

149.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI LUNEDÌ 30 LUGLIO 1973

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Proposta di legge (<i>Trasmissione dal Senato</i>)	8703	BERTOLDI, <i>Ministro del lavoro e della previdenza sociale</i>	8725
Proposta di legge (<i>Seguito della discussione</i>):		BORROMEIO D'ADDA	8703
LOSPINOSO SEVERINI ed altri: <i>Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie (Modificata dal Senato) (379-B)</i>	8703	DEL PENNINO, <i>Relatore per la maggioranza</i>	8724
PRESIDENTE	8703, 8712	DE VIDOVICH	8705
		DI NARDO, <i>Relatore di minoranza</i>	8723
		MANCO	8709
		PAZZAGLIA	8714
		Risposte scritte ad interrogazioni (<i>Annunzio</i>)	8703

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

D'ALESSIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 28 luglio 1973.

(È approvato).

Trasmissione dal Senato.

PRESIDENTE. Comunica che il Presidente del Senato ha trasmesso la seguente proposta di legge, approvata da quella I Commissione:

Senatori DE MARZI ed altri: « Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell'Ente nazionale sordomuti » (2310).

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza dai competenti Ministeri risposte scritte ad interrogazioni.

Saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Seguito della discussione della proposta di legge Lospinoso Severini ed altri: Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie (modificata dal Senato) (379-B).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Lospinoso Severini ed altri: Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie.

È iscritto a parlare l'onorevole Borromeo D'Adda. Ne ha facoltà.

BORROMEO D'ADDA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, ancora una volta ci troviamo di fronte a una cosiddetta riforma (o, meglio, ad una « miniriforma »), concetto e rituale che supera le crisi

governative e le formule relative per restare uniforme e costante, quale misura del costume di questo sistema. Assistiamo cioè ad un continuo ripetersi di interventi settoriali e parziali che fanno perdere la visione di insieme e continuano ad alterare il sistema esistente, senza riuscire a sostituire ad esso una visione più ordinata ed organica.

La proposta di legge al nostro esame nacque in una delle fasi del passato centro-sinistra; perdurò con il Governo Andreotti; raggiunge la sua fase conclusiva con l'esame in seconda lettura in questa Camera essendo al governo ormai definire Rumor-De Martino-Berlinguer.

Possiamo rilevare, a tale riguardo, quale sia stato l'apporto liberale nel periodo di permanenza di quel partito al Governo, se riforme di procedura come quella presente hanno potuto trovare allora il loro *habitat*, insieme con leggi come quella sull'obiezione di coscienza e con l'altra che ha consentito la liberazione di Valpreda.

Il difetto è anzitutto del sistema. Gli interventi che hanno distrutto l'organismo e la stessa organizzazione dello Stato sono sempre stati quelli improntati a visioni settoriali e mandati avanti con procedura d'urgenza (quanto meno in certe fasi, come quella presente) senza che nel Parlamento e nel Governo vi fossero le necessarie idee chiare, ed anzi imperando solo la ragione di potere, che consiste nel far sapere al paese che si è varata questa o quella cosiddetta riforma sociale. In realtà il paese attende ormai da dodici anni effettive riforme sociali e chiede che siano varate subito almeno quelle più urgenti, come la riforma ospedaliera e quella tributaria, tutti quei provvedimenti, cioè, in nome dei quali or sono tredici anni i partiti di centro-sinistra formarono l'attuale coalizione.

Ebbene, anche in questa occasione si è voluto portare avanti una riforma di carattere demagogico, si è voluta dare al paese, dopo un mese di Governo di centro-sinistra, la sensazione che immediatamente una qualche riforma, purché di una riforma si trattasse, fosse stata fatta. In realtà non sono stati affrontati i problemi più urgenti e si è preferito ancora una volta fare della demagogia.

Nel corso della discussione svoltasi sabato abbiamo sentito lo stesso relatore per la maggioranza, onorevole Del Pennino, esprimere dei dubbi e anzi formulare critiche su questa legge, o almeno su alcuni articoli; abbiamo sentito, da parte socialdemocratica, l'onorevole Reggiani criticare aspramente questa legge in vari suoi articoli; abbiamo sentito da parte democristiana l'onorevole Pietro Riccio avanzare una serie di dubbi sull'effettiva validità di questa riforma e preannunciare una serie di emendamenti. Nonostante ciò si è voluto egualmente mandare avanti questo provvedimento, che, dopo essere stato esaminato giovedì in Commissione, è giunto sabato in aula e la cui discussione continua anche nell'odierna seduta. Si è insomma voluto discutere prima delle ferie questa proposta di legge. E ciò evidentemente perché l'unica volontà espressasi in modo uniforme in questa Camera è stata quella del gruppo comunista (attraverso l'onorevole Coccia) e quella del gruppo socialista (per il quale si è pronunziato l'onorevole Musotto).

Ancora una volta, dunque, abbiamo una chiara dimostrazione che la maggioranza di centro-sinistra, nonostante le perplessità e i dubbi che nel suo stesso ambito si manifestano in ordine a questa proposta di legge e che sono stati espressi sia in Commissione sia in aula, cede completamente, senza opporre la minima resistenza, alla volontà socialcomunista. Si tratta di un'ulteriore conferma, se pure ve ne era ancora bisogno, che questa maggioranza in realtà è largamente aperta al partito comunista e anzi marcia e dovrà continuare a marciare in base alle direttive dello stesso partito comunista.

Ma, per tornare al merito, occorre sottolineare che le procedure delle cause di lavoro non possono non essere, per le caratteristiche stesse del rapporto sostanziale che tutelano, procedure speciali; ma ciò non può voler dire procedure eccezionali o ancor meno sbrigative, come quelle che si vogliono introdurre con la legge al nostro esame. Ecco quindi affacciarsi un primo dubbio: come mai non si portano avanti (e nel contempo si sarebbe potuto ben fare) le riforme, innanzi tutto, dell'ordinamento e dell'organico giudiziario e, quindi, quella generale del rito civile? Come mai ancora una volta si fa precedere la riforma procedurale ad una seria e completa riforma delle norme sostanziali vigenti nel diritto del lavoro? Come mai « si spinge il piede sull'acceleratore » di questa riforma, proprio in questo periodo, quando è noto (perché sancito dalla cosiddetta legge dell'esodo volontario) il

completo disservizio, per non dire l'assoluta paralisi, del mondo giudiziario? Come mai proprio in questo periodo si riforma la procedura del lavoro, dando gravosi e pesanti compiti alle cancellerie per l'attività d'ufficio, quando appunto le cancellerie, come già detto, sono pressoché paralizzate per mancanza di cancellieri?

Tale mancanza « straordinaria » di funzionari si è tra l'altro innestata in quella abituale e cronica mancanza ovvero insufficienza di funzionari che era sentita e lamentata già da lungo tempo in tutte le grandi città (Milano, Roma ed altre), o in uffici giudiziari periferici, quali Lodi, Voghera e tanti altri, che sono stati all'onore delle cronache giornalistiche per pesanti dimostrazioni delle categorie interessate.

Come mai si è voluto fingere e, quindi, ingannare i lavoratori con la promessa di un rito spedito, la quale, quanto meno allo stato attuale delle cose, farà la fine di altre promesse non mantenute? Ne è prova la notevole brevità dei termini indicati, quando tali termini — almeno per le pronunce — non sono fissati a pena di nullità e, comunque, non è prevista sanzione alcuna per quei magistrati che non dovessero o non volessero mantenerli e rispettarli.

Il costume invalso in tutti i tribunali è di una media di ritardo sui termini di deposito di sentenza pari ad un tempo più che doppio di quello fissato per legge. Quindi, se una riforma doveva esser fatta, essa avrebbe dovuto prender le mosse dalla sua integrazione nella generale riforma, e non prima che fosse riportata la normalità nei servizi e negli uffici giudiziari, con l'adeguamento dell'organico (magistrati, cancellieri e coadiutori in numero sufficiente). Si segue sempre la strada della leggerezza e del pressappochismo, secondo quel sistema di riforma « all'italiana » che non vorremmo preparasse la via alla totale paralisi del sistema giudiziario. Non sono esenti da censure di incostituzionalità (pur tenuto conto della specialità del rapporto in esame) alcune norme specifiche, quali quelle che prevedono diversità di trattamento nell'azione, a seconda che la domanda sia principale o riconvenzionale, anche in relazione al fatto che vigono, per la generalità dei rapporti, le norme ordinarie in materia, ben diverse (e tra l'altro più semplici e spedite) del codice di procedura civile.

Rilevo, per altro, che si è voluto ancora una volta fare della demagogia, con l'attribuzione ai pretori della competenza. A nostro modesto avviso nulla di più errato, anzitutto

perché sino ad oggi la stragrande maggioranza delle cause di lavoro di primo grado sono state istruite e decise dai tribunali e, quindi, difetta a quei magistrati che sono nelle preture una sufficiente esperienza. In secondo luogo, per l'istituzione del « giudice del lavoro » sarebbe stato necessario preparare adeguatamente i magistrati con corsi di aggiornamento e di specifica preparazione. Sull'istituzione di « magistrati del lavoro » siamo perfettamente d'accordo, purché siano istruiti e specificamente preparati, con corsi di aggiornamento periodici, anche al fine di ottenere una classe preparata ed una certa uniformità di giurisprudenza, pur nel mantenimento e nel rispetto del principio del libero convincimento del giudice. Vorremmo però che si trattasse di magistrati con almeno cinque anni di esperienza, non solo di pretura ma anche e soprattutto di tribunale, per evitare che sulle sorti di uomini e di aziende, in delicati problemi quali sono quelli derivanti dal rapporto di lavoro, abbiano a decidere quei numerosi uditori giudiziari di prima nomina che occupano tante preture d'Italia; per quanto bravissimi, essi non sono ancora sufficientemente esperti, e spesso, presuntuosi come tutti i giovani che hanno studiato nelle università di oggi, sono ricchi di sogni basati su magnifici castelli teorici e teoretici. L'esperienza — così vessata e contraddittoria, quando non addirittura clamorosa — fatta nell'applicazione dello statuto dei lavoratori attraverso i pretori, non può che sottolineare nella specie una precisa richiesta e necessità di estrema prudenza e particolare riflessione in proposito. Non possiamo, ad esempio, non ricordare la recente sentenza sul caso Perrone, che ha destato tanto scalpore nel paese e in quest'aula è stata, se non condannata, certamente non accettata dalla maggior parte del Parlamento.

In sostanza, non dobbiamo sacrificare all'attuale centro-sinistra (e sull'altare della brama di potere del partito socialista italiano, che ama vantarsi di essere stato determinante per l'immediata riforma della procedura del lavoro) la serietà delle innovazioni e l'effettivo miglioramento del procedimento per far sì che effettivamente ai lavoratori sia data giustizia, ma con garanzia di precisione e di certezza del diritto.

Siamo, quindi, per la concessione di provvisori (che sono di per sé immediatamente esecutive), non per l'indiscriminata provvisoria esecuzione della pronuncia di primo grado, che viene a snaturare la garanzia del doppio esame giurisdizionale. Riteniamo che nelle

procedure di lavoro debba essere mantenuta l'obbligatorietà davanti al magistrato del tentativo di conciliazione, quando non sia data prova dell'avvenuta procedura analoga davanti ai competenti uffici, come previsto dai contratti collettivi, per la semplice ragione che in tale occasione è data al magistrato larga possibilità di convinzione affinché le parti dirimano in quella sede la controversia, con vantaggio della celerità e dell'equità nei rapporti.

Non siamo d'accordo nemmeno nel comprendere indiscriminatamente i rapporti di agenzia. La competenza del lavoro deve essere e restare per i rapporti di lavoro. Se mai era il caso di definire come rapporti di lavoro certi malintesi contratti di agenzia, dove per la figura dell'agente e della controparte, per il rapporto obiettivamente esistente tra le parti, per l'effettiva e reale subordinazione dell'agente, vero e proprio dipendente, ci si trova in realtà di fronte ad un vero e proprio rapporto di lavoro, con simulazione di rapporti di agenzia. Ma è impensabile che alla magistratura, cioè al giudice del lavoro, possa rivolgersi per il rapporto di agenzia chi abbia diversi e contemporanei rapporti con committenti o chi, per la particolarità dell'attività, abbia obiettivamente un'attività che esclude la competenza in esame.

Siamo invece dell'idea che, se riforma doveva esservi, era perché finalmente all'esame della magistratura del lavoro fossero demandati tutti i rapporti di lavoro, anche e soprattutto quelli del pubblico impiego.

La fretta è cattiva consigliera, anche e soprattutto — come nel caso in esame — quando segue un periodo di dimenticanza e d'inerzia di un paio di legislature. Siamo solo spiacenti che, se non verrà emendata in alcune parti dell'articolato, questa legge susciterà degli effetti negativi, destinati a ricadere nuovamente sulle spalle dei lavoratori italiani. (*Applausi a destra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole de Vidovich. Ne ha facoltà.

DE VIDOVICH. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'episodio richiamato dall'onorevole Borromeo D'Adda, che ha interessato in questi giorni le cronache giudiziarie del mondo del lavoro, la sentenza del pretore Fucilli sul caso Perrone, è, a mio avviso, emblematico, perché pone in risalto un fatto che un po' tutti avrebbero dovuto comprendere subito, e che il mio gruppo ha sottolineato già ai tempi in cui si parlò dello statuto dei

diritti dei lavoratori. Infatti, quando si agisce settorialmente, — all'interno di un sistema giuridico e di un ordinamento giudiziario — apportando mutamenti che riguardano un ristretto settore, avviene puntualmente che tutti coloro i quali si trovano nelle condizioni di poter in qualche modo fare rientrare una loro controversia nel settore soggetto alla nuova disciplina tentino di rientrarvi di contrabbando.

Il caso Perrone è emblematico in questo senso. Vi è un multimiliardario, proprietario del 50 per cento delle azioni di un giornale, diventato direttore di quel giornale proprio perché proprietario e perché il cugino possedeva l'altra metà delle azioni, il quale va a ricercare protezione nello statuto dei lavoratori. E questo perché? Perché gli strumenti offerti dallo statuto dei lavoratori sono più celeri, rispetto agli altri. Così, pur trattandosi di un caso che nulla ha a che vedere con i lavoratori (e su questo tema ha presentato un'interrogazione molto precisa un deputato democristiano, l'onorevole Frau, se non sbaglio), pur non rientrando esso nelle fattispecie che lo statuto dei lavoratori ha inteso disciplinare, l'interessato ha potuto giovare delle norme in questione.

Questo perché ormai si verifica in tutti i tribunali d'Italia il tentativo di contrabbandare come rapporto di lavoro anche rapporti che tali non sono; inoltre si sono volute togliere al processo del lavoro quelle garanzie procedurali che viceversa sono state conservate per altri settori. Ora è chiaro che se queste garanzie non hanno significato, sono inutili bardature, sono cioè un qualche cosa che pesa inutilmente sulla speditezza dei procedimenti, ed allora devono essere eliminate in tutti i settori. Non si possono cioè eliminare delle garanzie procedurali nel mondo del lavoro e lasciarle per gli altri settori, perché evidentemente così si crea una sperequazione, un qualche cosa che finisce poi per pesare; e che pesi ce lo dimostra proprio il caso, prima citato, di quel pretore il quale non solo ha applicato precetti giuridici che non erano assolutamente ammissibili, cioè quelli dello statuto dei lavoratori, ma ha anche potuto agire in questa maniera proprio in quanto giudice unico; non vi era il collegio giudicante previsto per tutti gli altri casi, non vi erano quelle garanzie dettate dalla procedura.

Che questo ricordato non sia un caso isolato, anche se clamoroso, lo dimostra un altro episodio, quello del pretore Simoneschi di Milano il quale ha disposto la riassunzione da parte dell'Alitalia di un dipendente che tra-

sportava in proprio le merci attraverso la ditta di cui era dipendente. Ora anche in questo caso, un banale caso di truffa, il pretore ha potuto far riassumere il dipendente, nonostante tutte e quattro le organizzazioni sindacali dei lavoratori dell'aria di Milano (CGIL, CISL, UIL e CISNAL) avessero chiaramente detto che si trattava di un caso di truffa e che quindi non si doveva aiutare quel lavoratore che altro non era se non un truffatore. Ebbene, ciononostante il pretore ha potuto compiere questo atto assurdo proprio perché mancano le garanzie procedurali cui facevo cenno. Ma vi è di più: abbiamo visto, per esempio, sempre nel caso di prima, nel caso Fucilli, che questo pretore ha fatto un qualche cosa che anche organi dello Stato più importanti non hanno la facoltà di fare.

Onorevoli colleghi, questo mio intervento probabilmente su *Il Tempo* di domani, se avrà una riga, avrà una riga che dirà: ha parlato de Vidovich sul mondo del lavoro, e basta. Ebbene, se domani il Presidente della Camera, che rappresenta noi tutti, facesse un discorso e il corpo redazionale de *Il Tempo* di Roma non volesse pubblicarlo, il Presidente della Camera non avrebbe facoltà di intervento. Lo stesso discorso vale per il Presidente del Consiglio o per il Presidente della Repubblica. Non così per il pretore Fucilli, che si è potuto permettere di far pubblicare, sia pure a pagamento da parte di una delle parti — scusate il bisticcio — tutte le sue elucubrazioni mentali sui massimi quotidiani italiani. Queste sono cose che lasciano perplessi perché si consente ad un giovane pretore la possibilità di agire in un determinato modo. Ora non è che l'essere giovani sia un fatto negativo, però è certo che i giovani che oggi escono dalle università — come giustamente faceva rilevare il collega Borromeo D'Adda — non hanno la preparazione di un tempo; e ciò preoccupa non solo la mia ma anche tutte le altre parti politiche.

Quindi è necessario richiamare quelle perplessità che noi avevamo espresse già all'epoca della discussione dello statuto dei lavoratori e che oggi si traducono in episodi scandalosi, come quello Fucilli, con episodi assurdi, come quello di Simoneschi e con tutta un'altra serie di episodi intermedi, meno noti, ma non per questo meno gravi e meno dispersivi.

Il problema, quindi, è quello di esaminare la questione complessivamente. Se le garanzie procedurali non hanno ragion d'essere devono essere soppresse, ma non è possibile sopprimerle per un solo settore. Mi pare che questo

argomento non possa non essere condiviso da tutti i gruppi politici della Camera.

D'altra parte, che la proposta di legge in esame abbia un contenuto essenzialmente demagogico si può constatare già dal titolo, che è addirittura sbagliato. Esso, infatti, recita: « Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie », senza aggiungere: « dei lavoratori dipendenti da aziende private », e non di tutti i lavoratori, come si potrebbe intendere. Infatti, i lavoratori del pubblico impiego, fatta eccezione per i dipendenti dagli enti pubblici a carattere economico, non rientrano nel provvedimento. Se è giusto che i lavoratori del settore privato abbiano determinate garanzie di speditezza nei processi, non vedo perché i lavoratori del pubblico impiego non debbano averle anch'essi.

Io provengo proprio dal sindacalismo del pubblico impiego e ho sempre dovuto sconsigliare i colleghi che si rivolgevano a me come sindacalista dal promuovere azioni contro lo Stato, le province, le regioni e il parastato, anche quando erano stati oggetto di trattamenti iniqui, perché da anni il processo del lavoro nel pubblico impiego non funziona: da quando le giunte provinciali amministrative non hanno più potuto agire, da quando il Consiglio di Stato si è rifiutato di esaminare le controversie di lavoro sostenendo che esse erano di competenza del giudice ordinario, mentre la Cassazione affermava che erano di competenza del Consiglio di Stato. Sono trascorsi interi lustri per decidere quale fosse il giudice competente e poi si sono creati, sulla carta, i tribunali amministrativi regionali: sulla carta, perché non un solo tribunale amministrativo regionale è funzionante.

Queste procedure demagogiche creano un *vulnus* nell'ordinamento giuridico italiano, mentre nella parte che riguarda il pubblico impiego, e in cui devono essere colpiti lo Stato, le regioni, e tutta la miriade di enti del parastato che non agiscono secondo le norme, non si consente di procedere speditamente, quando invece sarebbe facilissimo. D'altra parte desidero sottolineare che sempre maggiore si avverte nel pubblico impiego la necessità di far funzionare questi organismi, di proteggere i lavoratori del pubblico impiego dalle malversazioni non solo dello Stato, ma anche e soprattutto degli enti locali i quali, avendo una struttura di vertice politica, operano quotidianamente discriminazioni politiche nei confronti dei loro di-

pendenti che non hanno la possibilità di chiedere giustizia, proprio perché questa verrebbe dopo molti anni, quando ormai la loro carriera ha proceduto in altro modo.

Tornando alla proposta di legge in esame, essa tratta quindi non delle controversie di lavoro dei lavoratori dipendenti, ma solamente dei dipendenti delle imprese private; anche i lavoratori autonomi vengono dimenticati. Perché devono essere snellite le procedure per i lavoratori distinguendo tra il lavoratore dipendente e l'artigiano? Se io non pagassi l'artigiano che mi ha fatto un paio di scarpe e questo dovesse rivolgersi al giudice, dovrebbe seguire il complicato *iter* previsto per il procedimento ordinario, quasi che il pagamento delle scarpe non fosse un rapporto per lavoro prestato. È una distinzione assurda, che considera il lavoratore autonomo come avulso dalla società, quando le controversie riguardano il suo lavoro in senso stretto, mentre, quando lo stesso lavoratore si presenta al giudice in veste di cittadino, non subisce lo stesso trattamento.

Siamo nella follia, nella insolenza, siamo nel velleitarismo, nel tentativo di gettare polvere negli occhi della gente. D'altra parte, nel testo vi sono norme addirittura in contrasto con l'interesse dei lavoratori. Ad esempio, gli articoli 425 e 446, nel testo del Senato prevedono, in una forma un po' ibrida, un po' nascosta, non chiara, che l'avvocato possa essere sostituito dal rappresentante sindacale e dal rappresentante del padronato. Non viene fissata, per altro, alcuna norma per accertare che i rappresentanti in questione abbiano la cultura e la preparazione necessarie per poter difendere i lavoratori. Si dispone, dunque, che detto sindacato e detto padronato agiscano in maniera da inviare in sede di processo persone che possono avere la necessaria preparazione ma che possono anche non averla. Ciò significa non tutelare i lavoratori. Non dimentichiamo, infatti, che il legale che interviene per difendere l'imputato è posto dalla legge a sua protezione, non contro.

Si può obiettare che l'avvocato probabilmente costa troppo; può affermarsi che il rappresentante delle organizzazioni sindacali ha la possibilità di avere una preparazione, una pazienza ed una conoscenza della materia anche maggiori di quella del professionista: conosco molta gente, soprattutto nel mio sindacato, che è in grado di svolgere questo compito. Ciò per altro non significa che deve essere lasciato alla discrezionalità del sindacato o del padronato l'invio del « ragazzetto » di turno per la salvaguardia dell'interesse di

un determinato lavoratore. In tal modo finiamo col danneggiare quest'ultimo, con il metterlo nella condizione di non essere sufficientemente difeso. È un'altra forma di demagogia, che mi lascia perplesso e che non mi sento di condividere, proprio per quella esperienza sindacale dalla quale provengo.

D'altra parte, che significato ha il quarto comma dell'articolo 425, il quale dispone che il giudice possa rivolgersi alle associazioni sindacali per avere il testo dei contratti ed accordi collettivi di lavoro, nonchè gli accordi integrativi provinciali? Ma questi ultimi sono o non sono registrati presso gli uffici provinciali del lavoro, che sono organi dello Stato e che quindi danno in questo senso ogni necessaria garanzia? Non sappiamo forse che, soprattutto nelle province, e nei settori in cui esistono piccole aziende, tali accordi integrativi provinciali si stipulano spesso tra il sindacalista di turno, non sempre corretto, ed il datore di lavoro che allunga qualche decina di migliaia di lire, mettendo a posto determinate situazioni; e che poi tali accordi integrativi provinciali non sono recepiti, non sono trasmessi all'ufficio del lavoro, il quale magari potrebbe eccepire che tale accordo integrativo aziendale non corrisponde, in quanto a valore di retribuzione ed a normativa, al contratto collettivo nazionale di lavoro? Perché dare alle organizzazioni sindacali che — lo voglio ricordare in questa sede — non hanno riconoscimento (l'articolo 39 della Costituzione non ha avuto ancora, infatti, attuazione in questa Italia che ogni giorno parla di arco costituzionale, ma che non applica poi la Costituzione nelle sue disposizioni importanti, quelle a favore dei lavoratori) un simile potere? Essendo dette organizzazioni delle organizzazioni di fatto, che non danno *a priori* alcuna garanzia, perché il giudice dovrebbe rivolgersi ad esse per il contratto collettivo di lavoro, il contratto integrativo provinciale o quello aziendale? E cosa ch'è mi lascia perplesso e che mi pare dimostri la volontà del Governo e della maggioranza di dare credito alle organizzazioni sindacali. Credito si può e si deve dare alle organizzazioni sindacali con l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, dando cioè una regolamentazione giuridica a delle strutture estremamente indefinite (a causa di questa indefinitezza si sono avuti gravi inconvenienti in tutti i campi).

La legge al nostro esame mi lascia ancora più perplesso quando constato come essa sia diventata un qualcosa di ibrido. Ha introdotto, cioè, dei motivi di carattere sostanziale in una norma che doveva essere procedurale ed

esclusivamente procedurale. Per esempio, quando si afferma che per i debiti di lavoro oltre a richiedersi, come già oggi è previsto dal codice per tutti i debiti di valuta, un rimborso spese per quanto concerne gli interessi maturati, occorre anche un agganciamento agli indici ISTAT e alla contingenza dei lavoratori per rivalutare il debito, si opera una grande, importante rivoluzione, perché si trasforma il credito in valuta in credito in natura.

E a questo punto mi domando: perché questo principio deve rimanere limitato al settore del lavoro e non deve essere esteso a tutti i settori? Certamente è valido il principio in base al quale se io debbo dei soldi al collega Gramegna e glieli do con un anno di ritardo, glieli devo dare per il valore che essi avevano al momento in cui me li ha prestati; e non ha importanza se ciò è avvenuto a titolo di lavoro o a titolo di prestito o di mutuo o di pagamento di una merce. Il motivo non ha alcuna importanza, perché se il principio è valido, è valido in ogni caso. Non può essere valido esclusivamente per il mondo del lavoro in questo specifico settore. Mi pare un'assurdità. E mi pare un'assurdità il fatto che venga inserito, questo mutamento sostanziale, proprio in una norma di carattere procedurale. Il fatto è che si comincia a creare il caos: quel disgraziato che deve fare l'avvocato (ed io a questo punto mi vanto e sono lieto di non fare l'avvocato) dovrà andare a cercare — è vero, onorevole Manco? — le norme, senza una sistematica. Infatti, si troveranno norme sostanziali in leggi di carattere procedurale come questa, e viceversa.

D'altra parte, che significato ha l'inserire in una norma di carattere procedurale una disposizione per cui si assumono cancellieri, magistrati, dattilografi ed altro personale del Ministero di grazia e giustizia, dopo che per anni abbiamo fatto tutto un discorso sulla necessità di una riforma organica? Io ho portato avanti per anni nei vari ministeri e a palazzo Vidoni, nella mia qualità di sindacalista, il discorso della globalità della riforma. Adesso ci si presenta una « normetta » con la quale si assumono tanti cancellieri e tanto altro personale. Ma scherziamo? Dov'è la globalità? Che ne dice l'onorevole Ugo La Malfa, onorevole relatore Del Pennino — è un suo collega di partito — che ha sempre parlato di una necessaria organicità di una riforma della giustizia, di questo primo atto legislativo in materia, del tutto frammentario ed a sé? E che cosa mi sa dire della norma che riguarda la modifica della legge n. 336, la legge sui

combattenti, profughi e partigiani, che viene qui inserita solamente per il Ministero di grazia e giustizia e non per gli altri ministeri? In questo modo veniamo anche a creare una sperequazione che potrà essere anche eccepita sul piano costituzionale, perché due pubblici dipendenti, per il solo fatto di appartenere a due ministeri diversi, hanno un trattamento diverso l'uno dall'altro.

DEL PENNINO, *Relatore per la maggioranza*. Non c'entra niente! La modifica non è su quel punto.

PAZZAGLIA. Per quanto riguarda i posti liberi, sì, onorevole Del Pennino.

DE VIDOVICH. Onorevole Del Pennino, la legge n. 336 riguarda tutto il pubblico impiego. La Commissione lavoro, della quale faccio parte anch'io assieme a lei, e la Commissione affari costituzionali lavorano da un anno per rivedere la legge n. 336; a un tratto spunta fuori una norma del tutto isolata da questo processo di revisione e la si colloca in questa legge. E solamente per il Ministero di grazia e giustizia, come se gli altri ministeri non avessero la necessità e l'urgenza di procedere agli stessi mutamenti che debbono essere fatti al Ministero di grazia e giustizia! Ma cosa crede, onorevole Del Pennino, che il Ministero delle finanze abbia i funzionari disponibili per raccogliere le tasse? Glielo dico io, che provengo da quel Ministero: non ci sono funzionari, non ci sono direttori in giro per l'Italia. Vi sono uffici semichiusi. E lo stesso avviene per tutti gli altri ministeri. In questo modo che cosa avremo? Avremo tutta una serie di «leggine», una per ogni ministero. E questo sarebbe il discorso della globalità? Questo sarebbe il discorso della riforma? Abbiamo studiato sette anni la riforma per arrivare a questo risultato? Mi pare una follia, onorevoli colleghi; mi pare una follia perché se andiamo avanti di questo passo — e mi pare che il Governo sia ormai incanalato su questa via, perché anche gli altri decreti lamentano gli stessi difetti — nella nostra legislazione, nel nostro sistema produrremo un tale caos per cui non capiremo niente neanche noi.

Siamo arrivati alle norme emanate *ad personam*! È un discorso inaccettabile; è il discorso di chi vuole appesantire il governo del personale del pubblico impiego. Sembra una contraddizione, ma non è così; e del resto è un fatto che si sta già verificando. Sappiamo che una delle cose più difficili per quanto riguarda

gli uffici pubblici è capire come vada governato il personale. E sappiamo che già oggi esistono nei ministeri varie disposizioni, per cui una medesima norma viene interpretata in maniera difforme dai singoli ministeri. E abbiamo istituito il Ministero della riforma proprio per ovviare a questo inconveniente. Cosa dice a questo proposito il ministro per la riforma burocratica? Vorrei sentire la sua opinione su questi problemi. Non era necessario varare questa norma in così poco tempo, ed in maniera così farraginoso, poiché in questo caso non valgono le giustificazioni che potrebbero esserci per i decreti che abbiamo discusso pochi giorni fa, o per quelli che discuteremo domani. Perché quindi si è arrivati a questo? Ci si è arrivati perché a mio avviso siamo ormai in un'Italia in stato confusionale, dove il potere politico sta andando alla deriva, non avendo più ancoraggi e punti di riferimento, per cui vive alla giornata; ma ricordiamo che chi vive alla giornata può anche non arrivare a domani. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Manco. Ne ha facoltà.

MANCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, desidero innanzi tutto fare una pregiudiziale considerazione critica per quanto riguarda il modo con il quale si svolge questo dibattito, di carattere tecnico e politico su questa presunta innovazione del rito processuale in materia di lavoro. Non voglia apparire una forma di scortesia nei confronti del ministro del lavoro che è presente in aula; ma è fuori di ogni dubbio che questo dibattito avrebbe preteso la presenza del ministro della giustizia, per una assunzione piena di responsabilità, dato che il problema che si pone, più che essere — così per grandi linee — un problema di innovazioni nella normativa specificamente riguardante i rapporti di lavoro, è una innovazione in termini tecnici dal punto di vista processuale. Per questo tutti avremmo dovuto avvertire la necessità di conoscere l'opinione del ministro della giustizia, per vedere fino a che punto egli condivide sotto il profilo tecnico questo nuovo processo; non abbiamo avuto questa soddisfazione: non vediamo presente al dibattito nemmeno il sottosegretario di Stato per la giustizia. Tra l'altro non sono presenti nemmeno i relatori della Commissione giustizia, per cui stiamo discutendo in maniera mutilata per quanto riguarda l'aspetto giuridico, che a mio avviso è quello più importante, trattandosi di introdurre un nuovo tipo

di processo. Consentitemi perciò questa sommessima, educata censura nei confronti dei modi con i quali questo dibattito si sta svolgendo.

Desidero poi fare una ulteriore preliminare affermazione di principio: mi sembra che si voglia far passare questo nuovo processo del lavoro — che io conosco per altro in maniera non approfondita, svolgendosi la mia attività forense nel campo penale — come una innovazione globale, il che assolutamente non è.

Vi sono in questo nuovo rito alcuni elementi di novità, nei confronti dei quali potremmo anche assumere un atteggiamento positivo; mi perdoni, però, onorevole ministro, se non condivido l'opinione di quanti tendono a far apparire la riforma del processo del lavoro ora in discussione come un atto rivoluzionario. Ritengo infatti che il tronco sul quale si innesta la nuova disciplina, non solo per quanto riguarda l'aspetto giuridico, ma anche per quello sociologico — e direi filosofico — rimanga sostanzialmente quello rappresentato dal codice del 1942. Non vorrei che l'assenza del ministro Zagari — lo dico con un pizzico di sarcasmo, ma senza alcuna cattiva intenzione di « spiare » nel passato dei componenti dell'attuale Governo, e primo fra tutti del titolare del dicastero della giustizia, cioè del settore al quale sono più direttamente legato, facendo io parte, ormai da molti anni, della Commissione giustizia della Camera — non vorrei, dicevo, che l'assenza del ministro Zagari dovesse essere addebitata ad una sorta di complesso freudiano, ad una posizione obbligata di difesa del vecchio codice.

Mi dispiace, onorevole ministro del lavoro, che ella non abbia potuto ascoltare — demandando invece questo compito al sottosegretario de' Cocci — l'intervento di un deputato del suo gruppo, un deputato socialista di notevole valore ed intelligenza qual è l'onorevole Musotto, incentrato su alcune impostazioni di principio e, direi, di filosofia del diritto, intorno all'aspetto della giustificazione razionale, logica e sociologica di questa riforma del processo del lavoro. Mi sono congratulato con il collega per il suo sforzo, veramente apprezzabile dal punto di vista concettuale, anche se non altrettanto in rapporto alla realtà dell'oggetto in discussione. Mi consentirà, quindi, signor ministro, attraverso la sua cortese disposizione ad ascoltare il mio modestissimo intervento e quindi a partecipare al collega Musotto, ora assente, queste mie considerazioni, di rispondere proprio in merito

alla tematica che tale collega ha sollevato, in ordine alla presenza di alcune linee ispiratrici del nuovo processo del lavoro che — mi sia consentito ribadirlo — non sono dissimili da taluni principi che furono alla base del vecchio processo civile del lavoro.

È oggi largamente condivisa l'esigenza di adeguare le vecchie strutture processuali alla continua evoluzione della società, ai nuovi fermenti che la animano: non è certo questa una osservazione originale. Vorrei però osservare che elaborare una nuova disciplina processuale significa dar vita ad una nuova concezione del diritto. Non è vero infatti che il processo attenga alla sfera meramente formale del diritto: esso è, di per sé, diritto sostanziale.

Se si sostiene che la disciplina del processo del lavoro deve adeguarsi all'evoluzione sociale, occorre innanzitutto tener conto della particolare posizione che il fenomeno del lavoro assume nel mondo moderno.

Qui si potrebbe aprire un ampio discorso. Onorevole ministro, so che ella è un cultore di materie filosofiche, e quindi è costituzionalmente abituato alla speculazione mentale e in grado di recepire criticamente determinati argomenti e determinate considerazioni. Qui, dunque, si potrebbe discutere sul concetto di lavoro nella società moderna, che va riguardato sulla scorta di un criterio di maggiore emancipazione, ma soprattutto di maggiore incidenza da parte del lavoratore e di una sua più evidente valorizzazione sociale.

Questa nuova, più estesa concezione deve riflettersi anche in una moderna configurazione del processo in cui il lavoratore sia come tale parte in causa.

Mi si deve consentire allora un primo apprezzamento in senso critico per quanto concerne la considerazione che questo Governo fa del lavoratore e non del lavoro. Il codice del 1942, testimonianza di una situazione sociale e politica assai diversa — codice che a mio avviso costituisce un importante momento dell'evoluzione del nostro ordinamento giuridico, poiché anche i sistemi autoritari e non considerati democratici secondano la maturazione della società nei suoi vari aspetti — affrontava e risolveva il tema del lavoro con soluzioni che possono, a seconda dei punti di vista, apparire più o meno valide. Diversamente la nuova disciplina prende in considerazione non tanto il tema del lavoro in sé, quanto quello del lavoratore, inteso quale entità fisica e biologica, del tutto svincolata da certe accezioni di carattere morale, dal prestigio e dalla dignità intellettuale che appartengono al lavo-

ratore stesso. Si tratta infatti di problemi attinenti all'attività, al lavoro, alla produttività dell'essere uomo, perché biologicamente l'uomo produce e va difeso in quanto produttore; e, in quanto partecipe della produttività sociale, va difeso e va assistito da una forma di tutela giuridica che è quella che oggi si vuole varare attraverso atti e provvedimenti che — ripeto — non sono innovatori.

Ella, onorevole ministro, ricorderà perfettamente come le grandi innovazioni, le grandi parole (veramente, grandi innovazioni lo potremmo dire noi che possiamo giustamente essere tacciati di apologia; voi direte le grandi parole, che poi non hanno prodotto alcun effetto pratico), le grandi affermazioni furono che il lavoro, da oggetto, diventava soggetto dell'economia e quindi della produzione sociale; di qui la scoperta di questo nuovo fenomeno sociale e la sua rilevanza giuridica.

Ella, se avrà la bontà di rispondermi, dirà che fu un orpello, una finzione, una presa in giro, una manovra, un gioco politico; però non potrà assolutamente sfuggire ad una constatazione obiettiva: che tanto quel fenomeno fu considerato, tanto giunse a livello di studi, tanto giunse fino alle aule universitarie, che si scoprì il diritto del lavoro, che precedentemente non esisteva. Mi dirà che il diritto del lavoro fu scoperto in quella sede per fare del lavoro una forma di demagogia politica; ed io ascolterò la sua reazione a questa mia necessaria difesa storica di quelli che furono alcuni principi. Ma non potrà assolutamente non prendere atto di quello che la storia ha precisato, che cioè il diritto del lavoro nacque in un certo momento, per cui, a differenza di quello che prevedeva il codice del 1865 (la vecchia legislazione e i vecchi codici non prevedevano questa parte che veniva diluita, se ben ricordo, nel contesto generale del codice civile o del codice commerciale) si giunse per la prima volta a una innovazione.

Voi non state scoprendo alcunché: avete dinanzi una normativa fascista, che voi emendate — chiamiamo le verità con il loro nome —, non la capovolgete e la emendate male, perché le nozioni di lavoro e di lavoratore vengono poste addirittura sul piano pubblicistico, non su un piano di rapporto privatistico tra le parti come sarebbe corretto; viene ritenuto un interesse dello Stato, della società, e perciò stesso la legge considera il lavoratore come colui il quale debba essere difeso, addirittura indipendentemente dalla sua stessa volontà, o forse anche contro la sua stessa volontà. Questo principio sarebbe anche giusto, perché lo Stato deve finalmente porre il

lavoratore e il lavoro su un piano di massimo rispetto e dare ad esso adeguata protezione dinanzi all'esercizio di tutte le funzioni dello Stato, ma, onorevole ministro, le farò notare come nel progetto di legge al nostro esame siano contenuti alcuni errori ed alcune pecche che contrastano con questo principio di innovazione (che in realtà innovazione non è), e che per lo meno devono essere corretti per far sì che questo tipo di processo del lavoro venga riportato sullo stesso piano dei vostri onesti (così devo ritenere), legittimi e in perfetta buona fede, intendimenti e finalità di carattere sociale.

Vediamo quale considerazione critica potrà fare attorno a qualche punto importante di questo processo del lavoro che a me pare debba essere corretto e rivisto con perfetta lealtà da parte mia nel fare la critica ed anche, ritengo e spero, con perfetta lealtà da parte vostra nell'accettarla.

Innanzitutto, ho chiesto informazioni ai miei colleghi che meglio di me conoscono il processo civile, perché ignoravo che in tutte le cause civili fosse possibile, in ogni momento, la presenza del pubblico ministero e quindi dell'esercizio da parte sua di talune sue potestà. Abituato a vedere il pubblico ministero solo nei processi penali, ignoravo che esistesse questa possibilità in tutti i giudizi civili, come mi pare di aver compreso.

Nell'articolo 2, relativo alle norme generali di attuazione e transitorie, questo progetto di legge prevede l'abrogazione dell'articolo 70, primo comma, n. 4, del codice di procedura civile. Cioè è abrogato — mi interessa il principio, signor ministro — l'unico punto serio, a parte la figura del pubblico ministero che può essere antipatica o simpatica (questo è un altro discorso) perché lo vediamo esercitare un certo tipo di attività nel processo penale (e posso anche essere d'accordo con voi in certi atteggiamenti critici nei confronti della funzione, che non garba alla mentalità democratica di coloro i quali oggi mirano all'accertamento della verità nella presunzione assoluta di innocenza prima che vi sia una sentenza definitiva di condanna, e quindi ciò può essere in armonia con gli intendimenti dell'avvocato); ma questo riguarda il pubblico ministero in sede penale. In sede civile a me pare che la figura del pubblico ministero servirebbe proprio a garantire quell'aspetto pubblicistico di interesse statale, di carattere sociale — perché questa è, a mio avviso, scotticamente, la figura del pubblico ministero — che mira ad ottenere per il lavoro la di-

fesa da parte dello Stato e della società. Mentre il giudice è titolare del potere decidente in questo sistema il pubblico ministero mi parrebbe che debba considerare, durante la istruzione processuale, e quindi proprio in vista dell'accertamento della verità nel contrasto degli opposti interessi, tutore e garante del carattere pubblico della difesa del lavoro come entità fisica, umana, sociale, che solo il pubblico ministero potrebbe adeguatamente tutelare e patrocinare.

PRESIDENTE. Onorevole Manco, le faccio presente che l'articolo cui ella si riferisce non è stato modificato dal Senato e quindi non può formare oggetto di discussione in questa sede.

MANCO. Signor Presidente, dal punto di vista strettamente regolamentare non posso non accogliere il suo suggerimento. Desidero dire soltanto che l'unica mia preoccupazione in questa materia è la mancanza di tutela e garanzia dell'interesse pubblico, che a mio avviso veniva assicurato meglio proprio con la presenza nel processo del pubblico ministero.

Onorevole ministro, vorrei fare alcune considerazioni sulle modifiche introdotte dal Senato al testo approvato dalla Camera. La Camera aveva approvato l'articolo 443 nel seguente testo: « Su istanza di parte l'associazione sindacale indicata dalla stessa ha facoltà di rendere in giudizio tramite un suo rappresentante parere orale o scritto ». Il parere riguarda la consulenza, è un giudizio che l'associazione sindacale competente in materia di controversie di lavoro esprime sul terreno pratico, sul terreno degli indirizzi giurisprudenziali più facili e più ordinari. Sono d'accordo sul parere o sul giudizio espresso dall'organo sindacale, perché l'organo sindacale può dire quale sia l'interpretazione corrente, quale sia il concetto che normalmente si dà da parte del datore di lavoro e del lavoratore, attraverso la esperienza quotidiana, quella che è la lotta vissuta, recando un soccorso di carattere intellettuale e di carattere pratico al magistrato.

Il Senato ha modificato quell'articolo, che è diventato il 425, così: « Su istanza di parte, l'associazione sindacale indicata dalla stessa ha facoltà di rendere in giudizio, tramite un suo rappresentante, informazioni e osservazioni orali o scritte ». Per quanto concerne le osservazioni orali o scritte, con un poco di buona volontà noi potremmo stabilire che all'incirca le « osservazioni » possono essere qualcosa di eguale ai pareri orali o scritti. Ma ella, onorevole ministro, dovrà poi spiegarci

cosa significhi « informazioni ». Che funzioni hanno le organizzazioni sindacali? Hanno una funzione di polizia giudiziaria? È forse un testimone l'organizzazione sindacale? La funzione dell'organizzazione sindacale può essere quella di esprimere un parere (cosa che io ritengo giusta), ma quando si chiede all'associazione sindacale una informazione, che è una forma di testimonianza, di attestazione di carattere materiale e procedurale, vorrei sapere quale sia nel processo del lavoro la funzione istituzionale, procedurale, istruttoria dell'associazione sindacale. Non vorrei che l'associazione sindacale finisse per diventare un organo che rende una forma di testimonianza partigiana a favore o contro alcune situazioni, vincolando poi il giudizio del magistrato a certe simpatie (non volevo dirle queste cose, ma sono costretto a dirle) di « colore », a certe simpatie di carattere politico. Si potrebbe allacciare a questo punto tutta la questione de *Il Messaggero*, che tuttavia sarà oggetto di specifico dibattito, perché abbiamo presentato pesanti interrogazioni, anche in diritto, per capire la situazione che si è venuta a creare. Non vorremmo che in questo modo le organizzazioni sindacali finissero per assumere prese di posizione politiche tali da favorire (non importa se in un senso o nell'altro) quella delle parti che loro riuscisse più gradita.

Un altro punto importante della proposta, nel testo modificato dal Senato, è quello che si riferisce alla pronuncia della sentenza (articolo 448 nel testo approvato dalla Camera, articolo 429 in quello del Senato). A tale proposito il testo della Camera era così formulato: « Sentiti i difensori delle parti, il giudice nella stessa udienza pronuncia sentenza con cui definisce il giudizio, dando lettura del dispositivo ». Questo comma è stato dal Senato così modificato: « Nell'udienza, il giudice, esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, pronuncia sentenza con cui definisce il giudizio dando lettura del dispositivo ».

Si rende conto, onorevole ministro, che qui si introduce un'importante innovazione procedurale? Si tratta di una innovazione che in linea di principio potrebbe anche essere apprezzabile; ma resta il fatto che in questo modo ci si pone in contrasto con i principi generali del nostro ordinamento giuridico e in particolare con il codice civile e di procedura civile, i quali non prevedono che il giudice emetta la sentenza immediatamente dopo avere sentito le parti. Si tratta di un fatto nuovo che ha forse, a quanto mi suggerisce il collega Tassi, un solo precedente, e cioè

quello del processo elettorale; ma nessuna norma del codice di procedura civile prevede l'immediata emissione della sentenza. Il fatto che la decisione venga adottata e poi notificata alle parti in un secondo momento, del resto, ha una sua giustificazione, in quanto il giudice deve prendere conoscenza degli atti della causa, deve studiare i vari aspetti giuridici della questione e non può dunque improvvisare la sua decisione; a differenza di quanto avviene nel processo penale, infatti, il magistrato non può fare riferimento a un dibattito dal quale la verità emerga, per così dire, plasticamente, attraverso il vario atteggiarsi delle parti. Nel processo civile il giudice deve studiare ed approfondire adeguatamente l'oggetto della causa, prima di assumere la sua decisione. Questa esigenza contrasta con quanto previsto dal nuovo testo al nostro esame.

Un'altra norma che merita di essere analizzata è il nuovo articolo 431 nel testo del Senato, il quale stabilisce che « le sentenze che pronunciano condanna a favore del lavoratore per crediti derivanti dai rapporti di cui all'articolo 409 sono provvisoriamente esecutive ».

Non ho nulla da obiettare sul principio, sul quale concordo, che le sentenze possano anche essere provvisoriamente esecutive; occorre però conciliare questo nuovo articolo 431 con altre norme della stessa legge, nelle quali si prevede che le ordinanze emesse dal magistrato in periodo istruttorio e che hanno per oggetto la rimessione al lavoratore della parte non controversa del credito siano esse pure immediatamente esecutive. Ora alla sentenza si giunge quando il magistrato ha già compiuto l'istruttoria; e se, durante il corso dell'istruttoria, egli si convince che vi è una parte della materia in discussione sulla quale non vi sono incertezze, emette fin da allora un'ordinanza che ha valore esecutivo. Si tratta, dunque, di armonizzare fra loro queste varie norme della legge.

Mi sia consentito, infine, di fare alcune osservazioni sulla funzione che in questo nuovo processo è affidata ai magistrati. L'onorevole Presidente della Camera potrebbe obiettare che si tratta di un punto della legge che non è stato emendato dal Senato e sul quale, pertanto, non si può discutere. Devo però rilevare che quasi tutti gli oratori che mi hanno preceduto hanno affrontato questo aspetto del problema, e senza essere interrotti; per cui ho anch'io fiducia nella comprensione della Presidenza della Camera.

Indubbiamente il problema dei magistrati e dei loro organici è fra quelli fondamentali di questa legge, in quanto ne condiziona la stessa funzionalità. Una delle critiche avanzate un poco da tutte le parti a questo provvedimento è quella secondo cui si adotterebbe una riforma che rimarrà di fatto inoperante, perché la sua attuazione cozzerà contro un ostacolo insormontabile, rappresentato dalla situazione in cui purtroppo versa la giustizia in Italia soprattutto per la mancanza di magistrati.

Ho letto (mi sia consentito esprimere questo pensiero, per non venir meno alla mia lealtà critica nei confronti di questa parte del provvedimento, che è quasi comica) che i magistrati, i quali si dovranno interessare di processi del lavoro, dovranno partecipare a corsi speciali presso il Ministero di grazia e giustizia, e in base a tali requisiti verranno in seguito reclutati dal Consiglio superiore della magistratura. Nelle università e nei concorsi per la magistratura sarà prevista anche la conoscenza — ed il relativo esame — del diritto del lavoro e non so quale altra materia sociale. Ho tutto il rispetto possibile ed immaginabile nei confronti del processo del lavoro, signor Presidente, che è al centro della nuova attività sociale e sembra essere uno dei punti di forza con cui l'attuale Governo vuole costituirsi alcune solide leve di potere. Però desidererei che il ministro del lavoro domandasse al suo collega guardasigilli per quale motivo il pretore, che si deve interessare di processi del lavoro, deve aver svolto un tirocinio di due o tre anni sui processi del lavoro, mentre il sostituto procuratore della Repubblica, che si deve interessare di detenuti e di processi penali, non debba aver seguito corsi di specializzazione e non debba conoscere anche la materia penale, la quale mi sembra avere la stessa rilevanza che ha la materia del lavoro.

Forse questo provvedimento non è stato ben concertato tra i due ministeri, quello del lavoro e quello di grazia e giustizia, e si è cercato di trasfondere in esso, da ambo le parti, gli orientamenti dei due ministeri.

Voglio concludere in maniera molto cortese nei suoi confronti, onorevole ministro, facendo però presente che in questo processo del lavoro sembra essersi delineata una forma di legittima prevaricazione da parte del Ministero del lavoro nei confronti del dicastero di grazia e giustizia.

BERTOLDI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. La legge è partita come iniziativa parlamentare, come lei ben sa.

MANCO. Interessa non come una legge parte, ma come essa arriva, onorevole ministro.

BERTOLDI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ma non c'è alcuna prevaricazione!

MANCO. La prego di non dare un significato volgare, rudimentale a questa mia espressione, per carità. Io volevo alludere ad una forma di prevaricazione intellettuale, ad una forma di preminenza spirituale, ad una forma di imposizione legittima, dal suo punto di vista, nei confronti di una incapacità difensiva del ministro di grazia e giustizia. A mio avviso, qui vi è una volontà ed una aggressività sbagliata, a sfondo sociologico, avulsa dal concetto della difesa giuridica del fatto « lavoro », del fatto « lavoratore » sul piano processuale.

Vi è stata la volontà di colorare questo progetto di legge (me lo lasci qui dire) in maniera demagogica, sicché venga a rappresentarsi in Italia questo nuovo concetto e questa nuova difesa del lavoro. La giustizia si è rattappata, onorevole ministro: si è annichilita, ha avuto paura. Ha detto: « fate voi, organizzazioni sindacali »; il giudice scompare. I dispositivi della sentenza vengono letti con un processo sommario molto strano. Tutti i principi generali del diritto — che avrebbero dovuto essere sottoposti all'esigenza della difesa del lavoro — vengono distrutti, e quindi il lavoro non viene più difeso; viene gettato alle ortiche, sotto l'impulso di una nuova politica demagogica.

Non credo di essere stato aspro, se non nei limiti in cui ho preso atto, secondo la mia modesta intelligenza e percezione giuridica, di questa innovazione che non è né rivoluzionaria, né innovatrice. Se ho detto cose errate o che sono andate al di là del pensiero, sono disposto a fare ammenda. Ritengo però che il parere di un modesto giurista, in difesa del diritto del lavoro, non possa essere favorevole, con tutta sincerità, nei confronti di questo progetto di legge. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pazzaglia. Ne ha facoltà.

PAZZAGLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, è stato detto e scritto che la proposta di legge in esame tende ad accelerare il processo in materia di lavoro e quello in materia di assistenza e previdenza obbligatorie, in virtù di alcune di-

sposizioni, fra le quali le più importanti sarebbero esattamente: l'udienza fissata in seguito al ricorso; la competenza pretorile; l'attività del giudice diretta ad evitare ritardi.

Non attribuisco se non a manovre propagandistiche o ad un esame non sufficientemente approfondito delle disposizioni questi concetti. Probabilmente sono stati esposti appunto dopo un esame molto superficiale della proposta di legge, che ha invece la qualità, riconosciuta da tutti, di determinare sempre più vive perplessità e sempre più gravi dubbi interpretativi. Più la si esamina e più si è nel dubbio. E che questi dubbi interpretativi e queste perplessità non siano soltanto di parte nostra lo hanno messo in evidenza alcuni degli interventi fatti in questa Assemblea nella seduta di sabato scorso: mi riferisco in particolare a quanto hanno detto l'onorevole Pietro Riccio, l'onorevole Del Pennino, relatore per la maggioranza, e l'onorevole Reggiani. Non attribuisco tali perplessità e dubbi interpretativi ai relatori, che hanno esposto in quest'aula i loro punti di vista, né voglio dire che si tratta di responsabilità dei proponenti. Vorrei aggiungere anche che non posso attribuirne la responsabilità (il collega Manco è certamente d'accordo con me) all'attuale Governo, che se n'è occupato soltanto in occasione di questo dibattito.

Per quanto riguarda i primi due punti ritenuti qualificanti di questo nuovo procedimento, cioè il fatto che l'udienza sia fissata a seguito di ricorso e la considerazione che l'attività del giudice è diretta ad evitare ritardi, mi preme dire qualcosa che certamente non sfugge all'onorevole ministro, come pure agli onorevoli relatori. Mi pare che basti rileggere due articoli del codice di procedura civile vigente, il 437, che consente la domanda verbale da parte del lavoratore (nella proposta in esame, al contrario, si introduce il concetto rigido della domanda scritta, come avrò occasione di dimostrare), ed il 439, che specificatamente attribuisce al giudice che si occupa dell'istruttoria non solo un potere di iniziativa per stroncare i ritardi, ma anche il potere di stabilire d'ufficio le prove che il lavoratore non abbia proposto.

Il mio intervento tende a confermare le nostre serie critiche sul provvedimento. Non si tratta — voglio dirlo ancora una volta — di atteggiamenti pregiudiziali. È vero il contrario! Noi siamo assolutamente favorevoli ad una riforma che tenda veramente a dare snellezza al procedimento e a garantire la tutela reale dei diritti delle parti; siamo cioè favorevoli ad iniziative di modifica del codice

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 LUGLIO 1973

di procedura in materia di lavoro, dirette ad eliminare le lungaggini del procedimento e ad impedire le manovre defatigatorie. Occorre dire, però, che le esigenze di snellezza e di blocco delle manovre defatigatorie sono avvertite per tutto il processo civile, per lo meno da parte nostra.

Potrei aggiungere, se non fossimo in sede di discussione di una riforma che attiene al rito civile, che sono avvertite per tutti i processi giudiziari. Una riforma, infatti, avrebbe dovuto operare, per le ragioni che attengono al sistema, su tutto il processo civile, se al sistema processuale fossero riferibili i ritardi nell'attuazione della giustizia. Non vale dire, in ordine al problema in esame, che la riforma del processo del lavoro è urgente perché il lavoratore (così è stato detto) è la parte più debole del processo. Con questo argomento si giustifica una riforma organica di tutto il processo, perché nel giudizio civile non è un fatto straordinario, ma un fatto normale che vi sia una parte rispetto all'altra più debole e che le norme processuali debbano appunto tendere ad eliminare le posizioni di inferiorità.

Le cause della lentezza del procedimento civile e di quello del lavoro (che era strutturato — come ho ricordato citando due norme fondamentali del codice vigente, l'articolo 437 e l'articolo 439 — in modo snello) non possono essere ricercate nel sistema processuale, che era nato come strumento di superamento del processo esclusivamente scritto ed era quindi improntato, per lo meno prevalentemente, al carattere della oralità e alle esigenze di speditezza. È vero invece che tale sistema non è stato assolutamente realizzato — credo di poter avere la testimonianza di tutti i gruppi della Camera — né nel suo spirito né nelle sue parti fondamentali, per ragioni attinenti anche alla data di entrata in vigore che certamente non era la più felice, essendo l'Italia in stato di guerra. Ma poi è stato innovato parzialmente e in modo da renderlo lento con le cosiddette « novelle », di cui le più rilevanti sono quelle del 1951, e che quindi sono state apportate in tempi non lontani, norme utili soltanto — bisogna avere il coraggio di dirlo — per le difese tardatrici e poco avvedute, che sono bisognose di poter modificare le impostazioni nel corso del processo, senza preclusioni derivanti dall'obbligo di puntualizzazione immediata delle posizioni e senza le preclusioni della improponibilità di nuove eccezioni in appello, del divieto di proporre nuovi mezzi istruttori nel nuovo giudizio; norme infine destinate

— e vedremo che proprio in questo contrastano con lo spirito al quale era improntato il codice di procedura civile vigente — a realizzare un continuo controllo del collegio sull'attività del giudice istruttore per la continuità della istruttoria.

Le cause fondamentali della lentezza della giustizia civile dovevano invece essere ricercate nel fatto che ad un sistema processuale profondamente innovatore, qual era quello del 1942, non ha corrisposto il necessario adeguamento delle strutture giudiziarie, e degli uffici giudiziari; esclusivamente da questo adeguamento sarebbe potuta derivare la possibilità dell'istruttore di seguire il processo fin dal momento iniziale, dirigendone l'andamento, impedendo inutili ritardi, sollecitando ed adottando nei casi consentiti, provvedimenti, come generalmente previsto nell'articolo 175 del codice di procedura civile e in altre norme; così soltanto ogni processo sarebbe potuto andare avanti con la snellezza e con la velocità necessarie. Invece questa causa non è stata considerata come fondamentale. Conseguentemente sono state approvate, con l'errata convinzione di adottare dei rimedi, nuove norme che ripristinavano vecchi istituti, direi ricalcando nostalgicamente talune linee del processo precedente che si era rivelato lunghissimo e le cui influenze erano state recepite dalla pratica forense, dalle abitudini radicate, anche nel nuovo processo all'inizio della sua applicazione.

Questa è una indiscutibile verità! Basta rileggere, a distanza di alcuni anni, i principi ispiratori di quel processo e confrontarli con la situazione pratica e con le innovazioni introdotte a partire dal 1951 per rendersi conto, ad esempio, del fatto che non sono stati rispettati, da una parte, la soluzione data alla prevalenza dell'oralità nella fase istruttoria ed i principi diretti a garantire la continuità dell'istruttoria (distrutta dai rinvii al collegio per ogni questione pregiudiziale) e, dall'altra, l'integrità dei poteri decisori del collegio. Infatti, mentre la continuità dell'istruttoria è stata distrutta con le nuove norme, l'integrità dei poteri decisori del collegio è stata compromessa dall'influenza del giudice istruttore (e contemporaneamente relatore) nella sede collegiale, che è normalmente operata di processi e che quindi non è in grado di affrontarne l'esame in modo compiuto e « collegiale ».

Una volta ridotta la possibilità di intervento sollecitatorio del giudice istruttore nelle controversie di incerta decisione, le parti possono operare un'azione sostanzialmente ritar-

datrice, nella speranza di non facili conciliazioni e di evitare una decisione della quale non si conosce il possibile risultato.

Non ho fatto queste premesse per una trattazione della crisi della giustizia: io stesso le giudicherei superficiali e incomplete. Le ho fatte per dire, con riferimento puntuale al provvedimento in esame e soprattutto alle modifiche introdotte dal Senato, che le riforme, specie quelle soltanto parziali, anche quando sono mosse dalla sincera volontà di conferire speditezza al processo, rischiano di naufragare, di rivelarsi inutili, se non muovono da una diagnosi esatta dei mali da eliminare, della priorità di una soluzione rispetto alle altre. Esempi di riforme che non hanno portato ad un acceleramento dei processi sono, per esempio, le riforme continue fatte negli ultimi tempi, sia quelle apportate dal Parlamento, sia quelle apportate dalla Corte costituzionale, per quanto riguarda il processo del lavoro. Credo che queste considerazioni siano valide anche per il provvedimento in esame, anche se — è doveroso dirlo — le tesi che ci eravamo permessi di avanzare nella scorsa legislatura e che allora non avevano trovato alcuna parte favorevole, sembrano essere state considerate, nelle modifiche apportate dal Senato (sia pure in modo incongruo) nei punti concernenti gli organici e la soluzione data ai problemi dell'organizzazione della giustizia.

Come ha ritenuto il Senato di risolvere il problema degli organici della magistratura e degli uffici giudiziari? Con tre disposizioni: una che riguarda gli organici della magistratura, aumentati di 300 unità, una che riguarda l'aumento degli organici dei cancellieri e dei coadiutori giudiziari rispettivamente di 200 e 250 unità, ed una che riguarda l'assunzione fuori ruolo di dattilografi e stenodattilografi. Sono previsti concorsi che, fra l'altro, dovrebbero essere indetti entro 15 giorni dalla pubblicazione della legge sulla *Gazzetta ufficiale*, cioè praticamente (se le cose andranno come si vuole da sinistra) entro il giorno di Ferragosto si dovrebbero espletare i concorsi.

COCCIA. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore di questa legge.

PAZZAGLIA. No, onorevole Coccia. Le spiace rileggere la norma di cui al quarto comma dell'articolo 26? Vedrà che l'interruzione che mi ha fatto è assolutamente inesatta. Mentre l'entrata in vigore della legge è differita di novanta giorni, l'espletamento dei concorsi è previsto entro 15 giorni dalla pubbli-

cazione del provvedimento sulla *Gazzetta ufficiale*. Non ho, dunque, certamente commesso l'errore che mi attribuisce.

COCCIA. I concorsi debbono essere espletati entro novanta giorni.

PAZZAGLIA. No! Verremo poi all'espletamento dei concorsi, onorevole Coccia. Per quanto riguarda i concorsi per i magistrati, nessun termine. Siamo, dunque, di fronte al solito melodo: prima le nuove norme, poi la copertura degli organici indispensabili per attuarle. Arriviamo, cioè, ad avere una legge che non può essere praticamente attuata, come già accaduto per i tribunali amministrativi che non sono ancora entrati in funzione.

Eccoci ai termini per l'entrata in vigore della legge: novanta giorni dalla pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*. A detta quali concorsi saranno espletati? Quelli per i cancellieri? Ma se sono fermi — e mi spiace che non sia presente il ministro di grazia e giustizia — i concorsi per i cancellieri di due anni fa! In Italia si impiegano — non lo attribuisco a lei, onorevole Bertoldi, ma ritengo che ciò debba essere tenuto presente nella attuale situazione — due anni per espletare un concorso per cancelliere o per ufficiale giudiziario; altrettanto accade per i magistrati. Se la legge verrà approvata, a novanta giorni dalla sua pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale* non vi sarà un solo concorso espletato, nonostante tutta la demagogica (questa sì!) tesi dell'aggiornamento degli organici alle esigenze della nuova giustizia.

Si tiene conto anche dell'esodo. Onorevole Del Pennino, ella ha interrotto un collega per affermare che in materia di esodo non si dovrebbe tener conto delle norme relative alla legge sull'alta dirigenza, nel senso affermato dall'onorevole de Vidovich, il quale per altro non aveva detto niente che contrastasse con l'articolo 28. In che maniera si tiene conto dell'esodo? In un solo modo: come previsto dall'articolo 28, che apre molte questioni. Il provvedimento sull'alta dirigenza ha già creato dei vuoti, onorevoli colleghi. Potrei citarvi l'esempio di una procura generale sulla quale, di tanti cancellieri che esistevano, in conseguenza dell'esodo ne è rimasto uno soltanto. Il che in pratica impedisce a quella procura di funzionare. L'articolo 28 — dicevo — si occupa dell'esodo in un solo modo: rendendo disponibili (questo il riferimento alle varie norme della legge n. 336 e della legge sulla dirigenza, citate all'articolo 28) i posti lasciati liberi in conseguenza dell'esodo stesso. Vedo

che lei consente, onorevole Del Pennino; di conseguenza su questo punto non esistono dissensi tra la mia interpretazione e la sua.

Ritengo che in materia la Commissione affari costituzionali si sarebbe dovuta fermare con molta attenzione e pronunziarsi in modo esplicito. Invece, mi sia consentito di dire (senza con ciò aprire una polemica, e certamente non con la Commissione affari costituzionali della quale faccio parte) che la Commissione in questione ha ricevuto con una procedura molto strana il provvedimento, per esprimere il parere soltanto dopo che le Commissioni di merito (giustizia e lavoro riunite) ne avevano già esaurito l'esame. Essa ha dunque potuto esprimere il suo parere dopo che le Commissioni in questione avevano licenziato il provvedimento per l'aula. Il parere è stato espresso, ma non convince assolutamente, soprattutto per quanto riguarda l'inquadramento della materia nell'ordinamento generale del pubblico impiego. Oltre tutto la legge, a seguito delle pressioni che voi state esercitando, dovrebbe entrare in vigore entro il mese di ottobre — e su questo siamo d'accordo, onorevole Cocchia — entro cioè i 90 giorni previsti dall'ultimo articolo del provvedimento. In tale periodo festivo — o feriale, se preferite chiamarlo così — i provvedimenti previsti nella proposta di legge non verranno assolutamente adottati.

Un'altra innovazione contenuta nel provvedimento al nostro esame prevede l'istituzione, presso la Corte di cassazione, di una sezione composta da cinque membri, incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie di lavoro e di quelle in materia di previdenza e di assistenza. Se, dunque, riteniamo che cinque componenti siano sufficienti a giudicare in cassazione — e non capisco perché la sezione del lavoro, che tratta una materia così importante, debba essere composta da cinque membri soltanto, mentre le altre debbano essere composte di sette — in materia di controversie di lavoro (e ritengo che tale numero di consiglieri sia sufficiente a tale scopo), che ci stanno a fare, nella tabella allegata, i 493 consiglieri della Corte di cassazione, la cui gran parte è determinata dall'esistenza di tali sezioni? Voi mi obietterete che si tratta di una riforma parziale, ed è proprio questo che io critico, in quanto essa non tiene conto di esigenze a monte, quali quelle di riforma generale dell'ordinamento giudiziario e di riforma del codice di procedura civile. Dirò poi di quali altre riforme bisognava tener conto per giungere ad un processo del lavoro veramente

consono alle nuove strutture della nostra società.

Una delle misure introdotte nel provvedimento al nostro esame che si presta a pesanti critiche — e l'onorevole Manco ha trattato alcuni aspetti di essa — è quella contenuta all'articolo 21 nel testo approvato dal Senato, in base alla quale un magistrato assegnato ad una sezione del lavoro (e vorrei che di tale disposizione si tenesse conto anche sotto il profilo della legittimità costituzionale) non può essere impiegato in altre attività giudiziarie. Fin qui sembra che la norma voglia garantire una certa funzionalità della sezione, consentendo al magistrato il disbrigo degli affari giudiziari di sua competenza, senza che egli venga caricato di altri oneri. Ma poi si aggiunge che il magistrato non può essere trasferito « se non dopo che siano trascorsi cinque anni dalla presa di possesso dell'ufficio ». In tale ambito mi sembra che si ponga un problema che riguarda il Governo (il quale, nelle dichiarazioni programmatiche, si è dichiarato molto attento nei confronti dell'ordinamento dello Stato), in quanto ad una inamovibilità di carattere generale, quale quella prevista dal nostro ordinamento, si aggiunge una inamovibilità speciale che aggrava la situazione giudiziaria — su questo non v'è dubbio — ma soprattutto amplia la sfera di potere del magistrato e favorisce il formarsi di vere e proprie remore al corso regolare della giustizia. Tale inamovibilità speciale, inoltre, rende ancor più rigido il meccanismo di movimento dei magistrati. E il discorso, che ormai sembrava chiuso, in ordine all'assegnazione dei magistrati agli uffici, rischia di essere riaperto col verificarsi dell'insufficienza degli organici in uffici diversi da quelli del lavoro.

In sostanza, voi state mettendo sotto la macchina della giustizia e della magistratura una grossa bomba che può esplodere a distanza a causa della disfunzione degli uffici giudiziari. Si tratta evidentemente di decisioni che non possono essere accettate senza una valutazione delle conseguenze di ordine generale; e io dico che su questo punto le Commissioni di merito, prima di licenziare il provvedimento per l'Assemblea, avrebbero dovuto sentire la Commissione affari costituzionali.

Ma dico di più. Nonostante queste norme e nonostante esse siano inaccettabili, il discorso sul funzionamento della giustizia del lavoro resta completamente aperto. Senza voler fare una lunga analisi, potrei dire, in sintesi, che l'unico risultato che a breve scaden-

za si potrà ottenere in seguito all'approvazione di questa legge, con le modifiche appunto apportate dal Senato, che sono prevalentemente quelle relative al riordinamento degli uffici, sarà quello di far assumere un certo numero di dattilografi e di stenodattilografi fuori ruolo, e di rendere disponibili i posti iniziali della carriera direttiva lasciati liberi a seguito dell'esodo del personale che si è avvalso della legge sulla dirigenza e della legge n. 336. Io credo che qualche funzionario — anche qualche dattilografo e qualche stenodattilografo — sarà lieto di queste disposizioni (mi riferisco a qualche funzionario che potrà accedere alla carriera direttiva) ma devo dire che non sarà risolto il già allarmante problema degli organici giudiziari, se è vero che esistono dei casi, quali quelli che vi ho citato, di completo svuotamento degli uffici. E si badi che si tratta di svuotamento che non è colmabile con questa legge, ma potrà esserlo solamente a seguito di molti e molti concorsi per la selezione di coloro che vorranno accedere alle carriere della cancelleria e della magistratura.

Queste questioni basterebbero — io credo — per lasciare ampio spazio alle perplessità e alle critiche; basterebbero per sollecitare, come noi faremo — non facciamo, onorevole Presidente, faremo — l'attenzione del « Comitato dei nove » e — pensiamo — anche della Commissione, sulla necessità assoluta di esaminare con profonda attenzione gli emendamenti proposti e apportare a questa legge per lo meno dei correttivi tali da evitare i rischi ai quali si sta andando incontro con la manovra propagandistica di definire « un processo che accelera » quello che invece non accelera il procedimento; con il rischio — come avrò occasione di dire anche entrando nel merito di alcune singole norme — di creare situazioni di particolare pericolo per la tutela degli interessi del lavoro.

Vi sono delle ragioni — dicevo — che attengono ai metodi e agli istituti della riforma. Un primo riguarda il carattere parziale della riforma. Si introducono in un sistema processuale una serie di istituti che in questo sistema non si inquadrano assolutamente. Si tratta di un grave difetto. Ma poi vi è il ricorso e vi sono i termini, che sono tutti ordinatori, e quindi destinati a non essere rispettati, come non vengono rispettati per ragioni d'ufficio i termini ordinalori. E di questo ci ricordiamo ogniqualvolta andiamo a chiedere ad una cancelleria se una sentenza sia stata o meno depositata: il termine ordinatorio di un mese dalla spedizione a sentenza della causa per il

deposito viene allungato, e qualche volta supera anche l'anno. E infine vi è l'assimilazione ai rapporti di lavoro di rapporti che nulla con il lavoro hanno a che vedere. E questo per rimanere nel campo delle norme processuali. Si rifiuta poi una tutela di altre forme di lavoro diverse dal lavoro dipendente; nel quadro di queste norme di diritto processuale, infatti, tutto il lavoro non subordinato è assolutamente escluso, mentre vi si comprende la rappresentanza con lavoro prevalentemente proprio, che a mio avviso porterà al giudice del lavoro questioni che con la materia del lavoro hanno assai poco a che vedere.

La procedura del lavoro, se applicata agli adempimenti del rappresentante o del rappresentato agli obblighi contrattuali, che non sono obblighi di lavoro, comporta, ad esempio, che sull'adempimento allo « star del credere » giudicherà il magistrato del lavoro. Mi chiedo se questo significhi sottoporre ad un rito del lavoro rapporti di lavoro o non piuttosto materie che con il lavoro non hanno niente a che vedere.

Bisogna anche dire, di fronte alla manovra propagandistica che si attua in questo senso, che i termini previsti dalla nuova procedura sono assai più lunghi di quelli dell'attuale processo davanti al tribunale: non dico davanti al pretore, ma addirittura al tribunale. Si prevedono infatti da 60 a 80 giorni (a seconda che si tratti di convenuto che risiede in Italia o all'estero) per la prima udienza. Un altro termine di 50-70 giorni è concesso per la domanda riconvenzionale: credo che si possa tranquillamente dire che questo nuovo procedimento durerà molto di più di quello attuale davanti al tribunale.

Attualmente, infatti, per la citazione davanti al tribunale civile il termine normale è assai più breve: da 30 a 60 giorni. E si tratta di citazione a data fissa, stabilita direttamente dalla parte. Non parliamo poi della citazione davanti al pretore, per la quale, nel caso che il convenuto risieda nel luogo in cui si svolgerà il giudizio, è fissato un termine di 3 giorni. Vorrei aggiungere (forse sostenendo una opinione personale: ma non siamo tutti obbligati ad avere le stesse opinioni, anche se ovviamente siamo d'accordo sulle linee generali) che forse, con i mezzi di comunicazione moderni, anche il termine di 30 giorni previsto per il tribunale civile è eccessivo. Si potrebbe, per esempio, ridurre a 20 giorni il termine per la prima comparizione.

Mentre vi esprimo questi punti di vista, mi trovo di fronte ad una proposta di legge

che prevede proprio per i rapporti di lavoro (per i quali dovrebbero essere stabiliti termini molto brevi) dei termini che, a seguito anche del prolungamento introdotto dal Senato, sono talmente ampi da non poter essere obiettivamente considerati strumenti per accelerare i processi.

E non si dica che vi sono altre norme che facilitano lo svolgimento del processo. Ve ne è, in particolare, una di cui si è occupato a lungo l'onorevole Manco e che io riprenderò soltanto sotto il profilo della celerità: quella relativa alla pronuncia del dispositivo nella stessa udienza di discussione. Il fatto è che, accanto a questa regola, viene subito introdotta l'eccezione. E sappiamo bene, che, nella prassi giudiziaria, di cui dobbiamo pur tenere conto, le cose sono destinate a ribaltarsi e l'eccezione sicuramente diventerà regola. Si prevede infatti che il giudice possa consentire alle parti un termine di 5 giorni per presentare memorie scritte (e così anche l'oralità finirà per scomparire, tanto più che nelle abitudini civilistiche è da sempre imperante la forma scritta) e fissare un'udienza successiva a quella di discussione per la pronuncia della sentenza: ci ritroviamo così davanti ad un nuovo tipo di udienza di spedizione a sentenza. Come si vede, si tratta di norme che soltanto in teoria dovrebbero accelerare il procedimento. Nei fatti le cose andranno ben diversamente.

L'unica norma — qui sono d'accordo con quanto altri hanno osservato — che in parte servirà a facilitare la soluzione dei processi, è quella che fissa l'obbligatorietà della comparizione delle parti alla prima udienza, in quanto favorirà la conciliazione, cioè un modo di definizione del processo diverso dalla decisione giudiziaria. In sede di comparizione, molto spesso le conciliazioni si raggiungono; sempreché, con riferimento a quanto ho detto anche in precedenza, vi siano dei magistrati che abbiano la volontà ed il tempo di ascoltare le parti e tentare, nel modo più efficace, la conciliazione. In caso contrario, vedremo che il magistrato si limiterà a dare atto che le parti sono comparse e non si sono conciliate, come spesso avviene nell'attuale prassi dei tentativi di conciliazione.

Altro argomento di fondo, anch'esso collegato con una modifica apportata dal Senato, riguarda la partecipazione delle associazioni sindacali al processo. Dirò subito, al riguardo, che non si può affatto affermare che questa riforma sia maturata fuori stagione, come un frutto acerbo, né d'altra parte si può sostenere che essa costituisca il frutto di una compiuta

evoluzione storica. Questa riforma costituisce il frutto tipico di una stagione, come l'attuale, nella quale non si è compiuta una evoluzione storica, non essendo stata attuata alcuna radicale riforma del sistema dei rapporti di lavoro, e non essendo stata soddisfatta, pur se viene mantenuta ferma, la richiesta di disciplinare i rapporti sindacali.

Con l'attuazione delle norme di cui all'articolo 39 della Costituzione, che riguardano il riconoscimento giuridico del sindacato, il sindacato stesso avrebbe potuto portare nel processo tutti gli elementi necessari al fine di individuare le esigenze dalle quali è nata la disciplina giuridica da applicare al caso concreto, e di precisare quindi lo spirito ed il contenuto economico e sociale delle sue norme. Oggi, soprattutto dopo le modifiche apportate dal Senato al provvedimento in discussione, si constata che lo spazio di cui possono disporre le associazioni sindacali è molto modesto. In realtà, non si è ancora detto cosa veramente rappresenti il sindacato nel quadro del nostro ordinamento giuridico; esso, quindi, entra nel processo, a norma della disposizione che andrà a costituire il nuovo articolo 425 del codice di procedura civile, neppure per fornire un parere, come era originariamente previsto dal testo legislativo approvato dalla Camera, ma soltanto per rendere in giudizio informazioni ed osservazioni e per fornire il testo di contratti e accordi collettivi di lavoro. Mi pare che sia molto poco. La norma sembra riecheggiare l'istituto delle informazioni chieste dal giudice alla pubblica amministrazione. Le informazioni sindacali possono riguardare materie che ai sindacati stessi sono note; ma si tratta di un aspetto che non assume certo un grande rilievo, così come credo che non abbiano grande rilievo i poteri del sindacato di fornire il testo dei contratti ed accordi locali, i quali sono assai spesso notori e, in ogni caso, si trovano depositati presso gli uffici provinciali del lavoro.

Ma la riforma di fondo avrebbe dovuto essere, a nostro avviso, quella delle norme di diritto sostanziale, ed essa avrebbe dovuto precedere quella delle norme processuali. Già l'introduzione di modifiche parziali delle norme di diritto sostanziale nel quadro di un progetto di riforma processuale ci sembra un modo di procedere molto scorretto. Ma si tratta in ogni caso di riforme parziali, una delle quali abbiamo visto introdotta nel nuovo testo dell'articolo 429, laddove si trasforma un debito di valuta in un debito di valore; l'altra è esplicitamente diretta a modificare l'articolo 2113, con l'articolo 6 del progetto di

legge in esame (anche questo ha subito un ritocco da parte del Senato) ma soltanto per le modalità di proposizione dell'impugnazione, non per la sostanza di essa.

Sempre sul merito della riforma, credo che debba essere detto qualche cosa in ordine alle norme transitorie, che lasciano largamente a desiderare. Il giudice istruttore del tribunale al quale venga oggi affidato per l'istruttoria un processo in materia del lavoro, viene trasformato, transitoriamente, in giudice monocratico. Cioè la garanzia che entrambe le parti (perché la garanzia è data ad entrambe le parti) avevano all'inizio del processo, del controllo del collegio sull'attività del giudice istruttore, viene eliminata in virtù di una norma che attribuisce allo stesso giudice istruttore la facoltà di decidere sulla controversia affidatagli soltanto con l'istruttoria.

Io credo — e vorrei essere smentito dai relatori per la maggioranza — che ciò contrasti con il principio secondo il quale non può essere mutato il giudice del momento iniziale del processo da una norma di diritto processuale; quindi credo che questa norma transitoria violi questo principio, prevedendo di modificare il giudice, in quanto attribuisce al giudice istruttore la competenza che inizialmente era attribuita al collegio giudicante.

Si parla con molto favore, dai paladini di questa proposta di legge, della scelta del pretore come giudice del lavoro. Credo che la norma che attribuisce al pretore la competenza esclusiva in materia di giudizi del lavoro possa essere considerata utile se posta in relazione alle esigenze di avvicinare la giustizia al cittadino. Il che potrebbe anche avere una sua logica, quella di stabilire la unitarietà della competenza in materia. Ma non ci incoraggia certamente a valutare il pretore quale buon giudice del lavoro il leggere in provvedimenti pretorili certe frasi. Avendo la difesa di una parte contestato la fondatezza e la serietà della tesi secondo cui « anche con le leggi si possono fare le rivoluzioni », un pretore scrive testualmente: « Questo » — cioè il fatto che una parte abbia contestato la tesi delle rivoluzioni realizzabili attraverso le leggi — « autorizza il giudicante innanzitutto ad evidenziare che, se sconfinate sono le miserie dell'uomo, altrettante sconfinate sono le sue grandezze, talché non è consentito dalla logica escludere che rivoluzioni si possono fare con le leggi ». È un'opinione! Ma poi aggiunge: « ... scendendo dalle vertiginose altezze in cui per un momento il giudicante si è trovato poiché

condottovi dall'affermazione della difesa » (è la difesa della società *Messaggero*). Consentitemi di dire che gli sbalzi di pressione fanno male; scendere precipitosamente, e forse precipitevolissimamente, dalle vertiginose altezze ha prodotto degli sbalzi di pressione che hanno nuociuto a quel magistrato. Ma non entro nel merito di quella decisione perché le argomentazioni su tale decisione sono compito di altre sedi. Consentitemi di dire soltanto che queste espressioni sono per lo meno enfatiche e polemiche e che non sarebbero state probabilmente manifestate se vi fosse stato il controllo del collegio di altri giudici sulla decisione. Ma, voglio dire di più, certe espressioni enfatiche e polemiche non avrebbero mostrato qual è lo spirito animatore di tutta una decisione che viene inficiata, soltanto, direi, per quanto riguarda l'*animus* di chi ha deciso, da toni di questo tipo che non si allagiano assolutamente — lo dica, onorevole ministro, al suo collega di grazia e giustizia — allo stile al quale i magistrati italiani si richiamano in tutte le decisioni che essi adottano.

Si è detto che il pretore è un magistrato più giovane e per ciò solo idoneo a recepire la novità. Aggiungerei anche un altro argomento: che il pretore, essendo più giovane, potrebbe anche essere maggiormente sollecito e potrebbe unire all'entusiasmo la maggiore attività. Sotto questo profilo non ho dubbi al riguardo. Questo però non esclude la minore esperienza, e non esclude i maggiori conseguenti errori e, per la difficoltà di penetrare nel vivo dei problemi processuali e di sciogliere i nodi di una controversia, una quantità effettiva di lavoro inferiore da parte del magistrato al quale si attribuisce teoricamente una capacità di maggiore produzione.

Ma dirò di più: se l'inesperienza porta a conseguenti maggiori errori, la probabilità di riforma in sede di gravame si dilata, e la possibilità di ottenere sollecita definizione delle controversie si riduce di fatto, per la necessità, in larga parte dei casi, di dover ricorrere al secondo grado di giudizio da una parte o dall'altra.

Vi sono quindi ragioni di seria perplessità al riguardo, che sono di tutti gli operatori del diritto e che non possono non essere condivise da chi abbia esperienza giudiziaria e sia nello stesso tempo orientato, nel giudicare la proposta in esame, dalla volontà di vedere la realizzazione della giustizia che, come ho avuto occasione di dire rispondendo a coloro che attraverso il giudizio del lavoro

volevano « la giustizia di classe », non tollerare qualificazioni specificative: ogni specificazione esclude che si tratti di giustizia nel senso sostanziale e pieno.

Qualche parola spenderò, anche perché si prevede di spendere molti soldi, sul patrocinio statale gratuito, novità introdotta dal Senato. Devo solo fare una piccola premessa: vi è il patrocinio in materia di lavoro e il patrocinio in materia di previdenza e assistenza. Lo dico al Governo, ovviamente, ma anche al relatore Del Pennino, il quale mi sembra debba rappresentare, se non altro per solidarietà di partito, le tesi di riduzione della spesa che l'onorevole Ugo La Malfa sta sostenendo.

Abbiamo un'idea di quante sono le controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatoria? Ebbene, vi posso dire che un solo avvocato di un piccolo tribunale di provincia, che non ha il monopolio ma che, insieme con tanti altri colleghi, ha una quantità piuttosto rilevante di cause in materia di assistenza e previdenza — e tra l'altro, senza offesa per i colleghi né per i magistrati, sia gli atti delle parti sia gli atti giudiziari si fanno con il ciclostile — in un anno ha avuto liquidati 200 milioni dagli enti di assistenza. Un solo avvocato di una piccola provincia che opera insieme con tanti altri nello stesso tribunale. Quindi, quando prevedete le spese in materia di patrocinio statale, tenete conto di questa realtà. Non potete nascerla dietro un dito, perché questa è la realtà delle cause che saranno ammesse a patrocinio statale, quando colui che promuove il giudizio non superi i due milioni di reddito, al netto di tutte le imposte pagate, e si presenti al magistrato, ottenendo senz'altro il riconoscimento del diritto.

BERTOLDI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Sono le cause soccombenti.

PAZZAGLIA. No, onorevole Bertoldi; il suo predecessore, l'onorevole Donat Cattin aveva esaminato questo aspetto ed ella, onorevole ministro, potrà avere occasione di esaminarlo nelle prossime settimane.

Tutte le cause sono ammesse al patrocinio gratuito, salvo la rivalsa. Ma il problema delle spese, dell'anticipazione da parte dello Stato, non si può assolutamente ignorare. Sarà una partita di giro? Ma intanto l'anticipazione da parte dello Stato esiste e le spese devono essere sostenute. Quindi, onorevole Bertoldi, quando prevedete queste spese tenete presente la realtà: lo Stato dovrà anticipare e il recu-

pero l'otterrà negli anni futuri, quando le cause saranno definite.

Quanto alla possibilità di rivalsa, a prescindere dal fatto che la materia delle anticipazioni delle spese da parte dello Stato era scarsamente sentita, è da dire che, una volta arrivati alla definizione del giudizio, a pagare le spese era l'amministrazione degli enti previdenziali. Sembra che tale esigenza ora sia sentita, come l'onorevole Coccia sostiene, perché vi sono molte spese da anticipare, ma evidentemente ho ragione io nel sostenere che molte di queste spese saranno anticipate dallo Stato.

COCCIA. Non è così: questa legge rompe il monopolio che ella denuncia!

PAZZAGLIA. Quanto al monopolio, l'articolo 11, nel testo introdotto dal Senato (patrocinio a spese dello Stato) prevede che per i procedimenti di cui agli articoli 409 e 442 del codice di procedura civile si possa ottenere il patrocinio a spese dello Stato. Al successivo articolo 13 si stabilisce che il patrocinio viene concesso dopo che è stato iniziato il giudizio. Allora, onorevoli colleghi, la strada per arrivare al giudizio sarà sempre la stessa: il professionista indicato dalla parte sarà quello che avrà promosso gratuitamente fino a quel momento, per obblighi esistenti nei confronti di determinati istituti ai quali è legato, il giudizio, con il vantaggio di non dover neanche chiedere alla parte l'accollo di alcune spese, perché a tali spese provvede lo Stato.

Sono convinto che proprio la formulazione dell'articolo 13, che prevede l'ammissione al gratuito patrocinio con la nomina del difensore indicato dalla stessa parte che ha presentato il ricorso, serva a consolidare il monopolio, non a romperlo. Vorrei sbagliarmi, né intendo in alcun modo anticipare risultati: sarà l'esperienza a fornirci definitivi elementi di valutazione. Ritengo però opportuno che resti almeno documentato agli atti della Camera che da parte nostra vi è la convinzione perfettamente contraria a quella che viene sostenuta da altre parti in merito alla capacità di questa legge di rompere le situazioni di monopolio che attualmente esistono in questo campo.

L'articolo 11 deve per altro essere esaminato anche sotto un altro profilo, in merito al quale attendo una spiegazione dalla cortesia del relatore per la maggioranza. Questo articolo, infatti, prevede il patrocinio a spese dello Stato non solo per le controversie di cui

agli articoli 409 e 442 del nuovo codice di procedura civile, ma anche per quelle « concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici non economici ». Ora, l'articolo 13 stabilisce che le domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato devono essere presentate « in carta semplice, contestualmente agli atti di cui agli articoli 414 e 416 del codice di procedura civile ». Ciò vuol dire che, al momento della presentazione del ricorso o della comparsa di costituzione in giudizio, la parte che chieda l'ammissione al patrocinio statale (sia nel caso di controversia del lavoro, sia nel caso di controversia in materia previdenziale ed assistenziale obbligatoria, perché il rito è eguale in quanto si applicano ad entrambe le controversie gli articoli 414 e 416 del codice di procedura civile) deve presentare la relativa domanda. Ma quali sono le controversie di lavoro dei dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici, ai quali ci si riferisce con l'articolo 11 della proposta di legge? Sono certamente controversie in materia di lavoro diverse da quelle previste e tassativamente indicate dall'articolo 409 del codice di procedura civile. D'altra parte, se nella proposta di legge si è sentito il bisogno di aggiungere, all'articolo 11, tali controversie, vuol dire che si tratta di una fattispecie diversa da quella contemplata dall'articolo 409.

Ora, per taluni rapporti di lavoro si hanno anche controversie dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria; ma la maggior parte delle controversie riguardanti lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici è riservata all'autorità giudiziaria amministrativa. Ma, se si tratta di queste controversie, come può il pubblico dipendente chiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, dato che nella presente proposta di legge ci si è ricordati di fare riferimento a questo tipo di controversie ma ci si è assolutamente dimenticati di stabilire le procedure per l'ottenimento del beneficio del patrocinio a spese dello Stato? O si tratta soltanto di una affermazione priva di alcuna rilevanza pratica, in quanto manca una norma che ad essa dia attuazione; oppure siamo di fronte ad una norma assolutamente superflua (se queste controversie sono comprese già in quelle di cui al nuovo articolo 409 del codice di procedura civile). Mi sembra che sia questa una grossa lacuna della legge, che occorre assolutamente colmare.

Su questi ed altri punti ci riserviamo di ritornare nel corso della discussione degli ar-

ticoli, proponendo emendamenti o con altre iniziative.

A conclusione di questa analisi del testo legislativo, devo rilevare che non siamo di fronte ad una riforma organica, ma alla modifica di alcune norme riguardanti il rito del lavoro, senza che tali modifiche siano state precedute da una sostanziale ristrutturazione dell'ordinamento giudiziario e degli organici degli uffici degli ausiliari del giudice e del personale degli uffici giudiziari.

Si tratta per altro di una riforma che introduce istituti nuovi, in un sistema processuale diverso, con il pericolo del « rigetto » degli istituti nuovi. Si propongono soluzioni, transitorie e definitive, che non garantiscono i diritti delle parti né assicurano la celebrità del procedimento. È stato seguito un metodo legislativo che ha confuso (anche sul piano tecnico, oltre che su quello politico e legislativo) norme processuali con norme di diritto sostanziale, disposizioni organizzative e regole per la difesa dei non abbienti, senza conferire ad esse il necessario ordine logico, e senza collocarle secondo un organico indirizzo.

La delicatissima materia che oggi è al nostro esame non ha trovato quindi trattazione adeguata, e le soluzioni scelte non convincono, dando luogo a molte perplessità puntualmente rilevate da varie parti.

Se è giusto che, anche nel processo di formazione delle leggi, si evitino inutili ritardi come nei processi giudiziari, è altrettanto inaccettabile che, per la fretta, si approvino leggi incomplete, confuse, e destinate a rivelarsi, a breve scadenza, bisognose di profonde modifiche atte a colmare lacune e portare la chiarezza ove manca.

Al di là delle critiche sui contenuti, che ho avuto occasione di svolgere e che sono state svolte meglio di me dai colleghi del MSI-destra nazionale che mi hanno preceduto, vi è una considerazione di fondo. La nuova regolamentazione del processo non è stata preceduta da un'organica legislazione in materia di lavoro, né da un'organica legislazione sulla funzione del sindacato. È quindi fondamentale osservare che, quando non si innova il diritto sostanziale, le norme processuali — per quanto ottime — non possono colmare i vuoti di esso, o modificare la realtà di rapporti non corrispondenti ad una vera avanzata sociale. Il provvedimento in oggetto potrà servire oggi come strumento di propaganda, ma non serve certo a tutelare quegli interessi del lavoro la cui salvaguardia costituirebbe, è stato detto, lo scopo del prov-

vedimento stesso. (*Applausi a destra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole di Nardo.

DI NARDO, *Relatore di minoranza*. Sarò brevissimo, perché farò riferimento alla relazione che, per quanto schematica, è abbastanza completa.

In tutte le assemblee — e nella nostra in particolare, soprattutto in questo momento — vi è sempre una notevole differenza tra il sembrare e l'essere. È pacifico che una riforma del diritto del lavoro dovesse essere attuata, come era auspicato da tutte le parti politiche; è altrettanto pacifico che, intorno a questa riforma, siccome necessaria, ognuno di noi ha una propria determinata concezione, non del tutto simile a quella degli altri.

Circa la presente riforma, osserverò che (ad eccezione del partito comunista che coerentemente ritiene, a mio sommo avviso, che si tratta di un fatto strumentale, al fine di raggiungere successivamente la riforma del sistema) ho ascoltato con molta attenzione gli interventi degli onorevoli Reggiani, Pietro Riccio e quello dell'onorevole Del Pennino, relatore per la maggioranza. Ebbene, tutti quanti concordiamo sul fatto che questa riforma presenta moltissime pecche e determina diverse situazioni non sanabili, l'introduzione delle quali, probabilmente, nel futuro pregiudicherà perfino ulteriori riforme migliorative, perché si sarà creato un ambiente, un clima che non consentiranno di tornare indietro.

I rilievi che sono stati fatti, sono di carattere generale, ma ve ne sono di puntuali relativamente a determinate riconosciute incongruenze.

Vi è un rilievo di carattere generale che è stato avanzato da alcuni colleghi del mio gruppo e a cui hanno accennato anche altri colleghi. Nel nostro paese è invalsa l'abitudine a legiferare, come suol dirsi (credo che l'espressione sia propria piuttosto del vernacolo napoletano che della lingua italiana), « a pezzi », ovvero settorialmente. Ebbene, la materia dei processi del lavoro fa parte della materia del processo civile, e pertanto senza avere riformato compiutamente il codice civile, che di incongruenze ne ha ancora tante (i tempi camminano: non è possibile fer-

marsi ad una normativa di molto tempo prima, ma bisogna aggiornarsi), non si può riformare il procedimento del lavoro, che postula inoltre la riforma dell'intero processo civile.

Questo modo di legiferare settorialmente porta a taluni squilibri, che non sempre sono a vantaggio dei più abbienti, ma assai spesso anche a vantaggio dei meno abbienti, i quali sono lavoratori, ma sono anche « utenti » della giustizia per quanto concerne altri rapporti, che possono anche non riguardare il cittadino come lavoratore (che personalmente mi riguarda pochissimo!). Si pensi a rapporti che riguardano certamente il cittadino lavoratore, in tutti gli aspetti della difesa del suo diritto di credito od altro nei confronti di ogni altro cittadino.

Quando si dice che il lavoratore, in rapporto al datore di lavoro, ha, indubbiamente anche nella situazione processuale, una posizione di inferiorità, quello che noi in altro campo chiamavano il *timor reverentialis*, ne discende come conseguenza che bisogna modificare le norme di carattere sostanziale, ma non che si debbano squilibrare quelle di carattere processuale. Possiamo essere favorevoli a modificare le norme di carattere sostanziale, ma non lo siamo certamente a introdurre squilibrio in quelle di carattere processuale. Si farebbe insulto in questo modo allo stesso cittadino lavoratore, il quale in quell'ipotesi è considerato un *minor*, mentre non lo è affatto.

Vengo adesso alle critiche di carattere particolare. Vorrei, egregi colleghi, che voi poneste per un attimo — a prescindere dalle vostre posizioni politiche — l'attenzione su questo fatto. È vero che siamo tutti contrari alla creazione di magistrature speciali? Ma, scusate, la magistratura del lavoro che cos'era? Era una sezione speciale della magistratura ordinaria. Ebbene, nel momento in cui — vivo e vigente il nostro codice civile — relativamente alla processualistica del lavoro (tra l'altro, vedremo poi come: probabilmente eliminando un grado di giurisdizione) deferiamo la materia alla competenza del pretore, bloccando quest'ultimo per un quinquennio, dandogli una certa specializzazione, e stabilendo regole particolari, noi abbiamo creato una magistratura speciale, mai prima d'ora esistita. Non parlo di questione di costituzionalità, anche perché so ormai quale fine esse sono destinate a fare. Quel che è certo, però, è che noi veniamo a creare una magistratura speciale, che è contro la logica, contro il diritto dei cittadini, contro la libertà.

E poi per quale motivo deve continuare ad esistere (è stato rilevato da molti oratori) questa differenza, questa disparità di trattamento fra il lavoratore alle dipendenze dello Stato e quello alle dipendenze del privato? Non sono entrambi cittadini del nostro paese? Non hanno entrambi diritto a tutela? Per quale motivo non deve essere considerata in maniera uniforme l'attività della magistratura intesa a statuire circa questi rapporti?

Eliminare un grado di giurisdizione? Sì, eliminiamo un grado, perché nel momento in cui il pretore decide in qualità di giudice monocratico e il tribunale decide nella sua collegialità, noi veniamo ad eliminare la possibilità di quel serio giudizio possibile mediante l'appello, in cui il numero dei giudici era maggiore e tal garanzia valeva anche per il lavoratore parte in causa.

Fra l'altro, la mancata partecipazione del pubblico ministero al giudizio rappresenta un passo indietro. Per quale motivo al pubblico ministero era stata data facoltà di intervenire nei processi attinenti la materia del lavoro? Proprio per l'interesse superiore della socialità. Voglio ricordare le teorie di Carnelutti relative al quasi contratto, al contratto-normativo. Il lavoratore in quel caso aveva raggiunto il proprio contratto quasi pubblico — proprio per la differenza che esiste fra norma di mero diritto civile e norma di diritto civile ma di pubblico interesse — ed era riuscito a raggiungere una determinata valutazione del suo rapporto, della propria attività. Questo portava al fatto che anche lo Stato divenisse il sostenitore nell'interesse generale; interesse generale che si colloca al di sopra dell'interesse particolare, cioè al di sopra del fatto che il povero lavoratore fosse difeso dal più bravo o dal più imbecille dei patrocinanti; c'era dunque l'intervento dello Stato. La modifica di oggi equivale a tornare indietro, non ad andare avanti.

Debbo ora rifarmi a quanto è successo nei giorni scorsi e che è stato ricordato dal collega onorevole Pazzaglia. Nelle giornate dell'altro ieri e di ieri, circa questo progetto di legge moltissimi colleghi mi hanno detto: « Tu non devi preoccuparti soltanto dei lavoratori, perché qui è in giuoco anche il nostro interesse; noi cause non ne abbiamo e siamo a corto di attività professionale da molto tempo; questa legge, come quella relativa al patrocinio statale deve essere approvata, altrimenti noi non avremo i benefici professionali che ne derivano ». Ricordate a Parigi il mercato delle pulci? Ora è pur vero che noi dobbiamo essere contro gli accaparramenti delle cause di la-

voro da parte dei grandi studi professionali — sappiamo che taluni studi professionali trattano le cause in materia di lavoro perfino con atti preparati a stampa, quasi dei formulari da riempire — ma è altrettanto vero che dobbiamo egualmente interessarci e preoccuparci a che lo Stato non spenda denaro a miliardi a favore di taluni che vorranno speculare sulla miseria del povero, patrocinandone la causa con scarsa capacità. Non è questa la maniera di legiferare!

Riferendomi a quanto dichiarato dai colleghi del mio gruppo, faccio presente che non sono affatto sfavorevole all'evolversi del diritto positivo e più che mai all'evolversi e all'aggiornarsi del diritto processuale — questo possibilmente andrebbe aggiornato ogni dieci anni — ma che non sono favorevole a che si legiferi male. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Del Pennino.

DEL PENNINO, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, non ho molto da aggiungere alle relazioni introduttive del collega Lospinoso Severini — anche a nome del quale replico — e mia, che hanno accompagnato il progetto di legge nella discussione presso questo ramo del Parlamento.

Il dibattito ha confermato un'ampia convergenza intorno ai principi fondamentali della legge, ai criteri ispiratori, alle ragioni che hanno fatto sentire dalla grande maggioranza delle forze politiche presenti nei due rami del Parlamento l'opportunità di dare una risposta ai problemi posti dalle organizzazioni dei lavoratori e da cultori del diritto, relativamente alla riforma del processo del lavoro. Si tratta — è stato ricordato in questo dibattito, è stato ricordato in occasione delle discussioni e degli incontri che si sono succeduti su questo tema nei mesi passati — di una materia che comprende circa un terzo delle intere cause civili italiane e che coinvolge diritti che possiamo considerare fondamentali per la sussistenza e per il progresso delle classi lavoratrici italiane.

L'impostazione del nuovo processo basato sui principi, ricordati anche in occasione di questo dibattito, della oralità, della concentrazione e della immediatezza, non solo mi sembra abbia trovato il consenso dei partiti dell'« arco costituzionale », ma abbia anche rappresentato qualche cosa di fronte alla quale la stessa opposizione del gruppo del Movimen-

to sociale-destra nazionale è apparsa in verità per alcuni aspetti contraddittoria e strumentale.

Abbiamo, cioè, assistito, da parte dei colleghi del Movimento sociale italiano, ad una polemica nei confronti dei principi ispiratori della proposta in esame da un lato, e dall'altro ad una serie di critiche secondo le quali quegli stessi principi non sarebbero sufficientemente tutelati e non garantirebbero un procedimento abbastanza rapido e tale da assicurare la tutela dei lavoratori. Mi pare che proprio questo doppio gruppo di critiche dimostri il loro carattere strumentale e non corretto dal punto di vista di un'analisi attenta delle norme in discussione. Devo inoltre rilevare che le obiezioni sulla presunta violazione di norme costituzionali (osservazioni ampiamente svolte già in altre occasioni) in questo ramo del Parlamento hanno trovato uno spazio molto minore e punti d'appiglio assai ridotti. Ritengo che ciò sia in parte dovuto al lavoro di perfezionamento svolto dal Senato, che ha consentito di conservare, nella proposta di legge, i criteri informativi sostanziali di tutela della parte più debole nel rapporto processuale, tendendo tuttavia a correggere quei casi che, nel progetto originario, avrebbero potuto concretare un'ipotesi contraria alla garanzia costituzionale del diritto alla difesa delle parti presenti nel processo.

Su un solo punto abbiamo sentito sollevare eccezioni di incostituzionalità e soltanto su questo vorrei soffermarmi, rinviando altre osservazioni all'esame degli articoli: si tratta dell'eccezione sollevata dall'onorevole de Vidovich nei confronti dell'articolo 28, relativa alla non applicazione della legge n. 336 e del decreto n. 748 sull'alta dirigenza. Come avevo già avuto occasione di rilevare nella relazione (ma ho l'impressione che quella osservazione non sia stata colta), già la legge n. 336 prevedeva la non detrazione dai ruoli di competenza per i posti resisi vacanti nei Ministeri della pubblica istruzione e del turismo. La estensione di questo criterio ai ruoli del Ministero di grazia e giustizia, non rappresenta, pertanto, una violazione costituzionale, ma, semmai, un ampliamento della deroga già prevista.

Il solo fatto che ci si sia ridotti a quest'unico appiglio per l'eccezione di costituzionalità dimostra come, al di là dei rilievi che possono essere mossi sul merito delle singole norme (ma è evidente che ogni provvedimento è perfettibile e che tutti possiamo muovere dei rilievi), il provvedimento in esame rappresenta comunque un contributo fondamen-

tale al conseguimento del fine di garantire che, anche attraverso il rito processuale, la tutela dei diritti dei lavoratori sancita in tutta la legislazione di merito degli ultimi anni trovi una risposta adeguata.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole ministro del lavoro e della previdenza sociale.

BERTOLDI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'intervento del relatore per la maggioranza mi esime dall'entrare nel dettaglio del provvedimento. Mi limiterò, pertanto, ad alcune osservazioni che rispecchiano le opinioni del Governo in merito ad un provvedimento di iniziativa parlamentare di grande importanza sociale, che sta molto a cuore al Governo stesso e, ovviamente, al mondo del lavoro. Il provvedimento non è stato improvvisato: non si può dire che siamo arrivati alla fase conclusiva pressati dalla fretta. È un provvedimento che si discute da molto tempo: mi pare siano oltre due anni.

COCCIA. Sono tre legislature !

BERTOLDI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ritengo quindi che non si possa accusare, come ho sentito fare in questa sede, il provvedimento in esame — che ha un suo particolare significato anche perché è una proposta d'iniziativa parlamentare proveniente da un arco molto vasto di forze democratiche e popolari — di improvvisazione e faciloneria. Direi, semmai, tutto il contrario. È una legge che è stata presentata in ben tre legislature e che ha richiesto lunghi mesi di discussione. Essa ci arriva oggi finalmente approvata dal Senato.

La valutazione che dobbiamo in questo momento dare è se essa debba tornare al Senato o se invece sia opportuno, dopo il lungo iter parlamentare che ho ricordato, che la Camera proceda ad un voto definitivo. Da parte mia credo che si debba fare uno sforzo per concludere definitivamente una vicenda parlamentare i cui risultati segnano una tappa fondamentale del progresso delle disposizioni rivolte a garantire concretamente l'attuazione dei diritti dei lavoratori, innovando al tempo stesso in modo profondo, lo riconosco, le fondamentali strutture civili del nostro paese. Ma credo che innovare profondamente dette strutture non sia un difetto, ma, semmai, un grande merito della legge.

La riforma delle disposizioni che disciplinano il rito processuale nelle controversie in-

dividuali di lavoro e di quelle in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie, è destinata, infatti, a porre rimedio ad una situazione che oggi appare intollerabile, predisponendo gli strumenti necessari per un effettivo appagamento della domanda di giustizia da parte dei lavoratori. Se sono esatti i dati in mio possesso, si parla di circa 120-130 controversie l'anno. Le norme del codice del 1942, infatti, qui ricordate sia pure in sede storica (ed io non desidero fare un *excursus* storico, non è assolutamente il caso), oltre tutto non modificate dalla riforma del 1950, hanno favorito al di là di ogni accettabile limite il prolungamento della durata dell'*iter* processuale. Basti pensare che una causa di lavoro si protrae oggi fino a 4-5 anni per i soli due primi gradi del giudizio — mediamente, si intende — senza contare che, conclusa la fase di merito, ad essa può seguire il giudizio di cassazione e l'eventuale fase di rinvio.

Anche se è ovvio che tali inconvenienti sono comuni a tutta la giustizia civile (sappiamo bene quanto lenta sia oggi la macchina della giustizia, per molteplici ragioni) è altrettanto evidente, tuttavia, che questi fenomeni distorsivi e qualche volta degenerativi dell'amministrazione della giustizia vengono avvertiti assai più dolorosamente e drammaticamente, in molti casi, dai lavoratori, cioè dai ceti meno abbienti, che vivono di un reddito fisso, e la situazione economica dei quali non è in genere tale da consentire loro di attendere troppo a lungo la soluzione di una vertenza che rappresenta per essi un diritto vitale, patrimoniale o non patrimoniale.

Occorre sottolineare, onorevoli colleghi, che il riconoscimento a distanza di anni della fondatezza delle ragioni del lavoratore in ordine ad una promozione, ad un trasferimento illegittimamente disposto, ad un licenziamento, spesso non è sufficiente ad attuare un'effettiva, un'integrale restaurazione della situazione giuridica, dello *status* professionale del lavoratore stesso. Assai sovente, la riparazione non tempestiva del torto subito compromette irrimediabilmente gli ulteriori sviluppi della sua attività professionale e la giustizia resagli tardivamente si esaurisce in una soddisfazione economica assai gravemente, e talora sostanzialmente, insufficiente.

Per queste ragioni la riforma del rito processuale speciale del lavoro non poteva essere ulteriormente dilazionata in attesa dell'ammodernamento delle strutture generali del processo civile, sicché opportunamente il Parlamento e il Governo, consapevoli di que-

sta esigenza, hanno unito i loro sforzi per l'aprontamento della presente proposta di legge.

Anche se l'economia del dibattito non mi consente di entrare troppo analiticamente nella disamina tecnica del provvedimento (cosa, d'altra parte, che non potrei nemmeno fare, non avendone seguito personalmente il lungo *iter* parlamentare), desidero tuttavia sottolineare talune disposizioni che costituiscono l'espressione più diretta del rilievo dato alla garanzia costituzionale — ed ha risposto in merito anche il relatore Del Penino — degli interessi dei lavoratori e dell'attuazione dei principi più tipicamente processuali della oralità, immediatezza e concentrazione del giudizio.

Tali disposizioni rappresentano inoltre l'espressione tipica della tutela rafforzata, di cui sono circondati i diritti dei lavoratori, e contengono la normativa riguardante l'esecutorietà provvisoria *ex lege* della sentenza di primo grado (e questo principio mi sembra molto importante), la rivalutazione monetaria dei crediti dei lavoratori (questo secondo principio mi sembra ancora più importante, data l'inflazione in corso; anche se essa verrà frenata, non siamo tanto ottimisti da pensare ad una stabilizzazione in assoluto della lira) e, in materia previdenziale, la soppressione del principio che determinava la decadenza dell'azione giudiziaria del lavoratore che non avesse tempestivamente presentato ricorso agli istituti di previdenza e di assistenza.

L'accoglimento dei principi della oralità, immediatezza e concentrazione processuale (sui quali il Governo dovrà certamente vigilare) attua un'istanza che costituisce patrimonio della migliore processualistica italiana. La riforma favorisce il contatto diretto fra le parti e il giudice, abolendo la pratica di ridurre le udienze ad un mero scambio di documenti, reprime, mediante adeguate preclusioni, ogni tattica dilatoria, favorisce l'immediata presa di cognizione da parte del giudice del materiale processuale ed elimina, altresì, l'interesse sostanziale del convenuto al prolungarsi della vicenda giurisdizionale sia col prevedere la pronuncia di provvedimenti provvisori in corso di causa, sia con la norma già ricordata relativa alla rivalutazione monetaria dei crediti dei lavoratori.

A questo proposito vorrei dire che, se noi dovessimo analizzare in sede storica i precedenti della lunga legislazione del lavoro, dovremmo entrare nel campo di una valutazione politica generale. E mi riferisco, in tale ambito, ad una osservazione dell'onorevole Man-

co sulla quale non intendo esprimere valutazioni perché, in questo caso, ci troveremo su posizioni nettamente antagonistiche sia dal punto di vista politico sia da quello di un'analisi storica.

MANCO. Mi sono solo permesso di dire che non avete innovato nulla, signor ministro.

BERTOLDI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ho sentito, onorevole Manco, e ripeto che non voglio addentrarmi in un'analisi che ella definisce storica, poiché tale analisi non può essere unilaterale e settoriale, ma dovrebbe semmai investire tutti i problemi della storia del nostro paese.

L'opera appassionata e diligente delle competenti Commissioni della Camera e del Senato, alla quale il Governo, in tutti i momenti del lungo *iter* parlamentare — o, meglio, i vari governi, perché sono stati molteplici — non ha mancato di prestare la propria collaborazione, ha reso possibile, mediante successivi affinamenti, di pervenire alla definitiva redazione di un testo che, modellato su queste linee fondamentali, promette di riuscire pienamente rispondente alle attese dei lavoratori, degli operatori pratici e degli studiosi del diritto. Non vorrei sbagliare, ma credo che l'onorevole Oronzo Reale sia stato ministro della giustizia nel corso di questo lungo periodo di *iter* legislativo.

Ogni legge, tuttavia, onorevoli colleghi, deve essere collaudata dalla realtà concreta, senza schemi pregiudiziali.

È stata fatta una osservazione che mi sembra pertinente ed è preoccupante. Riguarda l'ampliamento della spesa pubblica. Ritengo in proposito che il numero assai notevole delle cause e la possibilità dell'inserimento in esse anche di elementi speculativi, di fenomeni parassitari (sappiamo bene quanto sia facile in Italia il parassitismo, il vivere di rendita anche sulle cause) implicano ovviamente un'attenta valutazione del patrocinio gratuito. E tuttavia la stessa legge prevede che questa clausola verrà a cessare una volta varata definitivamente la legge generale sul patrocinio gratuito ai non abbienti, già approvata dal Senato e trasmessa alla Camera.

Per quanto riguarda la parte politica che io rappresento nella coalizione di Governo, posso fin d'ora esprimere l'impegno di studiare in quella proposta — che, ripeto, è stata trasmessa alla Camera dopo l'approvazione del Senato — formule tali di garanzia da evitare gli inconvenienti che sono stati denun-

ciati e che devono essere certamente esaminati e valutati attentamente. D'altra parte, il Governo si riserva, come suo dovere democratico, di valutare mercoledì, in sede di discussione degli articoli, i singoli emendamenti, pur nell'auspicio che essi non abbiano a ritardare ulteriormente l'approvazione della proposta di legge e che anzi — è un augurio che io esprimo anche come ministro del lavoro — questa legge possa essere definitivamente approvata nella seduta di mercoledì da questa Assemblea, in modo che dopo i 90 giorni previsti dalla legge stessa possa essere pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*.

Voglio concludere dicendo che fino ad oggi il legislatore si era preoccupato soprattutto di assicurare il miglioramento della normativa sostanziale in materia di lavoro, omettendo tuttavia di dare il necessario rilievo all'ovvia considerazione che tale progresso rischia di essere vanificato dalla mancata previsione di norme processuali atte a garantire la realizzazione più rapida ed energica dei diritti dei lavoratori nella fase giurisdizionale. La necessità di strumenti idonei a questo fine aveva trovato concretizzazione normativa soltanto, precedentemente, nell'articolo 28 dello statuto dei lavoratori, le cui disposizioni, fra l'altro, avevano dovuto necessariamente essere limitate all'attuazione processuale degli schemi sostanziali su cui si innestava la procedura pretorile d'urgenza ivi disciplinata.

È evidente che la presente legge richiede l'impegno del Governo per una rigorosa applicazione (io credo che il Governo possa e debba prendere questo impegno), colmando l'attuale discrasia fra la normativa sostanziale e gli strumenti di attuazione giurisdizionale della generalità delle nuove situazioni giuridiche soggettive riconosciute ai lavoratori. Questa legge qualifica pertanto l'attuale legislatura come una delle più importanti nel continuo progredire e nel perfezionamento della legislazione sociale tesa a garantire la uguaglianza davanti alla legge anche nell'ambito del mondo del lavoro; perché, anche se è scritto nei tribunali che la legge è uguale per tutti, noi sappiamo per esperienza che sovente la legge per alcuni privilegiati è più uguale, mentre per i meno abbienti è assai poco uguale.

MANCO. Su questo siamo d'accordo.

BERTOLDI, *Ministro del lavoro e della previdenza sociale*. Ne facciamo esperienza tutti i giorni. E non solo nelle sentenze, ma nella rapidità dei procedimenti, per cui vi è

VI LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 LUGLIO 1973

chi ottiene un procedimento rapidissimo e vi è chi deve attendere anni il riconoscimento di diritti elementari, e magari il riconoscimento, invece di essere dato all'interessato, arriva alla vedova dell'interessato, o agli orfani, come è successo in molti casi relativi, ad esempio, ad infortuni sul lavoro, o alle pensioni — anche le pensioni di guerra — o ad altri problemi inerenti ai diritti sacrosanti e fondamentali dei lavoratori dipendenti.

Oltre a queste considerazioni, signor Presidente, onorevoli colleghi, ve ne sarebbero altre di natura più propriamente politica e sociale; non voglio dilungarmi, perché mi sono preoccupato di essere estremamente concreto, e mi preoccupo soprattutto di arrivare ad una conclusione altrettanto concreta e soprattutto positiva.

L'unica considerazione che vorrei fare è quella che si riferisce all'obiettivo fondamentale della legge, che coincide con l'obiettivo di questo Governo, aperto alle forze del lavoro, al dialogo costante con i sindacati, con il mondo del lavoro in generale: l'obiettivo cioè di porre il lavoratore in posizione di effettiva parità di diritti, affrancandolo nella sostanza dalla sua posizione subalterna al mondo imprenditoriale, qualunque sia il datore di lavoro, anche se esso è rappresentato dallo Stato, da enti parastatali o da enti pubblici. (*Commenti a destra*). In questa società, dove è facile — lo sappiamo — parlare di giustizia sociale, ma dove sovente la giustizia sociale rimane una enunciazione demagogica, oppure una aspirazione velleitaria — e quindi non una volontà politica, ma sostanzialmente un espediente per tacitare il profondo malcontento che si agita nel corpo sociale — noi riteniamo, ed io almeno, per quanto mi riguarda come ministro del lavoro, ritengo, che questa legge abbia anche un profondo signi-

ficato politico oltre che sociale, di giustizia sociale, di difesa concreta della classe lavoratrice nel sistema, nelle strutture attuali, strutture che devono essere adeguate allo spirito della Costituzione repubblicana, la quale ovviamente tende a considerare, anche se per ora solo nell'enunciazione (ma noi dobbiamo tradurre questa enunciazione in un dato storico della presente situazione del nostro paese), la classe lavoratrice come il baluardo più sicuro per il progresso sociale e civile del paese, progresso che non può scaturire soltanto da una astratta volontà del Governo e del Parlamento, ma che deve trovare un supporto democratico nella spinta che viene dal paese e dalla parte più avanzata e produttiva della società civile.

Per questo noi riteniamo che il significato di questa legge trascenda la stessa sua articolazione, per investire i problemi più generali dei diritti civili e di quella che io definirei in una parola la civiltà costituzionale della Repubblica democratica che abbiamo conquistato in lunghi anni di lotta e di battaglia dei lavoratori e dell'opinione pubblica democratica.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,55.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MARIO BOMMEZZADRI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. MANLIO ROSSI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO