COMMISSIONI RIUNITE

GIUSTIZIA (IV) - LAVORO (XIII)

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 APRILE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA XIII COMMISSIONE BIAGGI

INDICE

PAG.

Congedo:

PRESIDENTE 41

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);

CACCIATORE ed altri: Esenzione dal pagamento di imposte, tasse, diritti e contributi nelle controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatoria (3010) 41

PRESIDENTE 41, 50, 55

CACCIATORE 45, 46

PAG.

CASTELLI 42

LOSPINOSO SEVERINI, *Relatore* 50

MUSOTTO, *Relatore* 50

PELLICANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 54

PUCCI DI BARSENTO 49

RAMPA, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* . . 46, 54

TAGLIARINI 49

La seduta comincia alle 9,45.

MANCINI VINCENZO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che è in congedo il deputato Cucchi della XIII Commissione.

Seguito della discussione del disegno di legge (524) e delle proposte di legge Cacciatore ed altri (903), Coccia ed altri (966), Allocca e Bernardi (1423), Girardin ed altri (1729) e Cacciatore ed altri (3010), concernenti le controversie di lavoro.

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, Girardin ed altri n. 1729, Cacciatore ed altri n. 3010, concernenti le controversie di lavoro.

Come i colleghi ricorderanno, nella seduta del 31 marzo 1971 l'onorevole Lospinoso Severini ha illustrato il nuovo testo unificato del disegno e delle proposte di legge elaborato dal Comitato ristretto, mentre nella seduta del 6 aprile 1971 è iniziata la discussione generale su tale testo.

CASTELLI. Il gruppo democratico cristiano esprime un giudizio positivo sul testo elaborato dal Comitato ristretto e lo considera un notevole miglioramento rispetto al testo iniziale del disegno di legge. Manifesta quindi un sincero apprezzamento, sia per la relazione dell'onorevole Lospinoso Severini, sia per il lavoro svolto dai membri del Comitato.

L'accettazione del testo unificato non impedisce però di avanzare alcune osservazioni e soprattutto non vieta di considerare ingiustificabili l'ottimismo e la fiducia di tipo illuministico di chi si illude sia sufficiente la modifica della normativa attuale per risolvere la cosiddetta crisi della giustizia nel settore delle controversie di lavoro.

Vorrei ricordare a me stesso, prima ancora che ai colleghi, che la fissazione di termini rigorosi, il principio dell'oralità e quello della concentrazione erano già contenuti nel codice del 1941. Mi permetto, a tal proposito, di rileggere alcune norme oggi vigenti per chiarire come nella normativa che andiamo ad approvare non vi siano radicali innovazioni.

L'articolo 60 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile recita: « Gli atti di istruzione debbono essere assunti dal pretore o dal conciliatore non oltre la terza udienza successiva a quella in cui sono stati ammessi o alla comunicazione dell'ordinanza di ammissione, se questa non è stata pronunziata in udienza ». Oggi, dunque, l'istruttoria, non solo nelle cause di lavoro ma in tutte le controversie avanti al pretore, dovrebbe esaurirsi nello spazio di 21 giorni. Sappiamo invece che in pratica quest'ipotesi non si verifica mai.

Leggo l'articolo 62, secondo comma: « L'udienza di discussione può essere rinviata soltanto una volta per grave impedimento dell'ufficio e delle parti da specificarsi nel provvedimento di rinvio »; e l'articolo 64: « La sentenza è depositata in cancelleria entro quindici giorni dalla discussione ». Teoricamente tutte le cause possono concludersi nello spazio di tre o quattro mesi al massimo, mentre è noto che ciò non si verifica mai.

La situazione non muta molto per quanto attiene al giudizio in tribunale; l'articolo 80-*bis* (sempre delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile) consente che la remissione al collegio sia disposta dal giudice istruttore « anche nell'udienza destinata esclusivamente alla prima comparizione delle parti »; l'articolo 81 prevede che nello stesso processo l'intervallo tra l'udienza destinata esclusivamentealla prima comparizione delle parti e la prima udienza di istruzione, e quello tra le successive udienze di istruzione, non sia « superiore a quindici giorni, salvo che, per speciali circostanze, delle quali dovrà farsi menzione nel provvedimento, sia necessario un intervallo maggiore ».

Anche nell'ambito del giudizio davanti al tribunale l'articolo 83-*bis* statuisce che il giudice istruttore « quando autorizza la trattazione scritta delle cause... può stabilire quale delle parti deve comunicare per prima la propria comparsa ed il termine entro il quale l'altra parte deve rispondere ». È a tutti noto che nella pratica avviene esattamente l'opposto. Nella prassi giudiziaria sono pure disapplicati gli articoli 115 (relativo alla discussione immediata della causa davanti al collegio), e 120 (che fissa il deposito delle sentenze non oltre il trentesimo giorno da quello della discussione della causa).

Vorrei osservare che la possibilità di un rapido giudizio è stata dimostrata recentemente quando sentenze di divorzio, sia pure sotto spinte di tipo pubblicitario, sono state depositate in undici giorni, violando alcuna disposizione di legge, o in mero sul perfetto rispetto di ogni norma.

Vorrei ancora ricordare, più a me stesso che ai colleghi, quanto il Ministero di grazia e giustizia, nella persona del ministro Reale, scriveva nella prefazione al libro *Per un nuovo processo civile*, sintesi delle risposte al questionario del Ministero stesso: « La cosiddetta abolizione delle udienze di mero rinvio non sarebbe l'abolizione di ciò che nel codice non esiste, ma il rimedio a ciò che in pratica si verifica, perché il giudice affronta la causa senza conoscerla né le stesse parti ne hanno compiutamente chiarito i termini ». L'onorevole Reale aggiungeva: « Non si pone in sede legislativa un problema di esonero del giudice dalle udienze di mero rinvio dal momento che le udienze di mero rinvio non sono previste dal codice né dal vigente sistema, ma ne costituiscono l'aspetto patologico nato dalla prassi. Esse dovrebbero scomparire se il giu-

dice istruttore avesse un minor numero di processi e potesse quindi esercitare attivamente il potere di direzione che gli compete sullo svolgimento del processo ».

V'è qualche cosa di più da meditare: tutti coloro che a livello universitario hanno risposto al questionario hanno rilevato come una modifica delle norme procedurali sia utile, ma rappresenti l'elemento meno rilevante. Lo stesso onorevole ministro guardasigilli. Reale, riassumendo i giudizi espressi osservava: « Numerosi negano che i difetti rilevabili nel funzionamento del processo civile vadano riportati alla disciplina normativa e mettono in primo piano la scarsità e la cattiva utilizzazione dei mezzi e del personale, riconducendo la crisi nell'ambito del disservizio al quale occorre rimediare sul piano pratico ed amministrativo piuttosto che sul piano astratto e legislativo ».

La Corte d'appello di Bologna affermava: « La crisi non è dovuta a princìpi razionali o inadeguati, ma a scarsità di mezzi ed a difetto di uomini che hanno determinato abitudini nocive al retto funzionamento del sistema. Tali abitudini potrebbero essere emendate con adeguati mezzi, cioè con la rimozione delle cause da cui hanno tratto origine ».

L'università di Bologna è su posizioni analoghe: « L'origine delle lamentate deficienze del processo civile va prevalentemente individuata nella scarsezza e cattiva utilizzazione dei mezzi strumentali dai quali dipende il funzionamento del processo. La riforma del vigente codice servirebbe soprattutto ad eludere non a risolvere il problema di una efficente amministrazione della giustizia ».

L'università di Bari esprime identico giudizio: « Non si tratta di stabilire in astratto se il sistema sia ottimo, ma se il materiale umano disponibile risulti idoneo a risolvere concretamente le esigenze della giustizia ».

La maggior parte degli interpellati, sempre secondo la sintesi del ministro guardasigilli, afferma che: « L'auspicata riforma dovrebbe svolgersi sul piano normativo ed astratto ma anche sul piano concreto ed organizzativo, in quanto una riforma della disciplina processuale non avrebbe effetti sodisfacenti se non si accompagnasse ad una adeguata revisione dell'ordinamento giudiziario e dei servizi ».

L'università di Firenze formula una acuta osservazione: « La legge processuale, ed in particolare il codice di procedura, si identifica in una legge strumentale e nessuna legge strumentale è tanto cattiva da non poter essere applicata con risultati sodisfacenti da buoni operatori, mentre per converso nessuna è tanto buona da impedire ad operatori mediocri o maliziosi di farne tale impiego da condurre ai peggiori risultati pratici ». L'enunciazione è sulla falsariga di una precedente di Calamandrei il quale riteneva che: « Errore è il ritenere espressione di un regime autoritario il codice del 1942, che certamente non era più autoritario di quelli di altri paesi, senza dubbio più democratici del nostro ».

Questi giudizi positivi sulla normativa attuale non debbono però condurci alla considerazione dell'inutilità d'ogni riforma: ci impongono piuttosto di valutare unitamente altri aspetti del problema. È indispensabile che si affronti la questione della riforma dell'attuale ordinamento giudiziario; è necessario, se vogliamo un retto funzionamento dell'amministrazione della giustizia, disporre di un numero sufficiente di magistrati, di giudici preparati e ben distribuiti e di sufficiente personale ausiliario. Sarebbe esagerato affermare che nel nostro paese esista, in senso assoluto, una insufficienza di magistrati: la carenza si verifica solo in alcune sedi perché la distribuzione dei magistrati non corrisponde a nessun criterio razionale (e questo anche per responsabilità del Parlamento, non solo dell'Esecutivo). Certo, è il Governo che deve impegnarsi maggiormente nel predisporre idonei strumenti atti a garantire un rapido svolgimento del processo.

Per quanto riguarda più direttamente il testo del provvedimento al nostro esame, devo esprimere l'opinione che non siano considerate alcune questioni che valeva la pena di valutare. In relazione alla norma che fissa la competenza generale del pretore in primo grado, rilevo che si tratta di una disposizione controproducente e in certa misura disarmomica rispetto alle norme in materia di controversie di assistenza e previdenza. A mio avviso la scelta del pretore non consente quella specializzazione che si vorrebbe raggiungere. Si dimentica che nel nostro paese numerose preture hanno competenza su un territorio ove vivono solo 10 mila, 20 mila abitanti. Vi sono preture con magistrati a mezzo servizio, vale a dire magistrati che reggono più preture, e tali pretori sono giudici civili, penali, tutelari e domani saranno giudici del lavoro. Questo cumulo di compiti diversi non consente certamente di realizzare quella specializzazione alla quale miriamo. Non mi spiego perché sia stata adottata una normativa così contraddittoria.

A mio avviso, tenendo conto delle osservazioni formulate e considerando la situazione

reale delle preture, sarebbe opportuna una diversa soluzione. Ho parlato di situazione reale delle preture perché non si può dimenticare che molte preture, data la loro natura di residuati storici, finiscono praticamente col non essere coperte, e perciò una causa di lavoro in una di quelle sedi attenderà anche cinque o sei mesi, finché il magistrato potrà tenere udienza presso quella determinata pretura.

È necessario porre con senso di realismo il problema del giudice monocratico in primo grado. A tal fine ho presentato un emendamento con il quale, accettando il principio che, in primo grado, il giudice sia unico onde evitare ogni eccezione di incompetenza per valore, propongo la istituzione del giudice monocratico a livello di tribunale. La proposta ha lo scopo di garantire la presenza continua del magistrato – che in pretura non sempre esiste – e di assicurare un certo grado di specializzazione, perché su un territorio più ampio di quello di competenza della pretura, è possibile avere a disposizione un magistrato addetto esclusivamente alle controversie di lavoro. Questa strada è stata seguita nella elaborazione di una proposta di legge per la istituzione del tribunale per la famiglia. Nella relazione a quella proposta si critica il principio della collegialità a tutti i costi, si afferma l'opportunità che il magistrato di primo grado sia monocratico e si considera necessario che tale magistrato eserciti la sua attività a livello di tribunale. Mi pare che tale impostazione possa realizzare i princìpi che pure avevano ispirato la riforma del codice di procedura civile, ed ottenere il risultato di una migliore distribuzione dei magistrati, oggi assorbiti da superflue attività collegiali. Tutti sappiamo come spesso avvenga la sottoscrizione di una sentenza, che solo teoricamente è stata elaborata in camera di consiglio ! Creando la figura del giudice monocratico in tribunale, non solo si potrà garantire la immediatezza del giudizio ma si toglierà al magistrato quella sorta di alibi che è rappresentato appunto dalla impersonalità del giudizio collegiale.

Vorrei insistere su questo aspetto del problema, anche se la Corte di cassazione si è pronunciata contro una impostazione di questo tipo. Si deve considerare l'opportunità di porre in discussione per ogni tipo di processo il principio del giudizio collegiale in primo grado e di prevedere in ogni caso un giudice monocratico di primo grado presso il tribunale.

Si porrà poi il dilemma se il giudizio di appello debba svolgersi ancora dinanzi al tribunale composto da altre persone – ipotesi, questa, affacciata nella proposta per l'istituzione del tribunale della famiglia – o se, per restare legati ad una tradizione giuridico-processuale ancora viva, si debba attribuire il giudizio di appello per le controversie di lavoro alla corte di appello. Riservandomi di tornare sull'argomento in sede di discussione degli articoli, ritengo ora opportuno esaminare l'articolo sulla competenza del giudice ordinario in materia di controversie di lavoro, su cui si è svolta un'ampia discussione dopo la chiara esposizione dell'onorevole Lospinoso Severini. La sodisfacente relazione del collega non preclude del tutto altre osservazioni.

La costituzionalità della norma proposta è fuori di dubbio: le perplessità attengono all'opportunità di una disposizione di questo tipo. Il relatore ha posto l'accento sulle preoccupazioni che potrebbero derivare dal fatto che il giudice civile non può annullare, come può fare il Consiglio di Stato, i provvedimenti amministrativi. A mio avviso l'essenza della questione non è questa. La diversità sta non tanto nella possibilità di annullamento quanto nella incisività della tutela, che si estende, in sedi diverse da quella del magistrato civile, agli interessi protetti e non si limita ai diritti soggettivi.

La soluzione proposta dal Comitato ristretto si risolve, per alcuni prestatori d'opera alle dipendenze dell'ente pubblico, in una minore tutela perché essi avranno la possibilità di far valere solo diritti soggettivi perfetti. Il Comitato ristretto ha valutato alcune difficoltà derivanti dall'esistenza di un solo grado di giudizio e dagli oneri che conseguono ad un processo avanti al Consiglio di Stato. Non ha considerato, però, che nel frattempo la Camera dei deputati ha approvato la legge sui tribunali amministrativi. Nel momento in cui provvedessimo alla tutela di determinate posizioni non con immediato ricorso al Consiglio di Stato ma attraverso un duplice giudizio, prima davanti ai tribunali amministrativi e successivamente davanti al Consiglio di Stato, avremmo reso più facile l'azione e più efficace la difesa. L'impostazione da accogliere è quella di fare riferimento alla creazione di tribunali amministrativi per una nuova disciplina delle controversie. Se si vuol scartare questa soluzione, meglio della proposta al nostro esame sarebbe quanto è stato consigliato dall'ufficio studi della Camera del lavoro: ricorrere, ai fini dell'attribuzione della competenza, ad un dato di fatto obiettivo che elimini la contestazione causidica sui limiti dell'attività dell'ente per definire quale gudice sia

competente. La Camera del lavoro ha proposto che non si distingua fra enti pubblici economici e non economici quando non esiste un rapporto di pubblico impiego in forza di formali atti deliberativi che indichino assunzione, attribuzioni, durata e funzioni. Evidentemente l'impostazione è discutibile ma è positiva almeno sotto il profilo della chiarezza.

Su altri aspetti ritengo di dover manifestare la mia approvazione. Si tratta innanzitutto delle norme che finalmente definiscono in modo indiscutibile le esenzioni. Il regime attuale consente ancora, non interpretazioni fiscali degli uffici, di rendere inoperanti nel processo le prove documentali non in regola con le prescrizioni sul bollo e sulla registrazione; provoca quindi complesse e discutibili istruzioni probatorie attraverso testimonianze, quando sarebbe sufficiente la produzione in giudizio del documento scritto.

È ugualmente positivo, a mio avviso, riaffermare il criterio dell'oralità, contenuto nel codice di procedura civile, il quale, però, pur dando la prevalenza all'oralità nella fase istruttoria, aveva adottato una combinazione fra oralità e scrittura. La prassi ha poi inciso sul sistema, e oggi sovrabbonda la presentazione di scritti difensivi senza che il giudice istruttore riesca in effetti ad assumere la direzione del procedimento. Nel nuovo testo, per altro, mi preoccupa la conservazione delle note di udienza che finirebbero per reintrodurre una prassi analoga a quella che si vuole invece sopprimere.

Apprezzabili sono le norme che prevedono la possibilità, nel processo individuale di lavoro, di immediata esecuzione delle ordinarie di pagamento a favore del lavoratore emesse a istruttoria incompleta; esse trovano una precisa giustificazione giuridica nella considerazione che trattasi di pagamento di somme da considerare di carattere alimentare. Il parere del CNEL ha posto in evidenza come il principio dell'immediato pagamento di somme non contestate non costituisca una novità nel nostro ordinamento, che già le contempla in tema di rendiconto (articoli 263 e 264 del codice di procedura civile); e d'altro canto nel codice civile esistono già norme sulla forza probante delle presunzioni (articolo 2723) e per una valutazione equitativa del danno (articoli 1225 e 1226).

Vorrei esprimere invece delle perplessità sulle disposizioni che consentano l'esecuzione della sentenza sulla base del semplice dispositivo, in quanto quest'ultimo nel processo civile non ha una propria autonomia e pertanto non si riesce a comprendere come possa essere sottoposto a disciplina diversa da quella dettata per la sentenza nel suo complesso integrale. Temo molto che una disposizione di questo genere possa diventare un'alibi per interpretare come meramente indicatorio il termine per il deposito della sentenza mantenendo la situazione attuale di dilazione. Per di più la norma ingenera dubbi di costituzionalità in relazione alla disposizione che prevede la motivazione di tutti gli atti giurisdizionali.

A conclusione di questo intervento io ho il dovere di preannunciare che ho presentato numerosi emendamenti, tendenti a migliorare le disposizioni che ci apprestiamo ad approvare per farne un efficiente strumento giurico. Se però questo atto dovesse essere interpretato come un mero sforzo perfezionistico suscettibile di ostacolare la rapida approvazione del provvedimento al nostro esame, io non avrei difficoltà a ritirare gli emendamenti presentati, in quanto noi preferiamo una legge imperfetta ad una situazione di carenza legislativa.

CACCIATORE. Non dico certamente cosa nuova affermando che da tempo una grave crisi investe il settore dell'amministrazione della guistizia, particolarmente per quello che riguarda i processi relativi a controversie individuali di lavoro (processi dove la parte più debole è quella del lavoratore).

Da più parti sono venute sollecitazioni affinché il Parlamento riformi la procedura relativa alle controversie individuali in materia di lavoro e alle controversie in materia di assistenza e previdenza.

Come tutti i colleghi ricordano tali sollecitazioni ci sono venute dal Presidente della Repubblica, dal Consiglio superiore della magistratura, dalle organizzazioni sindacali.

Noi del Comitato ristretto, prima di giungere alla unificazione del disegno di legge e delle due proposte di iniziativa parlamentare (la mia e quella dell'onorevole Coccia) e prima quindi di portare un testo al vostro esame, abbiamo sentito la necessità di consultare le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché i rappresentanti nazionali di tutti i patronati esistenti in Italia: e questo per essere aderenti alla realta. Inoltre, prima della stesura del testo, abbiamo voluto l'avallo dei rappresentanti dei due dicasteri interessati: cioè del Ministero del lavoro e del Ministero della gustizia. Ricordo che spesso hanno partecipato ai nostri lavori i due rispettivi sottosegretari, il professor Giugni, capo dell'ufficio legislativo del Ministero del lavoro, ed altri funzionari. Abbiamo infine sottoposto

il testo unificato all'esame dei vari gruppi parlamentari e non ci sono state fatte osservazioni di fondo.

Pertanto ritenevo che, terminata la discussione generale, sarebbero stati rapidi l'esame e l'approvazione del provvedimento. Con rammarico vedo però che il Governo ha avuto dei ripensamenti (in senso negativo stando agli emendamenti presentati).

RAMPA, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale*. Mi consenta di rilevare, onorevole Cacciatore, che gli emendamenti non sono venuti soltanto dal Governo, ma dalle varie parti. Probabilmente lei si appresta ad esporre il suo dissenso su alcuni punti. Aprioristicamente non si può dire che alcuni emendamenti sono migliorativi ed altri non lo sono.

CACCIATORE. Tranne pochissimi rilievi e con riserva di risolvere la questione della sistematica, il mio gruppo ritiene che il testo al nostro esame è tale da raggiungere l'auspicato fine, cioè quello di rendere il processo del lavoro più agile, più spedito di quanto sia attualmente, rendendolo inoltre completamente gratuito per i lavoratori. Sia ben chiaro, però, che tale fine non sarà raggiunto se non vi sarà buona volontà da parte di tutti gli operatori della giustizia, a cominciare dagli avvocati e dai magistrati.

Tale fine, inoltre, non sarà raggiunto se non vi sarà un radicale mutamento nell'organico della magistratura, se non sarà congruamente aumentato il numero dei cancellieri e dei dattilografi, essendo tutto affidato all'impulso di ufficio; se non vi sarà, infine, una immediata riforma dell'ordinamento giudiziario, riforma per la quale il Parlamento è inadempiente fin dal 1° gennaio 1948 e cioè dal giorno in cui entrò in vigore la VII disposizione transitoria della Costituzione, nella quale è tassativamente stabilito che occorre emanare una nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione.

Desidero ora fare alcuni rilievi sugli interventi degli onorevoli Castelli e Pazzaglia. L'onorevole Castelli ha affermato che in effetti sarebbe stato sufficiente applicare l'attuale normativa del codice di procedura civile alle controversie di lavoro. Dimentica, però, l'onorevole Castelli il clima in cui sorse tale codice, che (come gli altri) è improntato ad un chiaro spirito di classe, di quella classe cioè che volle e sovvenzionò il fascismo. Basta tenere presente che mentre lo sfratto da una casa o da un fondo si ottiene in virtù di una semplice ordinanza inappellabile resa alla prima udienza, il lavoratore – in base a tale codice –, per poter conseguire il suo sudato credito di lavoro, deve percorrere ben tre gradi di giudizio per poter iniziare l'esecuzione.

A prescindere da tali considerazioni si può rilevare come nel testo al nostro esame vi siano norme del tutto nuove, ispirate a quella che è stata tutta l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che si è avuta nel nostro paese a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione. A questo proposito, tutti dovrebbero sempre ricordare che nell'articolo primo della nostra Costituzione si afferma che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

Il collega Pazzaglia ci ha posto alcune domande. Perché si è scelto il sistema del ricorso e non quello della citazione? Perché viene proposto il pretore come giudice di primo grado? Rispondo che si è preferito il sistema del ricorso sia perché l'esposizione deve essere ampia, sia perché (ed è motivo predominante) è il giudice che deve fissare le udienze: in questo modo egli ripartirà un numero adeguato di cause per ciascuna udienza. La scelta del pretore è stata fatta in base a quell'indirizzo che da tempo si fa strada: cioè rendere il pretore giudice specializzato per tutta la materia delle controversie di lavoro.

A questo proposito faccio rilevare che vi è già la legge 15 agosto 1949, n. 533, che attribuisce al pretore la competenza a conoscere le controversie relative ai salariati fissi del settore agricolo. Vi è poi la legge 15 luglio 1966, n. 604, che rende il pretore unico giudice competente per quanto riguarda i licenziamenti individuali. Vi è inoltre lo Statuto dei lavoratori che fissa la competenza del pretore nella vasta ed importante materia prevista dallo Statuto stesso.

Per la snellezza del processo è senz'altro preferibile in primo grado il giudice monocratico. In proposito desidero citare una pubblicazione del Consiglio superiore della magistratura, *Realtà sociale e amministrazione della giustizia*, in cui è detto: « Le proposte sin qui enunciate muovono dal presupposto del permanere dell'attuale assetto giudiziario processuale, ma il Consiglio, secondo l'opinione della maggioranza dei suoi componenti, ritiene di dover formulare un suggerimento ardito e profondamente innovatore, diretto all'introduzione dell'istituto del giudice unico in primo grado all'effetto di fondere in un solo ufficio, di carattere monocratico, quelli attualmente distinti di pretura e di tribunale.

L'istituzione del giudice unico in primo grado (istituzione che intuitivamente dovrebbe riguardare anche la giurisdizione penale) importerebbe senza dubbio delle importanti conseguenze che, sia sotto l'aspetto organizzativo che sotto quello meramente procesuale, debbono considerarsi nettamente positive ».

Infine si è scelto il pretore anche rispettare il principio democratico di avvicinare la giustizia al popolo.

Secondo l'onorevole Pazzaglia i termini da noi previsti dovrebbero essere più brevi. A prima vista potrebbe sembrare giusta l'osservazione; però, se si considera che il termine massimo è di venticinque giorni ovunque risieda o domicili il convenuto e che entro il termine decorrente dal deposito del ricorso all'udienza di comparizione si compiono importanti incombenze e dal giudice e dalle parti, risulta chiaro che termini più brevi non potevano essere fissati. E quando il collega Pazzaglia ricorda il termine breve di tre giorni liberi per la comparizione dinanzi al pretore, egli dimentica che tale termine, in base al combinato disposto degli articoli 163-*bis* e 313 del codice di procedura civile, diventa di 15, 20 e 30 giorni a seconda del luogo di residenza del convenuto. Infine l'onorevole Pazzaglia ci chiede i motivi che ci hanno indotto ad attribuire al pretore la competenza per le controversie individuali ed al tribunale quella per le controversie di assistenza e di previdenza. Rispondo subito che si è preferita quest'ultima competenza per due motivi. In primo luogo, poiché per le pensioni di invalidità, di infortunio o di malattia professionale il processo sfocia ineluttabilmente in una consulenza medica, è difficile avere a disposizione un medico in quanto i pochi presenti nel mandamento lavorano tutti con gli istituti in causa. In secondo luogo, siamo stati propensi alla competenza del tribunale anche in considerazione del fatto che i vari patronati, i quali hanno parte attiva a favore dei lavoratori sia nella fase amministrativa sia in quella giudiziaria, hanno sede ed attrezzature soltanto nel capoluogo di provincia. In ogni modo il mio gruppo non sarebbe contrario a stabilire la competenza del pretore del capoluogo di provincia per tutte le cause di cui all'articolo 459.

Ed ora mi fermerò brevemente su alcuni punti qualificanti.

Al numero 1 dell'articolo 429 abbiamo incluso i rapporti di lavoro « anche se non inerenti all'esercizio di una impresa ». Tale inciso si è reso necessario perché altrimenti sarebbero rimasti fuori dell'applicazione della legge tutti i rapporti di lavoro nei quali il datore di lavoro non riveste la qualifica di imprenditore, come, ad esempio, il rapporto di lavoro domestico, e ciò in conseguenza degli articoli 2094 e 2239 del codice civile.

Ricordo che tale inciso esisteva anche nel disegno di legge governativo, relativo ai licenziamenti per giusta causa. L'Assemblea però apportò una modifica all'articolo 1, eliminando qualsiasi riferimento all'impresa, estendendo la disciplina sui licenziamenti individuali a tutti i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, intercedenti con datori di lavoro privati o con enti pubblici.

Questa estensione della legge, cioè il deferire alla competenza del pretore il giudizio sulla giusta causa o meno del licenziamento di un dipendente da un ente pubblico, dovrebbe indurre il Governo a non insistere nel suo emendamento.

Con tale articolo 1 della legge 15 luglio 1966, n. 604, praticamente si è voluto affermare che l'interesse del dipendente da un ente pubblico scaturente dal provvedimento amministrativo del licenziamento va tutelato dinanzi al pretore, come dinanzi allo stesso pretore devono essere portate tutte le questioni attinenti ai diritti patrimoniali conseguenziali alla pronunzia di legittimità dell'atto o provvedimento amministrativo.

Oggi invece – nonostante la predetta legge del 1966 – la giurisprudenza è orientata nel ritenere competente il giudice ordinario per le controversie dei dipendenti da enti pubblici che svolgono attività economica e competente invece il giudice amministrativo, cioè il Consiglio di Stato, per le controversie dei dipendenti da enti pubblici che non svolgano attività economica.

Tale distinzione non ha assolutamente motivo di essere perché è errato voler identificare una particolare categoria di enti dalla attività economica che essi svolgono. Infatti questa distinzione si risolve in una mera descrittiva, perché con la natura dell'attività svolta si indica un tratto economico-sociologico e non una qualità giuridica. In altri termini può dirsi che l'ordinamento giuridico non ricollega particolari effetti al verificarsi o meno della collocazione nel settore economico.

Su tale questione di competenza, che a mio avviso è fondamentale, mi sia consentito ricordare il pensiero del professor Jaeger, noto cultore del processo del lavoro. Egli dice: « Trattandosi di competenza per materia, e cioè assoluta e inderogabile, fondata sulla presunzione della superiorità del giudice del lavoro su tutti gli altri giudici ai fini della

giusta decisione delle liti in parola, questa competenza non può essergli sottratta da nessun altro organo giudiziario ».

Vi è però un altro motivo per farci insistere a mantenere fermo il numero 4) dell'articolo 429, così come da noi formulato; esso che consiste nel fatto che è molti difficile distinguere l'ente pubblico che esplica attività economica da quello che non l'esplica. Ciò comporta che l'avvocato al quale il lavoratore si affida sia veramente competente, come competente deve essere il giudice.

Domenico Napoletano, presidente di corte d'appello ed incaricato di diritto del lavoro nell'università di Napoli, nel suo libro *Diritto processuale del lavoro*, attraverso un'accurata disamina giurisprudenziale, fa una lunga casistica dei due tipi di enti pubblici.

Egli dice: « Limitandoci alla giurisprudenza della Corte di cassazione, ricordiamo che è stata riconosciuta la natura di ente pubblico economico, con conseguente assoggettamento delle relative controversie di lavoro alla competenza del giudice ordinario, ai seguenti enti: l'ARAR (Azienda Rilievo ed Alienazione Residui bellici), l'Azienda siciliana trasporti, il Banco di Napoli, le Casse di Risparmio, il Comitato italiano petroli (CIP), i consorzi agrari provinciali, il Consorzio della grande bonifica ferrarese, i consorzi di bonifica, il consorzio di credito per le opere pubbliche, il Consorzio nazionale produttori canapa, l'Ente economico fibre tessili, l'Ente nazionale idrocarburi, l'Ente nazionale Tre Venezie, gli enti comunali di consumo, gli enti economici dell'agricoltura, la Fiera di Messina, la Gestione raggruppamenti autocarri, gli istituti di credito agrario, gli istituti di previdenza e di credito delle comunicazioni, l'istituto enciclopedia Treccani, l'INA, il Monte dei Paschi di Siena, la Società Italiana Autori ed Editori, l'Unione militare, le Università agrarie. La stessa Corte di cassazione ha invece negato la natura di enti pubblici economici – e ha conseguentemente affermata la competenza del giudice amministrativo – per i seguenti enti: l'ACI, la Banca d'Italia, le Casse di soccorso a favore del personale delle aziende ferrotramviarie, il Consorzio lombardo per la tutela della pesca, la Croce Rossa Italiana, l'Ente di assistenza sociale, l'Ente giuliano per la Sardegna, l'Ente nazionale assistenza lavoratori (ENAL), l'Ente nazionale assistenza e previdenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS), l'Ente nazionale per l'educazione marinara, l'Ente nazionale risi, l'Ente turistico alberghiero Libia, gli enti comunali di assistenza ».

Non è facile dunque affermare la natura economica di un ente pubblico, anzi, si sono verificati dei casi in cui la stessa Corte di cassazione ha attribuito ovvero negato alternativamente questa natura a determinati enti quali l'Istituto per le case popolari o l'Istituto poligrafico dello Stato.

Però, la prova chiara e precisa che la nostra proposizione risulta giuridicamente possibile è data dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'ENEL. Nei secondo e terzo commi dell'articolo 1 di tale legge è detto: « L'Ente nazionale ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma, è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'industria ed il commercio e svolge proprie attività secondo le direttive di un Comitato di Ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, da un Ministro, e composto dai Ministri del bilancio, del tesoro, dell'industria ed il commerco, dei lavori pubblici, delle partecipazioni statali e dell'agricoltura e foreste. Ai fini di utilità generale l'Ente nazionale provvederà alla utilizzazione coordinata e al potenziamento degli impianti, allo scopo di assicurare con minimi costi di gestione una disponibilità di energia elettrica adeguata per quantità e prezzo alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del Paese ».

Sembrerebbe dunque inequivocabile la competenza del Consiglio di Stato nelle controversie di lavoro concernenti i dipendenti dell'ENEL. L'articolo 13 della suddetta legge recita invece: « Il rapporto di lavoro del personale dipendente dall'Ente nazionale è regolato dalle norme di diritto privato e su base contrattuale, collettiva e individuale; in sede giurisdizionale la competenza a conoscere le relative controversie è attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria ».

Un altro punto riguarda la provvisoria esecuzione della sentenza. Nel testo del Comitato ristretto è prevista la sospensione della clausola di provvisoria esecuzione allorquando l'esecuzione stessa potrebbe, per l'entità del credito, arrecare grave ed irreparabile pregiudizio al convenuto.

Possiamo accettare tale disposizione a condizione però che l'esecuzione resti autorizzata almeno per una somma non inferiore alle cinquecentomila lire. È evidente che una somma così esigua non può certamente arrecare un grave ed irreparabile danno, mentre può dare la possibilità al lavoratore di vivere per alcuni mesi.

Non va trascurato poi di porre in rilievo l'esonero da ogni spesa, tassa o diritto, ma

anzitutto il principio che tutte le altre spese e diritti spettanti a terzi (spese anticipate dagli uffici, compensi a consulenti tecnici) non potranno mai far carico al lavoratore anche se soccombente, a meno che il giudizio intentato dal lavoratore non si appalesi manifestamente infondato e temerario.

Vi sono poi norme che riflettono l'ordinamento giudiziario e che servono ad approntare gli strumenti perché, col concorso sincero ed onesto di tutti gli operatori della giustizia, le norme che andremo ad approvare diventino veramente operanti nell'interesse non solo di una rapida ed efficiente giustizia, ma anzitutto nell'interesse delle classe lavoratrice, la quale vuole essere una buona volta tutelata e non più portata all'esasperazione.

PUCCI DI BARSENTO. Nel constatare come non vi sia dubbio che la volontà politica espressa da tutti i componenti di queste Commissioni riunite è concorde nell'auspicare che l'intera materia venga regolata in maniera nuova ed efficiente, rilevo come il provvedimento debba essere riportato al criterio ispiratore dello Statuto dei lavoratori: ossia quello di garantire, contro ogni autoritarismo, la dignità e la libertà della persona del lavoratore anche in sede processuale. Noi pertanto non possiamo essere d'accordo con alcune conclusioni dell'onorevole Castelli, specialmente quando afferma che la legge bisogna approvarla, anche se bisogna migliorarla.

Giuridicamente non ho la competenza di affermare se alcune delle disposizioni del provvedimento realizzino o meno quella volontà politica che noi esprimiamo attraverso il nostro intervento. Posso affermare, però, che il nostro gruppo ha l'intenzione di portare un suo contributo affinché questa legge permetta di innovare nel campo delle controversie di lavoro in maniera che l'intero problema venga risolto in termini moderni, pratici, attuali.

Noi diamo una grande importanza a questo provvedimento e per questo speriamo di poter riuscire a realizzare una normativa che risponda a concrete esigenze.

TAGLIARINI. Con questo mio intervento desidero solo integrare alcune delle cose dette dall'onorevole Castelli.

Il concetto fondamentale al quale dobbiamo riferirci, secondo me, è quello rappresentato dalla differenza che esiste tra il modo di scrivere la norma e quello di applicarla. Quando il codice di procedura civile non risponde più al nuovo tipo di società che si è creato, allora entra in gioco il problema della volontà politica che implica delle scelte. Per quanto riguarda il processo del lavoro, esiste il problema di questa scelta, che è politica prima ancora che tecnica.

E nel provvedimento possiamo riscontrare come la scelta politica corrisponda all'impulso d'ufficio, che viene accentuato in maniera notevole, fino all'adozione di forme di tipo monitorio.

A mio avviso istituire giudice del lavoro, come giudice monocratico, il pretore ha un suo preciso significato, perché ciò dimostra appunto l'importanza che il legislatore attribuisce alla istituzione del giudice del lavoro.

Per quanto riguarda l'aspetto tecnico della specializzazione del giudice del lavoro, possono sussistere delle disparità di vedute; comunque debbo sottolineare che non sono state soltanto le preture di Roma, Torino, Bologna a portare avanti una battaglia davanti all'opinione pubblica per far conoscere le difficoltà tecniche in cui si trovano: a questa battaglia hanno partecipato anche le preture di Rovigo, Massa Carrara, eccetera. Tutto questo ha dimostrato che certi problemi non si colgono se non si è calati in una specifica realtà. E i pretori, la cui sensibilità è dimostrata dalle numerose e importanti questioni di legittimità costituzionale da essi sollevate, hanno un immediato contatto con la realtà sociale che consente una importante specializzazione a livello dei singoli rami produttivi le cui aziende siano situate nel singolo mandamento.

Con la normativa che viene proposta, il pretore sarà, perciò, un giudice specializzato in problemi concreti; d'altro canto, però, bisognerà fare in modo che al pretore non vengano affidati troppi compiti, che renderebbero impossibile questa sua specializzazione.

Per quanto riguarda l'aspetto della competenza, ritengo che si tratti di un problema tecnico giuridico che potremo meglio approfondire nel corso dell'esame dei singoli articoli. Anche secondo me possono esserci dei dubbi di costituzionalità per certe parti del testo al nostro esame. Nel campo, però, dei diritti e degli interessi legittimi ci troviamo di fronte soltanto ad una riserva di legge, a cui rinvia l'articolo 113 della Costituzione. Anche su questo tema abbiamo, dunque, la possibilità di operare una scelta politica con la legge che andiamo ad approvare. Se riteniamo che l'impalcatura fondamentale della giustizia amministrativa non possa essere effettivamente modificata nella struttura dell'allegato *E* della

legge del 1865 e di quella sul Consiglio di Stato, possiamo vedere come funzioneranno questi tribunali amministrativi.

Questi punti sono qualificanti e devono indurci ad elaborare una legge valida, che si basi sulla volontà di rendere una giustizia migliore, soprattutto facendo cadere una parte del codice di procedura civile, che fu volontà di un certo tipo di classe e di autoritarismo, per compiere una delle riforme più qualificanti.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Hanno chiesto di intervenire per la replica i relatori Musotto e Lospinoso Severini.

MUSOTTO, *Relatore*. Dopo l'ampia ed approfondita relazione dell'onorevole Lospinosò Severini e gli interventi degli altri colleghi io vorrei sottolineare un aspetto della riforma di cui ci occupiamo.

Al fine di renderci conto compiutamente della organizzazione e della struttura del nuovo processo del lavoro ritengo che sia necessario individuare le esigenze fondamentali che hanno determinato la riforma.

La necessità della indagine è stata posta in evidenza anche dall'onorevole Lospinoso Severini.

L'esigenza di un processo semplice e rapido è stata concordemente indicata come la esigenza di fondo della riforma. Il principio della semplicità e della rapidità, è stato rilevato, è indubbiamente un principio valevole per tutto il sistema processuale, ma lo stesso principio acquista nella materia del lavoro un carattere del tutto particolare.

La durata eccessiva dei giudizi, è stato detto, è dovuta al fatto che il processo del lavoro è complesso e farraginoso.

Occorreva, dunque, prima di tutto, rendere più celere e spedito l'*iter* processuale sfrondandolo da tutte le attività non necessarie, prime fra tutte le udienze avanti al giudice istruttore con la piaga dei rinvii che portava all'infinito il prolungarsi delle liti

Ma l'esigenza di organizzare un processo del lavoro più snello e spedito non esprime essenzialmente il motivo di fondo della riforma, che va ricercato nella esigenza di trasferire sul piano processuale i nuovi orientamenti, i nuovi princìpi che sono stati elaborati nell'ambito del diritto del lavoro. E la stessa esigenza di semplicità e rapidità, in definitiva, va ricollegata all'esigenza di raccordare, potremmo dire, il rito del lavoro al diritto del lavoro. Sicché, il motivo della riforma và ricercato esclusivamente nell'esigenza di creare un rito del lavoro appropriato al nuovo diritto del lavoro.

Indubbiamente, sotto la spinta di alcuni princìpi enunciati nella Costituzione in materia di lavoro e, particolarmente, sotto la spinta di una nuova concezione sociale dei rapporti di lavoro, si è andato elaborando un nuovo diritto del lavoro che tende a porsi sempre più come un diritto speciale nell'ambito del diritto privato. Ora, il processo di profonda trasformazione che ha subìto il diritto del lavoro doveva necessariamente provocare una frattura tra ordinamento sostanziale e codice di rito, nel senso che il processo del lavoro è rimasto ancorato ad una concezione dei rapporti di lavoro che il diritto sostanziale ha decisamente superato.

L'esigenza di una riforma è apparsa, pertanto, subito urgente ed assillante, come confermano i numerosi progetti di legge che sono stati elaborati nel corso di questi ultimi anni.

L'esigenza di raccordare il codice di rito al diritto sostanziale va posta in relazione all'intimo collegamento esistente fra diritto sostanziale e diritto processuale, perché, in definitiva, il diritto processuale appresta i modi e le forme di attuazione del diritto sostanziale e, perciò, si pone come legge strumentale ed applicativa rispetto al diritto sostanziale.

L'intimo collegamento tra diritto processuale e diritto sostanziale deve indurci a considerare come un procedimento particolare il processo del lavoro in contrapposizione al rito ordinario. La proclamata specialità del diritto del lavoro, nel senso cioè della formazione, nell'ambito del diritto privato, di un ramo del diritto che contempla una materia particolare e che si ispira a princìpi propri, deve, necessariamente, portare alla creazione di un rito del lavoro particolare o speciale, che si ponga in modo autonomo, nel quadro delle leggi processuali generali. Come si è delineata, in altri termini, una autonomia del diritto del lavoro nell'ambito del diritto privato, allo stesso modo si delinea un processo del lavoro con una sua autonomia nell'ambito del processo civile al fine di assolvere ai suoi compiti e funzioni peculiari.

Alla luce di questa esigenza di organizzare, cioè, un processo del lavoro che costituisca un valido strumento per l'attuazione del « nuovo » diritto del lavoro, abbiamo affrontato tutti i problemi fondamentali del processo: e cioè l'identificazione dell'oggetto. la composizione del'organo giudicante e lo svolgimento della procedura.

Particolarmente dibattuto è stato il problema della identificazione dell'oggetto del processo del lavoro in relazione alla diversità delle soluzioni proposte. In primo luogo, si è avvertita l'esigenza di indicare criteri specifici, onde pervenire ad una precisa determinazione dell'oggetto delle controversie di lavoro. Lite di lavoro, si intende, comunemente, quella insorta tra i soggetti del relativo rapporto circa la esistenza, il modo di essere e gli effetti del medesimo.

L'ambito, quindi, di applicazione del processo del lavoro si determina in relazione al modo di intendere il rapporto di lavoro per cui l'ambito stesso si allarga o restringe in relazione alle specificazione del rapporto di lavoro. Nella determinazione dell'ambito di applicazione del processo del lavoro, non si è voluto estendere la cognizione del giudice del lavoro ad una serie di rapporti giuridici in cui la prestazione d'opera entri solo in parte, perché tale estensione avrebbe finito per appesantire eccessivamente i compiti del giudice del lavoro, frustando lo scopo di una sollecita definizione delle pure controversie di lavoro.

Ancora particolarmente dibattuto è stato il problema dell'attribuzione alla competenza del giudice del lavoro delle controversie dei dipendenti degli enti pubblici.

In primo luogo, è stato proposto di attribuire alla competenza del giudice del lavoro tutte le controversie derivanti dai rapporti di lavoro dei dipendenti di tutti gli enti pubblici; secondo altri, invece, alla competenza del giudice del lavoro andrebbero attribuite soltanto le controversie degli enti pubblici economici, devolvendo alla cognizione del giudice amministrativo le controversie relative ai rapporti di lavoro di tutti gli enti pubblici istituzionali e non soltanto di quelli territoriali.

Secondo altri, infine, alla competenza del giudice del lavoro vanno attribuite le controversie derivanti da tutti gli enti pubblici economici e istituzionali, con esclusione degli enti pubblici territoriali.

Il Comitato ristretto ha proposto l'adozione di quest'ultima soluzione, muovendo dalla considerazione che non è agevole giustificare, una volta esteso il rito del lavoro agli enti pubblici con finalità economica, l'esclusione dall'ambito delle controversie di lavoro degli enti pubblici non territoriali non aventi finalità economica. Si è anche tenuto conto delle difficoltà che sono sorte per la individuazione degli enti pubblici non territoriali aventi finalità economica rispetto a quelli aventi finalità economica. In definitiva, il Comitato ristretto ha ritenuto che, se si ammette la competenza del giudice ordinario per gli enti pubblici aventi finalità economica, si deve ammettere la stessa competenza per tutti gli enti pubblici istituzionali, perseguano o no finalità economiche.

Il Comitato ristretto ha anche tenuto presente la tendenza a riportare gli schemi del contratto di pubblico impiego a quelli del contratto di natura privatistica. Conseguentemente, lo stesso Comitato ha avvertito la esigenza di non creare una normativa del processo del lavoro che presto potrebbe risultare superata dall'evoluzione del diritto sostanziale.

Comunque, la soluzione proposta dal Comitato ristretto sarà discussa in Commissioni riunite, e non è da escludere che un ulteriore approfondito esame possa suggerire una diversa sistemazione della materia.

Al fine di realizzare una maggiore speditezza nella definizione delle controversie di lavoro, il Comitato ristretto ha ritenuto di considerare il tentativo facoltativo di conciliazione extragiudiziale e giudiziale e l'arbitrato. Con l'introduzione del tentativo di conciliazione e dell'arbitrato, si è inteso evitare un numero non trascurabile di procedimenti giudiziari e consentire nello stesso tempo un rapido conseguimento dei diritti del lavoratore.

Non si è ritenuto di accogliere il tentativo obbligatorio di conciliazione, perché si è considerato in contrasto con i princìpi fondamentali del diritto del lavoro e, soprattutto, in contrasto con il regime di libertà cui è improntato l'attuale ordinamento sindacale.

I nuovi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali in tema di indisponibilità ed inderogabilità dei diritti del prestatore d'opera hanno indotto il Comitato ristretto ad introdurre l'istituto dell'arbitrato soltanto, però, per le controversie di lavoro, con esclusione, quindi, delle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria. Indubbiamente, con l'introduzione dell'istituto dell'arbitrato si apre un vasto campo a quella che è stata chiamata la disciplina privatistica nelle controversie di lavoro. Particolarmente dibattuta è stata la scelta relativa alla composizione dell'organo giudicante. Alla fine il Comitato ristretto ha adottato la soluzione del giudice di primo grado unico, senza limite di valore o materia.

Attribuire la competenza al pretore e fare dello stesso il giudice del lavoro è parsa la soluzione più aderente alla esigenza di snellire e rendere più spedito il processo del lavoro.

In verità, l'attribuzione della competenza di primo grado ad un giudice unico senza li-

miti di valore consente, in primo luogo, l'accentramento di tutte le cause del lavoro e, in secondo luogo, consente una immediatezza di contatti con le parti e i testimoni, con conseguente valutazione diretta, come è stato rilevato, da parte di colui che ha la responsabilità del giudizio. Va rilevato che il Comitato ristretto si è orientato nel senso della specializzazione del giudice. Non si potrà parlare di giudice speciale, per i noti motivi di ordine costituzionale, ma, comunque, l'elemento dominante della riforma nella scelta dell'organo giudicante rimane quello della specialità.

Anche l'adozione del ricorso quale strumento per introdurre il giudizio è apparsa una soluzione valida per una maggiore speditezza del procedimento. Naturalmente, il Comitato ristretto si è reso conto che la soluzione adottata potrà conseguire i vantaggi previsti soltanto se gli uffici giudiziari avranno a disposizione personale sufficiente e mezzi tecnici adeguati.

Un accertamento delle cause presso un giudice unico di primo grado, in funzione di giudice del lavoro, e la diretta e immediata conoscenza da parte del giudice stesso possono garantire una celere e rapida definizione delle controversie soltanto se si organizza adeguatamente la fase che attiene propriamente allo svolgimento del processo.

Il Comitato ristretto ha inteso, in primo luogo, porre al centro della fase che attiene allo svolgimento del processo, il giudice, come protagonista, attribuendogli ampi poteri istruttori; abilitandolo perciò, non solo ad ammettere tutti i mezzi istruttori di prova che ritiene opportuni, ma anche a sopperire all'inerzia del lavoratore. All'attribuzione di poteri, potremmo dire, di « impulso processuale » si è pervenuti in considerazione della natura degli interessi in conflitto nel processo del lavoro.

In verità, il processo del lavoro è un tipo di processo in cui le parti assumono una particolare qualificazione che deriva loro dall'esistenza di un contratto. Sicché, la loro posizione è corrispondente sempre alla posizione che esse hanno avuto nel rapporto contrattuale, e il prestatore di lavoro, che è sempre l'attore, non è pari, come è stato rilevato, ad un attore qualsiasi, ma è una figura la cui tutela ha carattere pubblico.

In considerazione, quindi, della natura degli interessi in conflitto e della qualificazione delle parti, si è ritenuto di seguire, nella regolamentazione della fase che attiene allo svolgimento del processo, gli schemi del processo inquisitorio.

Ancora al fine di rendere l'*iter* processuale più celere e spedito, si è dato risalto al principio della concentrazione e della oralità con la previsione della pronuncia della sentenza nella udienza di discussione della causa.

Sempre nel quadro di collegare il processo al nuovo diritto del lavoro, si è ritenuto di attribuire al giudice la facoltà di definire la controversia sulla base di una valutazione equitativa; e la facoltà di disporre con ordinanza il pagamento delle somme non contestate, nonché di quelle contestate nei limiti in cui si ritiene il diritto già accertato e nella misura per cui si ritiene già raggiunta la prova.

Si è introdotto anche il principio della provvisoria esecutività della sentenza di primo grado e l'istituto della provvisionale.

Infine si è elevato il saggio di interesse per i crediti di lavoro e disposto la gratuità del giudizio.

Il secondo gruppo delle nuove disposizioni elaborate dal Comitato ristretto riguarda le controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie. Anche per questo secondo gruppo di disposizioni sono state tenute presenti le esigenze di cui si è tenuto conto nella creazione del rito per le controversie di lavoro.

Non ritengo che possa concordarsi con il principio in base al quale l'azione giudiziaria in materia previdenziale può validamente proporsi anche quando non sia stata avanzata la richiesta della prestazione. In verità, in tal caso si verrebbe ad ammettere la costituzione del rapporto giuridico processuale in assenza di lite.

Ritengo, pertanto, che il problema debba essere approfondito dalle Commissioni riunite. Ritengo anche che approfondito debba essere il problema della attribuzione della competenza in materia previdenziale. La soluzione proposta dal Comitato ristretto, secondo cui le controversie in materia previdenziale sono di competenza del giudice del lavoro presso il tribunale, può dar luogo a perplessità in considerazione della soluzione adottata per le controversie di lavoro.

Ritengo, per concludere, che sia perfettamente inutile rilevare che la nuova disciplina del processo in materia di lavoro e previdenziale può raggiungere risultati positivi soltanto se si provvederà a realizzare le strutture di base occorrenti.

LOSPINOSO SEVERINI, *Relatore*. Il mio intervento sarà breve, sia perché nella relazione che ho già avuto modo di svolgere pen-

so di aver dato una adeguata dimostrazione di come il Comitato ristretto si sia mosso per poter adeguare le norme del codice di procedura civile ai princìpi animatori della riforma del processo del lavoro, sia perché ritengo di aver già esposto sufficienti rilievi.

Credo che la prima cosa che si può rilevare al termine di questo dibattito sia la ferma e decisa volontà di tutti i gruppi di procedere tempestivamente all'approvazione di un provvedimento urgentemente atteso. Le conclusioni cui è pervenuto il Comitato ristretto sono il frutto di lunga meditazione e di un approfondito esame di tutti i riflessi che dalla nuova normativa potevano derivare.

Già l'onorevole Cacciatore ha messo in rilievo che il Comitato ristretto si è avvalso della collaborazione di persone qualificate, quali i rappresentanti di tutte le organizzazioni sindacali. Il complesso degli elementi raccolti da questa collaborazione è stato trasfuso nel testo che viene presentato alla valutazione delle Commissioni riunite.

Quando si parla di volontà politica è chiaro che si intende che questa volontà non deve tradursi soltanto nella elaborazione di norme bensì nell'apprestamento di tutti i mezzi necessari affinché le norme possono effettivamente funzionare. Naturalmente, anche i magistrati, come gli avvocati, debbono comprendere che per attuare questa riforma debbono impegnarsi e prepararsi adeguatamente. Specialmente gli avvocati debbono cercare di scrollarsi di dosso alcuni sistemi finora adottati e fatti di mezzucci che ormai sono superati.

Non mi fermerò ancora molto ad illustrare le intenzioni del Comitato ristretto nella elaborazione delle norme del provvedimento. Vorrei solo mettere in evidenza che, oltre ad affermazioni di principio, sono contenute nel testo norme concrete e chiare, attraverso le quali il nuovo processo del lavoro riceverà un impulso rispondente alle esigenze attuali.

A questa nuova disciplina occorrerà affiancare un adeguato numero di magistrati specializzati oltre che un adeguato personale ausiliario. Comunque, secondo me, le perplessità che sono state illustrate da alcuni colleghi in ordine alla possibilità che questo processo del lavoro diventi una sorta di « processo dei sogni », non mi pare abbiano ragione di esistere, anche perché il lavoro compiuto dal Comitato è stato proficuo. Secondo me, sarebbe opportuno, dato che esiste la volontà di tutti i gruppi politici di varare questo provvedimento, mettere da parte queste perplessità e procedere con alacrità al nostro lavoro di valutazione.

Vorrei anche rilevare che abbiamo avuto la partecipazione attiva del Governo durante tutto il lavoro compiuto dal Comitato ristretto, attraverso la presenza dei sottosegretari nonché di funzionari esperti dei due ministeri.

Rilevo anche che riserve di fondo non sono state fatte sulla struttura data dal Comitato ristretto al nuovo processo del lavoro.

A questo proposito sono state avanzate soltanto due perplessità importanti: quella che si riferisce all'assorbimento delle controversie di lavoro relative agli enti pubblici alla competenza del magistrato ordinario, e quella che si riferisce alla scelta, che noi abbiamo fatto, del giudice specializzato individuandolo nel pretore.

Per quanto riguarda il problema della competenza del giudice ordinario in riferimento alle controversie dei dipendenti di enti pubblici, debbo dire che nessuno di noi si presenta con delle posizioni precostituite: è un problema che va affrontato dalle Commissioni riunite. Come presidente del Comitato ristretto e come relatore debbo ribadire che su questo punto non vi possono, ne vi debbono, essere delle preoccupazioni di legittimità costituzionale. Già l'onorevole Tagliarini nel suo apprezzato intervento ha messo in evidenza che la Costituzione non attribuisce l'esclusiva competenza al Consiglio di Stato per questa materia, anzi vi è una riserva di legge ordinaria con la quale il legislatore può stabilire di affidare questa competenza al giudice ordinario. Per quanto riguarda il danno che potrebbe derivare al lavoratore dal giudice ordinario, questa paura può essere fugata proprio dall'attribuzione al giudice ordinario del potere di annullamento dell'atto amministrativo, in armonia con la tendenza legislativa ad unificare in questo campo tutta la materia.

Le perplessità sorte in ordine alla scelta del giudice sono state avanzate principalmente dall'onorevole Castelli a titolo personale, perché dal gruppo della democrazia cristiana sono state avanzate perplessità solo in ordine alla questione dei pubblici dipendenti. Le perplessità in ordine alla competenza pretorile possono forse essere giustificate allo stato attuale delle cose, ma non dobbiamo dimenticare che questa è una fase che ci deve spronare ad ulteriori riforme.

Oggi siamo in una situazione delicata derivante dalla polverizzazione della competenza territoriale, diluita in tanti uffici territoriali

che non hanno più ragione di esistere; però, come ha detto il collega Musotto, non dobbiamo elaborare un tipo di processo che fra qualche mese o fra qualche anno non sia più adeguato alle necessità del momento. Quando l'onorevole Castelli parla di giudice monocratico e lo individua in un giudice del tribunale, egli dimentica che in tal modo non si può attuare il principio dell'avvicinamento della giustizia al lavoratore e si corre il rischio di mantenere la competenza della corte d'appello, il che significa un ancora maggiore allontanamento della giustizia dal lavoratore.

Perciò ritengo che le perplessità dell'onorevole Castelli possano rientrare facilmente sulla base delle considerazioni che ho testé esposto.

Resta da esaminare il problema della ragione della diversità di competenza per le controversie individuali di lavoro e per quelle previdenzali. I motivi che hanno indotto il Comitato a stabilire questa diversità di competenza sono stati già lumeggiati dall'onorevole Cacciatore.

Credo che si possa seguire una via intermedia, tenendo presente la preoccupazione, emersa durante i lavori del Comitato, che, se si rimettesse la competenza a tutti i pretori, si potrebbe ritardare l'*iter* del processo per la difficoltà di reperire medici specializzati in questa materia. D'altro canto, il concentrare tutto nelle mani del pretore del capoluogo di provincia non servirebbe certo ad avvicinare la giustizia al lavoratore. Io suggerirei di attribuire la competenza al pretore del capoluogo di circondario del tribunale. Questa proposta va approfondita allo scopo di evitare ai lavoratori il disagio di recarsi presso la pretura del capoluogo di provincia .

Desidero infine ringraziare tutti i componenti il Comitato ristretto per l'apporto dato a questi lavori, nonché tutti i colleghi che sono intervenuti nel corso della discussione generale. Affronteremo l'esame degli emendamenti respingendo quelli che tenderanno a deformare la linea direttiva lungo la quale procedono i nostri lavori ed accettando soltanto quelli migliorativi della forma e di talune questioni particolari. Se perverremo a questo risultato l'*iter* successivo del provvedimento sarà certamente agevolato.

RAMPA, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Debbo innanzitutto far presente che il ministro Donat-Cattin avrebbe desiderato partecipare a questa seduta, per testimoniare l'importanza che annette al provvedimento, ma non ha potuto essere presente per il grave lutto che in questi giorni lo ha colpito.

Vorrei inoltre sottolineare come la reiterata volontà politica che è stata dimostrata – e che l'onorevole Cacciatore ha ricordato poco fa – è anche propria del Governo, e investe l'esigenza di apportare, con lo stesso spirito di collaborazione con il quale si è lavorato in sede di Comitato ristretto, una coerente modifica delle norme esistenti.

Non sto in questo momento a sottolineare i particolari aspetti positivi che hanno trovato un corale consenso, oltre che da parte di tutti i gruppi, anche da parte del Governo; né indugio ad indicare i punti di dissenso che sono stati pubblicamente manifestati da parte del Governo in ordine a taluni argomenti fondamentali, ma tengo a ribadire che nel proporre gli emendamenti non intendiamo sottrarci all'impegno con cui finora abbiamo collaborato. In sostanza, gli emendamenti proposti non credo possano essere pregiudizialmente giudicati come un atto di contraddizione con la volontà politica che abbiamo ancora una volta voluto riaffermare. Anzi, credo che non possa sfuggire ad alcuno un aspetto che voglio riconfermare: si parla, in questi giorni, di riforme e a tal proposito c'è un'accesa dialettica politica e di stampa. Il Governo non crede assolutamente che la riforma del processo del lavoro sia meno importante di altre, ad esempio di quelle della casa e dei trasporti. Il Governo crede che con questa legge si possa realizzare quella maturazione politica dei lavoratori nell'ambito della forza che i sindacati hanno acquisito, tanto più che i lavoratori vivono oggi da protagonisti le vicende sociali. Per quanto riguarda le controversie di lavoro, spesso si tratta di licenziati o pensionati che attualmente hanno uno scarso potere di autodifesa.

Per questi motivi il Governo ringrazia coloro che hanno partecipato attivamente all'elaborazione di questa riforma e invita i commissari a lavorare alacremente affinché questa riforma sia varata al più presto possibile. Naturalmente, si riserva di esprimere il proprio parere nel corso della discussione dei singoli articoli.

PELLICANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Concordo con quanto ha dichiarato il mio collega onorevole Rampa. Ripeto anche io che il Governo accetta il testo presentato dal Comitato ristretto nel suo complesso e soprattutto nel suo spirito.

Per quanto riguarda la questione degli emendamenti presentati dal Governo, intendo ribadire che non vi sono posizioni precostituite da parte governativa: del resto anche i vari gruppi hanno presentato degli emendamenti.

Per quanto riguarda il rilievo fatto quasi da tutti coloro che sono intervenuti a questo dibattito, cioè che questa legge può cadere nel nulla se non si attuerà anche la riforma dell'ordinamento giudiziario, desidero far rilevare che questo è compito anche del Parlamento e non solo dell'Esecutivo; comunque, il Ministero di grazia e giustizia si premurerà di apprestare tutti gli strumenti che risulteranno necessari a rendere operante la legge di cui stiamo discutendo.

Un'ultima cosa vorrei far rilevare: a mio avviso sarebbe opportuno dare al testo del provvedimento un carattere autonomo tale da farne una legge a sé stante, e questo anche per ragioni di praticità.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi e i sottosegretari che hanno partecipato a questo dibattito, e rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

La seduta termina alle 12,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO