

**Processo del lavoro: un bilancio**  
**intervento Avv. Roberto Lamacchia**

Sono trascorsi 35 anni dal momento della promulgazione della Legge 533/73 che istituiva il nuovo processo del lavoro e ci è parso il caso di farne un bilancio e di verificare se, oggi, dopo una serie di trasformazioni epocali che hanno attraversato la nostra società, esso sia ancora funzionale a quegli interessi che l'avevano dettato.

Un'analisi di questo genere è tanto più importante, in quanto lo stesso rito del lavoro, come vedremo in seguito, è stato stravolto nei suoi principi e nelle sue applicazioni concrete da prassi che non erano rispettose di quei principi che la nuova norma in materia di processo del lavoro intendeva salvaguardare.

Ed allora vediamo sinteticamente come si fosse giunti all'approvazione di quella norma. La legge 533, come è noto, è giunta a conclusione di una lunga fase di lotte sociali che hanno attraversato l'Italia negli anni dal 1968 al 1973; il nuovo processo del lavoro, dunque, era figlio di quelle tensioni sociali, ma non solo: esso era la pur tardiva applicazione di principi sanciti dalla nostra Carta Costituzionale.

Ricordo che la nostra Costituzione sancisce che il diritto al lavoro non è soltanto uno dei diritti fondamentali dell'uomo, ma è il diritto fondante della nostra Repubblica, come recita l'art. 1 Cost..

Dunque, le norme poste a difesa dello stesso devono avere natura e carattere tali da consentire loro di far prevalere quel loro valore fondante su altri diritti eventualmente contrapposti.

Per anni questo dettato costituzionale, affiancato, si ricordi, dal disposto di cui all'art. 4, 1° comma, che impone alla Repubblica di promuovere le condizioni che rendono

effettivo il diritto al lavoro, fu disapplicato sotto il profilo processuale, oltre che sostanziale ed il processo del lavoro continuò a svolgersi con le stesse caratteristiche con cui si svolgeva nella fase ante-Costituzione.

A seguito delle lotte sociali che ho prima ricordato, dopo il cd. "autunno caldo", si giunse, come è noto, all'introduzione nel nostro ordinamento dello Statuto dei Lavoratori che sanciva quei diritti costituzionali sotto il profilo sostanziale.

Era necessario, a quel punto, introdurre una modifica anche sotto il profilo processuale onde rendere effettiva quella particolare tutela che i padri costituenti avevano voluto a base dei rapporti sociali nella nostra Repubblica.

Nasce, così, la legge 533 del '73, che è caratterizzata da alcuni indiscutibili principi:

- 1) la rapidità nello svolgimento del processo;
- 2) la concentrazione nell'assunzione delle prove e della decisione;
- 3) la ricerca della verità sostanziale, con attribuzione al Giudice di poteri d'ufficio amplissimi;
- 4) la pubblicità del processo, che doveva svolgersi in pubblica udienza, come il processo penale;
- 5) un sostanziale "favor laboratoris" nella conduzione e nella conclusione del processo, reso evidente dalla possibilità di emettere ordinanze ex art. 423 c.p.c. di immediato pagamento delle somme non contestate, nonché dall'attribuita esecutività solo delle sentenze in favore del lavoratore, ed anche solo sulla base del dispositivo della sentenza;
- 6) l'oralità del procedimento;
- 7) la gratuità totale del processo del lavoro, sia per quanto concerne l'introduzione della causa, sia per le fasi successive (notifica, ecc...).

Tutte queste caratteristiche hanno creato un unicum assoluto, nel campo del diritto civile, nel senso che veniva realizzato uno strumento agile, rapido ed incisivo che

consentiva, quantomeno in astratto, al lavoratore di sottoporre all'attenzione del Giudice le sue rivendicazioni, tenendo conto della propria tendenziale maggiore difficoltà a provare le proprie argomentazioni, e di ottenerne una risposta in tempi ragionevolmente accettabili.

Naturalmente, uno strumento di questa delicatezza richiedeva da parte di tutti gli operatori del settore un'adesione totale ed un entusiasmo nell'applicazione del nuovo istituto.

Entusiasmo e partecipazione ci sono stati, in effetti, soprattutto all'inizio, ma ci sono state, altresì, resistenze da parte di coloro che non avevano alcuna intenzione di adeguare le loro conoscenze ed i loro ritmi di lavoro alle nuove esigenze che venivano imposte dal nuovo rito.

E così, dopo qualche tempo di effettivo funzionamento del nuovo strumento, in ogni parte d'Italia, ha cominciato a crearsi un'efficienza (o inefficienza) a macchia di leopardo, secondo le capacità e le buone volontà, presenti o assenti, degli operatori del settore.

Il rito del lavoro, per come è immaginato dal legislatore, richiede tempi tendenzialmente certi, onde non si creino arretrati non prevedibili; la conseguenza di un cattivo funzionamento a monte della macchina processuale determina, quasi immediatamente, la creazione di un arretrato, che difficilmente si è in grado di eliminare, se è vero, come dovrebbe essere vero, che il tempo di lavoro dei magistrati addetti dovrebbe essere tutto assorbito dallo svolgimento delle cause sopravvenute.

In altre parole, il crearsi dell'arretrato è come la caduta di una pietra che, nella sua discesa, crea una valanga che diventa irrefrenabile: il problema sta, dunque, nell'evitare che si formi il primo arretrato.

Si è, così, venuto a creare un funzionamento del processo del lavoro a velocità variabile, nel senso che laddove l'efficienza dei Giudici, l'organizzazione del lavoro e la

collaborazione di avvocati e personale di cancelleria sono state valide, là il processo continua ad essere svolto con le stesse caratteristiche previste dal legislatore e prima tra tutte quella della celerità nello svolgimento del processo; in altre zone, si è piegato il processo del lavoro, sino a renderlo simile al processo civile ordinario, con applicazione al rito degli stessi tempi previsti per la risoluzione delle controversie civili; in altre zone ancora, il processo del lavoro è diventato, invece, il reietto, con tempi di conclusione che gridano vergogna e con l'adozione di sistemi, quali l'assunzione delle prove da parte degli avvocati (come avviene nel Tribunale di Bari) che, già inaccettabili nel rito ordinario, diventano clamorosamente in contrasto con lo spirito del processo, nel campo del lavoro.

Devo dire che a questa situazione, francamente deludente sotto molti versi, ha contribuito certamente la circostanza che al processo del lavoro non è stata applicata la normativa in tema di creazione delle sezioni stralcio che, pure non esenti da critiche quanto alla qualità delle decisioni assunte dai GOA, hanno indubbiamente migliorato la situazione del processo civile; tra l'altro, il processo del lavoro non ha tratto alcun giovamento nemmeno dall'introduzione del Giudice unico, stante il carattere già monocratico delle decisioni del Giudice del Lavoro.

Un ulteriore elemento che ha portato alla situazione attuale è costituito dalla diversa distribuzione sul territorio delle cause previdenziali; ad esempio le cause previdenziali pervenute presso il Tribunale di Bari nel 2006 sono state circa il 70% del totale; a Napoli sono state il 59% della cause promosse in quel Tribunale; a Roma sono state il 41%; il 40% a Genova; a Brescia il 33%; a Padova circa il 35% ed il 18,3% a Torino!

E' evidente che, esclusa la possibilità che i cittadini di Bari siano più cagionevoli di salute dei cittadini di Torino, non può che trattarsi del ricorso allo strumento della richiesta previdenziale in funzione di vero e proprio ammortizzatore sociale, scelta effettuata, evidentemente, in pieno accordo tra ente previdenziale, patronati,

avvocati e magistrati: solo così si spiegano dati così clamorosamente difformi gli uni dagli altri.

Come meglio vedremo in seguito, questo diverso peso del settore previdenziale sul carico di fascicoli dei magistrati addetti, ha contribuito a creare quell'arretrato che ha finito per portare a tempi assolutamente irragionevoli la definizione di tutti i processi del lavoro.

L'ulteriore conseguenza della dilatazione irragionevole dei tempi per la conclusione dei processi è che coloro che sono interessati a far perdere al processo del lavoro quelle peculiari caratteristiche di cui ho parlato all'inizio del mio intervento, hanno colto l'occasione per insinuare il dubbio che, forse, sarebbe meglio riportare il processo del lavoro nell'alveo del processo civile ordinario.

Ed in questo senso, alcune evidenze sono già sotto gli occhi di tutti: oggi i processi del lavoro hanno ovunque perso la caratteristica della pubblicità; si svolgono nella stanza del Giudice, alla presenza delle sole parti interessate; credo che molti tra i giovani avvocati, ignorino persino il fatto che il processo del lavoro dovrebbe svolgersi in pubblica udienza e temo che lo ignorino anche alcuni magistrati che, nelle rare occasioni in cui è presente qualcuno del pubblico, naturalmente in piedi per la mancanza di idonee strutture, si informa su chi siano quelle persone, onde autorizzarle o meno ad essere presenti!

Per altro verso, comincia ad affermarsi il principio dell'applicazione anche alle cause di lavoro della regola della soccombenza nelle spese, legate alla soccombenza nella lite; ad oggi, questo principio, che potrebbe avere effetto dirompente per dissuadere i lavoratori dal cercare di ottenere soddisfazione alle loro pretese, è ancora, fortunatamente, assai limitato: ma potrebbe già essere un forte elemento negativamente deflattivo perché basta un minimo di esperienza nei rapporti con i lavoratori per sapere che, se si prospetta l'eventualità, remota o meno che essa sia, di

una condanna al pagamento delle spese di lite, il lavoratore si blocca immediatamente e sovente, già nella situazione attuale, rinuncia alla proposizione dell'azione.

Per vero, ad oggi il principio è applicato, ad esempio per Torino, solo con riguardo alla Corte d'Appello, mentre i Giudici di primo grado continuano a compensare le spese di lite, salvo casi di clamorosa insostenibilità della domanda.

Anche sotto il profilo dell'oralità, in molte località italiane si sta affermando il principio delle note scritte, che tendono, così, a superare le modalità di discussione orale della causa che il legislatore aveva voluto anche proprio in funzione di quella pubblicità dell'udienza di cui ho già trattato; in altre parole, si voleva che il pubblico potesse comprendere direttamente tutto l'andamento della vicenda processuale e per tale ragione veniva esclusa la trattazione scritta; oggi, molti avvocati, che non amano il processo del lavoro, tendono a richiedere al Giudice, che non sempre si oppone alla richiesta, di poter depositare note scritte motivando la richiesta con un'utile precisazione (utile per il Giudice) dei termini della vicenda, cioè come un modo per raggiungere una maggior efficienza.

Anche sotto il profilo della ricerca della verità sostanziale, mediante l'applicazione dei poteri officiosi del magistrato nella fase istruttoria, sovente si verifica il caso di magistrati che si limitano ad interrogare i testimoni sulla base dei soli capi di prova, verbalizzando risposte lapidarie, quali un sì o un no ad articolate questioni che meriterebbero un ben maggiore approfondimento, reso possibile, anche in assenza di specifica capitolazione delle parti, proprio in base ai poteri officiosi ex art. 421, comma 2 c.p.c..

Del tutto negletto, poi, è il ricorso al sopraluogo sul posto di lavoro, previsto dal comma 3 dello stesso art. 421, con la contestuale assunzione dei testi in loco.

Dunque, il processo del lavoro ha finito per perdere, in molte zone d'Italia, buona parte di quelle caratteristiche per le quali era stato creato e ciò ha determinato una

sfiducia complessiva nell'istituto, come se, cioè, la cattiva prova che il processo sta dando sia frutto della sua essenza ontologica, e non della cattiva realizzazione di uno strumento valido.

Ecco, allora, la forte tendenza a riportare il processo del lavoro nel filone del processo civile ordinario o, nella migliore delle ipotesi (si vedano il progetto Foglia e il disegno di legge 1047/06 dei Senatori Salvi, Treu ed altri), l'idea di creare, all'interno del processo del lavoro, un doppio binario con alcune cause, quelle ritenute più rilevanti, per le quali applicare un rito sommario e, conseguentemente, più veloce ed altre che vengono, invece, abbandonate al loro destino.

Il processo del lavoro non ammette mezze misure: o lo si ama o lo si odia e lo si avversa (e soprattutto ciò avviene ad opera di molti avvocati non avvezzi alle decadenze, ai tempi teoricamente incalzanti, alla totale oralità del rito, che impone e pretende, dunque, conoscenza e padronanza degli argomenti di causa); chi lo ha visto nascere come naturale sviluppo delle battaglie per l'affermazione di diritti costituzionalmente garantiti, non può che cercare ogni mezzo per salvaguardarlo e per ottenerne una corretta applicazione in tutta Italia.

Per questo, io credo che sia possibile, partendo dalla considerazione della bontà dello strumento processuale attuale, apportare modifiche complessive tali da portarlo a pieno funzionamento.

Occorre, cioè, risolvere il problema delle disparità tra le varie situazioni italiane, attraverso l'applicazione di modelli virtuosi esistenti in numerose realtà italiane e che, là dove sono applicati, hanno consentito e consentono un soddisfacente funzionamento del processo del lavoro.

Naturalmente, bisogna partire da una accurata disamina delle ragioni di cattivo funzionamento del processo nelle varie sedi e per fare ciò, sarebbe necessario un vero e proprio Osservatorio sulla giustizia del lavoro, oggi inesistente; in vista di questo

convegno, il gruppo di lavoro dei Giuristi Democratici ha tentato di ottenere dati dalle varie sedi giudiziarie, onde confrontarli e paragonarli tra loro, alla ricerca di una risposta alle inefficienze; il risultato, in termini di numero di risposte, è stato assai modesto ed i dati ottenuti non sempre omogenei e dunque non comparabili.

Bisognerebbe insistere sull'opportunità della creazione di strumenti di controllo e di In ogni caso, utilizzando i pochi dati pervenuti e attraverso l'applicazione di una formula predisposta dal servizio statistico di giustizia, è possibile quanto meno confrontare i dati relativi alla durata complessiva dei processi; la formula determina detta durata moltiplicando per 365 il rapporto della somma tra le cause pendenti ad inizio anno e quelle pendenti a fine anno con la somma tra le cause sopravvenute e quelle esaurite nell'anno.

Per avere un'idea della diversità della situazione tra le varie sedi giudiziarie, posso dire che la durata dei processi, così calcolata, risulta pari per l'anno 2007 a:

Torino: 152 giorni

Roma: 299,7 giorni

Genova: 353 giorni

Padova: 600 giorni

Brescia: 626 giorni

Napoli: 1056 giorni

Ho citato questo dato, che non tiene conto di tutta un'altra serie di elementi, solo per rilevare la evidente ed incomprensibile, almeno a prima vista, disparità tra le varie sedi.

Pur in questa drammatica situazione, peraltro, non può sfuggire un dato rilevante e positivo: in tutte le sedi giudiziarie sopra citate, ad esclusione di Padova, la pendenza di cause alla fine dell'anno è inferiore alla pendenza ad inizio anno: -20% a Torino,

-17% a Genova; -14,6% a Napoli, -10% a Roma, -5% a Brescia; il che significa erosione, assai parziale, ma comunque in atto, dell'arretrato.

Altro dato interessante che emerge è la disomogeneità sia del numero di cause in ruolo per ogni magistrato in ciascuna sezione, che del numero di vertenze annue definite mediamente da ogni giudice in quella sezione: si va, infatti, da Torino, in cui il carico di lavoro per magistrato è di 350 cause annue, ma ne vengono definite 858; a Roma, ove ogni giudice del lavoro ha un carico di circa 520 cause annue e riesce a smaltirne 736; a Napoli, dove la situazione soprattutto nel campo previdenziale, è drammatica, con un carico di cause in ruolo di circa 1900 fascicoli, cui fa riscontro una pur elevata produttività di 892 processi definiti annui; a Padova, ove la carenza di metà dell'organico, determina un carico per i due giudici rimasti di circa 1300 cause ciascuno, con una produttività di circa 1400 cause annue; ed infine Brescia, che vive un momento di particolare difficoltà legato ad un improvviso proliferare di cause previdenziali, con un ruolo per giudice (mi manca il dato ufficiale, e dunque mi devo basare su calcoli approssimativi) di circa 800 fascicoli ed una produttività di circa 346 fascicoli annui.

A proposito delle cause previdenziali e della loro diversa incidenza, sede per sede, sul contenzioso complessivo, occorre ancora ricordare la difficoltà di individuare un criterio per parametrare il carico previdenziale e quello ordinario, normalmente più complesso: secondo il CSM, il rapporto individuato come il più corretto è quello di 3 cause previdenziale a fronte di una causa ordinaria; pertanto, occorrerebbe rivedere anche i dati sopra richiamati ponderandoli secondo questo rapporto, per meglio comprendere la reale situazione.

In definitiva, è evidente, a questo punto, che solo una attenta verifica sul campo dell'organizzazione del lavoro, sede per sede, del flusso di cause, sotto il profilo sia qualitativo che quantitativo, del rapporto tra cause previdenziali e cause ordinarie,

dell'esistenza di filoni seriali e dell'efficienza e produttività dei magistrati, può consentire di rilanciare il processo del lavoro.

Occorre, dunque, partire applicando alle varie sedi, a cura dei Presidenti delle sezioni, quei fattori di buona organizzazione che hanno consentito ad alcune realtà di funzionare perfettamente; ed allora, occorrerà un immediato intervento per l'adeguamento dell'organico, laddove scoperto; un'applicazione rigorosa degli automatismi nell'assegnazione delle cause, che escluda sia favoritismi, che elusioni del principio del giudice naturale; un controllo continuo da parte del Presidente circa la produttività dei singoli magistrati, attraverso raffronti periodici; un aumento, laddove possibile, del numero di udienze settimanali, magari utilizzando anche i pomeriggi, nonostante la contrarietà sovente espressa su questo punto dagli avvocati; applicazione rigorosa del principio di riunione delle cause seriali; eliminazione progressiva dell'arretrato.

Non va dimenticato, poi, il necessario intervento a livello del contenzioso previdenziale cui va la parte maggiore di responsabilità nell'accumulo di arretrato; è evidente, infatti, che la pendenza a Napoli di circa 50.000 fascicoli previdenziali, a fine 2007, rende estremamente arduo ogni provvedimento di risanamento della situazione; così come la sopravvenienza di 36.500 nuovi fascicoli impone una disamina particolarmente attenta delle cause che portano ad un simile contenzioso.

In particolare, va rivisto il meccanismo di accoglimento o reiezione delle domande da parte dell'INPS, magari inserendo quei correttivi previsti dal progetto Foglia, di cui parlerò successivamente, che mirano ad introdurre nella fase precontenziosa un ulteriore accertamento da parte di un Collegio medico che può anche tentare la conciliazione della controversia.

Un simile correttivo consentirebbe di ovviare a quell'incredibile dato che era stato espresso dalla Dott.ssa Paciotti, già Presidente ANM, in un convegno di qualche anno

fa, secondo cui l'accettazione tout-court di tutte le domande proposte all'INPS costerebbe all'Istituto meno di quello che attualmente spende per resistere in giudizio!

Ineludibile, poi, mi pare una riforma del processo previdenziale, per il quale mi richiamo alle proposte contenute nei progetti Foglia e nel ddl 1047 del 2006 di cui tratterò, come detto, in seguito.

Non va infine, dimenticato, tra i possibili strumenti di riduzione della durata dei processi la possibilità, già applicata in alcune sedi italiane, di emettere sentenze semplificate, ex art. 281 sexies c.p.c., in calce al verbale d'udienza e ciò soprattutto nei casi di maggior semplicità, nei quali è possibile una esposizione concisa delle ragioni di fatto e di diritto che sorreggono la decisione.

Un'applicazione diffusa di simile procedura, oggi limitata a poche e sporadiche occasioni, porterebbe ad un risparmio di tempo assai rilevante e, se applicato con giudizio ai soli casi di maggior semplicità, non comporterebbe un calo della qualità dei provvedimenti, anche perché non è detto che una motivazione debba essere necessariamente diffusa ed articolata per convincere.

Una volta messi in atto tutti i complessi interventi sopra suggeriti, si dovrebbe pervenire al risultato di generalizzare quei circuiti virtuosi, oggi limitati ad alcune realtà italiane, a tutto il territorio nazionale, con il risultato, quindi, della celebrazione del processo in tempi rapidi e di una ugualmente rapida decisione dello stesso.

Ciò, però, significherebbe semplicemente che, partendo ex novo, non si dovrebbe più creare alcun arretrato, ma non che si riuscirebbe ad eliminare l'arretrato.

Purtroppo, oggi l'arretrato esiste in misura assai cospicua: ricordo per tutte le realtà di Bari, ove risulterebbero pendenti a fine 2007 circa 100.000 fascicoli con un organico di 11 giudici!

Se anche quei magistrati riuscissero a lavorare e a produrre come i giudici di Padova che, come detto, risultano avere la maggior produttività, l'arretrato barese sarebbe azzerato nel giro di 7 anni, ma trascurando completamente le sopravvenienze!

Si pone, dunque, il problema di come eliminare l'arretrato.

Purtroppo, anche applicando le migliori prassi organizzative e le migliori efficienze, dai dati in mio possesso sopra citati risulta che è possibile un'erosione dell'arretrato, ma in misura ridotta, variabile tra il 5% e il 20% ogni anno.

Ciò significa, nel caso di Bari, ad esempio, una eliminazione tendenziale dell'arretrato in media in circa 7-8 anni, ma con il rischio che, laddove l'arretrato sia così imponente, si possa ritardare la celebrazione dei nuovi processi per consentire l'eliminazione dell'arretrato.

Si tratta, dunque, di trovare una soluzione che consenta l'azzeramento dell'arretrato in tutte le situazioni, tenendo conto del diverso carico di arretrato presente.

Le opinioni, su questo punto, sono le più diverse: so, ad esempio, che la Dott.ssa Terzi, che interverrà dopo di me, esporrà una tesi opposta alla proposta che vengo a formulare.

Dunque, a mio giudizio, in considerazione dell'attuale situazione dell'arretrato e del fatto che il processo del lavoro non ha avuto nel 1995 l'ausilio dell'introduzione delle Sezioni Stralcio, ritengo sia giunto il momento, se vogliamo davvero salvare il processo del lavoro, di introdurle.

Le obiezioni, ovviamente, sono facili: la delicatezza della materia e la rilevanza costituzionale dei diritti alla cui tutela è preposto il processo del lavoro consiglierebbero una cautela in questo tipo di proposta di intervento, cautela in base alla quale sino ad ora, infatti, si è evitato il ricorso a soluzioni drastiche, quale l'introduzione delle Sezioni Stralcio.

Ma la situazione è talmente disperata che si deve necessariamente reperire una soluzione drastica.

Ricordo che già in sede di presentazione del programma giustizia dell'Unione, alle elezioni del 2006 era emersa la necessità di un intervento urgente in materia di processo del lavoro espressa in questi termini: "interventi urgenti in materia di processo di lavoro: Riteniamo utile incentivare l'utilizzo dei Giudici Onorari di Tribunale in funzione di Giudici Onorari Aggiunti, come già fatto nelle sezioni stralcio e prevedere, contemporaneamente, strumenti tesi ad accelerare i tempi processuali, quali, ad esempio, la motivazione a richiesta."

Io ero e sono, ovviamente, contrario a questa soluzione, che mi appare sommaria e poco rispettosa della rilevanza costituzionale dei diritti da tutelare.

Ritengo, però, che sia possibile introdurre temporaneamente le sezioni stralcio cui affidare i fascicoli arretrati sino al 2005, in maniera, almeno parzialmente, diversa, sotto il profilo di una diversa scelta delle persone cui affidare un così delicato incarico.

Dette sezioni, infatti, a mio giudizio, che dovrebbero essere composte da un numero di Giudici variabile a seconda dell'entità dell'arretrato presente, dovrebbero essere costituite da persone esperte in materia giuslavoristica, che diano, quindi, garanzie sulla qualità delle decisioni assunte.

Dunque, si dovrebbe trattare di docenti universitari, ricercatori, avvocati, magistrati in pensione con esperienza e competenze specifiche.

L'attività dei componenti delle sezioni stralcio andrebbe, ovviamente, strettamente monitorata dal Presidente della sezione, per valutare sia la competenza specifica, sia l'indipendenza e l'imparzialità dei Giudici Onorari.

Così facendo, credo si ridurrebbero drasticamente i rischi di scarsa qualità delle decisioni e di scarsa sensibilità ai diritti in discussione.

Se, dunque, il processo del lavoro potesse, sulla base delle considerazioni precedentemente svolte, vedere azzerato in tempi accettabili l'arretrato, e se le Sezioni fossero messe nelle condizioni di funzionare in materia virtuosa ed esaustiva del carico di lavoro annualmente sopravvenuto, si potrebbe ipotizzare che, nel giro di qualche anno, la situazione potrebbe essersi normalizzata e si raggiungerebbe il risultato di vedere, in ogni parte d'Italia, garantita una risposta qualitativamente valida ed in tempi contenuti alla domanda di tutela da parte dei lavoratori.

Dunque, il processo del lavoro potrebbe restare così com'è, senza necessità di ricorrere a sue modifiche, che altro non sono che palliativi inidonei a risolvere il problema alla radice.

Devo dire che, peraltro, non esiste, allo stato, un progetto noto di riforma del processo del lavoro, all'esame del Parlamento; ci si deve riferire, per avere idea di come potrebbe essere modificato, ai risultati della Commissione Foglia ed a due disegni di legge presentati nella scorsa legislatura e poi decaduti per l'improvvisa fine della stessa.

Parlerò qui, dunque, del progetto Foglia, nato dalla Commissione per lo Studio e la Revisione della Normativa Processuale del Lavoro deliberata con D.M. 28/11/2006, il cui articolato definitivo è stato approvato in sede plenaria l'8/05/2007, nonché del D.D.L. 1047 del 28/09/2006 della scorsa legislatura a firma dei Senatori Salvi, Treu ed altri ed infine del disegno di legge Sacconi+altri.

Peraltro, anche il programma del Partito Democratico presentato per la recente scadenza elettorale non conteneva alcuna indicazione specifica relativamente al processo del lavoro, al di là del generico richiamo a misure straordinarie per la definizione del contenzioso arretrato, valido per tutti i campi, così come pure il rafforzamento di soluzioni di composizione extra giudiziale delle liti.

Nulla so dire sull'attuale riproposizione dei disegni di legge già presentati e decaduti.

Sono a conoscenza, peraltro, della presentazione di due disegni di legge da parte dell'attuale maggioranza, depositati nel maggio di quest'anno, dei quali non sono stato in grado di reperire il testo e non sono, conseguentemente, in grado di comprendere quali potrebbero essere gli orientamenti della maggioranza sulla riforma del processo del lavoro.

A dire il vero, nella precedente legislatura, come detto, era stato presentato, in data 14/11/2006, un disegno di legge di riforma del processo del lavoro a firma Sacconi più altri, mai discussi.

Ora, poiché il Senatore Sacconi è divenuto Ministro del Lavoro, è presumibile che le linee guida contenute in quel D.D.L. continuino a costituire la posizione dell'attuale Governo.

Peraltro, il disegno di legge Sacconi si limita a dettare regole che dovrebbero avere effetto deflattivo sulla domanda di giustizia, e ciò attraverso l'estensione della certificazione della qualificazione del contratto di lavoro ai sensi degli artt. 75 e segg. del D.Lgs. 276/03, dell'arbitrato e della conciliazione in sede sindacale, e dettando norme in materia di controverse previdenziali miranti ad introdurre un filtro tra la fase della decisione amministrativa del ricorso ed il giudizio.

L'aspetto più significativo del disegno di legge Sacconi è, però, rappresentato dall'idea di vincolare, nell'area delle clausole generali, il controllo giurisdizionale solo alla legittimità del presupposto e non a valutazioni nel merito o circa l'opportunità tecnico-organizzativa del datore di lavoro.

Una tale limitazione del potere del Giudice dovrebbe portare ad una maggior uniformità dei giudicati e ad una maggiore certezza del diritto, almeno quanto alla prevedibilità delle decisioni.

Si tratta, come è evidente, del solito tentativo di riportare il Giudice al ruolo di "bocca della legge", auspicato per impedire quelle interpretazioni della norma

costituzionalmente orientate e che non avrebbe alcuna ricaduta sulla tempistica dei processi.

Per il resto, il disegno di legge Sacconi non prevede modifiche di alcun genere del processo del lavoro, che, anzi, viene esaltato per le regole di celerità ed oralità che lo ispirano che, secondo quel relatore, hanno fatto sì che il processo del lavoro venisse utilizzato come termine di paragone per gli altri riti del diritto civile.

\* \* \* \*

I disegni di legge 1047/06 e il progetto Foglia, il cui redattore, pur invitato, non è oggi presente per impegni precedentemente assunti e concomitanti, hanno un respiro più ampio.

Essi, pur con differenze tra di loro che evidenzierò nei loro aspetti principali, tendono a superare l'oramai cronica dilatazione dei tempi di conclusione delle controversie di lavoro, che rischia di rendere addirittura inutile una sentenza emessa dopo un periodo di tempo troppo lungo, hanno individuato tre filoni su cui intervenire per velocizzare il processo:

- 1) la modifica del processo previdenziale;
- 2) la modifica del tentativo di conciliazione;
- 3) l'introduzione di un processo cautelare per alcuni tipi di controversie.

Quanto al processo previdenziale, si devono distinguere le questioni relative alla fase precontenziosa che sono risolte in maniera sostanzialmente identica non solo tra i due progetti in esame, ma anche dal disegno di legge Sacconi, nel senso già sopra ricordato di obbligare l'Istituto, qualora ritenga di non accogliere un ricorso in materia di accertamenti delle condizioni psico-fisiche del richiedente, a costituire un Collegio medico cui è affidata, oltre all'accertamento, anche la possibilità di conciliare la controversia.

Quanto alla fase contenziosa, nulla dice, come detto, il disegno di legge Sacconi, mentre il D.D.L. 1047 e il progetto Foglia prevedono l'obbligo per l'Ente di segnalare ai Ministeri corrispondenti ed ai Patronati tutti i casi di vertenze aventi caratteristiche seriali, onde individuare possibili soluzioni condivise. In tali casi, se il giudizio è già in corso, il Giudice può rinviare la causa in attesa dell'eventuale accordo.

Il progetto Foglia, inoltre, inserisce norme tese a sveltire l'iter processuale nei casi in cui sia necessario l'espletamento di C.T.U., obbligando il Giudice a nominare entro 5 giorni dal deposito del ricorso il C.T.U. a cui demandare la risposta ai quesiti che, obbligatoriamente, devono essere contenuti nel ricorso introduttivo, attraverso due ipotesi alternative, una definita soft e una definita forte, di delega al Governo per la riforma delle procedure amministrative previste dall'art. 443 c.p.c.

\* \* \* \*

Sul tentativo di conciliazione.

I due D.D.L. esaminati prevedono entrambi la riforma del tentativo di conciliazione nel senso che il tentativo di conciliazione pre-contenzioso viene sostanzialmente soppresso e viene sostituito da un tentativo di conciliazione endoprocessuale che va a sovrapporsi e a sostituirsi al tentativo di conciliazione previsto dall'art. 420, 1° comma.

Il nuovo tentativo di conciliazione prevede che il Giudice fissi la comparizione delle parti per un tentativo di conciliazione da svolgere personalmente o tramite conciliatore da lui nominato e scelto tra quelli contenuti in un apposito Albo, i quali possono, oltre che tentare la conciliazione ovviamente proponendo soluzioni trattative, vedersi attribuita dalle parti il compito di decidere, in tutto o in parte, la controversia.

Si tratta di una enfattizzazione del tentativo di conciliazione di cui all'art. 420 c.p.c. che ad oggi, non tutti i Giudici svolgono con pienezza, limitandosi, a volte, a chiedere

se le parti hanno raggiunto un accordo e raramente formulando concrete ipotesi conciliative.

La valutazione sulle modifiche contenute nei progetti di legge è positiva nel momento in cui essi eliminano in radice quel tentativo di conciliazione obbligatorio previsto dall'art. 410 c.p.c. che si è rivelato come una mera dilatazione dei tempi di attesa dei lavoratori per il soddisfacimento delle loro domande.

Non ho dati recentissimi a dimostrazione della scarsa incidenza del tentativo di conciliazione obbligatorio sulla deflazione delle cause, ma dai dati contenuti nella relazione al D.D.L. Sacconi, emerge come nell'anno 2004, su un carico complessivo di oltre 570.000 controversie, le vertenze conciliate in sede di DPL, siano state solo 77.000 circa.

Quanto al tentativo endoprocessuale, la valutazione è, invece, certamente positiva se il tentativo di conciliazione è svolto direttamente dal Giudice; nell'ipotesi in cui sia demandato ad altro conciliatore, si potrà porre il problema della discrezionalità circa le scelte da parte del Giudice delle cause da tenere presso di sé e di quelle da demandare per le conciliazioni ad un suo incaricato; in ogni caso, se l'iter fosse attuato correttamente, i risultati potrebbero essere positivi, perché si tratterebbe di un risparmio di tempo per il Giudice che potrebbe dedicarsi, così, alla definizione di quelle vertenze per le quali non è stata possibile la conciliazione

\* \* \* \*

La modifica più sostanziale che viene prevista sia dal progetto Foglia che dal D.D.L. 1047/2006 è quella tendente ad instaurare un doppio binario per le cause di lavoro, rendendo sostanzialmente cautelare il procedimento ordinario in alcune materie ed in particolare: licenziamenti; qualificazione del rapporto di lavoro; validità dell'opposizione del termine al contratto di lavoro; trasferimenti.

I due progetti, sul punto, sono assai simili: la differenza più rilevante è quella che limita, nel progetto Foglia, il ricorso alla procedura sommaria-cautelare, solo ai casi in cui opera la tutela reale, mentre per il progetto Salvi-Treu la procedura sommaria si estende a tutte le situazioni, indipendentemente, dunque, dal numero di dipendenti dell'azienda; inoltre, mentre per il Progetto Foglia la procedura ivi prevista sarebbe obbligatoria, per il DDL 1047/06 esisterebbe la discrezionalità nella scelta del rito.

Si tratta di un tentativo di risposta alla cronica lentezza, in molte parti d'Italia, del processo del lavoro, almeno in relazione alle situazioni ritenute più rilevanti sotto il profilo sociale.

Si è ipotizzata, così, una corsia preferenziale che certamente renderebbe più rapidi quei processi, ma ci sono, ovviamente, delle controindicazioni relative alla eccessiva sommarietà del rito, che potrebbe impedire, in alcuni casi, una approfondita ricerca della verità sostanziale e, più in generale, al rischio che l'introduzione di tale nuovo rito, che andrebbe a sommarsi ai già troppo numerosi riti in campo civile, finisca per rendere secondario e residuale l'altro processo, i cui tempi di celebrazione finirebbero inevitabilmente per aumentare; in altre parole, il rischio sarebbe quello di creare la stessa situazione che esiste nel processo amministrativo tra cause con istanza di sospensiva e cause "normali", cioè senza richiesta di intervento sospensivo: tutti sappiamo come l'unica giustizia amministrativa deriva dalle decisioni delle udienze di sospensiva, mentre le altre hanno tempi di attesa biblici; che il timore non sia infondato ci è dimostrato da una recente, impietosa, analisi fatta da un magistrato di Bari che, su *Questione Giustizia* del 2007, ha scritto che il ricorso alla procedura di cui all'art. 700c.p.c. è divenuto il rimedio ordinario per superare l'eccessiva durata dei processi "con evidenti negative ricadute in tema di tempi di decisione delle controversie ordinarie"; esattamente la stessa situazione che si verificherebbe con l'introduzione del rito sommario previsto dai disegni di legge sopra richiamati.

Conseguentemente, il timore che le cause residuali possano finire su un binario morto è reale e non va trascurato nella valutazione della necessità di un intervento.

D'altronde, è evidente che un intervento solo relativo ad alcuni processi parte dal presupposto che non sia possibile accorciare in maniera rilevante i tempi di tutti i processi del lavoro e decide per il sacrificio di quelle vertenze ritenute di minor rilievo sociale.

Queste brevi note critiche mi inducono a ritenere come la via imboccata dai progetti sopra ricordati non sia la via migliore per il recupero della funzionalità del processo del lavoro; ritengo che, invece, per le situazioni previste dal Progetto Foglia, e solo quando esista un pericolo concreto nel ritardo, si possa fare ricorso al procedimento ex art. 700 c.p.c., magari con un'apertura maggiore di quella oggi normalmente applicata dai nostri Tribunali del Lavoro; è evidente, peraltro, che laddove i tempi di conclusione di un processo ordinario di lavoro siano nell'ordine di quelli di Torino, 152 giorni, il ricorso alla procedura d'urgenza sarà consentita solo nei casi di assoluta necessità di un intervento immediato.

Per il resto, una positiva applicazione di tutti gli strumenti correttivi che sono andati via via citando, potrebbe portare ad un recupero non solo di quella celerità che il legislatore voleva riservare al processo del lavoro, ma anche della sua natura di processo "sociale".

Occorre, conseguentemente, un intervento articolato, sia sotto il profilo amministrativo, per semplificare e meglio indirizzare le decisioni dell'INPS, sia sotto il profilo ordinamentale, attraverso una revisione delle piante organiche, circondario per circondario, un maggior controllo sulla produttività di ogni magistrato, l'introduzione di prassi virtuose, da concordare anche con le associazioni di avvocati operanti in loco, per il miglior funzionamento della macchina-justizia (numero di udienze, anche pomeridiane, settimanali, applicazione della riunione delle cause aventi stesso

oggetto), recupero dello spirito che animava il processo del lavoro, con maggior utilizzazione dei poteri officiosi del Giudice, il divieto di note scritte, salvo casi assolutamente eccezionali, la pubblicità dell'udienza, l'adozione di motivazione contestuale nei casi di più semplice soluzione.

Per parte mia, aggiungerei l'eliminazione del tentativo di conciliazione ex art. 410 c.p.c., che, così come è oggi attuato, costituisce solo una perdita ulteriore di tempo per la tutela dei diritti del lavoratore; o quanto meno, si potrebbe ipotizzare la discrezionalità nel suo utilizzo; ciò dico anche nell'ipotesi che il Progetto Foglia non dovesse avere un seguito e, conseguentemente, quel tentativo di conciliazione dovesse restare in vigore.

Urge, poi, una radicale modifica del processo previdenziale, riforma per la quale mi pare che i progetti di legge prima illustrati forniscano validi criteri.

Ed infine, la sempre contestata questione dell'eliminazione dell'arretrato: attendo con curiosità di sentire le conclusioni, sul punto, della Dott. Terzi e dico sin da ora che sarei felicissimo se esistesse la possibilità concreta che il sistema riformato riuscisse da solo a riassorbire l'arretrato, ma sono assai dubbioso sul punto.

Ed allora, non resta che il ricorso alle sezioni stralcio, con gli occhi ben aperti ad impedire che situazioni soggettive di rilevanza costituzionale possano essere trattati da persone prive di sufficiente esperienza e competenza in materia.

Ma il vero problema mi pare quello che, in questo momento politico, nessuno ha una vera intenzione di porre mano alle difficoltà del processo del lavoro; occorrerà, dunque, una pressione costante di tutti gli operatori del settore per far comprendere alla classe politica l'assoluta necessità di un intervento in materia.

Torino, 24 giugno 2008.

Avv. Roberto Lamacchia