionale. Dobbiamo renderci conto che esiste l'esigenza di riformare determinati istituti allo scopo di eliminare i difetti degli istituti stessi e dare quindi una soluzione definitiva al problema.

Per quanto attiene il rito, la relazione – che è senza dubbio pregevole – mi sembra si possa definire ottimistica e non realistica. Si è detto che occorre accelerare i tempi: ma fino a che punto si possono accelerare i tempi con

il rito che si vuole introdurre? Attualmente i termini di comparizione davanti al pretore sono di « tre giorni liberi », mentre con la formula scelta dal Comitato distretto si giunge ad ampliare notevolmente tali termini, specialmente per le controversie di modesto valore. Sappiamo inoltre che, in pratica, i rinvii continueranno secondo i criteri attuali se la struttura giudiziaria non consentirà di accelerare, sostanzialmente, l'*iter* del processo. Tutto questo naturalmente perché mancano norme precettive che impongono il rispetto dei termini scelti dal Comitato ristretto.

Per quanto riguarda la scelta della competenza pretorile per le controversie in materia di lavoro, desidero evidenziare che nella relazione si sostiene l'opportunità di tale scelta per consentire una specializzazione del giudice del lavoro.

A mio avviso, la specializzazione del giudice del lavoro non è possibile specialmente nelle piccole preture, dove il pretore è giudice civile, amministrativo, penale, eccetera. Si deve anche tenere presente che il notevole carico di lavoro delle preture non consentirà al pretore di prepararsi specificamente su queste controversie; forse questa specializzazione sarà possibile per le preture più importanti, nelle quali è possibile affidare a singoli magistrati l'incarico di trattare specifiche materie. Il pretore ha, in genere, un grado non più elevato del giudice aggiunto, e si tratta, cioè di magistrato che ha superato soltanto la prima fase della sua esperienza professionale.

Anche ciò comprova che il problema di fondo resta quello delle strutture giudiziarie e che la riforma dei codici può essere adottata con effetti validi soltanto quando esistano strutture giudiziarie idonee a realizzarla. Senza voler fare elogi o critiche, certamente possiamo dire che tutto il codice del 1942 non è stato applicato, perché, per applicarlo, era necessario avere una struttura diversa da quella che c'era.

Aggiungerò che non facile che la soluzione di questi problemi che stanno a monte della riforma possa essere realizzata con l'attuazione delle norme transitorie che costituiscono l'ultima parte del testo del Comitato ristretto. Di più, le norme transitorie producono, sostanzialmente, un declassamento dei giudici, per effetto della riduzione degli organici delle corti d'appello e l'affidamento delle funzioni di magistrato di tribunale a magistrati di più modesto grado.

Passando ora a considerare le controversie in materia di assistenza e di previdenza obbligatoria, rilevo che la scelta del pretore quale giudice competente in materia di controversie di lavoro individuali e del tribunale quale giudice competente in materia di controversie riguardanti l'assistenza e la previdenza non sembra rispondere in modo sodisfacente ai criteri indicati nella relazione, specie per quanto riguarda la pretesa maggiore competenza del tribunale, e contrasta con la tesi invece sostenuta per la competenza. Ritengo piuttosto che su questa scelta gravino due ordini di pressioni che, ammantandosi di ragioni apparentemente valide, in realtà tendono ad affermare interessi che non sono meritevoli di considerazione.

Si tratta, in primo luogo, della pressione degli istituti previdenziali, e, in secondo luogo, di quella dei patronati e dei loro legali, che non vogliono perdere lucrose posizioni di monopolio con la distribuzione delle cause che la scelta del pretore anche nella materia della previdenza sociale comporterebbe.

Se i processi venissero distribuiti, invece, anche alle preture, cesserebbero le posizioni di monopolio (che hanno portato alcuni studi professionali ad ottenere in un anno liquidazioni per centocinquanta milioni) e cesserebbero i finanziamenti che derivano dal monopolio dei processi in materia di previdenza.

La litigiosità in materia di assistenza e previdenza dovrebbero ridursi a seguito della riforma previdenziale del 1969 – e dico « dovrebbe » proprio per esprimere i dubbi che ho al riguardo – mentre la norma che concede il ricorso all'autorità giudiziaria senza nemmeno adire le vie amministrative comporterà un negativo aumento della litigiosità, come sottolinea giustamente anche il relatore.

Il tentativo di conciliazione per le controversie di lavoro è, a mio avviso, un istituto importante al fine della riduzione della litigiosità, anche perché si forma un titolo esecutivo nel momento in cui viene raggiunto un accordo. In realtà, dopo che viene esperito il tentativo di conciliazione, le liti si riducono soltanto a quelle effettivamente necessarie. Dirò di più: la possibilità della rappresentanza o dell'assistenza dei lavoratori da parte dei sindacati dei lavoratori e degli imprenditori da parte dei rappresentanti delle organizzazioni dai datori di lavoro favorisce la transazione nella maggior parte dei casi. Infatti, l'organizzatore sindacale, sia egli rappresentante dei lavoratori o dei datori di lavoro, è in grado di illuminare la parte sulle

conseguenze che potrebbero derivare dal mancato raggiungimento di un accordo. Se questo tentativo di conciliazione fosse reso obbligatorio, si determinerebbe il ritardo di qualche giorno o di qualche mese nell'inizio della controversia, ma si addiverrebbe molto più facilmente ad una soluzione di essa. Faccio rilevare, a questo proposito, che molto spesso in giudizio non si riesce a raggiungere un accordo tra le parti soprattutto in conseguenza dell'onere delle spese giudziiarie.

L'articolo 24 della Costituzione, al primo comma, recita: « Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi ». Esso esclude, quindi, l'ipotesi di obbligatorietà dell'arbitrato: infatti, se l'arbitrato fosse reso obbligatorio, non verrebbe rispettata la norma costituzionale che ho appena ricordato. Ma ciò significa che non è valida la clausola compromissoria nei contratti collettivi, o significa qualcosa di più? La *ratio* di tale giustificazione credo si possa individuare nella natura giuridica dell'attuale contratto collettivo, cioè nella limitata efficacia di esso nei confronti del lavoratore e dei datori di lavoro. Su questo argomento desidero « lanciare » una tesi che poi riprenderò in esame al momento opportuno, cioè in sede di discussione degli articoli: a me pare di poter fin da ora ipotizzare che unica clausola compromissoria valida sia l'accordo raggiunto all'atto dell'insorgere della controversia, tendente a devolvere la controversia stessa all'arbitro. Ciò, ripeto, come conseguenza della natura giuridica dell'attuale contratto collettivo, della sua limitata efficacia nei confronti dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Svolte queste considerazioni con la brevità con la quale alcuni argomenti debbono e possono essere trattati, credo che le linee di una riforma potrebbero essere indicate con le seguenti considerazioni. Non tanto la struttura del processo, ma la durata e il suo costo dovranno essere disciplinati diversamente (questi progetti di riforma, tuttavia, attengono non tanto al processo quanto piuttosto all'ordinamento giudiziario). Il lavoratore non può attendere un giudizio lento ed inoltre non dovrebbe avere necessità di intraprendere una azione giudiziaria per tutelare i propri diritti. Purtroppo, la situazione attuale non offre al lavoratore, per raggiungere questo obiettivo, altra strada che quella dell'azione giudiziarai; inoltre, essa sottopone alla nostra attenzione altre questioni quali l'efficacia del contratto, la vigilanza sull'applicazione del contratto stesso, la giustizia sollecita nei casi – che debbono costituire l'eccezione – in cui occorra adire il magistrato.

La nostra posizione in ordine a queste riforme, quindi, è quella che emerge dalle considerazioni qui svolte: noi vi partecipiamo senza pregiudiziali di fondo, ma con spirito critico e con la volontà di dare anche alla realizzazione di strumenti che si collocano a valle di quelli fondamentali la struttura più idonea a sodisfare esigenze di una giustizia che non deve essere indicata come « vera » e ancor meno con altri aggettivi, in quanto lo aggettivo non aggiunge nulla al concetto di giustizia stessa, anzi la giustizia non tollera aggettivazioni.

COCCIA. Noi riteniamo che dal vecchio disegno di legge Gonella al presente testo molta strada si sia fatta, così come riteniamo che oggi le nostre due Commissioni siano in tempo utile per evitare la bruciante, amara esperienza della passata legislatura, tenendo presenti i limiti propri del provvedimento esaminato allora ed il carattere, invece, profondamente diverso che ispira il testo oggi al nostro esame.

Noi siamo in presenza non di una novella qualsiasi, ma di un progetto di legge quantitativamente e qualitativamente diverso, ancora privo, però, del carattere di vera e propria riforma.

Credo sia opportuno ricapitolare in questa sede le posizioni che si sono contrapposte nel corso degli anni passati in ordine alle linee di tendenza riformatrice del processo di lavoro. Esse sostanzialmente sono tre: quella (sostenuta anche da noi) che riteneva si dovesse ricercare una soluzione nell'ambito della giustizia statuale, avendo come oggetto la lotta per il diritto; quella che, al contrario, sottolineando le disfunzioni dell'attuale sistema di tutela giurisprudenziale, si rifugiava nella giustizia privatistica, attorno alle tesi, sia pure suggestive, del pansindacalismo, alle quali noi certamente non aderiamo e che hanno come oggetto la composizione di interessi che tende a tradursi in lesione della indisponibilità dei diritti dei lavoratori; infine, quella che mira – o mirava – semplicemente a realizzare un sistema di giustizia razionalizzata, una giustizia sbrigativa, indipendente dai risultati in rapporto agli interessi ed ai diritti dei lavoratori.

Ora, senza dubbio, le posizioni di sfiducia nei confronti dell'attuale sistema di giustizia del lavoro nascono e traggono la loro legittimità soprattutto dai tempi lunghi, costi cre-

scenti e dai risultati che vanificano la tutela dei diritti stessi dei lavoratori, anche se noi non abbiamo mai mancato di mettere in rilievo che, in questo panorama di disfunzione, la giustizia statuale ha pur dato dei risultati consistenti sul piano della tutela della indisponibilità dei diritti dei lavoratori. Comunque, il testo che noi oggi stiamo esaminando, sostanzialmente, secondo noi, mira a rendere il sistema democratico e in pari tempo efficiente e a salvaguardare tutte le implicazioni dell'articolo 24 della Costituzione.

Il testo illustratoci dal presidente del Comitato ristretto presenta delle novità positive, specialmente per quanto riguarda il processo, orale e concentrato, essendo stata recepita la nostra proposta, e che può essere destinato ad avere un carattere propulsivo e stimolante anche ai fini della più generale riforma del processo civile. Naturalmente, dobbiamo dare una risposta ai problemi politici e tecnici che si aprono.

Da parte nostra non possiamo non condividere l'osservazione che questo nuovo rito si cala in strutture vecchie; abbiamo infatti un ordinamento giudiziario decrepito, autoritario e fatiscente, ma non si può attendere di poterlo radicalmente modificare per intero. Il nuovo rito costituisce una parziale, ma necessaria riforma. Pertanto in questa discussione viene in primo luogo in considerazione il rapporto tra giudice e procedura, che si presenta come preliminare, e dal quale scaturiscono tre gruppi di questioni.

In relazione alla prima questione, ricordo che la nostra proposta di legge mirava alla creazione di una sezione specializzata alla quale partecipassero dei cittadini idonei estranei alla magistratura. Nella discussione che si è avuta in Comitato ristretto è prevalsa, però, la soluzione che risponde alla logica delle ultime indicazioni del legislatore: cioè si è giunti alla scelta del pretore per l'individuazione del nuovo giudice in materia di lavoro e del tribunale, organo non monocratico ma ancora collegiale, per l'appello.

Questa soluzione è stata in parte imposta anche dallo stato di necessità; e, per parte nostra, vogliamo considerarla transitoria, appunto per lasciare aperta la porta a soluzioni più organiche, quando ci troveremo nell'ambito della riforma dell'ordinamento giudiziario, riforma che realizzerà i precetti degli articoli 102 e 106 della Costituzione, e nella quale dovremo attuare un intervento più largo di giudici laici anche elettivi che siano legati alle varie componenti della società civile.

Certamente, per passare alla seconda serie di questioni, non possiamo passare sotto silenzio che esiste una disparità, per quanto riguarda gli organi giudicanti, tra controversie di lavoro e controversie presidenziali. Si tratta di una questione sulla quale ritorneremo, per misurarci su quello che è stato dibattuto allo interno del Comitato ristretto e sulle conclusioni delle indagini (che hanno preceduto tale discussione) fatte con i sindacati e con i patronati. Questi ultimi sono articolati in uffici che hanno sede essenzialmente nei capoluoghi di provincia, e dai patronati stessi è stata prospettata l'esigenza di poter continuare a svolgere la loro attività di tutela dei lavoratori entro i loro rispettivi centri. È stata anche sostenuta l'esigenza di mantenere, attraverso il tribunale, una certa unicità di giurisdizione e di orientamento quanto ad alcuni criteri fondamentali.

Riteniamo che queste preoccupazioni abbiano senza dubbio fondamento, ma riteniamo anche che sia possibile trovare una soluzione armonica e uniforme. Si tratta, comunque, di una questione sulla quale le Commissioni debbono pronunciarsi.

Per ultimo ritornando alla questione della competenza, debbo rilevare che si deve continuare a fare altri sforzi al fine di raggiungere lo scopo di ricondurre tutte le controversie di lavoro al giudice del lavoro. La questione più dibattuta è stata quella di come ricondurre al giudice del lavoro le controversie che hanno per protagonisti i titolari di un rapporto di pubblico impiego. Bisogna cercare di uscire dalla situazione in cui attualmente si trovano i pubblici dipendenti, i quali sono costretti a presentare ricorso del Consiglio di Stato. L'esperienza ci fa rilevare che oggi sono centinaia i casi che non riescono a trovare adeguata tutela, specialmente per gli alti costi, al che si deve aggiungere il problema rappresentato dalle insufficienti garanzie di imparzialità degli organi giudicanti.

Sono cose che conosciamo tutti. Al riguardo, certamente non si poteva restare nella posizione inizialmente assunta dal Governo, ovvero nella posizione assunta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, in quanto ritengo particolarmente necessario il trasferimento al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie di lavoro di tutti i dipendenti degli enti pubblici – e non soltanto degli enti pubblici economici –, non potendosi ritenere accettabile l'attuale giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato, che il testo del Comitato mantiene in vita soltanto per i

dipendenti dello Stato e degli enti locali territoriali.

Sappiamo, d'altra parte, quale disputa è provocata dalla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi: è comunque preferibile questa distinzione piuttosto che permanere in un sistema che non tutela i pubblici dipendenti. Per questo riteniamo che con legge ordinaria e alla luce dell'articolo 103 della nostra Costituzione, il legislatore possa attribuire al giudice del lavoro la cognizione dei diritti soggettivi che riguardano i pubblici dipendenti di ogni ordine e grado.

La soluzione che è stata adottata è, a nostro avviso, una soluzione intermedia che introduce una differenziazione non sodisfacente; e non tanto per il rilievo costituzionale quanto per la disparità che verrebbe ad attuarsi nel trattamento, ad esempio, di un pubblico dipendente di un consorzio agrario e un pubblico dipendente di un comune.

Quanto all'adempimento da parte della pubblica amministrazione, dobbiamo tutti convenire che non è una difficoltà; ma è solo ed esclusivamente un problema politico.

Un'altra questione che merita una particolare attenzione delle Commissioni è rappresentata dal fatto che il rito che abbiamo scelto non si estende a talune controversie che riguardano il settore agrario, regolato da leggi speciali. Intendo riferirmi alle controversie in materia di leggi di proroga nel settore mezzadrile, in regime di colonia parziaria, di affitto eccetera. In effetti, non nascondo che esistono dei problemi di fronte ai quali il Comitato ristretto ha ritenuto di salvaguardare le leggi speciali che regolano il contenzioso, seppure ritengo che questo rito debba governare anche le controversie nel settore agrario.

Passando ad illustrare le questioni che si imperniano sul processo, voglio fermarmi solo brevemente sull'istituto della conciliazione stragiudiziale, che, a nostro avviso, ha un valore che non deve essere sottovalutato. Del resto, sappiamo che la conciliazione stragiudiziale è ampiamente praticata e copre una larga fetta delle controversie. Ci sembra, però, che, dobbiamo prevedere una facoltà di impugnazione di tale conciliazione, altrimenti si viene a creare un sistema di disparità che non è accettabile.

Sul piano del processo vero e proprio, un grande rilievo acquista l'osservanza assoluta e scrupolosa dei termini previsti, che devono essere perentori, sia per quanto riguarda la data della discussione del ricorso sia per quanto riguarda il rinvio eccezionalmente dipendente da esigenze istruttorie. Venendo meno questo requisito, verrebbe meno la rapidità del nuovo processo, particolarmente importante nelle controversie aventi per oggetto il credito del lavoratore subordinato, oppure il diritto a pensione del lavoratore stesso, che non solo è il contraente più debole ma è titolare di diritti particolarmente meritevoli di tutela in quanto derivanti dal fondamento pubblico del lavoro nel nostro sistema costituzionale.

Pertanto la *ratio* di questo processo deve essere quella di una giustizia che reintegri la posizione economica e sociale del lavoratore con rapidità ma non con sbrigatività.

Infatti, la posizione del lavoratore nel processo deve essere privilegiata, in un contesto processuale influenzato dagli attuali rapporti di classe, al fine di raggiungere approdi di giustizia sostanziale in rapporto a quanto disposto dagli articoli 3, 35 e 36 della Costituzione.

Quanto alla prima udienza, condivido la illustrazione che ne ha fatto il presidente del Comitato ristretto e ritengo che in essa noi potremmo introdurre anche la possibilità di integrazione in rapporto alle diverse posizioni delle parti; così come è necessario addivenire alla individuazione più semplice del convenuto, superando gli ostacoli che oggi vi si frappongono.

Inoltre, noi siamo per la difesa di alcuni istituti processuali che riteniamo di grande importanza e che noi stessi abbiamo proposto.

Innanzitutto vorrei accennare all'accesso al luogo del lavoro, istituto il cui valore è stato minimizzato in sede extraparlamentare: esso consiste nella possibilità di accedere al luogo del lavoro – anche su richiesta del lavoratore – per raccogliere prove al fine di poter ricostruire ad esempio la prestazione e la qualifica del lavoratore stesso nell'ambiente in cui questi opera. Questo istituto, come ripeto, oggi è pertroppo disatteso nel nostro sistema giudiziario.

Del pari, riteniamo sia di grande rilievo il parere della organizzazione sindacale che ha stipulato il contratto e del patronato sulla controversia, come ulteriori elementi di valutazione e quindi di formazione del convincimento del giudice.

Per quanto riguarda poi il giudizio di appello, noi ribadiamo e difendiamo il nostro concetto già affermato in sede di Comitato ristretto.

Inoltre, quanto alla possibilità di presentazione di memorie nel corso del processo orale, non dobbiamo nutrire preoccupazioni circa il fatto che ciò possa realizzare un ritorno al-

l'antico: perché, eventualmente, il ritorno all'antico si verificherebbe proprio nella direzione che io indicavo precedentemente, e cioè nel ribaltamento dei termini perentori del processo. In questo senso, noi difendiamo la pronuncia orale che non deve suscitare – a nostro giudizio – alcuno scandalo, proprio del formalismo, come deviazione professionale.

Un altro punto che vorrei sottolineare riguarda la immediata esecutorietà della sentenza di primo grado e il discutibile temperamento apportato circa la possibilità di pretendere una cauzione, o una sospensione della esecutorietà della sentenza di primo grado, allorché si possa accertare l'esistenza di un danno irreparabile, ciò che potrebbe vanificare questo passo in avanti compiuto. Questo è il punto decisivo nella ricostruzione della situazione patrimoniale del lavoratore per meglio sconfiggere le posizioni defatigatorie di cui oggi largamente usufruisce il convenuto attraverso l'impugnazione.

Altrettanto importanti noi riteniamo le nuove norme sul rapporto tra controversie giudiziarie in materia previdenziale ed assicurativa e relativi ricorsi amministrativi il cui esperimento è condizione di procedibilità; ma noi siamo del parere che questa nostra legge debba pur prevedere delle norme transitorie che facciano salvi i procedimenti sui quali non si sia avuta ancora una pronunzia secondo le norme vigenti. Attraverso la improponibilità, oggi, infatti, si è leso spesso il diritto alla pensione e altri diritti inderogabili dei lavoratori.

Quanto poi al silenzio-rifiuto degli istituti previdenziali, dobbiamo cercare di realizzare una saldatura tra queste nuove norme e le norme del recente riordino pensionistico, tenendo presente che la gestione degli istituti previdenziali (i quali un tempo costituivano semplicemente la controparte della pubblica amministrazione ed oggi sono amministrati dai lavoratori) ha assunto un carattere diverso, e quindi possono stabilirsi dei rapporti diversi. Certamente, in proposito, si presentano esigenze che si ricollegano alla normativa generale del processo civile.

Vi è, infine, a mio parere, un nucleo di norme che costituisce la chiave per risolvere i problemi del processo del lavoro: mi riferisco alle norme d'attuazione e generali. In primo luogo, ricordo quella attinente all'istituto dell'arbitrato. Noi riteniamo positivo il fatto che il Comitato ristretto abbia respinto la proposta tendente ad introdurre l'arbitrato obbligatorio. Infatti, una simile disposizione avrebbe leso in maniera gravissima l'articolo 24 della Costituzione e il diritto di adire il magistrato e praticamente avrebbe annullato quella che noi riteniamo la lotta per il diritto, sollevando un problema molto serio. Noi siamo invece in presenza della modifica all'articolo 808 del codice di procedura civile, con riferimento alla quale dobbiamo chiarire che il Comitato ristretto ha inteso approvare la modifica dell'articolo ricordato relativamente al secondo comma: il primo comma non si riferisce assolutamente alla materia regolata dagli articoli 429 e 459 del codice di procedura civile.

Noi abbiamo legittimato l'inclusione della clausola compromissoria nei contratti collettivi di lavoro a precise condizioni: e cioè che essa non arrecasse pregiudizio alcuno alla volontà di adire il magistrato ordinario, e che il lodo arbitrale fosse impugnabile per nullità, per violazione di norme di diritto o di norme contrattuali; ci siamo inoltre dichiarati favorevoli alla estensione dell'impugnazione anche alla falsa applicazione di legge. Noi riteniamo che spetti alle confederazioni sindacali il compito di istituzionalizzare il rito arbitrale di gestione della clausola compromissoria. Al riguardo, dico che non condivido l'affermazione che il divieto di compromettere ad arbitri sia un omaggio al principio di autorità: esso è una forma di tutela più rigida dell'indisponibilità dei diritti dei lavoratori.

Altra questione alla quale attribuiamo grande importanza è quella relativa all'interesse sulle somme che il lavoratore deve percepire. A tale proposito, dobbiamo tenere presente che oggi il lavoratore è colpito in due modi: con la lungaggine del procedimento, che dà luogo alla svalutazione del suo credito monetario, e con il basso interesse che rappresenta uno degli incentivi maggiori alla insolvenza da parte del datore di lavoro. Su questo punto riteniamo che si sia fatto un passo avanti aumentando il tasso d'interesse; ma ciò non è ancora sufficiente, poiché bisogna affrontare più a fondo il problema della svalutazione del credito. Occorre far risalire, infatti, il computo degli interessi dal momento in cui è maturato il diritto e non dal momento in cui inizia il procedimento (a questo riguardo preannuncio che presenteremo emendamenti).

Altro aspetto positivo è quello della gratuità del giudizio, che bisogna rendere piena ed assoluta, come è stato giustamente rilevato dal Presidente del Comitato ristretto. Sappiamo tutti che, malgrado la legge del 1958, non si è ancora arrivati a questa realizzazione. I vari ministri di grazia e giustizia

che si sono succeduti hanno sostenuto che vi sono una serie di « diritti » che rappresentano il nodo del problema. Occorre anticipare allo erario queste spese e il solo limite alla gratuità deve essere rappresentato da casi di domande palesemente infondate.

Affinché diventi realtà questo regime fiscale abbiamo bisogno non soltanto di dire che « il Governo è autorizzato con decreto ad apportare variazioni di bilancio », bensì bisogna arrivare a scelte politiche, ad un impegno di spesa reale. Senza di ciò, tutto resterebbe una mera affermazione; qui indubbiamente il ministro di grazia e giustizia deve dare una risposta precisa, perché occorre stanziare un capitolo di spesa che sia idoneo a realizzare lo scopo prefisso. Da parte nostra, dobbiamo trovare il modo di integrare il testo del provvedimento proprio per impegnare concretamente il Ministero: altrimenti la gratuità per il lavoratore si tradurrebbe in una beffa. Uno studio sul costo della giustizia effettuato dai professori Pace, Palomba e Castello, dimostra che, per una controversia di 37.219 lire, si ha una media ponderata di spese pari al 139 per cento. È quindi evidente che ci troviamo di fronte ad un problema reale di spesa, e non ci tranquillizza l'atteggiamento del nostro ministro di grazia e giustizia; il Ministero è ancorato ad un bilancio di 300 miliardi circa ossia lo 0,5 per cento del bilancio dello Stato: qualcosa di sproporzionato rispetto agli impegni di riforma del legislatore.

Per quanto riguarda le norme di attuazione, potrebbe avere un certo fondamento la battuta detta da qualche critico che si tratta di una cosa troppo bella per essere vera. Certamente, questo nuovo processo non autorizza una sagra dell'ottimismo e bisogna rimanere con i piedi per terra. Qui si impone una politica giudiziaria che attenga sia alle persone, sia agli uffici e in prospettiva specie della riforma dell'ordinamento giudiziario. Diversamente, questa legge naufragherebbe e si altererebbe lo squilibrio con la modifica dell'articolo 808 e si vanificherebbe il precetto dell'articolo 24 della Costituzione.

Per questo diciamo che noi, del gruppo comunista, non avvertiamo ancora la consapevolezza da parte soprattutto del ministro di grazia e giustizia, mentre diamo atto al ministro del lavoro di aver seguito con attenzione i passi di questo provvedimento. Sollecitiamo quindi una risposta del ministro di grazia e giustizia in merito a questo suo atteggiamento ed esigiamo un esame previsionale delle conseguenze dell'introduzione del nuovo processo.

Rileviamo, inoltre, che occorre tenere presente l'esigenza di potenziare gli uffici con attrezzature adeguate e con personale idoneo (dal momento che sono proprio gli uffici che fanno camminare il processo). Dico tutto questo per sottolineare che è necessario formulare delle valide norme transitorie, che salvaguardino l'efficacia pratica del provvedimento. Basta considerare il termine dei 40 giorni per la prima udienza per rendersi conto della situazione. In questi giorni è bastato dirottare 15 cancellieri al tribunale dei minori per rischiare di bloccare l'accertamento penale relativo all'ONMI. Occorrono nuovi organici per i giudici, i cancellieri e i dattilografi, nonché l'introduzione di moderne macchine per la riproduzione meccanica.

Di qui dunque la necessità di decisioni radicali, ma soprattutto mature, che abbiano il carattere della contestualità rispetto all'entrata in vigore della presente legge, anche perché essa non diventi una « lustra ».

Queste sono le scelte politiche che attengono al Governo – e in maniera particolare al Ministero di grazia e giustizia – e che garantiscono la fruibilità di questo processo; su di esse noi misureremo la volontà politica del Governo e ne trarremo condizionamento per il nostro stesso atteggiamento.

Noi auspichiamo pertanto un prolungamento di sei mesi del termine dei giudizi in corso, per la loro distribuzione ai nuovi giudici e al fine di uno scaglionamento razionale affinché il rito entri in vigore. Parimenti, mentre insisteremo per respingere la soluzione di mandare ad esaurimento le cause pendenti, intendiamo rafforzare alcune misure che sono state presentate quali la riduzione degli organici dei magistrati di appello di un numero pari a quello dei magistrati addetti alle sezioni del giudice del lavoro, la fissazione del termine del 31 luglio per la relazione sull'incremento del contenzioso e sulle pendenze, e del 30 settembre per l'adeguata assegnazione dei magistrati.

In questo ambito si muovono alcuni degli emendamenti che il nostro gruppo ha presentato e che trovano conforto in un comunicato delle tre confederazioni del lavoro – CGIL, CISL, UIL – del 1° aprile 1971. Il Comunicato afferma: « Le segreterie della CGIL, CISL e UIL, presa visione delle proposte elaborate dal Comitato ristretto per la revisione delle norme relative alle controversie individuali di lavoro e in materia di previdenza e di assistenza obbligatoria, sollecitano una rapida approvazione da parte delle Commissioni riunite giustizia e lavoro. Le scriventi confederazioni rilevano

che il progetto accoglie numerose istanze avanzate dalle organizzazioni dei lavoratori, anche se non realizza pienamente l'auspicata partecipazione dei sindacati all'amministrazione della giustizia del lavoro. In particolare risultano accolte alcune richieste riguardanti una trattazione più rapida delle controversie con particolare riferimento alla competenza del giudice in primo grado, alla oralità del procedimento, alla fissazione di termini brevi per gli atti processuali e all'adeguamento degli uffici giudiziari alla nuova struttura del processo del lavoro. A tale proposito si rileva però che nel testo elaborato, mentre si prevede l'adeguamento degli organici dei magistrati addetti alle varie sedi giudiziarie, non è prevista alcuna norma per l'ampliamento degli organici degli altri addetti agli uffici, quali i cancellieri, gli ufficiali giudiziari, eccetera. Per questo attiene alla modifica dell'articolo 808 del codice di procedura civile, relativo alla clausola compromissoria nei contratti collettivi e all'ammissione della procedura arbitrale, le confederazioni dei lavoratori ritengono che debba essere mantenuto il divieto esplicito del compromesso individuale. Al fine di evitare espedienti dilatori atti a svuotare di qualsiasi efficacia pratica le nuove procedure, le confederazioni dei lavoratori ritengono che si debba modificare l'ultimo comma del secondo articolo delle norme generali di attuazione, nel modo seguente: " La sentenza arbitrale è soggetta all'impugnazione per nullità e può essere impugnata dal lavoratore anche nei casi di violazione di norme di diritto o di contratti collettivi ed accordi economici di qualunque natura che prevedono diritti inderogabili " ».

Per concludere, non razionalizzazione dell'attuale processo, ma una legge che si collochi accanto allo Statuto dei lavoratori e a quella sulla giusta causa nei licenziamenti, costituendo la tutela efficace delle recenti conquiste dei lavoratori. Si tratta – diciamo agli allarmisti – di realizzare, con questa legge, un modo nuovo di giudicare, di difendere, di organizzare la tutela stragiudiziale degli stessi lavoratori. In questo senso, potrà essere una legge che moralizzerà e che potrà stimolare più incisive riforme del nostro ordinamento giudiziario.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla seduta di giovedì 22 aprile, alle ore 9,30.

La seduta termina alle 18,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO