

RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO DEL LAVORO

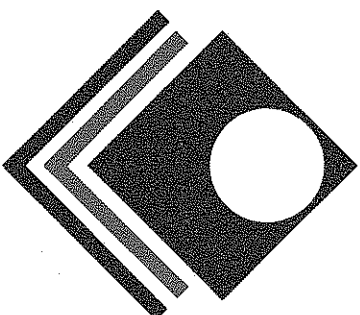
Fondata da ALDO CESSARI

Direttore responsabile
GIUSEPPE PERA

Vice direttore
PIETRO ICHINO

Comitato scientifico

RAFFAELE DE LUCA TAMAJO - GIUSEPPE FERRARO
MARIO FRANCESCHELLI - EDOARDO GHERA - MARIO GRANDI
GIUSEPPE FEDERICO MANCINI - LUIGI MONTUSCHI
RENATO SCOGNAMIGLIO - LUCIANO SPAGNUOLO VIGORITTA
GIUSEPPE SUPPLEJ



estratto

IPERTROFIA E CRISI
DEL SISTEMA GIUSLAVORISTICO (*)

1. Nella riflessione sulla crisi del nostro diritto del lavoro qualche spazio — credo — deve essere riservato a un aspetto del problema che è solitamente discusso assai poco, anche perché si tratta di un aspetto non strettamente giuridico: mi riferisco all'enorme aumento delle dimensioni del sistema giuslavoristico italiano, che ha raggiunto ormai proporzioni gigantesche rispetto a quelle dei sistemi giuslavoristici degli altri Paesi, europei ed extra-europei.

L'ipertrofia del sistema non riguarda soltanto, né principalmente, il volume della produzione normativa, legislativa e regolamentare, di cui già tanto si è detto da più parti: essa riguarda soprattutto il numero delle controversie giudiziarie, con l'immane « giro » di denaro che esse mettono in moto per il pagamento dei compensi agli avvocati, con l'effetto indotto di una domanda — e quindi di un'offerta — crescente di pubblicazioni di diritto e giurisprudenza del lavoro (più di dieci riviste specializzate di livello nazionale e centinaia di toni pubblicati ogni anno), di convegni e seminari di diritto del lavoro (quelli di livello nazionale sono mediamente due a settimana), di insegnamento universitario (più di centotrenta professori tra ordinari e associati, con uno stuolo corrispondente di allievi: ricercatori e altri giovani studiosi). Poi c'è l'altro ingente *business*, quello dell'amministrazione del rapporto, che dà lavoro alla folta schiera degli addetti alla direzione del personale — o, come oggi si preferisce dire, alla « gestione delle risorse umane » —, nonché, nel settore delle aziende di medie e piccole dimensioni, alla categoria dei consulenti del lavoro; i quali, peraltro, aspirano ora ad essere abilitati anche al contenzioso giudiziario. Una grande macchina, che non ha eguali al mondo per dimensioni, complessità di struttura, volume di produzione e tendenza espansiva, servita da un vero e proprio « ceto giuslavoristico » la cui autocoscienza si esprime in ben due grandi associazioni nazionali.

Se si assume come indice dimensionale il totale dei « numeri » delle voci lavoristiche di uno qualsiasi dei grandi repertori di dottrina e giurisprudenza, ne ri-

(*) *Testo stenografico corretto della relazione al convegno promosso dalla Fondazione Malagugini, svoltosi a Milano il 16 aprile 1993, su « Modificazioni del diritto del lavoro e crisi della tutela processuale ».*

sulla che il sistema giustlavoristico italiano nei due decenni successivi all'emanazione dello Statuto dei lavoratori e alla riforma del processo del lavoro ha triplicato il proprio volume di attività (da circa mille a circa tremila massime e titoli di pubblicazioni); se poi si considera il numero degli addetti — giudici, avvocati, consulenti del lavoro, preposti alla gestione del personale nelle aziende, docenti, studiosi, autori e redattori — non è azzardato valutare che l'aumento del volume di attività del sistema giustlavoristico italiano sia stato anche maggiore.

Tutto ciò potrebbe costituire motivo di soddisfazione per chi, come tanti tra noi, fin dall'inizio dei ruggeri anni settanta o ancora da prima, opera in questo settore considerando il diritto del lavoro come uno strumento essenziale di difesa degli interessi e di emancipazione della parte più debole della società. Senonché l'aumento dimensionale del sistema corrisponde solo in parte a un aumento della sua efficienza complessiva, e non corrisponde affatto a un aumento dell'area di sua operatività, di cui, al contrario, si è assistito nell'ultimo quindicennio a una graduale ma continua riduzione:

— è venuta riducendosi, innanzitutto, la quota del monte salari amministrata in sede collettiva (ovvero il peso dei c.d. minimi tabellari sull'ammontare delle retribuzioni reali); e corrispondentemente espandendosi la quota negoziata direttamente dai singoli al di sopra del livello dei minimi inderogabili;

— è venuta riducendosi anche, nel vasto settore delle aziende piccole e medie, la presenza effettiva del sindacato, sovente « snobbato » dai lavoratori nelle fasi congiunturalmente positive e chiamato in causa soltanto nelle fasi negative, per la gestione delle crisi occupazionali;

— è venuta riducendosi, corrispondentemente, la consistenza numerica dei rappresentanti sindacali aziendali e dei sindacalisti a tempo pieno;

— è venuta invece espandendosi l'iniziativa unilaterale degli imprenditori sul terreno dell'organizzazione del lavoro, dove nuovi strumenti e metodi di gestione e persino di inquadramento professionale del personale vengono introdotti e sperimentati senza negoziazione alcuna con il sindacato (il quale, peraltro, talora neppure percepisce la novità e rilevanza del fenomeno);

— è venuto infine lentamente ma continuamente riducendosi nell'ultimo quindicennio, in Italia come nel resto dell'Europa continentale, il numero dei lavoratori subordinati rispetto al numero dei lavoratori autonomi: fattore, anche questo, di compressione dell'area di operatività effettiva del diritto del lavoro.

A tutto ciò va poi aggiunto l'apparente fallimento dei due importanti tentativi dell'ordinamento di estendere e perfezionare la tutela giuridiale dei lavoratori sul nuovo « fronte » della parità di trattamento tra lavoratrici e lavoratori: con l'istituzione di un nuovo procedimento d'urgenza *ad hoc* (l. n. 933/1977, art. 15) e di nuove regole processuali volte ad alleggerire l'onere probatorio a carico del(la) ricorrente e ad assicurare incisività effettiva al provvedimento giuridiale (l. n. 125/1991, art. 4): a tutt'oggi l'applicazione delle due nuove norme processuali è pressoché irrilevante. Né alcun ruolo sembra essere stato svolto, almeno

sul piano giuridiale, dai « consiglieri di parità », cui pure la legge ha attribuito la legittimazione processuale.

Occorre dunque spiegare il paradosso di un sistema giustlavoristico che va ingigantendosi — cioè mobilitando una quantità crescente di persone, di energie, di denaro — in un periodo nel quale il diritto del lavoro vede invece ridursi la propria effettività nel vivo della società civile, del tessuto produttivo. Il tentativo di spiegare almeno in parte questo paradosso vuole essere un piccolo contributo alla comprensione della « crisi » del diritto e del processo del lavoro, che costituisce il tema del nostro convegno.

2. Se il diritto del lavoro vede — almeno contingentemente — di fatto ridursi la propria effettività, che cosa alimenta la crescita del « sistema », ovvero dell'organizzazione che materialmente dà vita a questa branca dell'ordinamento? A me sembra che la risposta vada cercata in due direzioni: c'è da un lato una tendenza di quello che ho indicato poc'anzi come « ceto giustlavoristico » a perpetuarsi e se possibile espandersi, perpetuando ed espandendo — talora artificiosamente — la propria funzione; dall'altro il diffusissimo affiorare di nuovi soggetti capaci di riempire i vuoti nelle file dei vecchi « utenti » delle tutele giustlavoristiche e addirittura di infoltirle, spesso usando le tutele stesse per fini diversi da quelli originariamente loro propri.

Esaminiamo per prima la tendenza del ceto giustlavoristico all'auto-alimentazione e perpetuazione. La manifestazione più nobile di questa tendenza è ravvisabile nel radicato e radicale rifiuto dell'arbitrato come strumento di soluzione delle controversie di lavoro: rifiuto che si esprime non soltanto, *de iure condendo*, nella resistenza alla modificazione dell'attuale disciplina fortemente limitativa della clausola compromissoria (poiché si ritiene che solo con un avvocato al proprio fianco e davanti a un giudice togato il lavoratore possa essere tranquillo di ottenere giustizia e di non essere sopraffatto dalla controparte), ma anche nella marcata riluttanza a utilizzare l'arbitrato nei casi in cui pure la legge vigente lo consentirebbe, così rendendo possibile una rilevante riduzione del contenzioso giudiziario e del costo della soluzione delle controversie, oltreché una possibile valorizzazione del ruolo del sindacato.

Penso, in proposito, all'arbitrato che la legge espressamente prevede — ma con scarso esito — in materia di provvedimenti disciplinari (art. 7 St. lav., dove la soluzione arbitrale è addirittura incentivata rispetto a quella giudiziale) e di licenziamenti (l. n. 604/1966, art. 7, u.c.): se è comprensibile che si preferisca affrontare i costi di un giudizio per l'impugnazione di un licenziamento, altrettanto non può dirsi in riferimento all'impugnazione di una multa di ventimila lire o di una sospensione disciplinare, per la quale invece normalmente accade che si mobilitino avvocati e giudici togati. D'altra parte, nei già rari casi in cui il lavoratore impugna il provvedimento disciplinare davanti al collegio arbitrale, è per lo più l'avvocato del datore di lavoro, se consultato, a consigliare il rifiuto dell'arbitrato e lo spostamento della controversia nella sede giudiziale.

Vi è poi un altro caso nel quale la legge prevede espressamente la soluzione arbitrata della controversia: quello della regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. n. 146/1990, art. 13, che ne investe la Commissione di Garanzia); qui la previsione legislativa è proprio lettera morta. Mi è accaduto recentemente di essere spettatore del netto, ancorché variamente motivato, rifiuto dell'arbitrato da parte degli avvocati di entrambe le parti in conflitto, tutti impegnati in una defatigante quanto inconcludente serie di procedimenti ex art. 28 St. lav. sparsi per le Preture di mezza Italia, concernenti la corretta individuazione delle prestazioni indispensabili in occasione di uno sciopero generale. È difficile apprezzare il vantaggio che per la libertà di sciopero può derivare da una ventina di pronunce giudiziali discordanti in proposito, quando invece un arbitrato unico davanti alla Commissione di Garanzia, quale che ne fosse l'esito, risolverebbe il problema in modo uniforme per tutto il settore, dando certezza agli utenti e così rafforzando comunque l'immagine e il prestigio del movimento sindacale agli occhi dell'opinione pubblica. La realtà è che anche i procedimenti ex art. 28 St. lav., con la drammaticizzazione, moltiplicazione e decentramento delle controversie che essi comportano, contribuiscono a « dare lavoro » non soltanto ad avvocati e giudici, ma anche, sia pure in modo improprio e innaturale, alle associazioni sindacali (da ambo i lati).

3. La controversia collettiva, del resto, è da sempre fonte di lauti guadagni per gli avvocati — oggi non più per le associazioni sindacali — anche in materia di rapporto individuale di lavoro; e tanto maggiore è il *business* quanto più numerosi sono i procedimenti che si riesce a promuovere dividendo i ricorrenti.

Nelle grandi controversie collettive, poi, le diversità di orientamento in seno alle sezioni lavoro delle Preture maggiori fanno sì che si tenda a evitare l'assegnazione di tutti i procedimenti a un unico Pretore: le molte cause di contenuto identico vengono assegnate a giudici diversi e trattate — magari contemporaneamente — davanti a ciascuno di essi. Ora, un qualche grado di incertezza giurisprudenziale sarà anche utile per il progresso giuridico; ma quando accade, come è accaduto recentemente in materia di natura retributiva del servizio mensa e di indennità di contingenza, che nella stessa Pretura nel giro di poche settimane vengano pronunciate tre o quattro sentenze che risolvono in altrettanti modi diversi la stessa identica questione, è difficile sottrarsi all'impressione che i principali interessi soddisfatti, nella vicenda, siano di fatto quelli degli avvocati e degli editori di riviste di diritto del lavoro, e che invece l'interesse collettivo dei lavoratori resti, come suoi darsi, « al palo ».

Il discorso poteva essere in parte diverso in passato, quando il ricorso in giudizio costituiva un'arma efficace in mano al movimento sindacale organizzato per imporre una nuova e più avanzata razionalità nei rapporti di lavoro e sindacali, ponendosi i giudici del lavoro come interlocutori privilegiati del movimento stesso; ma quell'epoca è tramontata, anche perché, « digerito » ormai lo Statuto dei lavoratori da parte della generalità delle imprese, è venuta meno la grande « mis-

sione », affidata ai giudici, di garantirne l'effettività; e la legislazione dell'« emergenza » ha fatto il resto. Oggi è un'altra la rivoluzione nella quale i giudici sono impegnati.

Esauritosi, per il movimento sindacale, il ruolo strategico del ricorso in giudizio, perdono peso i servizi legali delle grandi confederazioni, che un tempo controllavano i due terzi o i tre quarti del contenzioso giudiziale (parlo per esperienza diretta, per avere svolto quel servizio presso la Camera del lavoro di Milano a fianco di Dino Luzzatto durante gran parte degli anni settanta) e cresce una miriade di altri centri fornitori di servizi legali ai lavoratori (sindacati autonomi, comitati di base, associazioni di invalidi, ecc.) e ancor più di legali operanti al di fuori di qualsiasi organizzazione o controllo politico-sindacale. È ora a questi ultimi, e non più all'« ufficio vertenze » confederale, che i lavoratori si rivolgono prevalentemente per la tutela dei propri diritti: gli avvocati lavoristi si appropriano così di una funzione che dovrebbe essere essenzialmente propria del sindacato.

4. Una manifestazione dell'istinto di (auto)conservazione del ceto giuslavoristico può ravvisarsi nella sua riluttanza diffusa a spogliarsi del ruolo vicario lungamente svolto in passato nelle crisi di impresa. Dopo mezzo secolo di assenza di una disciplina legislativa dei licenziamenti collettivi, durante il quale è stata per lo più affidata al giudice del lavoro la valutazione delle scelte imprenditoriali di ridimensionamento aziendale e l'individuazione e/o sollecitazione delle misure opportune in proposito, ora la l. n. 223/1991, in linea con il diritto comunitario, indica quali sedi appropriate per il vaglio delle scelte imprenditoriali la trattativa sindacale e l'esame congiunto in sede amministrativa, davanti all'Ufficio del lavoro; la legge stessa, però, è stata scritta (dai giuslavoristi) in modo da privare l'organo amministrativo competente di ogni potere di intervento autoritativo e da conservare al giudice del lavoro un ruolo incisivo di « filtro » finale delle scelte imprenditoriali: la legge sostanzialmente lascia intatte le funzioni di intervento vicario che la giurisprudenza precedente aveva assegnato al giudice, consentendo — con una formulazione peraltro equivoca — la possibilità che il giudice più interventista si spinga di fatto a un controllo di merito sulla sussistenza del giustificato motivo. Col risultato che, nelle situazioni di crisi occupazionale, sede principale di soluzione dal conflitto resta per lo più quella giudiziale, con buona pace di chi ritiene che il giudice difetti delle competenze, delle conoscenze e degli strumenti operativi necessari per una soluzione razionale del problema e che, nella logica delle recenti riforme strutturali del comparto lavoristico dell'amministrazione pubblica, il governo delle crisi occupazionali debba essere affidato e riservato alle commissioni e agenzie regionali per l'impiego e agli uffici del lavoro.

Avvocati, giudici e professori restano convinti che, tutto sommato, il controllo giudiziale sul licenziamento collettivo o la collocazione in cassa integrazione assicurati ai lavoratori una tutela migliore, più affidabile, soprattutto — ma non soltanto — in chiave antidiscriminatoria: chi si fida oggi, in Italia, di un organo amministrativo statale? Ma l'ottica individualistica propria di questa impostazione

appare del tutto inadeguata rispetto alla natura degli interessi in gioco; e, per contro, la perdurante dilatazione del ruolo del giudice in questo campo è funzionale alla perpetuazione di un grave difetto funzionale della nostra amministrazione pubblica — caratterizzata dall'incapacità di governo efficace dei flussi di manodopera e dall'assenza pressoché totale di servizi reali per il lavoratore nel mercato del lavoro —, il cui costo si scarica, per un verso, sulle imprese in termini di maggiore rigidità dei livelli occupazionali, per altro verso ancora sui lavoratori in termini di riduzione dei livelli occupazionali (come è noto, infatti, i vincoli al riadattamento degli organici riducono la propensione degli imprenditori ad assumere, inducendoli a mantenere prudentialmente gli organici stessi su livelli più bassi del necessario). In altre parole: in questa materia gioverebbe a tutti — ma toglierebbe peso agli operatori del diritto — una riduzione del ruolo della giurisdizione e un potenziamento reale dell'intervento amministrativo per la soluzione del conflitto.

5. Veniamo ora agli effetti di dilatazione del contenzioso prodotti da quella che abbiamo indicato come la « nuova utenza » del diritto del lavoro.

In proposito è già stato da più parti segnalato e commentato il parziale smantellamento del procedimento *ex art. 28 St. Lav.*, che, istituito per assicurare una tutela rapida e incisiva dei diritti sindacali in azienda, sembra oggi invece prevalentemente utilizzato dalle nuove organizzazioni sindacali emergenti per regolare i propri conflitti di interessi con le organizzazioni confederali tradizionali, oppure da vecchie e nuove organizzazioni sindacali per promuovere controverse giudiziali collettive circa la corretta interpretazione di clausole appartenenti alla parte normativa dei contratti, in materie — quali quelle della distribuzione dell'orario di lavoro settimanale o del ricorso allo straordinario — sulle quali le organizzazioni stesse non riescono a ottenere che il giudizio venga promosso dai singoli lavoratori (sovente di fatto controinteressati).

Va poi menzionato il ricorso al giudice del lavoro da parte della schiera, sempre più ampia, degli *guppies* o aspiranti tali, che, dopo avere snobbato la tutela collettiva per avventurarsi nel mare aperto e indifeso del lavoro autonomo, beneficiando dei relativi vantaggi retributivi, quando le cose si mettono male sono colti da improvviso pentimento e — previa contestazione della qualificazione del rapporto intercorso — rivendicano la tutela inderogabile contro il licenziamento, la copertura previdenziale e magari anche la tredicesima e la retribuzione aggiuntiva per straordinario e festività lavorate. I giudici del lavoro sono oggi giustamente assai più rigorosi che in passato nell'accettare la natura subordinata della prestazione e attenti a discernere il caso dello *guppy* pentito da quello del vero e proprio lavoro subordinato mascherato da lavoro autonomo a solo beneficio del datore di lavoro; ma le controversie di questo tipo presentano sempre un rischio molto elevato per l'impresa convenuta, stante l'entità del debito che dovrebbe a suo carico, in caso di soccombenza, per contributi previdenziali e

relative sanzioni civili e amministrative: donde la marcata propensione dell'impresa stessa alla conciliazione, solitamente incoraggiata dalle pressioni del Pretore.

Anche questo delle pressioni del Pretore per indurre le parti a transigere può essere considerato un fattore di gonfiamento indebito del contenzioso giudiziale. Mi è accaduto recentemente di difendere un imprenditore in una causa per impugnazione di un licenziamento disciplinare. La mancanza disciplinare, di carattere doloso, era provata con tutta evidenza e non erano stati denunciati vizi procedurali; onde insistetti per due udienze affinché la causa venisse senz'altro decisa; ma il Pretore non ne voleva sapere e finì per « costringere » il convenuto a transigere, con piccolo pagamento al ricorrente e non simbolico compenso al suo legale. Qualche settimana dopo il Pretore stesso, chiaccherando del più e del meno, ebbe a dire che si era reso perfettamente conto dell'infondatezza del ricorso; e alla mia richiesta di spiegazioni sul modo con cui egli aveva condotto il tentativo di conciliazione rispose che comunque la prevedibile prosecuzione del giudizio fino in Cassazione sarebbe costata al datore di lavoro più di quanto gli era costata la transazione. Avrei voluto aggiungere: « ... a meno che il ricorrente temerario fosse stato debitamente condannato alla rifusione delle spese ».

La realtà è che la prassi assai diffusa del « forzare » le parti alla transazione nella fase iniziale del giudizio non serve affatto a ridurre il carico di lavoro degli uffici giudiziari: al contrario, essa costituisce un incentivo alla proposizione dell'azione anche quando questa è vistosamente infondata. E in questo modo la tutela viene posta a disposizione non di chi ne ha veramente bisogno, ma di chi ne abusa.

6. Non ho certo la pretesa di trarre da questa breve rassegna di alcune disfunzioni del sistema indicazioni di riforma risolutive per il superamento della sua crisi: tutt'al più qualche indicazione per alcune correzioni di rotta che potrebbero forse contribuire innanzitutto a decongestionare il processo del lavoro restituendolo più efficiente alla sua funzione essenziale; inoltre a rivalutare il ruolo del sindacato nella tutela dei lavoratori, anche a costo di qualche ridimensionamento nel ruolo degli avvocati.

Una riflessione preliminare deve riguardare, a mio avviso, la diffidenza diffusa nei confronti dell'arbitrato in materia di lavoro. La limitazione oggi vigente della clausola compromissoria ha una sua logica ineccepibile in riferimento alle materie regolate da norme inderogabili di legge: si comprende bene che là dove l'ordinamento statale impone una tutela inderogabile l'ordinamento stesso non consenta alle parti, collettive o individuali, di disporre mediante la clausola compromissoria; ma lo stesso discorso non vale in riferimento alle materie regolate esclusivamente da disposizioni collettive (ad esempio in materia di struttura e misura della retribuzione — salvo il minimo *ex art. 36 Cost.* — o di inquadramento professionale): perché mai deve essere precluso all'autonomia collettiva, che sovrannamente dispone su tali materie, di prevedere anche meccanismi arbitrari obbligatori per la soluzione delle controversie che possano sorgere in proposito?

Dubio che una riforma della legge processuale volta a consentire l'arbitrato obbligatorio su queste materie sia preclusa dall'art. 24 Cost.; ma se anche così fosse, nulla vieterebbe di rivolgere il problema con una modifica del testo costituzionale, magari in sede di riforma dell'art. 39. Le maggiori resistenze a questa soluzione, del resto, non si basano su obiezioni di ordine costituzionale, bensì su una diffusa diffidenza dei giuslavoristi nei confronti del sindacato come possibile « co-gestore » del contenzioso in sede arbitrale. Ma come si concilia questa diffidenza con l'altrettanto diffusa adesione dei giuslavoristi alla teoria dell'ordinamento intersindacale?

E come non rendersi conto degli effetti tonificanti che deriverebbero da una riforma di questo genere per il sistema delle relazioni sindacali, per la riappropriazione da parte delle confederazioni sindacali maggiori della *leadership* che in quel sistema compete loro? Oggi CGIL, CISL e UIL sono i principali se non esclusivi artefici *effettivi* della contrattazione collettiva nazionale; ma del contratto, una volta stipulato, si appropria una miriade di soggetti diversi — sindacati autonomi, comitati di base, avvocati — che ne fanno l'uso più spreghidato, anche contro gli intendimenti originari di chi lo ha stipulato. Consentire ai soggetti che hanno effettivamente negoziato il contratto di riservarsene congiuntamente l'interpretazione non sarebbe altro che un doveroso « rendere a Cesare quel che è di Cesare ».

7. Nell'ambito di un nuovo sistema arbitrato coesistito dalle associazioni sindacali e imprenditoriali potrebbe, oltretutto, trovare agevole e razionalissima soluzione la questione delle controversie collettive di interpretazione del contratto collettivo, eliminandosi così al tempo stesso il fenomeno della proliferazione inconcludente di cause individuali, produttive di sentenze contrastanti sulla stessa materia, e il fenomeno dell'uso distorto dell'art. 28 nelle controversie sull'interpretazione della parte normativa del contratto, di cui si è detto prima.

Dovrebbe inoltre, a mio avviso, essere reso obbligatorio l'arbitrato in caso di mancato accordo sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. Se si ritiene che la composizione attuale della Commissione di Garanzia attribuisca troppo peso agli interessi della collettività degli utenti rispetto agli interessi dei lavoratori, la si modifichi con l'inserzione anche di rappresentanti delle associazioni sindacali. Ma non mi sembra che abbia alcun senso prevedere — come oggi la legge espressamente prevede all'art. 19 — l'obbligo per le parti di assicurare *comunque* le prestazioni indispensabili indicate genericamente dalla legge stessa, anche in caso di mancato accordo per la loro determinazione, e non prevedere per quest'ultima ipotesi alcun meccanismo suppletivo di individuazione del contenuto dell'obbligo.

Una riduzione del numero delle controversie collettive e dei ricorsi ex art. 28 St. lav. dovrebbe, poi, essere conseguenza naturale della auspicata nuova legge su contrattazione collettiva, verifica della rappresentatività delle associazioni sindacali ed elezione delle rappresentanze aziendali: nuove regole chiare conferiran-

no certezza agli effetti della contrattazione collettiva, soprattutto aziendale, con conseguente riduzione del lavoro di giudici e avvocati e corrispondente aumento di responsabilità e prestigio del sindacato.

8. Alcune altre modifiche della legge processuale potrebbero forse favorire un decessione degli uffici e uno snellimento del processo, senza costi apprezzabili né sul piano della spesa pubblica né su quello dell'effettività della tutela.

Una misura coraggiosa e assai sensata sarebbe, a mio avviso, la soppressione generalizzata del grado di appello per le cause di lavoro. Oggi il giudizio di appello ha per oggetto, in realtà, nella stragrande maggioranza dei casi, l'interpretazione corretta della legge più che l'accertamento dei fatti: è rarissimo il caso in cui l'istruttoria viene riaperta dal tribunale; e, d'altra parte, i tempi solitamente lunghi o lunghissimi del giudizio di appello privano sovente della sua funzione naturale l'eventuale riforma della sentenza di primo grado, sia essa favorevole o contraria al lavoratore (si pensi al caso di un licenziamento annullato o convalidato dal Pretore e, rispettivamente, convalidato o annullato dal tribunale a due o tre anni di distanza). La soppressione del giudizio di appello — con una nuova disciplina dell'impetoria — consentirebbe, senza costi aggiuntivi, di potenziare le sezioni lavoro di Preture e Cassazione, riducendo i tempi complessivi normali delle controversie giudiziali a meno di due anni e riducendo corrispondentemente il costo della controversia stessa per entrambe le parti.

Se a questo non si vuole arrivare, vanno almeno eliminate le sostanziali duplicazioni del primo grado del giudizio, costituite dalla doppia cognizione pretoriale nel procedimento ex art. 28 St. lav. e nel procedimento avviato con ricorso ex art. 700 c.p.c.: la possibilità stessa di esperire il ricorso ex art. 700 c.p.c. dovrebbe essere sostituita da una sorta di « corsia privilegiata » per le cause in materia di licenziamenti e trasferimenti, nel rispetto comunque del termine a difesa di cui all'art. 415. Questa « riforma » è, peraltro, già molto opportunamente attuata dai numerosi Pretori che, senza necessità di un intervento legislativo, sono soliti respingere l'istanza ex art. 700 e fissare l'udienza, in materia che giustifichi l'urgenza, a poco più di un mese dal decreto di fissazione.

E questo uno dei tanti esempi di come il processo del lavoro possa fin d'ora essere fatto funzionare meglio dai magistrati cui esso è affidato, senza che debba mobilitarsi il legislatore: da questo punto di vista considero esemplare il funzionamento della Pretura di Milano. Altra misura che potrebbe e dovrebbe essere attuata subito è la limitazione dell'istruttoria allo stretto necessario per la decisione della causa, con conseguente possibilità di rigorosa applicazione del principio di concentrazione del giudizio: troppo spesso si assiste a istruttorie largamente sovrabondanti, diluite in una lunga serie di udienze, quando la causa potrebbe essere decisa fin dalla prima o dalla seconda udienza, sol che il Pretore ne studiasse subito attentamente gli atti. Alcuni Pretori lo fanno; e ne guadagnano tutti: anche — a ben vedere — le parti soccombenti.

9. Il problema maggiore non è, comunque, quello di snellire il processo del lavoro, ma quello di ridurre il ruolo complessivo nel sistema di tutela dei lavoratori. E spero sia chiaro, a questo punto, che quando propongo di ridurre il contenzioso giuslavoristico in sede giudiziale non intendo affatto perseguire un depotenziamento del diritto del lavoro e del diritto sindacale, bensì al contrario un incremento di effettività di entrambi.

Il sovradimensionamento del contenzioso giudiziale è sempre sintomo di ineffettività del diritto sostanziale. Nella nostra materia, poi, il sovradimensionamento del ruolo di giudici e avvocati nella tutela dei diritti dei lavoratori è anche sintomo della crisi dell'organizzazione sindacale, che vede in parte usurpate le proprie funzioni, invaso il proprio campo naturale d'azione.

È dunque necessario, proprio per lo sviluppo positivo e il consolidamento delle conquiste del diritto del lavoro, che la nuova legge sindacale tolga qualche spazio a giudici e avvocati per restituirlo al sindacato.

PETRO ICHINO