

Il Presidente della Repubblica rinvia alle Camere il ddl collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 in materia di lavoro

di Nadia Maccabiani,
ricercatore di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia

Per la prima volta dall'inizio del mandato, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha rinviato alle Camere, mediante messaggio motivato ai sensi dell'art. 74, c. 1, Cost., il collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013 in materia di lavoro.

Il disegno di legge recante “Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché di misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e controversie di lavoro” stralciato - il 5 agosto 2008 - da un disegno di legge collegato alla finanziaria (A.C. 1441), iniziava l'iter di approvazione presso l'XI Commissione della Camera dei Deputati in data 17 settembre 2008 (A. C. 1441-quater). Originariamente composto da 9 articoli, era approvato dalla Camera, in data 28 ottobre 2008, in un testo di 28 articoli. L'esame del provvedimento passava all'attenzione congiunta delle Commissioni I e XI del Senato (A.S. 1167) in data 5 novembre 2008, per essere approvato dal *plenum* a distanza di più di un anno, il 26 novembre 2009, con un testo di ben 52 articoli. Il ddl riprendeva l'esame – in terza lettura – presso la Camera dove veniva approvato in data 9 dicembre 2009 (A.C. 1441-quater-B), mentre il Senato lo deliberava, in via definitiva (A.S. 1167-B), il 3 marzo 2010. L'opposizione presentava numerosi emendamenti che, tuttavia, non ricevevano – per lo più – accoglimento, mentre le principali aggiunte e modifiche venivano introdotte su proposta del governo e dei relatori di maggioranza. Al riguardo, l'opposizione denunciava la “ben poca disponibilità al dialogo” della maggioranza (cfr. le dichiarazioni di voto del senatore Treu del PD, in Atti Senato, XVI legislatura, 26 novembre 2009, Resoconto stenografico n. 291; in analogia direzione, le dichiarazioni di voto del senatore Carlino dell'IdV, in Atti Senato, XVI legislatura, 26 novembre 2010, Resoconto stenografico della seduta n. 291); in particolare, come dichiarato da un Deputato di opposizione, “la maggioranza ... non ... ha permesso un costruttivo confronto tra le parti: non ha bocciato tutti, ma quasi tutti, i nostri emendamenti e non ha permesso, quindi, che si apportassero significative modifiche al testo” (dichiarazioni di voto dell'onorevole Paladini dell'IdV, in Atti Camera, XVI legislatura, 28 ottobre 2008, Resoconto stenografico n. 73). Al Senato, nel corso del lungo iter, l'opposizione, in particolare il PD, censurava, tra i vari profili, la previsione sull'arbitrato in materia di lavoro, ma avanzava una proposta volta ad ammetterlo se governato dal contratto collettivo (emendamento n. 24.8 presentato da Ichino, Treu, Roilo, Adragna, Biondelli, Blazina, Ghedini, Nerozzi, Passoni, e respinto dall'Assemblea, Atti Senato, XVI Legislatura, 25 novembre 2009, Resoconto stenografico n. 290); quanto all'inserimento della clausola compromissoria nel contratto individuale proponeva un emendamento volto a far comunque salva la possibilità di agire davanti all'autorità giudiziaria (emendamento n. 24.303, presentato da Ichino, Treu, Roilo, Adragna, Biondelli, Blazina, Ghedini, Nerozzi,

Passoni, e respinto dalla maggioranza, Atti Senato, XVI Legislatura, 25 novembre 2009, Resoconto stenografico n. 290). Alla Camera venivano proposti emendamenti del PD e dell'IdV per la soppressione della previsione volta ad ammettere l'inserimento della clausola compromissoria nel contratto di lavoro, ma non trovavano accoglimento (emendamento 33.8, presentato da Damiano, Ferranti, Bellanova, Berretta, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gnacchi, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru, e 33.9 presentato da Paladini, Porcino, Borghesi, Atti Camera, XVI legislatura, 28 gennaio 2010, resoconto stenografico n. 275). Nella discussione relativa all'emendamento, l'onorevole Beretta, del PD, affermava che "con questa norma si indeboliscono le tutele dei lavoratori, si impedisce l'accesso alla giustizia ordinaria e si creerà un contenzioso anche in ordine alla possibilità di accesso alla giustizia" (Atti Camera, XVI legislatura, 28 gennaio 2010, resoconto stenografico n. 275).

Le disposizioni riguardanti il compromesso arbitrale in materia di lavoro (inclusa la possibilità di chiedere la decisione secondo equità) erano già contemplate nel ddl approvato in prima deliberazione della Camera, mentre il Senato aggiungeva la possibilità di inserire la clausola compromissoria nel contratto individuale di lavoro; ciononostante, il dibattito apparso sui quotidiani non coglieva il punto, soffermandosi su altri aspetti del ddl: dai lavori usuranti (D'ONOFRIO S., *Torna la delega per gli usuranti*, in *Il sole 24 Ore*, 30 ottobre 2008, pag. 31), all'estensione della Cigs alle grandi imprese (POGLIOTTI G., *Ammortizzatori, più fondi alle grandi imprese*, in *Il sole 24 Ore*, 29 ottobre 2008, pag. 6), dai permessi per i disabili al riconoscimento della specificità di Forze Armate, Polizia e Vigili del Fuoco in materia di lavoro (ROGARI M., *Lavoro, "si" al collegato*, in *Il sole 24 Ore*, 29 ottobre 2008, pag. 33). Neppure nei giorni immediatamente successivi all'approvazione definitiva da parte del Senato il profilo suscitava l'interesse giornalistico (cfr. COLOMBO D., *Il collegato al traguardo dopo quasi due anni di iter*, in *Il sole 24 Ore*, 3 marzo 2010, pag. 37, ove si illustra il contenuto del collegato senza toccare il punto). La polemica esplodeva quando la Cgil proclamava, per il 12 marzo 2010, uno sciopero generale contro il fisco ed a favore della tutela dei diritti dei lavoratori lesi da un "arbitrato che costringe il lavoratore a rinunciare al giudice del lavoro" (dichiarazioni del segretario della Cgil, Guglielmo Epifani, al quotidiano *La Repubblica* del 13 marzo 2010, pag. 28). Il giorno precedente la data fissata per lo sciopero generale, le parti sociali, convocate dal Ministro del lavoro per discutere in tema di orari di lavoro per le lavoratrici, sottoscrivevano una "Dichiarazione comune" volta ad escludere l'inserimento nella clausola compromissoria delle controversie relative alla risoluzione dei rapporti di lavoro. La Cgil si rifiutava di siglare la Dichiarazione e ne denunciava la tempistica non casuale, essendo intervenuta in prossimità del proclamato sciopero generale (cfr. le dichiarazioni di Claudio Treves, rilasciate a *Il sole 24 Ore*, 12 marzo 2010, pag. 5).

Nel descritto clima, in cui le disposizioni sull'arbitrato venivano approvate dal Parlamento senza particolari prese di posizione e denunce della stampa quotidiana, il Presidente della Repubblica, con messaggio motivato del 31 marzo 2010, riportava l'attenzione sulla questione, chiedendo alle Camere una nuova deliberazione.

Il rinvio, essendo giunto in prossimità della scadenza costituzionalmente prevista per la promulgazione, faceva dubitare gli osservatori politici sulle ragioni del ritardo, intese come volte ad evitare "un ulteriore

motivo di polemica politica nel corso di una campagna elettorale già di per sé rissosa e convulsa” (PRES. D., *Premier-Colle, la scelta di non alzare la tensione*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 aprile 2010, pag. 3).

Le censure contenute nel messaggio del Capo dello Stato sono di metodo e di merito.

Di metodo, per l'eterogeneità delle materie oggetto della legge (dai lavori usuranti, alla riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute, dalla tutela della salute nelle attività sportive alle misure contro il lavoro sommerso, dalle disposizioni relative ai medici e professionisti sanitari extracomunitari, ai permessi per l'assistenza ai portatori di handicap, dalle ispezioni nei luoghi di lavoro alla riforma del codice di procedura civile in materia di conciliazione e arbitrato nelle controversie individuali di lavoro...) che incide negativamente *“sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto; nonché sullo stesso svolgimento del procedimento legislativo, per la impossibilità di coinvolgere a pieno titolo nella fase istruttoria tutte le Commissioni parlamentari competenti per ciascuna delle materie interessate”*.

Di merito, per la *“particolare problematicità di alcune disposizioni che disciplinano temi di indubbia delicatezza sul piano sociale, attinenti alla tutela del diritto alla salute e di altri diritti dei lavoratori”* (www.quirinale.it).

Di merito, per i contenuti degli artt. 31 (conciliazione e arbitrato) e 20 (interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge 12 febbraio 1955, n. 51).

L'art. 31, in sintesi, oltre che trasformare il tentativo di conciliazione nelle controversie individuali di lavoro da obbligatorio in facoltativo, introduce una pluralità di mezzi di composizione delle controversie di lavoro, alternativi al ricorso giurisdizionale. In quest'ultima direzione, il comma 5 dell'art. 31, ammette la risoluzione arbitrale della controversia di lavoro con la possibilità, per le parti, di chiedere la decisione secondo equità, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (il comma 7 prevede l'arbitrato irrituale; mentre il comma 8 estende l'arbitrato – rituale e irrituale – alle controversie nel lavoro pubblico). Il successivo comma 9, ammette la pattuizione di clausole compromissorie nelle controversie individuali di lavoro se ciò è previsto nei contratti collettivi di lavoro o negli accordi interconfederali (che, se non stipulati entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, sono sostituiti da un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato sentite le parti sociali). Tali clausole compromissorie devono essere certificate da un'apposita commissione che accerta l'effettiva volontà delle parti.

Il Presidente della Repubblica, pur premettendo che *“la introduzione nell'ordinamento di strumenti idonei a prevenire l'insorgere di controversie ed a semplificarne ed accelerarne la modalità di definizione può risultare certamente apprezzabile e merita di essere valutata con spirito aperto”*, esprime *“perplexità”* in relazione ai due menzionati commi (www.quirinale.it).

Riguardo al comma 9, dell'art. 31, ricordata la giurisprudenza costituzionale volta a tutelare il contraente debole ed a sancire la volontarietà dell'arbitrato, esprime *“serie perplexità”* in relazione alla possibilità di inserire la clausola compromissoria già in sede di stipulazione del contratto individuale di lavoro, in quanto *“la fase della costituzione del rapporto è ... il momento nel quale massima è la condizione di debolezza della parte che offre la prestazione di lavoro”*, la cui effettiva volontà non può considerarsi sufficientemente

assicurata dalla funzione certificatrice della commissione di cui all'art. 76, d.lgs. 276/2003. Analoghe *"serie perplessità"* suscita l'ampia delegificazione disposta dal medesimo comma nei confronti del decreto del Ministro del lavoro (sostitutivo della contrattazione collettiva non intervenuta entro i termini previsti) in quanto realizzata con *"modalità che non risultano in linea con le previsioni dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400"* (www.quirinale.it).

Riguardo al comma 5, dell'art. 31, il Capo dello Stato esprime *"ulteriori motivi di perplessità"* per la possibilità di chiedere che gli arbitri decidano secondo equità, in quanto *"si incide in tal modo sulla stessa disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, rendendola estremamente flessibile anche al livello del rapporto individuale. Né può costituire garanzia sufficiente il generico richiamo 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"* (www.quirinale.it). In questo modo si realizzerebbe, seguendo le argomentazioni del Capo dello Stato, una surrettizia incisione di istituti di diritto sostanziale attraverso la modifica di istituti meramente processuali. Né può considerarsi sufficiente garanzia la *"Dichiarazione comune"* sottoscritta dalle organizzazioni sindacali, volta ad escludere l'inserimento nella clausola compromissoria delle controversie relative alla risoluzione del rapporto di lavoro, in quanto solo il legislatore può disciplinare la materia e stabilire quali siano i diritti inderogabili del lavoratore e quali normative siano invece demandabili alla contrattazione collettiva.

Anche l'articolo 30 (relativo al controllo giudiziale sul rispetto delle clausole generali previste dalla legislazione in materia di lavoro, alla certificazione dei contratti di lavoro ed alle valutazioni del giudice nei giudizi sui licenziamenti individuali), l'articolo 32 (relativo alle modalità ed ai termini per l'impugnazione dei licenziamenti individuali, oltre che ai criteri di determinazione della misura del risarcimento per i casi in cui è disposta la conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato) e l'articolo 50 (relativo ai criteri di determinazione del risarcimento per l'ipotesi di accertamento della natura subordinata di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa di cui il datore di lavoro abbia offerto, entro la data del 30 settembre 2008, la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato), meritano, secondo il Presidente della Repubblica, *"l'opportunità di una riflessione"* riguardando i giudizi in corso e rischiando di esporsi *"a seri dubbi interpretativi e a potenziali contenziosi"*.

L'art. 20, che reca disposizioni in materia di infortuni e di igiene del lavoro, mira ad interpretare autenticamente la disposizione di delega contenuta nell'art. 2, lett. b), l. 12 febbraio 1955, n. 51, escludendone l'applicazione non soltanto, come essa prevede, 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 all'eventuale risarcimento del danno. In questo modo, le morti e le lesioni cagionate a bordo dei navigli di Stato dal contatto con l'amianto non sarebbero punibili con le sanzioni penali comminate dal DPR 19 marzo 1956, n. 303, adottato in attuazione della delega. Il Capo dello Stato ritiene che l'art. 20 *"non interpreta ma apporta ... una evidente modificazione integrativa. La norma incide, inoltre, su una legge delega che ha già esaurito la sua funzione dopo l'adozione del DPR attuativo n. 303 del 1956, senza invece intervenire su di esso, risultando di fatto inapplicabile e priva di effetti"* (www.quirinale.it). Inoltre, nel momento in cui fa

salvo il diritto al risarcimento del danno, rimanda alla regola generale (art. 2043 c.c.) che lo subordina alla presenza del “fatto doloso o colposo” di un soggetto determinato. Tuttavia, se l’art. 20 esclude la punibilità delle lesioni o morti cagionate su navigli di Stato, impedisce – con ciò – l’individuazione di un “*soggetto giuridicamente obbligato*” e rende impossibile “*configurare ipotesi di “dolo o colpa” nella determinazione del danno*”: seguendo l’argomentare del Presidente della Repubblica sarà – piuttosto – necessario prevedere, a fianco della irresponsabilità penale, un autonomo titolo di indennizzo.

Il Governo, tramite il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, si dimostrava aperto e disposto ad accogliere i rilievi. Infatti, nel *question time* svoltosi alla Camera dei Deputati nel pomeriggio del 31 marzo 2010 (A.C. 3-00989), in risposta all’interrogazione presentata dagli Onorevoli Cazzola e Baldelli dall’oggetto “intendimenti del Governo in ordine all’avviso comune delle parti sociali relativo all’istituto dell’arbitrato in materia di lavoro”, il Ministro Sacconi ha: - ammesso che l’arbitrato di equità deve svolgersi nel rispetto dei principi regolatori della materia del lavoro; - ipotizzato che il Parlamento possa recepire nella legge i contenuti della “Dichiarazione comune” sottoscritta dalle parti sociali (con l’eccezione della Cgil) l’11 marzo 2010, così escludendo il licenziamento dalla clausola compromissoria all’atto dell’assunzione del lavoratore; - ammesso che debba essere la contrattazione collettiva la sede esclusiva di regolamentazione delle clausole compromissorie, senza interventi sostitutivi del Ministro. La terza lettura della Camera dei Deputati sul ddl oggetto di rinvio riprendeva, in data 13 aprile 2010, dall’XI Commissione (A.C. 1441-quater-D) che concludeva l’esame il 27 aprile 2010, mentre l’Assemblea approvava il 29 aprile 2010. In particolare, nel testo approvato alla Camera, il comma 5 dell’art. 31, veniva emendato nel senso di ammettere l’arbitrato secondo equità, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento “e dei principi regolatori della materia, anche derivanti da obblighi comunitari” (analoga aggiunta veniva introdotta anche nel comma 7, relativo all’arbitrato irrituale); il comma 9, terzo periodo, veniva integrato con “la clausola compromissoria può essere pattuita e sottoscritta concluso il periodo di prova, ove previsto, ovvero trascorsi trenta giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro, in tutti gli altri casi”; il comma 9, vedeva la sostituzione dell’ultimo periodo con “la clausola compromissoria non può riguardare controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro. Davanti alle commissioni di certificazione le parti possono farsi assistere da un legale di loro fiducia o da un rappresentante dell’organizzazione sindacale o professionale a cui abbiano conferito mandato” e veniva inserito un comma 9-bis, dal seguente tenore: “in assenza degli accordi interconfederali o contratti collettivi di cui al primo periodo del comma 9, trascorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, al fine di promuovere l’accordo. In caso di mancata stipulazione dell’accordo di cui al periodo precedente, entro i sei mesi successivi alla data di convocazione, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via sperimentale, con proprio decreto, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto tra le parti sociali stesse, le modalità di attuazione e di piena operatività delle disposizioni di cui al presente comma” (Atti Camera, XVI legislatura, XI Commissione, 28 aprile 2010, resoconto stenografico n. 313). Mentre questi emendamenti venivano proposti dal relatore, con l’assenso del governo, l’Assemblea approvava, altresì, un emendamento

dell'opposizione (sul quale relatore e governo esprimevano parere contrario) con il quale al comma 9, terzo periodo, venivano sostituite le parole "che dovessero insorgere" con "insorte" (emendamento 31. 33 presentato da Damiano, Berretta, Bellanova, Bobba, Boccuzzi, Codurelli, Gatti, Gnechi, Letta, Madia, Mattesini, Miglioli, Mosca, Rampi, Santagata, Schirru, Atti Camera, XVI legislatura, XI Commissione, 28 aprile 2010, resoconto stenografico n. 313), in questo modo, secondo la lettura dell'opposizione, le parti dovranno tornare davanti alla commissione di certificazione (volta ad attestarne l'effettiva volontà) all'insorgere di ogni controversia; ma la maggioranza ha approvato un ordine del giorno volto a non condividere simile interpretazione: "nel senso che la certificazione deve intervenire nel solo momento della stipula della clausola compromissoria e che quest'ultima produce effetti per ogni controversia futura che sia insorta nell'esecuzione del contratto" (ordine del giorno 9/1441-*quater*-E/12.Lo Presti, Atti Camera, XVI legislatura, XI Commissione, 28 aprile 2010, resoconto stenografico n. 313).