

*COMMISSIONE PER LO STUDIO E LA REVISIONE DELLA
NORMATIVA PROCESSUALE DEL LAVORO
(istituita con d.m. 28.11.2006)
(sintesi)*

Riprendendo i lavori compiuti dalla prima Commissione del 2001, la nuova Commissione – voluta dagli attuali Ministri della Giustizia e del Lavoro¹ ha potuto riprendere le riflessioni compiute nel 2001, molte delle quali sono state, nel frattempo, condivise da alcune significative iniziative parlamentari (ddll. n. 1047/2006/Senato, Salvi e Treu, n. 1163/2006/Senato, Sacconi e Quagliariello, nonché n. 106/2006/Camera, Cordoni ed altri).

La nuova Commissione ha preso le mosse da alcune considerazioni preliminari:

- a) la constatazione che i tempi del processo del lavoro – anche se inferiori a quella del processo civile - si pone con accenti di speciale gravità allorché la controversia ha ad oggetto aspetti essenziali del rapporto di lavoro, con particolare riferimento alle questioni in materia di trasferimento dei lavoratori e di licenziamento;
- b) l'esigenza di riformare la normativa processuale del lavoro per adeguarla all'incremento delle controversie conseguente all'evoluzione dei rapporti sociali e alla attribuzione alla giurisdizione ordinaria delle cause relative al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti;
- c) la necessità di introdurre filtri all'accesso alla giurisdizione, stimolando l'efficacia deflattiva della conciliazione e valorizzare i meccanismi arbitrali di risoluzione del contenzioso lavoristico, secondo la logica delle *Alternative Dispute Resolutions* rispetto alla giurisdizione statale;

¹ D.M. 28 novembre 2006, così costituita: R.Foglia, Presidente; Pres. G. Manzo; Prof. F. Tomasone; Dr. P. Onelli; Prof. G. Alleva; Prof. A. Proto-Pisani; Prof. M. Cinelli; Prof. A. Pandolfo; Cons. F. Curcuruto; Avv. S. Nappi; Avv. F. Bucci; Dr.ssa R. Mancino; Dr.ssa E. Boghetich; Dr.ssa V. Piccone; Dr. G. Tartaglia Polcini; Dr. V. Turco; Dr.ssa M. Velletti

- d) la necessità di individuare meccanismi processuali solleciti per la definizione rapida delle controversie di lavoro in materia di trasferimenti e licenziamenti.

Principi-cardine cui si è ispirata all'unanimità la Commissione di studi:

L'impianto processuale creato dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, ispirato ai principi dell'oralità, della immediatezza e della concentrazione, ancora oggi del tutto insuperato, presenta sofferenze dovute prevalentemente alla scarsità delle risorse, a fronte di un enorme incremento di controversie (al 30 giugno 2006, a livello nazionale, risultano pendenti 900.000 cause di lavoro e di previdenza su 3.413.000 procedimenti civili in primo grado; in secondo grado, 140.000 cause di lavoro e previdenza su 337.000 cause civili) ed una perdurante grave carenza di personale. Non essendo prevedibile in tempi brevi un consistente aumento delle risorse (che dovrebbe tradursi almeno in un raddoppio del numero dei giudici addetti) non resta che intervenire sulla struttura del processo, valorizzando al massimo strumenti preventivi di deflazione del carico giudiziale, e favorendo la massima funzionalità delle strutture e degli istituti vigenti:

Gli interventi riformatori si sono concentrati sui seguenti gruppi tematici: arbitrato e conciliazione, licenziamenti e trasferimenti, processo previdenziale e, più in generale, sulle possibili misure di razionalizzazione del processo del lavoro.

a) **la fase conciliativa** si inserisce nel giudizio già iniziato in guisa di conciliazione endogiudiziale. La difesa tecnica è coinvolta nella fase precontenziosa rivalutata rispetto alla attuale realtà. L'ingiustificata assenza del ricorrente, o di entrambe le parti all'udienza fissata per la conciliazione, è sanzionata con l'estinzione del processo. La conciliazione è preferibilmente gestita direttamente dal giudice o, in caso di impossibilità (dovuta al carico di lavoro), da un conciliatore di livello professionale, appositamente designato tra quelli iscritti in apposito Albo, rispettando tempi assolutamente rigorosi.

Al tentativo di conciliazione, sia esso compiuto dal giudice, sia dal conciliatore "delegato" è riservata la prima udienza la quale dovrà essere fissata non oltre 60gg. dal deposito del ricorso. Se la

conciliazione non riesce viene redatto verbale con l'indicazione succinta delle ipotesi di soluzione della controversia allo stato degli atti; se, invece, la conciliazione è raggiunta, il relativo processo verbale acquista efficacia di titolo esecutivo con decreto del giudice.

b) La soluzione suggerita dalla Commissione, in **tema di arbitrato**, contempla: la possibilità di affidare il mandato in via arbitrale allo stesso conciliatore in ogni fase del tentativo di conciliazione; la possibilità di ricorso all'arbitrato dopo il fallimento del tentativo di conciliazione; la necessità 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; l'obbligo per l'arbitro del rispetto delle norme inderogabili di legge e del contratto collettivo; l'impugnabilità del lodo, per qualsiasi vizio, davanti alla Corte d'Appello (con eliminazione di un grado di merito); l'esecutività del lodo nonostante l'impugnazione; il mantenimento della concorrente disciplina arbitrale eventualmente prevista da accordi o contratti collettivi.

c) Il tema di **licenziamenti e trasferimenti**, l'articolato propone aggiustamenti sostanziali funzionali ad un più spedito *iter* processuale; modifiche di natura procedurale; interventi di natura ordinamentale. In particolare si segnala il peculiare rito accelerato a cognizione sommaria, ma non superficiale, in primo grado; il regime di reclamabilità delle ordinanze rese in primo grado, davanti allo stesso Tribunale, in composizione collegiale e, successivamente l'appello davanti alla Corte di appello secondo il rito ordinario; l'introduzione di una misura coercitiva sul modello dell'*astreinte* a garanzia dell'ottemperanza all'ordine giudiziale di reintegrazione, la priorità nella trattazione di siffatte controversie. Dunque, un processo destinato ad abbreviare sensibilmente i tempi del processo in tutti i gradi di giudizio nell'interesse di entrambe le parti della controversia (lavoratori e datori di lavoro).

d) Molteplici ragioni, infine, hanno indotto la Commissione a guardare con particolare attenzione alle **controversie previdenziali** che, per vari motivi, reclamano terapie forti e innovative:

- 1) perché esse costituiscono ancora oggi più del 60% dell'intero carico delle controversie di lavoro (anche in Cassazione) (circa 900.000 erano le cause pendenti davanti ai vari gradi nel 2005);
- 2) perché presentano la più alta percentuale di cause seriali (75.000 solo in materia di interessi e rivalutazione; 40.000 in materia di indennità di disoccupazione per lavoratori agricoli, per citare alcuni temi);
- 3) perché i filtri costituiti dai procedimenti contenziosi amministrativi previsti dall'art. 443 c.p.c., nonché dalle conciliazioni, dagli arbitrati e dalle collegiali mediche contemplate dall'art. 147 disp. att. c.p.c., sono letteralmente "saltati", costituendo essi stessi fattore di ulteriori ritardi

Tale situazione dipende da una serie di fattori, tra cui:

- la scarsa decisività degli accertamenti tecnico-sanitari;
 - la carenza di ogni vincolatività sostanziale delle collegiali mediche;
 - l'estrema differenziazione dei procedimenti accertativi, valutativi e di gestione tra gli enti competenti
 - l'eccessiva segmentazione dei procedimenti amministrativi seguiti da ciascun ente;
 - l'insufficiente armonizzazione dei requisiti medico-sanitari e dei criteri di riconoscimento e di valutazione delle menomazioni;
- e ancora,
- l'avvento di problematiche "nuove e complesse" concernenti, ad es., il danno biologico, la previdenza complementare, la cartolarizzazione dei crediti previdenziali;
 - la proliferazione di riferimenti normativi disordinati, di norme "nascoste" nelle numerose "leggi finanziarie" omnibus, nonché il ricorso sempre più frequente a norme di interpretazione autentica, che "spiazzano" la funzione giurisdizionale.

Per operare efficacemente su questi terreni, la Commissione ha ritenuto indispensabile – almeno per quanto riguarda le controversie dipendenti da accertamenti medico-legali (costituenti almeno il 20% dell'insieme) - **una forte valorizzazione della fase contenziosa amministrativa, possibilmente unificata, collocata al di fuori degli ambiti di competenza degli Istituti previdenziali, affidata a**

strutture dotate di terzietà (alla stregua di Authorities), con garanzia del contraddittorio e dell'assistenza tecnico-legale.

Su questo terreno la Commissione ha indicato due possibili soluzioni alternative:

la prima – più innovativa - ispirata alla armonizzazione ed al potenziamento qualitativo dei procedimenti amministrativi (assicurando loro maggiore professionalità e affidabilità e, dunque, maggiore fruibilità in giudizio dei relativi esiti) e alla semplificazione degli stessi (al fine della riduzione delle ragioni di vertenzialità, per così dire, endogena), nonché alla valorizzazione della fase contenziosa amministrativa, da affidare ad organi collegiali esterni agli enti competenti, e da realizzare con pieno rispetto del contraddittorio, arricchito dalla possibilità del ricorso all'assistenza tecnico-legale.

Secondo questa soluzione, la decisione raggiunta in sede contenziosa resta esposta – al pari di altre ipotesi, già previste nel nostro ordinamento – all'impugnazione in sede di merito in unico grado (salva la ricorribilità in cassazione);

La seconda ipotesi di soluzione prevede una fase conciliativa affidata ad un collegio a formazione mista, capace di pervenire ad una risoluzione della controversia attraverso la formazione di un titolo avente valore esecutivo.

e) La Commissione, prendendo spunto dall'esperienza maturata negli ultimi anni nonché dai suggerimenti formulati dalla dottrina specialistica, oltre che dalla giurisprudenza, ha individuato una serie di possibili perfezionamenti dell'"esistente" concernenti più in generale il processo del lavoro.

Tra questi si segnalano quelli concernenti:

- la drastica riduzione dei termini di impugnazione delle sentenze (da un anno a 180 giorni);
- la riunione di cause seriali,
- l'introduzione di una procedura pregiudiziale interpretativa di leggi, regolamenti, o clausole di contratto collettivo, da realizzare con l'intervento immediato unificante della Cassazione, senza passare per il grado di appello;
- la valorizzazione del rito monitorio per i crediti di lavoro

- l'estensione della competenza del giudice del lavoro anche alle controversie dei "soci" lavoratori;
- la disciplina del lavoro dei detenuti (dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 341 del 2006)
- interventi di armonizzazione tra rito del lavoro e rito fallimentare
- misure acceleratorie in ordine alla stesura delle sentenze e del deposito delle stesse
- interventi in materia di giudizi di ottemperanza (per le controversie di lavoro pubblico)
- il regime probatorio nelle controversie aventi ad oggetto atti discriminatori (in adesione alle prescrizioni della disciplina comunitaria)
- misure a sostegno dell'azione sindacale in riferimento alle procedure di "emersione" del lavoro "nero" (secondo la legge finanziaria 2007).

Va sottolineato che le soluzioni prefigurate dalla Commissione sono in larga misura in linea con il recente schema di ddll. sul processo civile approvato dal Consiglio dei Ministri nello scorso mese di marzo.

Raffaele Foglia
Consigliere di cassazione
Presidente della Commissione di studio per la riforma
del processo del lavoro e previdenziale