

PROGETTI DI RIFORMA DEL PROCESSO DEL LAVORO

Le linee guida tracciate dalle Relazioni Parlamentari

di Clarenza Binetti

I progetti di Riforma del Processo del lavoro n. 1047 (*SALVI TREU*) e n. 1163 (*SACCONI*), presentati al Senato rispettivamente il 28 Settembre 2006 ed il 14 Novembre 2006, si inscrivono in un contesto nel quale il processo del lavoro - così come concepito dal legislatore del 1973, ispirato ai principi Chiovendiani di oralità, concentrazione ed immediatezza - imperversa in una crisi determinata essenzialmente dall'eccessivo e progressivo allungamento dei tempi di definizione delle controversie, gravando così non poco sulla già complicata situazione della giustizia civile.

La **proposta di riforma n. 1047** tende infatti all'individuazione di procedure d'urgenza improntate a garantire una qualche **celerità** alle controversie aventi ad oggetto le vicende estintive dei rapporti di lavoro (licenziamenti e trasferimenti) nonché all'adozione di strumenti alternativi alla giustizia ordinaria e già da tempo ampiamente sperimentati con successo nei Paesi Comunitari: le ADR (*Alternative Dispute Resolutions*).

Le procedure d'urgenza cui si fa riferimento riguarderebbero prevalentemente l'incentivazione del ricorso **volontario** alla via conciliativa che comporterebbe in tal caso effetti sospensivi del provvedimento di

licenziamento (articolo 10 disegno di legge); ovvero l'esclusione della *procedura preventiva obbligatoria di conciliazione* per alcune particolari tipologie di controversie.

Nel disegno di legge è contemplata, infatti, una specifica procedura d'urgenza giudiziale che prevede la stessa via conciliativo-arbitrale adottata per le sanzioni disciplinari con un collegio che opera presso la Direzione Provinciale del Lavoro o un Collegio già appositamente previsto dai contratti collettivi.

Per ciò che riguarda il licenziamento disciplinare ex art. 7 Statuto dei lavoratori la scelta è quella di rafforzare il ricorso al collegio di conciliazione ed arbitrato escludendo, fatta eccezione per le forme introdotte dalla contrattazione collettiva, qualsiasi altra applicazione di procedura di conciliazione o arbitrato.

Nel progetto di riforma, tali correttivi in chiave promozionale previsti per le procedure di conciliazione ed arbitrato ex art. 7 (Statuto dei Lavoratori), vengono affiancati da una procedura d'urgenza speciale che mira a risolvere alcuni nodi interpretativi in materia di risarcimento del danno, di ripetibilità o meno delle somme percepite dal lavoratore,

escludendo l'obbligo di conciliazione preventiva.

La procedura d'urgenza in oggetto dovrebbe rivestire le forme tipiche di un'azione sommaria basata su un'ordinanza, reclamabile in appello¹, affiancata da una misura coercitiva forte che interverrebbe in materia di risarcimento del danno.

Le somme, che corrispondono alla retribuzione versata nel periodo intercorso tra il provvedimento di condanna e la sentenza di riforma dichiarativa della legittimità del licenziamento, dovrebbero essere irripetibili.

La tutela reintegratoria contro il licenziamento ingiustificato è ridisegnata, come si può appunto notare, nelle forme di un'azione tipica urgente a cognizione sommaria, in modo tale da imprimere a siffatte azioni una durata ragionevole.

Tale procedura d'urgenza, in caso di entrata in vigore di tale progetto di riforma, si applicherebbe: all'ambito della tutela obbligatoria e della tutela reale; ai datori di lavoro privati; alle pubbliche amministrazioni, estendendosi anche al campo dei rapporti di collaborazione di cui all'articolo 409, primo comma, n. 3, c.p.c. nonché al lavoro a progetto, di cui all'articolo 61 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, con riferimento ai casi di recesso del committente senza giusta causa ovvero secondo causali o con modalità (incluso il preavviso) diverse da quelle stabilite dalle parti nel

¹ **Art. 3** - Contro l'ordinanza di cui al comma 2 dell'articolo 2 è ammesso ricorso alla sezione lavoro della Corte d'appello nelle forme di cui all'articolo 414 e seguenti del codice di procedura civile, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di comunicazione alle parti dell'ordinanza stessa, a pena di decadenza.

contratto di lavoro individuale; all'accertamento della legittimità del termine apposto al contratto di lavoro; alle controversie in materia di trasferimenti di cui all'articolo 2103 del codice civile e alle controversie individuali in materia di trasferimento d'azienda o di suo ramo di cui all'articolo 2112 del codice civile.

Per queste ultime ipotesi (termine, trasferimento, licenziamento non disciplinare) è confermata l'esclusione dell'obbligo di qualsiasi procedura conciliativa ma, nel contempo, senza accesso a quella del citato articolo 7.

Il termine per l'impugnazione previsto a pena di decadenza (art. 7) anche in caso di nullità del licenziamento è di centoventi giorni.

La competenza è del Tribunale e l'ordinanza diventa irrevocabile in mancanza di reclamo in appello.

E' contemplata la possibilità del giudizio di legittimità in Cassazione.

In virtù del principio di celerità la riforma imporrebbe ai giudici di trattare tali cause con priorità².

Oltre a tali aspetti deducibili facilmente dall'analisi del Capo I del Disegno di legge in esame, nonché dalla relazione parlamentare di presentazione del progetto, è possibile riscontrare la particolare attenzione che il legislatore pone in materia di formazione degli arbitri e conciliatori con particolare attenzione sugli eventuali costi curando dettagliatamente la previsione circa l'istituzione, presso ogni Tribunale di un

² **Art. 8** - 1. Le controversie, sommarie o ordinarie, relative alle materie di cui all'articolo 1 devono essere trattate dal giudice con priorità con la sola eccezione dei procedimenti cautelari e di quelli previsti dall'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni. 2. La tempestiva trattazione e conclusione delle controversie relative a provvedimenti di cui all'articolo 1 è assicurata dai responsabili degli uffici anche con apposite misure organizzative.

albo dei conciliatori e degli arbitri, avendo premura di indicare, dettagliatamente, i requisiti necessari per l'iscrizione subordinata, dopo il primo anno di applicazione della nuova disciplina, alla frequenza di appositi corsi di formazione³.

Interessanti altre novità sarebbero determinate dal far gravare l'onere della prova del numero dei dipendenti occupati in azienda e dei motivi che hanno condotto al provvedimento espulsivo, sul datore di lavoro⁴ (art. 2 co. 5) nonché dalla fissazione del termine per l'impugnazione del provvedimento di licenziamento, a pena di decadenza.

A garanzia dell'attuazione del provvedimento di condanna alla reintegra si individua la previsione di una misura coercitiva di carattere pecuniario (sul modello francese delle *astreintes*⁵) e l'attribuzione delle conseguenze previste dall'art. 18 Statuto dei Lavoratori in caso di licenziamento discriminatorio nullo.

Nel capo II del medesimo progetto il legislatore, volendo perseguire l'obiettivo di deflazionare il contenzioso

giudiziario anche in materia previdenziale ed assistenziale, ha altresì previsto l'inserimento di due nuovi articoli nel codice di procedura civile: il primo disporrebbe un accertamento sottoposto ad un collegio medico tripartito (composto da un sanitario nominato dall'amministrazione interessata, da uno nominato dal ricorrente e da un terzo nominato dalla competente direzione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale) nei casi in cui l'amministrazione intenda resistere al ricorso presentato dall'assicurato o dall'assistito contro un provvedimento relativo a prestazioni previdenziali o assistenziali che comportino l'accertamento delle condizioni psicofisiche; il secondo riguarderebbe invece, le controversie in serie o seriali⁶.

⁶ **Art. 12** - Dopo l'articolo 443 del codice di procedura civile sono inseriti i seguenti: «Art. 443-bis. – (*Accertamenti sanitari connessi a controversie di previdenza e assistenza obbligatorie*). – Nei casi in cui l'assicurato o l'assistito abbia presentato ricorso contro un provvedimento relativo a prestazioni previdenziali o assistenziali, che comportino l'accertamento dello stato di condizioni psicofisiche, l'amministrazione competente, ove non ritenga di accogliere il ricorso, sottopone l'accertamento ad un collegio medico, composto da un sanitario designato dall'amministrazione competente, da un sanitario nominato dal ricorrente o dall'istituto di patronato che lo assiste, e da un terzo sanitario nominato dal responsabile della competente direzione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale tra i medici specialisti in medicina legale, o in medicina del lavoro di cui all'articolo 146 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie ovvero tra i sanitari appartenenti ai ruoli di un ente previdenziale diverso da quello che è parte della controversia. Espletati gli accertamenti medico-legali, il collegio di cui al primo comma, coerentemente alle risultanze degli accertamenti, tenta la conciliazione della controversia. In caso di esito positivo, è redatto un verbale che, sottoscritto dalle parti, è vincolante per le medesime. In caso di esito negativo del tentativo di conciliazione, il presidente del suddetto collegio redige una dettagliata relazione medico-legale nella quale dà atto degli accertamenti effettuati e delle conclusioni

³ **Art. 21** – (Omissis) 2. Il conciliatore sarà nominato dal giudice, in base ai nominativi presenti nell'albo dei conciliatori tenuto dal presidente del tribunale.

⁴ Tale inversione dell'onere della prova risulta essere perfettamente in linea con l'orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione (Cass. civ., SS.UU., 10 gennaio 2006, n. 141).

⁵ Le *astreintes* sono caratterizzate dall'irripetibilità delle somme corrisposte o da corrispondere in caso di sentenza che riconosca la legittimità del licenziamento. Qualora tale sentenza dovesse essere dichiarativa della legittimità del licenziamento in un momento successivo il lavoratore avrà diritto a trattenere una somma pari alla retribuzione per il periodo intercorso tra il provvedimento di condanna e la successiva sentenza di riforma, mentre le ulteriori somme percepite o percipiende saranno devolute ad un fondo speciale. La riforma del provvedimento di illegittimità del trasferimento comporterà, invece, una ben più grave sanzione: la restituzione delle somme già percepite.

Il capo III prevede, invece, la creazione di una fase conciliativa precontenziosa a giudizio già iniziato sostenuta da alcune misure tese a garantire la pacifica soluzione delle controversie nonché la possibilità che allo stesso conciliatore venga affidata la soluzione in via arbitrale della controversia in seguito ad esito negativo della conciliazione⁷.

conseguite nonché dei motivi del dissenso. Il compenso dei componenti il collegio di cui al primo comma, a carico dell'amministrazione competente per l'erogazione della prestazione, è determinato in conformità di convenzioni stipulate con la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri. Art. 443-ter. – (*Controversie di serie*). – In caso di controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatorie riguardanti, anche potenzialmente, un numero consistente di soggetti ed avente ad oggetto questioni analoghe, le amministrazioni interessate sono tenute ad informare i Ministeri competenti e a promuovere incontri anche con gli istituti di patronato che hanno fornito assistenza nelle medesime controversie, al fine di chiarire gli aspetti delle questioni in discussione ed individuare, per quanto possibile, ipotesi di soluzione. In attesa dell'esito dei suddetti incontri, il giudice, su istanza di parte, può rinviare la trattazione della causa».

⁷ La revisione dell'obbligo del tentativo di conciliazione non riguarderebbe le controversie previdenziali, le controversie che ricevono trattazione sommaria o d'urgenza, le controversie nell'ambito del lavoro pubblico (articolo 13, secondo comma).

Il disegno di legge prevederebbe una fase conciliativa precontenziosa, l'estinzione del processo in caso di assenza ingiustificata del ricorrente o di entrambe le parti all'udienza fissata per la conciliazione. In caso di assenza della parte convenuta si procederà all'emanazione di un'ordinanza provvisoria di pagamento totale o parziale delle somme domandate o a provvedimenti che anticipino la decisione di merito (articolo 15).

L'art. 14 sottolinea come in caso di raggiungimento della conciliazione il relativo verbale acquisterà efficacia di titolo esecutivo con decreto del giudice (articolo 14, quarto capoverso); qualora il tentativo invece dovesse rivelarsi fallace vi sarà la redazione del verbale con l'indicazione succinta delle ipotesi di soluzione della controversia allo stato degli atti (articolo 15, quarto capoverso); è fatta salva la possibilità, a tentativo di conciliazione fallito, che le parti possano affidare la risoluzione della controversia in via arbitrale ad un conciliatore.

Da non sottovalutare sono anche le previsioni contenute in disposizioni specifiche volte a regolare l'impugnabilità del lodo arbitrale, per qualsiasi vizio, davanti alla Corte d'appello e l'esecutività del lodo stesso malgrado l'impugnazione⁸.

Il capo IV consta di un solo articolo in cui si fa presente che tutti i termini previsti da tale disegno debbano necessariamente essere considerati perentori e si individuano negli articoli 420-bis del codice di procedura civile e 146-bis delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile le norme che dovranno essere considerate automaticamente abrogate poiché ritenute d'impedimento per il perseguimento dei principi che - secondo questa riforma - dovrebbero caratterizzare il processo del lavoro quali **chiarezza, tempestività e stabilità** delle pronunce in materia di controversie.

Sicuramente improntato al perseguimento e raggiungimento della *celerità* dei giudizi e della *certezza* alla soluzione delle controversie di lavoro è il più recente **disegno di legge n. 1163** che individua quali caratteri essenziali e basilari delle controversie individuali di lavoro i principi di *equità* ed *efficienza*, baluardi che mal si inseriscono in un contesto, quale quello attuale, ancora

E' comunque necessario che la richiesta di deferimento ad arbitri risulti da atto scritto contenente, a pena di nullità, il termine entro il quale l'arbitro dovrà pronunciarsi, ed i criteri per la liquidazione dei compensi spettanti all'arbitro (articolo 16, secondo capoverso).

⁸ **Art. 17** - L'articolo 412-ter del codice di procedura civile è sostituito dal seguente: «Art. 412-ter. – (*Impugnazione del lodo arbitrale*). – Il lodo arbitrale può essere impugnato, per qualsiasi vizio, ivi compresa la violazione e la falsa applicazione di legge, dei contratti e accordi collettivi, entro trenta giorni dalla sua notificazione alle parti, davanti alla Corte d'appello in funzione di giudice del lavoro. L'impugnazione non sospende l'esecutività del lodo».

ispirato a logiche formalistiche e repressivo-sanzionatorie che - secondo quanto affermato nella relazione parlamentare di presentazione del progetto - non fanno altro che incentivare a dismisura la litigiosità individuale e collettiva nonché i conflitti tra le parti in causa.

Il Rapporto 2006 della Commissione Europea per la efficacia della giustizia istituita dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa mostra il nostro Paese ad uno degli ultimi posti nella classifica della durata dei processi civili⁹. Ciò non è dovuto affatto - come spesso si suole riferire - allo scarso investimento (perfettamente in linea con la media Europea) nelle risorse della giustizia, né a regole procedurali troppo poco efficienti che, invece, proprio perché improntate a quelle chiovendiane di celerità ed oralità risultano essere spesso utilizzate. Si pensi, ad esempio, alla riforma del procedimento di cognizione improntata ad una riduzione delle udienze sul modello delle controversie di lavoro o alla riforma riguardante le cause per il risarcimento dei danni da circolazione stradale!

Secondo la logica di tale progetto il Giudice dovrà accertarsi della sussistenza concreta ed effettiva del presupposto basandosi solo sulle prove fornite dalle parti senza sindacare il merito o l'opportunità della scelta, per poi giungere a valutare il rispetto della clausola generale (ad esempio: le ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo che consentono la stipula del contratto a termine e del contratto di somministrazione a tempo determinato,

nonché il trasferimento del lavoratore; la giusta causa, il giustificato motivo e così via). In tal modo nel pieno rispetto di quanto stabilito dall'art. 41 della Costituzione il giudizio del magistrato riuscirebbe ad essere svincolato e scevro da ogni tipo di condizionamento personale involontario sull'opportunità o meno di uno specifico intervento datoriale.

Al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione del rapporto di lavoro il disegno Sacconi insiste nel provare a ricercare vie per garantire assistenza ai soggetti fin dal momento formativo della volontà e nel conferire maggiore certezza alle qualificazioni convenzionali - purché avvenute nell'ambito di enti bilaterali costituiti a iniziativa di associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente rappresentative o ad opera della Direzione provinciale del lavoro o avanti le sedi universitarie o i Consigli provinciali degli ordini dei consulenti del lavoro - potenziando l'applicazione dell'istituto della certificazione dei contratti di lavoro prevista dalla legge Biagi.

Il Giudicante non potrà derogare, in caso di soccombenza, al principio di cui all'art. 91 primo comma c.p.c. (principio di soccombenza) qualora i terzi (compresa la Pubblica Amministrazione) ricorrano chiedendo diversa configurazione del rapporto a seguito della già avvenuta certificazione del contratto di lavoro secondo la volontà delle parti. L'Amministrazione potrà agire richiedendo comunque il risarcimento del danno nei confronti del funzionario responsabile.

Anche le parti sociali si sono mostrate interessate a ricercare valide soluzioni perché i principi di celerità, certezza ed equità non rimanessero solo vuota utopia, proponendo quale valida alternativa alla classica soluzione

⁹ Così anche autorevole dottrina: **A. Belsito**, *Controversie di lavoro e previdenziali: impressioni sui dati ISTAT concernenti la litigiosità sul territorio nazionale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Fascicolo 4/06.

giudiziaria il ricorso alla via arbitrale, chiaramente facendo attenzione a rispettare i principi costituzionali che vietano l'obbligatorietà di tale mezzo per dirimere ogni tipologia di controversia.

Si cercano i modi per sperimentare interventi di collegi arbitrali capaci di agire in tempi piuttosto ristretti. Anche il presente disegno di legge come il precedente Salvi-Treu individua nuove procedure conciliative ed arbitrali, incentiva l'utilizzo delle *alternative dispute resolution* (ADR), mentre - discostandosi dalla proposta n. 1047 - sostiene l'istituto della certificazione dei rapporti di lavoro puntando sull'ampliamento dei poteri delle Commissioni di Certificazione prevedendo che queste ultime possano certificare rinunzie e transazioni o che possano essere ad esse devolute procedure di conciliazione o di risoluzione consensuale ed arbitrale delle controversie sicuramente più celeri, meno onerose e più aderenti agli interessi delle parti.

Tali Commissioni terze, imparziali, autorevoli, dovranno essere istituite presso gli Enti bilaterali, le Direzioni provinciali del lavoro, le Università pubbliche e private e i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro.

Potranno illustrare ai contraenti l'effetto dei compromessi da esse stipulati, valutando l'effettiva preferenza delle parti al ricorso a vie alternative alla risoluzione; essere la sede per la risoluzione di ogni controversia sorta durante lo svolgimento del rapporto di lavoro; essere parte attiva nel ricercare soluzioni conciliative valide, perfettamente corrispondenti ed aderenti agli interessi in contesa, assumendo decisioni secondo equità. In tal modo verrebbe svolta un'attività di tutoraggio verso le parti, finalizzata a

monitorarle per tutto il percorso della durata del rapporto di lavoro.

Anche interessante risulterebbe essere l'istituzione di Camere Arbitrali che con la loro professionalità ed imparzialità potrebbero essere considerate organi preposti a dirimere le liti mediante determinazione contrattuale delle controversie.

Presso i loro uffici - oltre che in quelli tradizionali delle Direzioni provinciali del lavoro e delle sedi sindacali - potranno essere esperiti, dalle Commissioni di certificazione, i tentativi di conciliazione obbligatori prodromici della vertenza giudiziaria.

Le Camere arbitrali potranno ricevere mandato dalle parti nel quale dovrà essere indicato anche il termine per l'emanazione del lodo, le norme che la commissione dovrà applicare per arrivare alla decisione di merito, i principi generali dell'ordinamento cui si dovrà far riferimento per giungere ad una decisione secondo equità.

Il lodo, *avrà efficacia di titolo esecutivo ai sensi dell'art. 474 c.p.c.* tra le parti - in quanto frutto della loro volontà contrattuale - sarà impugnabile in unico grado *entro 30 giorni avanti al giudice competente (art.7) solo per quei vizi che potrebbero aver vulnerato la manifestazione di volontà negoziale delle parti o degli arbitri.* Al lodo verrà inoltre riconosciuta efficacia di titolo esecutivo ex art. 474 c.p.c., nonostante l'impugnazione.

Sicuramente non si può fingere l'inesistenza della riforma dell'arbitrato solo di recente introdotta nel c.p.c. con l'art. 806 e ss.¹⁰ con cui si chiarisce che le controversie decise dagli arbitri dovranno avere necessariamente per oggetto diritti indisponibili salvo

¹⁰ D. Lgs. 02/02/2006 n. 40 in vigore dal 02/03/2006 che ha tra l'altro modificato tutto il titolo relativo all'arbitrato (artt. 806 - 840).

espreso divieto di legge e che le controversie di lavoro potranno essere decise da arbitri solo se previsto dalla legge o dai contratti o accordi collettivi di lavoro.

Così come nel precedente progetto di riforma anche in questo disegno di legge si dà ampio spazio alla possibilità di una modifica tesa all'eliminazione dell'obbligatorietà del tentativo di conciliazione così come ad oggi previsto dall'art. 410 c.p.c. (articolo 5 della riforma) nonché dall'analisi dei dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro - Divisione IV nel rapporto sulla attività conciliativa svolta dalle Direzioni del lavoro nel corso dell'anno 2004 secondo cui esso non ha mai avuto quell'efficacia che il legislatore del 1973 avrebbe voluto imporgli.

Il meccanismo di conciliazione obbligatorio, infatti a detta dei più non alleggerirebbe affatto il carico dei giudici ma si tradurrebbe semplicemente in un'inutile fase prodromica del contenzioso producendo anche un'inutile aggravio nei tempi.

Si vorrebbe, proprio per tali ragioni, che il tentativo di conciliazione diventasse facoltativo e che venissero previsti incentivi per chi intenda far ricorso all'ADR.

La proposta trae spunto dalla riforma del pubblico impiego introdotta con i decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80, e 29 ottobre 1998, n. 387 senza probabilmente considerare la diversità del soggetto "Ente Pubblico" che nella pratica diserta solo raramente le sedute di conciliazione consentendo così un prezioso approfondimento dei termini effettivi per la soluzione della controversia.

Si cerca in ogni modo di introdurre, un meccanismo che miri ad anticipare le esposizioni delle ragioni che sarebbero a

fondamento della domanda e della resistenza in modo tale da aumentare le possibilità di una definizione bonaria e preventiva perché l'organo di conciliazione possa utilmente indicare alle parti valide alternative oltre quelle usuali giudiziarie per una pronta risoluzione.

Validi incentivi per la via conciliativa non più obbligatoria, ma scelta dalle parti, potrebbero essere determinati dalla necessità - prevista ex lege - che il giudice tenga conto dell'atteggiamento assunto dalle parti, in sede di tentativo di conciliazione, al momento di assumere la decisione sulla condanna e successiva liquidazione delle spese processuali; nonché dal beneficio determinato dall'abbattimento in misura pari al 50% dell'aliquota applicabile per il calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale e della ritenuta ai fini dell'imposta sul reddito sugli importi monetari riconosciuti in sede di conciliazione a favore della lavoratrice o del lavoratore.

Inutile dire che converrà attendere ancora per conoscere in quale misura questi meccanismi di riforma troveranno effettiva applicazione e quali invece saranno le proposte che resteranno solo vuoti tentativi privi di ogni possibile riscontro.