

Collegato lavoro (C. 1441-quater-D)

Rel. Cazzola (AULA il 28.04.2010)

Il disegno di legge AC 1441-quater-D è stato rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, per una nuova deliberazione, con messaggio del 31 marzo 2010, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione.

Per la rilevanza dell'evento è opportuno, in via preliminare, ricordare la natura del potere che l'articolo 74 conferisce al Capo dello Stato. Si tratta – secondo la migliore dottrina in materia – di un atto sostanzialmente discrezionale e perciò di natura politica, nel senso più alto che può essere attribuito a questa definizione. La Costituzione, infatti, si limita a chiedere che il rinvio avvenga “con un messaggio motivato”; l'atto del Capo dello Stato, però, non interferisce né condiziona il processo legislativo. Infatti, il medesimo articolo 74 afferma altresì che – se approvata nuovamente dalle Camere – la legge deve essere promulgata. Conseguentemente, anche l'orientamento espresso dal Governo, nella stessa giornata del 31 marzo, e ribadito dalla maggioranza, di adeguare il provvedimento ai contenuti del messaggio di rinvio, costituisce non già un vincolo di carattere giuridico, ma una scelta politica compiuta in nome del buon andamento dei rapporti tra le istituzioni e del rispetto dovuto al Capo dello Stato, al suo ruolo e alla sua persona. Con tali considerazioni, si spiega perché il relatore non intende esporre punti di vista ed argomentazioni differenti dalle osservazioni indicate nel messaggio dal momento che l'orientamento della maggioranza e del Governo è quello di accogliere tali osservazioni.

*La Camera ha proceduto - con un voto che ha confermato quello avvenuto nella XI Commissione, in sede referente – a delimitare, conformemente al messaggio, la nuova deliberazione agli articoli del <collegato lavoro> esplicitamente segnalati nel messaggio di rinvio: e segnatamente gli articoli 20, 30, 31, 32 e 50, dei quali, tuttavia, solo gli articoli 20 e 31 sono oggetto di una specifica e compiuta disamina da parte del **Quirinale**. Il messaggio sottolinea poi l'opportunità di una riflessione anche su disposizioni in qualche modo connesse a quelle citate, presenti negli articoli 30, 32 e 50.*

*Ripercorrendo, quindi, gli articoli oggetto del messaggio in ordine numerico, si ricorda anzitutto che **l'articolo 20** contiene una norma di interpretazione autentica dell'articolo 2, lettera b), della legge n. 51 del 1955, che mira ad escluderne l'applicazione non soltanto, come da essa espressamente previsto, per il “lavoro a bordo delle navi mercantili e a bordo degli aeromobili”, ma anche per il lavoro a bordo del naviglio di Stato, fatto salvo il diritto del lavoratore al risarcimento del danno eventualmente subito.*

In proposito, il messaggio suggerisce una riformulazione della norma volta ad assicurare, escludendo profili di rilevanza penale (in linea con gli adattamenti del resto previsti al riguardo dal testo unico in materia di sicurezza sul lavoro), l'effettiva sussistenza di un autonomo titolo di responsabilità sul quale fondare il diritto al risarcimento per i danni arrecati alla salute dei marinai impiegati sul naviglio di Stato, prevedendo altresì l'istituzione di un apposito fondo che provveda ad assicurare l'effettivo risarcimento.

***L'articolo 30** affronta il tema del controllo giudiziale sulle "clausole generali" contenute nella disciplina legislativa in materia di lavoro, della certificazione dei contratti di lavoro nonché delle valutazioni da parte del giudice nei contenziosi concernenti i licenziamenti individuali. In particolare, il comma 1 è volto a delimitare il potere di controllo giudiziale sulla ricorrenza dei presupposti previsti dalle cosiddette "clausole generali" contenute nelle disposizioni di legge relative ai rapporti di lavoro subordinato privato ed agli altri rapporti di lavoro (sostanzialmente di carattere "parasubordinato") di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, nonché ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 63, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001; il comma in esame ricomprende tra le richiamate clausole anche le norme in materia di instaurazione del rapporto di lavoro e recesso dal medesimo rapporto, di esercizio dei poteri del datore di lavoro, nonché in caso di trasferimento di azienda. Si osserva, inoltre, che tale articolo reca anche disposizioni volte a riaffermare, nei confronti del giudice, il ruolo dell'accertamento effettuato in sede di certificazione dei contratti di lavoro, nonché disposizioni relative agli elementi presenti nei contratti collettivi e individuali di lavoro (la cosiddetta "tipizzazione delle cause") di cui il giudice deve tener conto nei contenziosi relativi ai licenziamenti individuali.*

*Per quanto attiene **all'articolo 31**, il messaggio presidenziale, pur ritenendo, a determinate condizioni, apprezzabile un indirizzo normativo teso all'introduzione di strumenti arbitrali (compresi quelli che prevedono la possibilità di un giudizio secondo equità) volti a prevenire e accelerare la risoluzione delle controversie, ha evidenziato tuttavia la necessità di definire, in via legislativa, meccanismi meglio idonei ad accertare l'effettiva volontà compromissoria delle parti, con riguardo al contratto individuale, e a tutelare il lavoratore, soprattutto nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro. Così, un forte richiamo è contenuto, nel messaggio, con riguardo alla sussistenza di un'effettiva condizione di volontarietà da parte del lavoratore nel momento in cui è chiamato a sottoscrivere la clausola compromissoria.*

Questo articolo 31 rappresenta il fulcro del messaggio di rinvio. Nella sua attuale formulazione esso ridisegna la sezione del codice di procedura civile recante le disposizioni generali in materia di conciliazione e arbitrato nelle controversie individuali di lavoro (articoli da 409 a 412-quater cpc). In estrema sintesi, la disposizione trasforma il tentativo di conciliazione, attualmente

obbligatorio, in una fase meramente eventuale, introduce una pluralità di mezzi di composizione delle controversie di lavoro alternativi al ricorso al giudice e rafforza le competenze delle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro di cui all'articolo 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003. In particolare, si osserva che il comma 9 dell'articolo 31 riguarda i limiti alla pattuizione di clausole compromissorie nelle controversie individuali di lavoro di cui all'articolo 409 cpc: attraverso tali clausole, le parti possono rinviare alle modalità di esecuzione dell'arbitrato di cui agli articoli 412 (presso la commissione di conciliazione) e 412-quater (presso il collegio di conciliazione e arbitrato irrituale), a determinate condizioni.

Riprendendo l'esame del testo, nel messaggio del Presidente della Repubblica si sottolineano alcune problematiche riguardanti, in una relazione di coerenza tra di loro, gli ambiti all'interno dei quali è ammissibile, alla luce dell'ordinamento in materia di lavoro, un arbitrato secondo equità. Il messaggio ritiene insufficienti tanto il limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento "che non appare come tale idoneo a ricomprendere tutte le ipotesi di diritti indisponibili al di là di quelli costituzionalmente garantiti", quanto l'esclusione per via negoziale della possibilità di inserire nella clausola compromissoria il deferimento ad arbitri delle controversie in materia di risoluzione del rapporto di lavoro, anche se nel messaggio è apprezzato l'avviso comune sottoscritto, lo scorso 11 marzo, dalle parti sociali (con autoesclusione della CGIL) con il quale le stesse si sono impegnate "a definire con tempestività un accordo interconfederale escludendo che il ricorso delle parti alle clausole compromissorie poste al momento della assunzione possa riguardare le controversie relative al rapporto di lavoro". Il messaggio afferma, nel contempo, che va meglio risolto il problema del rapporto tra legge e contratto e che l'individuazione dei diritti inderogabili è più ampia di quella riguardante la disciplina del licenziamento di cui all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori.

Si segnala, poi, che l'ultimo rilievo attinente all'articolo 31 riguarda le perplessità sollevate dal previsto decreto che il ministro del Lavoro e delle politiche sociali sarebbe autorizzato ad emanare per regolare la materia dell'arbitrato secondo equità, una volta trascorsi dodici mesi di sostanziale inerzia delle parti sociali: il messaggio di rinvio ha ritenuto che vi fossero i presupposti di una delegificazione non in linea con quanto previsto dall'articolo 17 comma 2 della legge n.400 del 1988.

Esaurito l'esame delle principali osservazioni contenute nel messaggio, si osserva che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, rispondendo ad una interrogazione della maggioranza lo stesso giorno del rinvio presidenziale, ha enucleato alcuni punti di riflessione con riferimento ai rilievi di merito e di opportunità sollevati dal Presidente della Repubblica: una più precisa definizione dell'arbitrato di equità; i limiti entro cui ammettere la possibilità per le parti di concordare il rinvio agli arbitri di futuri contenziosi all'atto dell'assunzione, escludendo le controversie in materia di risoluzione del

rapporto di lavoro, come indicato nell'avviso comune; lo spazio dell'intervento sostitutivo del Ministro in caso di mancato accordo tra le parti sociali.

Passando, quindi, ad illustrare brevemente l'articolo 32, si rammenta che esso reca disposizioni relative alle modalità e ai termini per l'impugnazione dei licenziamenti individuali (commi 1-4) e sui criteri di determinazione della misura del risarcimento nei casi in cui è prevista la conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato (commi 5-7).

In proposito, per quanto riguarda le norme in tema di decadenza, si fa notare che sono stati introdotti criteri di razionalità e uniformità che il relatore ritiene utile preservare. Relativamente alle disposizioni di cui ai commi 5, 6, e 7, si tratta di norme che intervengono a risolvere controversie particolarmente delicate che devono indurre a responsabili ed attente valutazioni.

Quanto, infine, all'articolo 50, si fa presente che esso reca due norme di carattere transitorio sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa: in particolare, si introducono specifici criteri di determinazione della misura del risarcimento, per i casi di accertamento della natura subordinata di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa laddove il datore di lavoro abbia offerto la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato. Si segnala che l'articolo in esame determina la misura del risarcimento nei casi in cui sia stata accertata la natura subordinata di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa; fatte salve le sentenze passate in giudicato, infatti, nei casi richiamati, il datore di lavoro, nel caso in cui abbia offerto entro il 30 settembre 2008, la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato ai sensi della disciplina transitoria sulla stabilizzazione dell'occupazione, di cui all'articolo 1, commi da 1202 a 1210, della legge finanziaria per il 2007, è tenuto unicamente ad indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità di retribuzione.

Per tutti gli articoli oggetto del messaggio la Commissione ha individuato apposite soluzioni, dirette ad andare incontro ai rilievi del Capo dello Stato e alle dichiarazioni convergenti del Governo, fatta eccezione per l'articolo 20, peraltro oggetto di rilievi da parte della II Commissione (Giustizia) e della IV Commissione (Difesa), che si è convenuto di demandare, per la sua definitiva stesura, all'esame in Aula, tenuto conto anche della presentazione di emendamenti in Assemblea, che ad avviso del relatore potrebbero risolvere il problema.

Le elenco rapidamente:

· all'articolo 30 è stato soppresso l'inciso che affidava al giudice il compito di decidere sulla base delle regole del vivere civile e dell'interesse oggettivo dell'organizzazione.

- **all'articolo 31** è stato previsto:
 - *che nell'arbitrato di equità si debba tener conto, oltre che dei principi generali dell'ordinamento, anche dei principi regolatori della materia (derivanti anche da obblighi comunitari);*
 - *che in caso di impugnazione del lodo arbitrale la competenza sia, in unico grado, del Tribunale in funzione di giudice del lavoro;*
 - *che la clausola compromissoria non possa essere pattuita e sottoscritta prima della conclusione del periodo di prova (e, ove non previsto, prima che siano trascorsi 30 giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro);*
 - *che la clausola compromissoria non possa comunque avere ad oggetto le controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro;*
 - *che davanti alle commissioni di certificazione le parti possano farsi assistere da un legale di fiducia o da un rappresentante dell'organizzazione sindacale o professionale a cui abbiano conferito mandato;*
 - *che in assenza di accordi interconfederali o contratti collettivi volti a definire la pattuizione di clausole compromissorie, trascorsi 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convochi le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative, al fine di promuovere un accordo; nel caso in cui non si giunga ad un accordo nei successivi 6 mesi, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, individui in via sperimentale, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto tra le parti sociali, le modalità di attuazione della nuova disciplina. Ulteriori precisazioni sono contenute in taluni emendamenti che il relatore proporrà di accogliere;*
- **all'articolo 32** è stato chiarito che i termini riguardanti l'impugnazione dei licenziamenti decorrono dalla data del licenziamento comunicato per iscritto e con motivazione scritta;
- **all'articolo 50** è stato introdotto un ulteriore requisito - migliorativo per i lavoratori - di applicazione della norma, consistente nell'offerta da parte del datore di lavoro dell'assunzione a tempo indeterminato successivamente all'entrata in vigore della legge.

Si è resa necessaria anche una modifica **all'articolo 17**, al fine di adeguare – su richiesta della V Commissione (Bilancio) – la decorrenza della norma di copertura contenuta in tale articolo (relativa all'applicazione dei contratti collettivi del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri al personale

ad essa trasferito), attualmente fissata a decorrere dall'anno 2009, ossia da un esercizio finanziario concluso.

La Commissione ha dovuto, infatti, prendere atto che si tratta, con tutta evidenza, di una modifica che – pur non richiesta dal Capo dello Stato nel messaggio, né correlata con le disposizioni cui si riferiscono i suoi rilievi – si presenta di carattere meramente tecnico e assolutamente necessaria per assicurare la congruità del testo ed il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, così come dei principi generali della contabilità; di ciò – come detto in precedenza – vi è conferma nel parere reso dalla V Commissione, che reca una specifica condizione volta alla modifica dell'anno di decorrenza. Faccio notare, dunque, che al fine di recepire – doverosamente – tale condizione, è stato presentato dal relatore un apposito emendamento in Commissione, di cui la presidenza, in conformità a diversi precedenti, ha consentito la presentazione e che è stato sottoposto al voto, stante appunto la sua natura tecnica.

Quanto ai pareri resi, si segnala che tutte le Commissioni che si sono espresse hanno valutato il testo in termini favorevoli ovvero – laddove non hanno individuato profili di diretta competenza – in termini di nulla osta.

Nel parere del Comitato per la legislazione, sono stati inseriti rilievi di cui doverosamente la Commissione dovrà tenere conto, anche attraverso l'approvazione di specifiche proposte emendative nella sede del Comitato dei nove.

Allo stesso tempo, la Commissione intende accogliere – con apposite modifiche integrative, che non è stato possibile realizzare, per ragioni di tempo, in sede referente – i rilievi delle Commissioni Giustizia e Affari costituzionali.

Con riferimento, infine, ai limitati e circoscritti rilievi contenuti in altri pareri – fatto salvo il caso dell'articolo 20, di cui si è parlato in precedenza – sarà demandato al Comitato dei nove il compito di sciogliere eventuali “nodi” che ancora permangono nel testo o di insistere, in caso di conferma della sua validità, per la formulazione attuale.

Avviandomi alla conclusione credo la Commissione referente abbia svolto un buon lavoro. Questo è almeno il riconoscimento che hanno espresso, tra le altre, importanti organizzazioni sindacali come la Cisl, la Uil e la Ugl, sicuramente impegnate nella difesa dei diritti dei lavoratori, anche se non hanno promosso manifestazioni contro l'arbitrato. Mi sia permesso, però, di ricordare quanto hanno scritto in epoche diverse due importantissimi studiosi. Il prof. Carlo Dell'Aringa, innanzi tutto, che è anche – lo ricordo all' on. Damiano - autorevole componente del Comitato scientifico dell'Associazione Lavoro&Welfare. Dell'Aringa – in un articolo su Il Sole 24 Ore – in tema di arbitrato ha parlato di <segnale forte della maggioranza al Parlamento> e ha aggiunto che <anche i critici più radicalinon potranno non riconoscere i passi in avanti che vengono suggeriti ed è ragionevole aspettarsi non più un'ulteriore bocciatura ma un giudizio articolato che lasci spazio al dialogo>. Per me,

tuttavia, è di grande conforto leggere in questa Aula quanto scriveva nel suo fondamentale saggio **<Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva>**, la pietra miliare del moderno diritto sindacale, Gino Giugni, il più grande giuslavorista italiano del secondo dopoguerra, che mi fu maestro ed amico.

Nel capitolo V intitolato *La giurisdizione privata intersindacale*, Giugni affermava:

“Può così avvenire che, in questa zona grigia tra il diritto dei privati e l'ordinamento statale, in cui si svolge il rapporto di interferenza e di tensione tra l'autonomia originaria e le autonomie derivate dal sovrastante potere dell'organizzazione politica, facciano la loro comparsa istituti predisposti a realizzare quelle funzioni di dichiarazione del diritto, di composizione eteronoma dei conflitti o addirittura di applicazione della sanzione nelle quali in rapporto a peculiari atteggiamenti dottrinali o a specifiche strutture positive si è di volta in volta ravvisata l'essenza della giurisdizione. Tra l'arbitrato come pure espressione di autorità sociale e l'arbitrato rituale che...è un istituto schiettamente processuale e in un certo senso pone il processo nelle mani dei privati, si inseriscono quelle ibride strutturedi cui lo Stato non sfiora che la cornice esterna, percepisce effetti giuridici rilevanti ma ignora la specifica finalizzazione istituzionale.E' al contrario la spontanea risposta dell'ambiente sociale alle sempre più complesse esigenze della tecnica e della produzione, all'enuclearsi di forme di permanente contatto sociale, di fronte alle quali l'idea dell'individuo isolato di fronte all'apparato di tutela dello Stato è tramontata per sempre”.

Purtroppo dopo tanti decenni queste idee faticano ancora ad affermarsi.
Grazie.