



# **PROGETTO DI RICERCA SULL'ATTIVITÀ DEGLI UFFICI VERTENZE DELLA CGIL**

**Roma, Maggio 2008**



## *Sommario*

*Prefazione a cura di Agostino Megale*

### ***Prima parte***

*A cura di Antonio Licchetta, Francesco D'Alessandro, Mauro Grande*

1. Profili di diritto processuale del lavoro: una premessa *di Antonio Licchetta*
2. Le proposte di riforma del processo del lavoro *di Francesco D'Alessandro*
3. Le cause di lavoro in Italia e in Europa: breve rassegna sulle fonti disponibili *di Mauro Grande*

### ***Seconda parte***

*A cura di Antonio Licchetta, Francesco D'Alessandro,*

1. Premessa: il sistema servizi e l'organizzazione degli uffici vertenze e legali della CGIL
2. Il sistema LiveLink-ContrattiVertenze

### ***Terza parte***

*A cura di Antonio Licchetta, Francesco D'Alessandro*

1. La ricerca su archivio LiveLink
2. I dati di attività: le pratiche aperte per tipologia di azione  
*segue:* le caratteristiche dei lavoratori, l'iscrizione sindacale, i settori merceologici  
*segue:* le conciliazioni definite e i collegi arbitrali  
*segue:* l'esito delle chiusure rispetto alle aperture
3. I dati di alcuni territori non compresi in archivio: Roma, Bari, Taranto, Reggio Calabria – Locri

### ***Sintesi della ricerca e considerazioni conclusive***

*A cura di Mauro Grande, Antonio Licchetta, Francesco D'Alessandro*

***Appendice: La tutela individuale e i servizi degli uffici vertenze***

*Intervista a Enrico Moroni (Responsabile nazionale degli uffici vertenze Cgil)*



## **Prefazione**

*di Agostino Megale*

I più recenti interventi normativi in materia di processo del lavoro, volti a garantire una maggiore celerità nella risoluzione delle controversie, hanno investito di un'importante funzione il sindacato, chiamato a fornire il proprio contributo in quell'opera, divenuta improrogabile, di decongestionamento delle cause di lavoro.

Il rafforzamento degli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie di lavoro, che ha avuto con l'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione (D.lgs. n. 80/1998) un primo, necessario, ma nei fatti insufficiente contributo, ha attribuito al sindacato un potere di intervento rilevante in materia, il cui esercizio ha ridisegnato, in qualche misura, compiti e competenze delle strutture territoriali del sindacato stesso. Tale coinvolgimento, inoltre, ha riproposto il dibattito, peraltro già in corso all'interno della Cgil, incentrato sulla necessità di "saldare" le funzioni più propriamente collettive della rappresentanza e della contrattazione con le attività di tutela individuale del lavoratore.

Le esigenze di celerità nella definizione delle controversie investono direttamente chi è chiamato a rappresentare le esigenze, e ad apportare soluzione alle problematiche connesse ai rapporti di lavoro, aprendo nuove sfide nelle quali, in particolare, il settore vertenziale della Confederazione può svolgere un contributo rilevante.

Tale sfida è stata raccolta dal coordinamento centrale degli uffici vertenze della Cgil, che negli ultimi anni ha accelerato, nella già riconosciuta necessità di dotare di maggior organizzazione i vari uffici presenti sul territorio nazionale, il rafforzamento del coordinamento ai vari livelli fra addetti alle vertenze, conciliatori, dipartimenti, contrattazione, categorie.

Sono sempre più necessari, infatti, momenti di formazione e di interpretazione delle singole normative che vi sono nel settore lavoristico, sia a livello regionale, dove si sono costituiti i coordinamenti legali, sia a livello territoriale dove già vengono realizzati corsi di formazione con contributi degli stessi legali sui grandi temi del diritto del lavoro e sindacale.

Per il perseguimento di tali obiettivi, gli uffici vertenze sono stati dotati di uno strumento informatico denominato "LiveLink-ContrattiVertenze", attivo ormai da alcuni anni, e in fase di continua espansione.

Malgrado si tratti di una strumentazione suscettibile di essere ulteriormente migliorata – ad esempio sotto il profilo della sua rappresentatività territoriale o con riguardo ad alcuni specifici punti di approfondimento – riteniamo che la quantità di dati, informazioni, riferimenti, tutti relativi alla quotidiana attività degli uffici vertenze, e dagli stessi operatori inseriti periodicamente nel sistema informatico LiveLink, sia già molto ampia e interessante. Dati che ci permettono sin d'ora di fornire un bilancio accurato in merito alle principali caratteristiche dei lavoratori che si rivolgono agli uffici vertenze, alle maggiori esigenze di tutela individuale avvertite dagli stessi, nonché riguardo agli esiti finali dei tentativi di composizione stragiudiziale dei conflitti, delle consulenze fornite e di ogni altra attività di tutela in genere fornita ai lavoratori.

Il Sistema Livelink costituisce, dunque, uno strumento nuovo e idoneo non solo al coordinamento necessario tra i vari uffici vertenze della Cgil, ma anche a garantire quella "complementarietà tra rappresentanza collettiva e tutela individuale" ormai irrinunciabile negli indirizzi politico-organizzativi della Confederazione.

La ricerca sull'attività degli uffici vertenze della Cgil, che qui presentiamo, oltre a sottolineare la richiesta di un coordinamento all'organizzazione, attesta la necessità di maggiore informazione e formazione, come anche di un rapporto più stretto e proficuo, sia con gli altri servizi che con le categorie. Essa ha il merito, a nostro avviso, di rendere più chiaro e noto – a tutta la nostra organizzazione – ciò che di nuovo sta avvenendo nell'utenza degli uffici vertenze e, più in generale, nel campo della tutela individuale.

Le numerose modifiche legislative intervenute nel mercato del lavoro (le modifiche introdotte con la legge n. 30/03 e il successivo D.lgs. n. 276/03 di attuazione, decreto Bersani, legge fallimentare, ecc.) hanno reso più difficile l'esercizio della tutela, rendendo ancor più necessaria l'integrazione degli strumenti classici della tutela sindacale per mezzo di supporti come la tutela vertenziale e legale.

Affrontare oggi il tema della controversia individuale è, infatti, molto più complesso che in passato. Non si tratta più di operare un mero recupero economico o di porre rimedio a qualche inadempienza contrattuale.

Oltre ad offrire questi servizi, che vengono svolti regolarmente e che rientrano nell'ambito delle attività sindacali, gli uffici vertenze si occupano di problemi che non rientrano strettamente nelle funzioni di tutela sindacale. Infatti, agli Uffici vertenze si rivolgono iscritti che chiedono informazioni diverse, per problemi familiari, abitativi, o di accoglienza, per gli stranieri.

Proprio per le modifiche che sono avvenute nella società, è necessario sviluppare politiche organizzative che portino ad una maggiore integrazione tra i servizi della tutela individuale e il sistema delle categorie, superando una dicotomia tra quello che era il valore della tutela collettiva e della tutela individuale.

L'enorme contributo che gli uffici della tutela individuale danno all'organizzazione, è costituito da un numero sempre più crescente di lavoratrici e lavoratori che si rivolgono ai nostri uffici vertenze per tutelare i propri diritti sui temi del lavoro e della salute, e più in generale anche i diritti di cittadinanza. Un dato di grande interesse, dal quale traiamo il conforto di aver saputo cogliere – in questi anni – l'importanza dei servizi per un sindacato dei diritti, volto a coniugare in maniera sempre più efficace i nuovi nessi fra sfera individuale della tutela e azione collettiva.

I risultati emersi nella ricerca evidenziano che il numero dei lavoratori stranieri che si rivolgono agli uffici è in crescente aumento e sta diventando il segmento più rilevante dell'attività vertenziale e di tutela sociale. La loro domanda, quasi sempre, va ben oltre la tutela contrattuale e pone problemi di regolarizzazione, casa, accesso al welfare.

I numeri emersi dalla ricerca dimostrano, inoltre, come gli uffici tendano a fornire assistenza e consulenza quasi in via assoluta ai lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, base tradizionale del sindacato. Ne discende che i lavoratori atipici o con un contratto di lavoro a termine, raramente sfruttano la possibilità di azionare forme di tutela individuale.

I lavoratori atipici, anche se in continua crescita, non costituiscono ancora una base consistente, e richiedono prevalentemente informazioni e consulenze sul contratto individuale o sul regime fiscale, assicurativo e previdenziale.

Il futuro impegno degli uffici vertenze, e più in generale del sistema dei servizi, dovrà rivolgersi sempre più verso queste tipologie di lavoratori, al fine di garantirne l'effettività dei diritti, che molto spesso non sono esigibili, soprattutto a causa della debolezza contrattuale di cui tali lavoratori dispongono.

L'obiettivo di rendere universalmente tutelati i diritti, praticabili e fruibili le attività che ne garantiscano l'esigibilità, è una "missione" ineludibile per un'organizzazione

che si propone lo sviluppo della crescita dell'equità sociale e dell'uguaglianza delle opportunità per tutti i cittadini.

I dati che poi, nel rapporto, ineriscono all'attività di conciliazione, ci sono apparsi di particolare interesse, rivelando l'importanza del ruolo esercitato dalle parti sociali – e dunque dal sindacato – nel concorrere ad una gestione più agile e in molti casi più efficace del contenzioso.

Posto tutto ciò, riteniamo che il primo obiettivo degli uffici vertenze è, infatti, quello di assicurare che i diritti degli utenti vengano effettivamente garantiti. Tale obiettivo deve essere perseguito per rispondere alle esigenze di giustizia sociale.

In sostanza, il settore vertenziale può essere strumento idoneo a rafforzare la capacità di rappresentanza della Cgil, adatto a conquistare nuove adesioni, ad intercettare i nuovi bisogni e le nuove domande emergenti e svolgere una importante funzione di ascolto e di risposta rispetto ai lavoratori non sindacalizzati.

I dati relativi all'iscrizione sindacale dimostrano inequivocabilmente l'importanza dell'attività degli uffici, sia in termini di risposta al bisogno di tutela individuale dei lavoratori, sia in termini di proselitismo sindacale.

Il numero rilevante di iscritti proveniente dal sistema degli uffici vertenze costituisce per il futuro un patrimonio enorme di potenzialità per l'adesione e la condivisione all'azione della Cgil.

La persona esprime in sostanza una domanda individuale che è condizione non marginale nel definire le forme e le ragioni della rappresentanza. L'attività vertenziale dovrà sempre più sostenere la valorizzazione del legame associativo, rafforzarlo, promuoverlo e mantenerlo in particolare per le figure più esposte a livello individuale o più deboli nell'esercitare i diritti di cittadinanza



Nella prima parte di questo lavoro, sono stati esaminati i maggiori profili relativi alla evoluzione normativa e quantitativa della composizione dei conflitti di lavoro in Italia e in Europa.

Si è ritenuto che tale analisi preliminare fosse necessaria, anche al fine di fornire al lettore una più completa visione rispetto a quanto verrà esposto nella seconda parte della ricerca, volta ad analizzare quantitativamente i dati forniti dal sistema informatico LiveLink.

Essa, pertanto, appare fundamentalmente come un'analisi complessiva dell'attività svolta dagli uffici vertenze della Cgil, che coglie però anche aspetti di notevole rilievo, inerenti ai comportamenti sindacali ed ai maggiori bisogni di tutela espressi dai lavoratori.

Di tali aspetti complessivi, si terrà conto nelle considerazioni conclusive al lavoro di ricerca, dove saranno descritte ed interpretate, alla luce dei dati emersi, le principali linee di tendenza in atto nel nostro Paese.

*Gli autori*



## **PRIMA PARTE**



## Capitolo 1

# PROFILI DI DIRITTO PROCESSUALE DEL LAVORO: UNA PREMESSA

*Antonio Licchetta*

La grave difficoltà del nostro sistema giudiziario nel fornire, in tempi accettabili, risposte adeguate alla domanda di giustizia, costituisce scontata premessa ad ogni riflessione sul generale tema del diritto processuale civile.

Nel più specifico contesto del diritto processuale del lavoro, le difficoltà del sistema si rendono ancor più evidenti<sup>1</sup>, e le connesse riflessioni si arricchiscono di aspetti che valgono a confermare la peculiarità della materia del lavoro.

La particolare delicatezza delle situazioni giuridiche coinvolte in una controversia di lavoro, le pesanti ricadute che la lentezza della decisione provoca sui rapporti economici e sul processo produttivo<sup>2</sup>, il ruolo dell'autonomia collettiva e i riflessi del nostro sistema di relazioni sindacali sul rito del lavoro<sup>3</sup>, sollecitano riflessioni che vanno al di là della pur fondamentale necessità di decongestionamento del processo del lavoro.

L'esigenza di assicurare alle controversie di lavoro un regime processuale che tenesse conto delle loro peculiarità, era già stata avvertita dal legislatore del 1893<sup>4</sup>, il quale, sull'esempio francese, istituiva i Collegi dei probiviri<sup>5</sup>, i primi giudici del lavoro nella esperienza italiana.

Presso ciascun collegio avevano sede un ufficio di conciliazione (composto da un presidente e da almeno due membri, eletti dalle categorie interessate) e una giuria (composta da un presidente e da quattro membri, due industriali e due operai).

L'ufficio di conciliazione era chiamato a comporre, amichevolmente, tutte le controversie riguardanti convenzioni relative al contratto di lavoro tra industriali e operai, oltre alle questioni dipendenti da trasgressioni disciplinari. Il tentativo di conciliazione era obbligatorio: senza il suo esperimento non si poteva adire la giuria né il giudice ordinario.

---

<sup>1</sup> La generale crisi del processo civile, manifestatasi in modo eloquente in Italia nel progressivo aumento della durata dei procedimenti, coinvolge, sul finire degli anni sessanta, anche le controversie individuali di lavoro e previdenziali; per le quali, anzi, tale durata finisce con l'attestarsi su valori ancora più elevati di quelli delle cause ordinarie.

Cfr., a questo proposito, Ciocchetti, *Crisi e paralisi nella giustizia del lavoro e previdenziale italiana*, in *Il Foro italiano*, 1999, IV, p. 114 ss., dove si riportano i dati emergenti dalle Relazioni annuali del procuratore generale presso la cassazione, per l'intero arco del decennio degli anni novanta.

<sup>2</sup> Cazzola, *La giustizia del lavoro in crisi: dal passato un rimedio possibile*, in *DLRI*, 2006/2, p. 379, nella parte in cui l'A. evidenzia la circostanza per cui "la concreta possibilità di ottenere giustizia in un tempo appropriato è parte integrante di quelle <<convenienze esterne>> di cui una impresa tiene conto nel momento in cui è chiamata ad investire le risorse di cui dispone".

<sup>3</sup> Sterminata la letteratura in argomento. Si veda, tra tutti, B. Caruso, *Sindacato, arbitrato e conflitto collettivo*, in *DRI*, 1992, 2, p. 47 ss.; C. Cecchella, *Tendenze evolutive delle procedure di conciliazione e arbitrato nella materia di lavoro*, in *DRI*, 1992, 2, p. 35 ss.; M. Persiani, *Legge, giudice e contratto collettivo*, in *Dir. Lav.*, 1977, I, p. 13 ss.; Petino, *Composizione delle liti e ruolo del sindacato*, Milano, 1990.

<sup>4</sup> Con legge 15 giugno 1893, n. 295.

<sup>5</sup> Sull'ordinamento probiviriale, si veda, tra tutti, Chiovenda, *principi di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, p. 423 ss.; inoltre, Napoletano, *Diritto processuale del lavoro*, Roma, 1960, p. 3 ss.

La giuria, vero e proprio organo di giurisdizione (speciale)<sup>6</sup>, era competente a decidere in “via giudiziaria” le controversie di cui si occupava l’ufficio di conciliazione, ma nei ristretti limiti della competenza di lire duecento; le controversie di valore superiore seguivano la normale procedura giudiziaria, ma le parti potevano adire la giuria, anche per queste controversie di valore superiore, in qualità di collegio arbitrale.

Particolare interesse assume l’aspetto procedurale, in merito al quale la legge in discorso conteneva in embrione tutti gli elementi dell’evoluzione della specialità del rito del lavoro: oralità, immediatezza e concentrazione<sup>7</sup>; comparizione personale delle parti<sup>8</sup>; poteri istruttori d’ufficio; tentativo obbligatorio di conciliazione<sup>9</sup>; pubblicità delle udienze; esenzione degli atti da tasse di bollo e registro.

Il procedimento era snello sia nelle forme che nei tempi<sup>10</sup>.

La sentenza della giuria, redatta nella forma allora prescritta per le sentenze dei conciliatori, era definitiva ed immediatamente esecutiva, ma era prevista la possibilità di sospensione dell’esecutività da parte del pretore o del tribunale in sede di appello<sup>11</sup>. L’appello avverso le decisioni della giuria poteva essere interposto davanti al giudice ordinario, ma solo per motivi di incompetenza (per valore) o di eccesso di potere (incompetenza per materia o difetto di giurisdizione). Il ricorso per cassazione, contro la sentenza di appello, poteva proporsi anche senza intervento d’avvocato, così come tutto il giudizio<sup>12</sup>.

I motivi alla base della istituzione di tali collegi risiedevano, in buona sostanza, nella obiettiva necessità di sottrarre le controversie di lavoro alla giurisdizione ordinaria, in favore di un organo specializzato, capace di intendere questioni tecniche perché dotato di strumenti conoscitivi idonei a giudicare delle nuove

---

<sup>6</sup> Tesoriere, *Diritto processuale del lavoro*, Padova, 1999, p. 22, dove si riporta anche la isolata opinione del Mortara, secondo cui la magistratura probiviriale non avrebbe dovuto considerarsi giurisdizione speciale ma organo della giurisdizione ordinaria.

<sup>7</sup> Art. 32, ult. comma, L.n. 295/1893, a norma del quale “non sono permesse memorie a difesa”.

<sup>8</sup> Art. 32, comma 1, 2 e 3, L.n. 295/1893: “Le parti debbono comparire personalmente. Nondimeno in caso di comprovata malattia o di assenza, che l’ufficio riconosca giustificata, possono farsi rappresentare da un membro della loro famiglia, o, in mancanza, da un industriale od operaio appartenente alla rispettiva classe, e che dimostri, in qualsiasi modo ritenuto sufficiente dall’ufficio, l’incarico ricevuto.

Ove l’interessato non possa per incapacità comparire personalmente, la rappresentanza spetta al genitore esercente la patria potestà, al tutore o al curatore.

I proprietari delle fabbriche e gl’intraprenditori possono sempre farsi rappresentare dai direttori degli stabilimenti o delle imprese, o da impiegati, muniti di mandato speciale”.

<sup>9</sup> Art. 10, l.n. 295/1893: “Nessuna delle controversie (...) può essere portata innanzi alla giuria, o se eccede la competenza di questa, innanzi ai magistrati ordinari, senza previo sperimento di conciliazione innanzi all’ufficio di conciliazione”.

<sup>10</sup> A norma dell’art. 38, l.n. 295/1893, “Per le controversie portate avanti la giuria, il presidente, all’udienza fissata, sentite le ragioni delle parti preso atto che non riuscì la conciliazione avanti l’ufficio competente, tenta nuovamente di conciliarle, facendo redigere in caso di conciliazione il processo verbale.

Se il componimento non avviene, la giuria, esaminati i documenti presentati dai contendenti e tenuto conto delle consuetudini locali, può, ove lo creda necessario, ordinare la esibizione di libretti di lavoro, di libri di maestranza, di registri o altri documenti, sentire i testimoni proposti dalle parti o chiamarne d’ufficio, interrogare persone pratiche della materia controversa e, ove occorra, procedere a qualche verifica sul luogo, delegare il presidente ad accedervi solo o accompagnato da due dei giudicanti, uno industriale, l’altro operaio, affine di verificare con processo verbale lo stato delle cose”.

<sup>11</sup> Art. 41, comma 2, l.n. 295/1893.

<sup>12</sup> Art. 11, l.n. 295/1893.

dinamiche emergenti nel periodo<sup>13</sup>. Non può sottacersi, d'altra parte, sulla profonda sfiducia che la classe operaia nutriva verso il giudice togato, perché manifestazione di uno Stato da questi ritenuto ostile<sup>14</sup>.

La breve descrizione della prima normativa speciale sui conflitti di lavoro non assume, in questa sede, valenza meramente storica. La legge n. 295/1893, infatti, riveste grande rilevanza non solo perché colmava la lacuna esistente nel codice di rito civile del 1865, che nessuna norma dettava per le controversie di lavoro, ma perché prevedeva inoltre un modello di processo molto più rapido ed efficace di quello civile comune; processo caratterizzato, come detto in precedenza, dall'oralità, dalla concentrazione e dall'immediatezza, dotato di spiccata ufficialità e di piena gratuità. Vi si trovavano già, insomma, sia pure *in nuce*, molti elementi caratterizzanti il contenzioso del lavoro posti alla base anche dell'assetto del processo introdotto con la nota legge 11 agosto 1973, n. 533<sup>15</sup>.

Ulteriore tratto significativo della esperienza dei probiviri di cui alla legge del 1893, risiede nella fondamentale attività giurisprudenziale dei collegi, i quali, nella risoluzione delle controversie, contribuirono in maniera determinante alla creazione della disciplina del diritto del lavoro.

Sorti come strumenti di pacificazione sociale ad opera di un legislatore preoccupato dalle prime agitazioni operaie, i probiviri si mostrarono modesti nella funzione conciliativa: nonostante le originarie intenzioni del legislatore infatti, decisamente più importante fu la funzione di risoluzione delle controversie, nell'esplicare la quale, attraverso una costante opera di "integrazione equitativa" del diritto, furono posti i principali fondamenti del rapporto di lavoro, dalla nascita all'estinzione<sup>16</sup>.

E' appena il caso di ricordare che all'epoca non esistevano fonti legislative del rapporto di lavoro né fonti contrattuali, pertanto la decisione era di stretta creazione giurisprudenziale, caso per caso. Il giudizio doveva pertanto svolgersi maggiormente secondo equità che secondo diritto, al fine di "supplire alla mancanza di una disciplina legislativa del contratto di lavoro, che il codice civile si limitava a ricordare in un paio d'articoli ed in modo assai generico; la classe politica del tempo, appoggiata dalla prevalente dottrina giuridica, teorizzò il non intervento del legislatore in un settore che in quel momento non si sentiva in grado di codificare e scelse di affidare ai collegi dei probiviri il compito di rendere esplicito il diritto operaio che viveva negli accordi tra industriali e gruppi di lavoratori, nelle consuetudini, negli usi locali"<sup>17</sup>.

I collegi di probiviri, nonostante taluni limiti e difetti, continuarono a svolgere le proprie funzioni anche a seguito della legge 3 aprile 1926, n. 536, che disciplinava i

---

<sup>13</sup> In effetti, "nelle controversie in materia di contratto di lavoro, in cui una e una sola delle parti è ignorante e senza mezzi, è effettivamente inadeguato il processo civile ordinario, così favorevole alla parte più facoltosa, lento, fatalmente aperto alle interminabili questioni *de juris apicibus* (...), mentre il giudice togato d'altra parte è di solito digiuno di ogni nozione tecnica e di ogni conoscenza dell'ambiente"; in questi termini Redenti, *Sulla funzione delle magistrature industriali- Introduzione al Massimario della giurisprudenza dei probiviri*, Roma, 1906, p. 618. L'opera è stata ristampata a cura di Caprioli, *Redenti giurista empirico*, Torino, 1992.

<sup>14</sup> In questo senso Chiovenda, *Le riforme processuali e le correnti del pensiero moderno*, in *Saggi di diritto processuale civile*, I, Roma, 1930, p. 389.

Nello stesso senso, Redenti, *op. cit.*, il quale descrive la reciproca diffidenza esistente tra classe operaia e giudice nei termini, per quest'ultimo, di "sfavore incosciente, inavvertito, istintivo, di classe che animava il giudice togato, borghese" nei confronti dei prestatori.

<sup>15</sup> Ianniruberto, *Il processo del lavoro rinnovato*, Padova, 1999.

<sup>16</sup> Sandulli-Socci, *Il processo del lavoro*, Milano, 2000.

<sup>17</sup> Così D. Borghesi, *Contratto collettivo e processo*, Bologna, 1980, p. 15.

rapporti collettivi di lavoro. L'intervento normativo, noto anche per l'introduzione del divieto di sciopero e della serrata<sup>18</sup>, disciplinava per la prima volta le controversie collettive<sup>19</sup> e i sindacati, ai quali veniva attribuita personalità giuridica di diritto pubblico con conseguente facoltà, per gli stessi, di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes*.

Sul versante processuale, l'innovazione di maggior rilievo consisteva nella istituzione della Magistratura del lavoro (sezione speciale della Corte di appello, integrata con esperti laici), alla quale la legge di cui si parla attribuiva competenza a decidere tutte le controversie relative alla disciplina dei contratti stessi e di altre norme esistenti, sia la richiesta di nuove condizioni di lavoro, e competenza in grado di appello per le controversie individuali contro la decisione dei collegi probivirali e delle altre magistrature speciali.

L'azione per le controversie collettive competeva al sindacato legalmente riconosciuto ed era prevista la improcedibilità qualora non vi fosse stato previo esperimento del tentativo di conciliazione.

Per quel che riguardano invece le controversie individuali di lavoro, la riforma attuata con il R. D. 26 febbraio 1928, n. 471, segna la fine della esperienza dei collegi dei probiviri e la materia del lavoro viene assegnata alla competenza del pretore e del tribunale, nei limiti della loro competenza per valore.

Occorre rilevare che il R. D. del 1928 confermava, ed anzi, affinava, tutte le caratteristiche della specialità del rito del periodo precedente. Persisteva infatti il tentativo di conciliazione obbligatorio; l'atto introduttivo era il ricorso; per l'inadempimento di un contratto collettivo era necessaria la previa denuncia al sindacato; era prevista la comparizione personale delle parti; i mezzi istruttori potevano ammettersi anche d'ufficio, se ritenuti necessari.

Tale disciplina, si è detto<sup>20</sup>, segna la "distanza massima, storicamente sperimentata nel quadro del nostro ordinamento, tra il processo del lavoro ed il processo ordinario di cognizione", che continuava a svolgersi in forma scritta e lontano dai canoni di immediatezza, concentrazione e oralità.

I peculiari aspetti che caratterizzavano il rito del lavoro, venivano affatto trascurati nella elaborazione del codice civile (1942) e di procedura civile (1940); anzi, a conferma del fatto che "allora, come ora, il processo del lavoro è stato una specie di laboratorio sperimentale, nel quale sono state verificate innovative soluzioni"<sup>21</sup>, il codice di nuova stesura comprese anche la disciplina delle controversie di lavoro, e le regole processuali del processo del lavoro furono estese al processo civile ordinario.

La disciplina del processo del lavoro, contenuta in precedenza in leggi speciali, con la riforma del processo civile del 1940 venne a costituire il titolo IV del libro II del nuovo codice di rito.

Tuttavia, anche a fronte di tale unificazione, il processo del lavoro continuò ad presentare delle peculiarità. Le controversie di lavoro vennero suddivise in quattro gruppi: controversie collettive (artt. 409-428); controversie individuali (artt. 429-458); controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatorie (artt. 459-

---

<sup>18</sup> Art. 18, l.n. 536/1926: "Lo sciopero e la serrata sono vietati".

<sup>19</sup> Le controversie collettive di lavoro non erano sconosciute nel periodo liberale. La legge n. 563/1926, ne fece tuttavia una categoria autonoma e contrapposta a quella delle controversie individuali, ponendo con ciò alla dottrina e alla giurisprudenza del tempo problemi di non poco conto in merito alla loro identificazione e coordinamento. Per una disamina delle tesi emerse in dottrina, v. Carnelutti, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1927.

<sup>20</sup> G. Fabbrini, *A proposito di un progetto di riforma del processo individuale del lavoro*, in Riv. Dir. Proc., 1971, p. 370.

<sup>21</sup> Ianniruberto, op. cit., p. 3.

466); controversie individuali in materia regolata da norme corporative (artt. 467-473).

Pur costituendo il frutto di lunghe discussioni ed approfonditi dibattiti, il codice del 1940 si trovò subito esposto alla contestazione. A pochi anni dall'entrata in vigore del codice, si giunse, nel 1950, a "quella «novella» che, a dispetto del nome, rappresentò una vera e propria «controriforma»"<sup>22</sup>. In particolare, con gli articoli 14, 15 e 36 di tale legge, la struttura del processo veniva completamente modificata poiché era consentito alle parti di modificare le domande, eccezioni e conclusioni precedentemente formulate, produrre nuovi documenti, chiedere nuovi mezzi di prova e proporre nuove eccezioni, finché la causa non fosse rimessa al collegio per la decisione. Tale normativa, inoltre, modificava anche il regime di impugnazione delle sentenze non definitive: queste potevano essere riservate o, alternativamente, impugnate subito; restava il divieto, in appello, di proposizione di domande nuove, ma venivano ammesse nuove eccezioni e nuove prove.

Alla luce della nuova disciplina introdotta dal legislatore del 1950 dunque, "quella che era stata una conquista, ben presto divenne la causa del collasso del processo del lavoro"<sup>23</sup>. La novella del '50, e tutte le degenerazioni che, nel tempo, si formarono nella concreta applicazione delle regole processuali, fecero sì che i tempi di definizione delle controversie di lavoro si allungassero notevolmente, fino a superare, in alcuni casi, quelli relativi alle cause civili in genere.

La esigenza di porre rimedio alla generale crisi del processo civile, che si manifestava in maniera evidente attraverso la "durata scandalosa dei procedimenti"<sup>24</sup>, viene avvertita dal legislatore del 1966 il quale, con la legge n. 604 sui licenziamenti individuali, individua, all'art. 6, la competenza del pretore a conoscere le controversie derivanti dall'applicazione della legge sui licenziamenti individuali stessi. Veniva, in questo modo, riconosciuto il giudice monocratico quale organo idoneo a gestire controversie anche di notevole valore economico; nello stesso tempo, questi veniva investito del compito relativo alle complesse e delicate indagini sulla sussistenza della giusta causa o giustificato motivo del recesso.

La filosofia del giudice monocratico fu successivamente confermata nello Statuto dei lavoratori e nella riforma organica del rito del lavoro, attuata per mezzo della legge n. 533/1973.

Con le leggi di cui sopra, infatti, viene attribuita al pretore una competenza "senza limiti di valore per l'intera materia del lavoro e per il provvedimento *ex art.* 28 dello statuto, di repressione della condotta antisindacale"<sup>25</sup>.

Il nuovo rito del lavoro, "trovato nel pretore il «suo» giudice"<sup>26</sup>, riprende tutti gli elementi storici della specialità che lo caratterizzavano: tentativo obbligatorio di conciliazione<sup>27</sup>, concentrazione e oralità nello svolgimento del processo<sup>28</sup>, poteri

---

<sup>22</sup> Tesoriere, *op. cit.*, p. 51.

<sup>23</sup> Così Ianniruberto, *op. cit.*, p. 4.

<sup>24</sup> In questi termini Ciocchetti, *op. cit.*, p. 113.

<sup>25</sup> Sandulli- Soggi, *op. cit.*, p. 13.

<sup>26</sup> Così Carratta, *Controversie in materia di lavoro II*, Profili processuali, in *Enc. Giur. Trecc.*, 2000, p. 3.

<sup>27</sup> Art. 420, co. 1, c.p.c. Il nuovo rito è stato disciplinato attraverso la tecnica c.d. della "novellazione", e cioè sostituendo con le nuove le vecchie norme abrogate; sicché esso è inserito, come lo era l'abrogato rito, nel sistema del processo civile ordinario di cognizione, e costituisce il processo ordinario in materia di lavoro.

<sup>28</sup> Art. 420 c.p.c.

istruttori del giudice<sup>29</sup>, dispositivo letto in udienza<sup>30</sup>, preclusioni sin dagli atti introduttivi<sup>31</sup>, esecutorietà della sentenza di primo grado, che pronuncia condanna pecuniaria a favore del lavoratore<sup>32</sup>.

Occorre inoltre rilevare che, accanto alla scelta in favore del giudice monocratico, strettamente collegata a quella di un nuovo processo informato ai caratteri della oralità, immediatezza e concentrazione, il legislatore del 1973 ha operato un riavvicinamento di una vasta serie di rapporti di lavoro, non solo privati né esclusivamente subordinati, tutti “accomunati da un identico denominatore rappresentato dalla posizione di inferiorità del prestatore d’opera di fronte al datore di lavoro, che giustifica quella tutela giudiziaria «differenziata» o di favore cui sono preordinate le disposizioni della legge n. 533/1973”<sup>33</sup>.

Se è innegabile che il legislatore del 1973 è riuscito a rimediare ai molti “difetti” che affliggevano la precedente disciplina del rito del lavoro, costruendo altresì una tutela processuale in sintonia con le profonde conquiste della legislazione sostanziale ottenute in quegli anni dai lavoratori, è pur vero che, nell’esperienza applicativa, tali innovazioni non hanno dato i risultati sperati.

Si è detto che il processo del lavoro, a seguito dell’intervento riformatore del 1973, ha avuto un’applicazione “a pelle di leopardo”<sup>34</sup>, sia con riferimento ai tempi del processo, sia alle modalità di gestione della riforma, a causa delle differenti realtà socio-economiche ed al differente impegno dei soggetti coinvolti. Vicino ad uffici giudiziari che si dimostrano vitali, capaci cioè di realizzare *standards* prossimi a quelli imposti dal rito riformato, si denuncia la presenza di altri, sempre più numerosi uffici dove è dato di scorgere “una diffusa tendenza all’aumento dei tempi necessari per la decisione e la progressiva formazione di prassi disapplicative dei principi di oralità, della concentrazione e della immediatezza che avevano ispirato la riforma del 1973”<sup>35</sup>.

Negli anni novanta non si registra alcuna inversione di tendenza, ma anzi lo stato di crisi del processo del lavoro si diffonde e si consolida in larghe parti del Paese. Ciò è dovuto, invero, ad una serie di circostanze, ascrivibili anche ad alcuni interventi normativi che in maniera diretta o, più spesso indiretta, hanno influenzato il rito del lavoro.

Gli anni novanta segnano, infatti, una intensa stagione di interventi normativi che si avvia con la riforma del processo civile ad opera della legge n. 353 del 1990, cui si aggiunge l’adeguamento della disciplina sul processo del lavoro e previdenziale all’istituzione del giudice unico di primo grado in forza del D.lgs. n. 51 del 1998. Tale decreto, che maggiormente interessa in questa sede, all’art. 1 dispone la soppressione dell’ufficio del Pretore “fatta salva l’attività necessaria per l’esaurimento degli affari pendenti”, mentre la sezione IV del decreto medesimo (artt. da 81 a 86), che reca specificatamente “Disposizioni sulle controversie in materia di lavoro”, prevede la sostituzione della parola “Pretura” con il termine “Tribunale” e, conseguentemente, della parola “Pretore” con la parola “Giudice”. Delle controversie si occupa una “Sezione lavoro” istituita presso il Tribunale<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Art. 421 c.p.c.

<sup>30</sup> Art. 429 c.p.c.

<sup>31</sup> Art. 414 e 416 c.p.c.

<sup>32</sup> Art. 431, c.p.c.

<sup>33</sup> Foglia, *Controversie in materia di lavoro*, I, in Enc. Giur. Trecc., 1996, p. 1.

<sup>34</sup> L’espressione è di Proto Pisani, voce *Lavoro*, in *Novissimo Dig. It., App.*, 1983, p. 625.

<sup>35</sup> In questi termini si descrive la situazione esistente nella Relazione del procuratore generale presso la Cassazione per l’anno giudiziario 1988, in *Giust. Civ.*, 1989, II, p. 74.

<sup>36</sup> Artt. 11, 13 e 36 del D.lgs. n. 51/1998.

La fase di impugnazione si svolge dinanzi alla Corte d'appello, in sede collegiale, con una "Sezione incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatorie"<sup>37</sup>.

Il decreto in parola, entrato in vigore il 2 giugno 1999, ha dunque soppresso le Preture ed ha diviso la competenza in primo grado tra Giudice di pace e Tribunale. Quest'ultimo, che risulta essere l'unico competente per le controversie di lavoro (ai sensi del nuovo art. 50-ter c.p.c.), opera per esse in composizione monocratica.

A queste innovazioni, vanno aggiunti alcuni "interventi legislativi minimi"<sup>38</sup> nella stessa disciplina del processo del lavoro e previdenziale, come la modifica della competenza territoriale delle controversie di cui all'art. 409 c.p.c., quelle relative ai rapporti di lavoro parasubordinato (attuata con la legge n. 128/1992) e, ancora, l'adeguamento dell'art. 431 c.p.c. alla nuova previsione generalizzata dell'efficacia esecutiva *ex lege* della sentenza di primo grado contenuta nel riformato art. 282.

Ma gli interventi legislativi più rilevanti del periodo sono certamente quelli connessi alla "privatizzazione del pubblico impiego", attraverso i quali si sono ricondotti i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla disciplina del codice civile, delle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa, dei contratti collettivi e individuali, nel più ampio disegno di riforma dell'organizzazione e della disciplina sul pubblico impiego.

Il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, emanato a seguito della legge delega n. 421/1992, recante quest'ultima misure dirette al "contenimento, alla razionalizzazione ed al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione"<sup>39</sup>, ha previsto, in conseguenza della contrattualizzazione dei rapporti di lavoro nell'ambito di cui si parla, la devoluzione delle controversie al Giudice ordinario<sup>40</sup>.

Una seconda "ondata" nel senso delle privatizzazioni è stata realizzata dal D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, in attuazione dell'art. 11, comma 4, della Legge 15 marzo 1997, n. 59.

Il Decreto, all'art. 29, successivamente integrato dall'art. 18 del D.lgs. n. 387/1998, ha stabilito che, a decorrere dal primo luglio 1998, "sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2" e dunque tutte le controversie, di lavoro e previdenziali, che abbiano ad oggetto rapporti di lavoro dipendente con le amministrazioni statali, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, con le regioni, province, comuni, enti del servizio sanitario nazionale, università, camere di commercio ecc.

Con i DD.lgs. n. 80/1998 e 387/1998 il legislatore delegato, oltre agli interventi cui si è fatto cenno in precedenza, ha ritenuto opportuno intervenire anche in quella parte del codice riservata alle controversie individuali di lavoro e previdenziali, in alcuni casi limitandosi a semplici ritocchi delle norme già esistenti, resisi necessari a seguito del trasferimento al giudice ordinario anche delle controversie in materia del pubblico impiego, in altri casi introducendo vere e proprie novità, come il tentativo obbligatorio di conciliazione e la nuova disciplina dell'arbitrato in materia

---

<sup>37</sup> Art. 19, D.lgs. n. 51/1998.

<sup>38</sup> A. Carratta, *op.cit.*, p. 1.

<sup>39</sup> Art. 2, L.n. 421/1992.

<sup>40</sup> Sui problemi processuali emersi immediatamente dopo la privatizzazione del pubblico impiego, v. Garofalo, *Osservazioni sul sistema contrattuale e sulla giurisdizione*, in Naccari (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Roma, 1993, p. 121.

di lavoro<sup>41</sup> e, per le sole controversie sul pubblico impiego, la possibilità del ricorso per Cassazione anche per violazione o falsa applicazione dei contratti ed accordi collettivi e la possibilità del pregiudiziale accertamento dell'efficacia, validità ed interpretazione degli stessi contratti collettivi.

Per quanto riguarda il tentativo obbligatorio di conciliazione, in particolare, a seguito della modifica degli artt. 410 e 412 c.p.c. e dell'introduzione, nel codice di rito, dei nuovi artt. 410 bis e 412 bis, il legislatore delegato ha previsto che la proposizione di una domanda relativa ai rapporti di cui all'art. 409 c.p.c. sia necessariamente preceduta, pena la improcedibilità della domanda, dall'esperimento del tentativo di conciliazione, anche tramite l'associazione sindacale alla quale il ricorrente aderisca o conferisca mandato. Detta previsione è stata successivamente estesa, adattandola, anche alle controversie sul pubblico impiego dagli artt. 69 e 69 bis d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dal D.lgs. n. 80 del 1998.

Inutile dire che la devoluzione, per effetto degli interventi di cui si è detto, al giudice del lavoro delle controversie relative al pubblico impiego, ha comportato l'afflusso di nuove cause, che hanno inevitabilmente incrementato il già pesante carico che affliggeva le preture. Si è sostenuto, a questo proposito, che la riforma del 1998, nata per estendere i diritti dei lavoratori pubblici, equiparandoli sotto il profilo della tutela giudiziale a quelli privati, viene in sostanza a risolversi in "denegata giustizia generalizzata, sia per i dipendenti pubblici che per quelli privati, al punto da mettere seriamente in discussione la stessa sopravvivenza dell'istituzione giudiziaria creata dalla legge per rendere giustizia in materia di lavoro"<sup>42</sup>.

Gli interventi normativi degli anni novanta sono stati raccolti nel D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, Testo unico contenente "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", oggetto, peraltro, di numerosi interventi integrativi successivi. Particolare importanza assume, nel decreto in parola, l'art. 63 (ex art. 68 del decreto n. 29/1993, più volte modificato), che stabilisce la devoluzione al Giudice ordinario, in funzione di Giudice del lavoro, di "tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, secondo comma, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al quarto comma, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca di incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, in ogni modo denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il Giudice li disapplica, se illegittimi. L'impugnazione davanti al Giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo". Inoltre, a norma del secondo comma del medesimo articolo, "il Giudice adotta, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati". Restano devolute alla giurisdizione del Giudice amministrativo "le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" (co. 4, art. 63, D.lgs. n. 165/2001).

---

<sup>41</sup> In tema di arbitrato, con i nuovi artt. 412 ter e quater, il legislatore ha inteso riformare solo la disciplina dell'arbitrato irrituale, lasciando immutato il precedente regime sull'arbitrato rituale ammesso nei limiti di cui agli artt. 806 e 808, co. 2, c.p.c.

<sup>42</sup> V. Ciocchetti, *op. cit.*, p. 118.

La inquietudine normativa della materia, si alimenta con il più recente D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, attuativo della Legge delega 14 maggio 2005, n. 80, che si segnala soprattutto per gli effetti che potrà determinare in merito al ruolo del Giudice: il n. 3 dell'art. 360 c.p.c. infatti, prevede espressamente la possibilità di ricorrere per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro, estendendo così quanto già disposto dal D.lgs. n. 165/2001, per i CCNL vigenti nel settore del pubblico impiego privatizzato, anche ai CCNL di diritto privato.

Rilevanza assume anche, nel chiaro intento deflattivo del contenzioso, il ripensamento, in termini estensivi, dello strumento dell'arbitrato. L'art. 806 c.p.c., infatti, pur mantenendo la distinzione già esistente tra arbitrato rituale ed irrituale, richiama espressamente l'art. 409 c.p.c., assoggettando così le controversie in materia di lavoro all'operatività dell'istituto.

Le misure normative che, come si è visto, nel corso del tempo si ripetono costantemente, valgono a confermare quella inquietudine normativa di cui soffre la materia; i costanti dibattiti e progetti di riforma mostrano, peraltro, come tali misure non siano certo ritenute sufficienti a garantire quegli irrinunciabili principi di rango costituzionale che si fondano sul "giusto processo"<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2.

## Capitolo 2

### LE RECENTI PROPOSTE DI RIFORMA DEL PROCESSO DEL LAVORO

*Francesco D'Alessandro*

Alla luce di quanto detto in precedenza, si rende ora necessaria una breve disamina dei progetti di riforma più recenti e significativi in materia di processo del lavoro. Le analisi formulate dalla recente Commissione Foglia, istituita con decreto del 28 novembre 2006 del Ministero della Giustizia di concerto con il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, evidenziano correttamente le ragioni principali della crisi del processo del lavoro consistenti nell'esorbitante numero di controversie di massa e di quelle "seriali", nell'attribuzione delle controversie del pubblico impiego alla giurisdizione del giudice del lavoro, ovvero nell'insoddisfacente esperienza conciliativa/arbitrale per deflazionare i carichi di lavoro giudiziario, nella introduzione di nuovi tipi contrattuali non privi di ambiguità definitorie, oltre che nei difetti strutturali del sistema giudiziario.

Questi fenomeni, insieme alle ripetute censure che la Corte di Strasburgo e la Corte di Giustizia europea hanno mosso all'Italia per l'eccessiva durata dei processi, rendono ancora più evidente l'urgenza di riformare la normativa processuale del lavoro che già il legislatore del 1973 voleva particolarmente celere.

Non sono mancate negli ultimi anni proposte rivolte a riformare la normativa processuale del lavoro per garantire la celerità e la certezza della soluzione delle controversie. La dottrina si è interrogata da tempo sulle cause della crisi del processo del lavoro e sui possibili rimedi<sup>44</sup>. Il dibattito sviluppatosi nel corso dei trenta anni dall'entrata in vigore della riforma del 1973 ha portato a numerose proposte di modifica di alcune norme processuali e l'introduzione di altre (ad esempio, sull'elevazione del limite di inappellabilità della sentenza, sulle cause seriali) accompagnate da progetti di miglioramento dell'organizzazione giudiziaria. Nel corso della passata legislatura il dibattito su una possibile riforma del processo del lavoro ha trovato largo seguito nelle sedi parlamentari. Le tante proposte di legge presentate riprendevano larga parte dell'analisi e delle proposte già

---

<sup>44</sup> Tra i numerosi contributi e dibattiti senza nessuna pretesa di esaustività: V. Ciocchetti, *Crisi e paralisi nella giustizia del lavoro e previdenziale italiana*, in *Il Foro italiano*, IV, 1999, p. 113;; G. Cazzola, *La giustizia del lavoro in crisi: dal passato un rimedio possibile*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, p. 379; AA.VV. *La giustizia del lavoro: disfunzioni, inefficienze, proposte di rivitalizzazione*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2004, p. 475; D. Borghesi, *Il processo del lavoro a trent'anni dalla sua introduzione: come è e come dovrebbe essere*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2004, p. 861; L. Perina, *Trent'anni di esperienza nel processo del lavoro – Adeguatezza e criticità nella tutela delle parti*, in *Rassegna di giurisprudenza Veneto*, 2004, 2, p. 7; De Angelis, *La giustizia del lavoro tra crisi del processo, iniziative di riforma e specializzazione del giudice mal sopportata*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2003, I, p. 313; G. Pera, *Bilancio e prospettive del processo del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1994, I, p. 193; P. G. Alleva, *Riflessioni sulle misure di delazione del contenzioso del lavoro pubblico e privato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1997, p. 123; Ianniruberto, *La crisi della giustizia del lavoro: riflessioni e proposte minime*, in *Il Foro italiano*, 1995, V, p. 131; AA.VV., *Il processo del lavoro: bilancio e prospettive*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro AIDLASS – Palermo, 4-5 giugno 1993, Milano, Giuffrè, 1994; AA.VV., *Modificazioni del diritto del lavoro e crisi della tutela processuale*, Atti del Convegno di Milano del 16 aprile 1993.

formulate, durante la XIII legislatura, dalla Commissione per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro presieduta da Raffaele Foglia.

La Commissione, costituita presso l'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia nel 2000, aveva individuato più linee di intervento in base alle quali era pervenuta ad una serie di proposte: fase conciliativa inserita nel giudizio già iniziato in guisa di conciliazione endogiudiziale; tentativo di rafforzare l'arbitrato attraverso la possibilità di affidare il mandato arbitrale allo stesso conciliatore in ogni fase del tentativo di conciliazione e possibilità di ricorso all'arbitrato dopo il fallimento del tentativo di conciliazione; previsione di un'azione sommaria tipica per tutte le ipotesi di licenziamento, accompagnata dalla modifica del termine per impugnazione elevato a 120 giorni; previsione di misure di *astreinte* per l'attuazione effettiva della condanna alla reintegrazione, riforma del processo previdenziale.

Nel corso della XIV legislatura i lavori della Commissione sono stati accantonati. Nel Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia (2001) il nuovo Governo avanzava una diversa proposta di intervento sulla giustizia del lavoro. In particolare, si proponeva un potenziamento dello strumento dell'arbitrato per la soluzione delle controversie. Con riferimento al regime estintivo del rapporto di lavoro indeterminato, si avanzava la possibilità di conferire allo stesso collegio arbitrale di optare per la reintegrazione o per il risarcimento, avuto riguardo alle ragioni stesse del licenziamento ingiustificato, al comportamento delle parti in causa, alle caratteristiche del mercato del lavoro locale. Il testo del Governo, esclusivamente incentrato sulla prospettiva delle vie arbitrali di soluzione delle controversie, non dedicava nessun cenno agli altri numerosi aspetti affrontati dalla Commissione (conciliazioni endoprocessuali, controversie aventi ad oggetto i licenziamenti ed i trasferimenti dei lavoratori, controversie previdenziali, processo monitorio, regime delle spese etc..).

Pochi giorni dopo la presentazione del Libro Bianco, il Governo approvò il disegno di legge delega n. 848 per la riforma del mercato del lavoro che attuava molte delle proposte del Libro. Nel giugno 2002 il Governo trasfuse il progetto in un nuovo disegno di legge, l'848 bis, stralciando le deleghe in materia di modifica dell'art. 18, in materia di arbitrato nelle controversie di lavoro, di ammortizzatori sociali, indennità di disoccupazione ed incentivi. All'art. 4 il disegno di legge delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi in materia di arbitrato nelle controversie individuali di lavoro. I principi e criteri direttivi più importanti cui dovevano ispirarsi i decreti delegati erano: la natura volontaria della compromissione in arbitri delle controversie individuali di lavoro, direttamente ovvero ad opera delle associazioni rappresentative dei datori e prestatori di lavoro cui essi aderiscano o conferiscano mandato; possibilità delle parti, in qualunque fase del tentativo di conciliazione, od al suo termine in caso di mancata riuscita, di affidare allo stesso conciliatore il mandato a risolvere in via arbitrale le controversie; alternatività fra risarcimento del danno con quantificazione interamente rimessa al collegio arbitrale e reintegrazione nel posto di lavoro, a discrezione del collegio arbitrale, in deroga a quanto previsto dall'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300; impugnabilità, in un unico grado e davanti alla Corte di appello, del lodo arbitrale, soltanto per vizi procedurali; immediata esecutività del lodo, nonostante l'impugnazione proposta.

Tali proposte non ebbero poi attuazione, giacché il Governo soppresse l'art 4 del disegno di legge delega.

In questo quadro, si inseriscono le iniziative legislative che recepiscono larga parte dell'analisi e delle proposte formulate dalla Commissione del 2001 presieduta da

Raffaele Foglia. Si tratta della proposta di legge n. 3777, presentata alla Camera dei deputati il 12 marzo 2003<sup>45</sup>, del disegno di legge n. 2144 presentato al Senato il 28 marzo 2003<sup>46</sup>, della proposta di legge n. 106 presentata il 28 aprile 2006 alla Camera dei deputati<sup>47</sup>. Più di recente, sono stati presentati al Senato due disegni di legge, i nn. 1047 e 1163, che sono stati già oggetto di ampio approfondimento e di dibattito per via delle diversità delle proposte relative alla riforma del processo del lavoro<sup>48</sup>.

Da ultimo, ha concluso i propri lavori la seconda Commissione per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro, insediata dai Ministri della giustizia e del lavoro e presieduta dal prof. Foglia. La Commissione ha dato conto delle risultanze della propria attività in un documento finale che include anche un ampio articolato. Il 26 luglio 2007 la Commissione Giustizia e la Commissione Lavoro e previdenza sociale del Senato, riunite in sede referente, nel sottolineare l'importanza delle proposte elaborate dalla Commissione Foglia, hanno proposto l'istituzione di un Comitato ristretto, coordinato dai relatori e composto da un rappresentante per ciascun Gruppo politico, al fine di continuare l'esame congiunto dei disegni di legge n. 1047 e 1163<sup>49</sup>. Le Commissioni hanno scelto altresì di adottare come testo base per la presentazione degli emendamenti il disegno di legge n. 1047 – “anche alla luce della circostanza che la disciplina contenuta nello stesso è integralmente processualistica, mentre quella contemplata nel disegno di legge n. 1163 reca in larga misura profili di diritto sostanziale”.

In questa sede si limiterà l'analisi ai disegni di legge presentati al Senato nella XV legislatura, i nn. 1047 e 1163, e al progetto di riforma della c.d. seconda Commissione Foglia.

---

<sup>45</sup> D'iniziativa dei deputati Cordoni, Finocchiaro, Delbono, Sgobio, Cento, Ceremigna, Innocenti, Benvenuto, Nigra, Bova, Diana, Duilio, Gasperoni, Guerzoni, Motta, Sciacca, Squeglia, Trupia, Widmann.

<sup>46</sup> D'iniziativa dei senatori Battafarano, Montagnino, Ripamonti, Pagliarulo, Fabris, Calvi, Viviani, Dato, Di Siena, Gruosso, Maritati, Fassone, Treu e Pilon

<sup>47</sup> D'iniziativa dei deputati Cordoni, Delbono, Motta, Bellanova, Codurelli, Lenzi, Miglioli, Rossi, Gasparrini, Amici, Brandolini, Carbonella, Carta, Ceccuzzi, Chiaromonte, D'Antona, Dato, Fedi, Filippeschi, Fincato, Franci, Grassi, Grillini, Lumia, Martella, Narducci, Ottone, Ranieri, Saperi, Canotti.

<sup>48</sup> Cfr. l'ultimo numero della rivista *Diritto delle relazioni industriali*, che ha dedicato ampio spazio alle proposte dei due disegni di legge. Si segnalano i saggi di A. Vallebona, *I disegni di riforma del processo del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2007, p. 358, M. Magnani, *Quale riforma del processo del lavoro?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2007, p. 349, M. Crippa, *Ruolo e ideologia del processo del lavoro: commento alle recenti proposte di riforma*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2007, p. 417. La riforma del processo del lavoro è il tema centrale anche del n. 1/2007 della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*. Sono comparsi i saggi di R. Foglia, *Effettività dei diritti sociali e giustizia del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 2007, p. 7 e A. Andreoni, *Proposte per una riforma del contenzioso previdenziale e del processo del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 2007, p. 23.

<sup>49</sup> L'esame congiunto del disegno di legge n. 1047 e del disegno di legge n. 1163 è iniziato il 17 gennaio presso le Commissioni Giustizia e la Commissione Lavoro e Previdenza sociale del Senato riunite in sede referente.

## - Il disegno di legge n. 1047 del 28 settembre 2006

Il disegno di legge n. 1047 presentato al Senato a firma dei senatori Salvi, Treu ed altri<sup>50</sup>, affronta e propone una riforma del processo del lavoro con l'intenzione di garantire celerità e certezza alla soluzione delle controversie che riguardano i licenziamenti e i trasferimenti, e con l'obiettivo altresì di risolvere questioni che riguardano il processo previdenziale. Inoltre, il ddl predispone una riforma complessiva delle tecniche normative di composizione e di soluzione delle controversie individuali di lavoro, intervenendo sulla conciliazione, sull'arbitrato, sulla formazione di conciliatori e di arbitri, nonché sulle risorse finanziarie.

Il disegno di legge, come si legge nella presentazione, adotta una prospettiva di continuità evolutiva rispetto alla legge 20 maggio 1970, n. 300, recante lo Statuto dei lavoratori e alla legge 11 agosto 1973, n. 533. L'obiettivo perseguito è quello di riformare la normativa processuale del lavoro, rinnovando il disposto degli artt. 410, 411 e 412 c.p.c. e promuovendo e rafforzando le procedure di conciliazione ed arbitrato previste dall'art. 7 della legge n. 300 del 1970, nonché dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Le proposte di riforma si fonda essenzialmente su due punti qualificanti, consistenti nell'individuazione di procedure d'urgenza per le controversie aventi ad oggetto le vicende estintive del rapporto di lavoro e nella valorizzazione di strumenti alternativi al ricorso alla giustizia ordinaria, le cosiddette *alternative dispute resolutions* (ADR), che costituiscono un'esperienza molto diffusa ed affidabile nel panorama della giustizia civile di altri paesi, specialmente in ambito comunitario.

La riforma, infatti, prevede "un intervento normativo con riferimento alle controversie che trattano i momenti più delicati e patologici del rapporto di lavoro", centrato sulla trattazione prioritaria da parte del giudice e su una specifica procedura d'urgenza, "nelle vesti di un'azione sommaria, basata su un'ordinanza, reclamabile in appello", applicabile a tutti i casi di licenziamento (sia con tutela reale sia con tutela obbligatoria), alle ipotesi di recesso del committente dalle collaborazioni di cui all'art. 409, primo comma, n. 3, cpc e ai lavori a progetto di cui agli artt. 61 e ss. decreto legislativo n. 276/2003, alle domande di accertamento dell'illegittimità dell'apposizione del termine al contratto di lavoro, alle controversie in materia di trasferimenti del dipendente e di trasferimento d'azienda o di un ramo di essa. Sono stati inclusi altresì nel campo di applicazione i datori di lavoro pubblico cosiddetti privatizzati, "al fine di assecondare gli intenti legislativi volti alla tendenziale uniformità della disciplina del settore pubblico e di quello privato" non differenziando, così, gli strumenti processuali. Oltre alle previsioni riguardanti i caratteri della procedura d'urgenza, si intende rafforzare il ricorso alle forme di risoluzione alternativa delle controversie attraverso un "rilancio" degli istituti della conciliazione e dell'arbitrato. Il meccanismo disegnato conserva l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione "evitando da un lato, che l'aumento delle controversie attribuite al giudice ordinario in materia di lavoro provochi un sovraccarico dell'apparato giudiziario, ostacolandone il funzionamento; favorendo, dall'altro, la composizione preventiva delle liti e assicurando alle posizioni sostanziali un soddisfacimento più immediato rispetto a quello conseguibile attraverso il processo".

---

<sup>50</sup> D'iniziativa dei senatori Salvi, Treu, Roilo, Adragna, Bobba, Di Siena, Livi Bacci, Mercatali, Mongiello, Casson, D'Ambrosio, Magistrelli, Manzione e Rubinato (comunicato alla Presidenza il 28 settembre 2006).

Nella relazione illustrativa si sottolinea come la proposta riprenda spunti e proposte già elaborate nelle precedenti legislature e, in particolare, attinga in larga misura alle analisi e alle proposte formulate, durante la XIII legislatura, dalla Commissione per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro, presieduta da Raffaele Foglia, istituita presso il Ministero della Giustizia.

Al capo I (art. 1-11) dell'articolato vengono definiti: il campo di applicazione, gli aggiustamenti sostanziali funzionali ad un più spedito iter processuale, le modifiche di natura procedurale, gli interventi di natura ordinamentale.

In merito al campo di applicazione, un aspetto interessante della riforma proposta è costituito dall'estensione della procedura di urgenza anche al campo dei rapporti di collaborazione di cui all'art. 409, primo comma, numero 3 c.p.c. e al lavoro a progetto di cui all'art. 61 e seguenti del d.lgs. 276/2003, con riferimento ai casi di recesso del committente senza giusta causa ovvero secondo causali o con modalità (incluso il preavviso) diverse da quelle stabilite dalle parti nel contratto di lavoro individuale.

Si cerca di garantire anche a questi tipi di rapporti di lavoro, proprio perché caratterizzati dalla temporaneità della prestazione lavorativa, tempi certi ed efficaci riguardo alla soluzione delle controversie.

Gli articoli 2 e 3 del disegno di legge n. 1047 prevedono l'azionabilità di una speciale procedura d'urgenza di carattere sommario. La procedura si apre con un ricorso innanzi al Tribunale in funzione di giudice del lavoro e si chiude con un'ordinanza, di accoglimento o di rigetto della domanda, impugnabile, a pena di decadenza, entro 30 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza stessa, mediante ricorso alla Sezione lavoro della Corte d'Appello con le forme e modalità di cui all'art. 414 e ss. c.p.c..

A garanzia dell'attuazione effettiva del provvedimento di condanna alla reintegra è prevista una forte misura coercitiva di carattere pecuniario, individuata sul modello francese delle *astreintes*. Il giudice, con l'ordinanza o con la sentenza di condanna alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, determina la somma dovuta dal datore di lavoro per l'eventuale ritardo nell'esecuzione del provvedimento, entro il limite massimo di quattro retribuzioni globali di fatto giornaliere ed il limite minimo di due retribuzioni globali di fatto giornaliere per ogni giorno di ritardo, tenuto conto delle dimensioni dell'organizzazione produttiva.

La caratteristica urgente e sommaria del procedimento porta all'eliminazione del tentativo di conciliazione e della relativa procedura extra-giudiziale. La scelta è quella di rafforzare il canale costituito dal ricorso al Collegio di conciliazione e arbitrato dell'art.7 dello Statuto, escludendo però qualsiasi altra applicazione di procedure di conciliazione o di arbitrato.

Rispetto alle procedure d'urgenza, si prevede l'incentivazione del ricorso volontario alla via conciliativa inserita nel procedimento stesso, rafforzando la disposizione già contenuta all'articolo 7 dello Statuto dei lavoratori e stabilendo in particolare che, tale scelta, possa produrre effetti sospensivi del provvedimento di licenziamento entro i termini indicati nel disegno di legge stesso.

Al capo II del disegno di legge sono previsti interventi destinati a risolvere alcune questioni che riguardano il processo previdenziale, in particolare con riferimento agli accertamenti sanitari e alle controversie in serie.

È previsto l'inserimento di due nuovi articoli nel codice di procedura civile. Il primo prevede che, nei casi in cui l'amministrazione competente intenda resistere al ricorso presentato dall'assicurato o dall'assistito contro un provvedimento relativo a prestazioni previdenziali o assistenziali che comporti l'accertamento delle condizioni psicofisiche, l'accertamento stesso sia sottoposto un collegio medico

tripartito - composto da un sanitario nominato dall'amministrazione interessata, da uno nominato dal ricorrente e da un terzo nominato dalla competente direzione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale - che, espletate le sue attività e sulla base degli esiti dell'indagine medico-legale, può svolgere un tentativo di conciliazione. In caso di esito positivo è redatto un verbale vincolante per le parti. In caso di esito negativo il Presidente del Collegio redige una dettagliata relazione medico-legale nella quale dà atto degli accertamenti effettuati e delle conclusioni conseguite nonché dei motivi del dissenso. Anche la seconda disposizione, riguardante le controversie di serie, propone di deflazionare il contenzioso giudiziario in materia previdenziale ed assistenziale. In caso di controversie le amministrazioni interessate sono tenute ad informare i Ministeri competenti e a promuovere incontri anche con gli istituti di patronato che hanno fornito assistenza nelle medesime controversie, al fine di chiarire gli aspetti delle questioni in discussione ed individuare, per quanto possibile, ipotesi di soluzione.

Il capo III del disegno di legge tratta dei procedimenti di conciliazione e arbitrato.

Un importante elemento di novità riguarda la previsione di una fase conciliativa precontenziosa, a giudizio già iniziato, sostenuta da alcune misure volte ad assicurare tutte le condizioni per un positivo esito della procedura, nonché la possibilità per le parti, in caso di esito negativo della conciliazione, di affidare allo stesso conciliatore la soluzione in via arbitrale della controversia.

La nuova proposta prevede, dunque, l'inserimento della conciliazione all'interno del giudizio (conciliazione endogiudiziale). La conciliazione è tentata dal giudice o dal conciliatore da questi appositamente designato una volta che la controversia sia conosciuta in tutti i suoi risvolti.

Sono escluse dall'obbligo del tentativo di conciliazione le controversie previdenziali, le controversie per le quali siano stabiliti dalla legge procedimenti sommari o d'urgenza e le cause relative ai rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni cosiddette privatizzate.

Agli articoli 13 e 14 vengono previste anche delle peculiari forme sanzionatorie.

Per il caso di mancata comparizione di entrambe le parti o del solo ricorrente è prevista una dichiarazione di estinzione del procedimento; per il caso di mancata comparizione del convenuto, emissione, su istanza di parte e con accertamento allo stato degli atti, di un'ordinanza di condanna in via provvisoria, al pagamento delle somme domandate ed adozione di ulteriori provvedimenti anticipatori.

Il disegno di legge tende, infine, a valorizzare la funzione dell'arbitrato quale espressione dell'autonomia negoziale collettiva, anche per quanto attiene all'interpretazione delle clausole contrattuali. Sono previste disposizioni specifiche volte a regolare l'impugnabilità del lodo arbitrale, per qualsiasi vizio, davanti alla Corte di Appello, nonché l'esecutività del lodo stesso malgrado l'impugnazione.

Si prevede che durante l'espletamento del tentativo di conciliazione o, in caso di esito negativo di questo, "le parti possono affidare allo stesso conciliatore il mandato a risolvere in via arbitrale la controversia". Il lodo arbitrale può essere impugnato, entro 3 giorni dalla notificazione alle parti, davanti alla Corte d'Appello in funzione di giudice del lavoro. L'art. 19, tuttavia, prevede la conservazione di una eventuale concorrente disciplina prevista da accordi o contratti collettivi.

Particolare attenzione viene prestata anche al problema della formazione degli arbitri e dei conciliatori (e dei relativi costi). Finora, infatti, il limitato ricorso a strumenti alternativi di composizione delle controversie è stato motivato anche dall'assenza di specifici percorsi formativi per tali figure, idonei ad assicurarne la professionalità. A tal fine, il disegno di legge prevede, tra l'altro, l'istituzione presso

ogni tribunale, di un albo dei conciliatori e degli arbitri. L'iscrizione all'albo è subordinata alla frequenza di appositi corsi di formazione.

### **- Il disegno di legge n. 1163 del 14 novembre 2006**

Il disegno di legge n. 1163 d'iniziativa del senatore Sacconi e altri <sup>51</sup>, come affermato dagli stessi proponenti in sede parlamentare, "è espressione di una visione complessiva dei rapporti di lavoro e di produzione radicalmente diversa rispetto a quella sottesa al disegno di legge n. 1047".

Come il disegno di legge n. 1047, il disegno di legge in esame si prefigge l'obiettivo di intervenire in materia di celerità del processo del lavoro. Diversi sono tuttavia gli strumenti attraverso cui le due proposte intendono raggiungere tale fine.

La proposta avanzata prevede una riforma del processo del lavoro diretta ad incidere sul notevole contenzioso, limitando l'esame giudiziale all'accertamento dei presupposti di legge, impedendo la valutazione nel merito delle scelte datoriali, incentivando altresì il ruolo della certificazione dei contratti di lavoro e devolvendo per lo più ad arbitri la soluzione delle controversie di lavoro.

L'art. 1 comma 1, sulla scia di alcune previsioni contenute nel d.lgs. n. 368/2001 e nel d. lgs. n. 276/2003, dispone che, nei casi in cui vi siano clausole generali previste per legge quali presupposto per l'instaurazione di un rapporto di lavoro, il giudice sia vincolato alla valutazione delle parti espresse in sede di certificazione dei contratti di lavoro. In particolare si prevede che, nelle materie di cui all'art. 409 c.p.c e dell'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e in materia di recesso dal contratto di lavoro e di trasferimenti ai sensi dell'art. 2103 e 2112 del codice civile, il controllo giudiziale deve essere limitato "all'accertamento del presupposto e non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecnico-organizzative del datore di lavoro o del committente". In questo ambito viene ampliato il ruolo della certificazione per arginare la conflittualità.

Il disegno di legge prevede infatti che, nell'ipotesi in cui le parti abbiano certificato "il programma negoziale", "il giudice non può discostarsi dalle valutazioni delle parti espresse in espresse in sede di certificazione dei contratti di lavoro salvo il caso di difformità tra il programma negoziale certificato e le concrete modalità di svolgimento del rapporto di lavoro".

Anche in merito alle motivazioni a base del licenziamento, il giudice deve far riferimento alle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti collettivi ovvero stabilite in sede di certificazione.

Differenze sostanziali tra i due disegni di legge sono rinvenibili anche nella diversa valorizzazione degli istituti della conciliazione e dell'arbitrato.

In materia di conciliazione come strumento di composizione delle controversie in materia di lavoro, il disegno di legge n. 1163 è orientato a privilegiare la conciliazione extragiudiziale, a carattere facoltativo, mentre il disegno di legge n. 1047 insiste maggiormente sulla procedura conciliativa a carattere endogiudiziale.

Si prevede dunque, un tentativo facoltativo di conciliazione e la modifica del procedimento. All'art. 7 viene introdotta la possibilità, in qualunque fase del tentativo di conciliazione, o al suo termine in caso di mancata riuscita, di una risoluzione arbitrale della controversia.

---

<sup>51</sup> D'iniziativa dei senatori Sacconi, Qualgliarello, Centaro, Morra, Gentile, Piccone e Novi (comunicato alla Presidenza il 14 novembre 2006).

Nonostante la previsione del carattere facoltativo del tentativo di conciliazione, vengono introdotti degli strumenti atti a favorire il ricorso alla via conciliativa. Il giudice valuta il comportamento tenuto dalle parti nella fase conciliativa ai fini del regolamento delle spese. Si prevede che per le somme corrisposte in sede di conciliazione in favore della lavoratrice o del lavoratore, ai fini fiscali l'imposta è applicata con aliquota pari alla metà di quella applicata per la tassazione del trattamento di fine rapporto e delle altre indennità e somme indicate nel Testo unico delle imposte sui redditi (art. 6).

Sul tema dell'arbitrato si riscontrano marcate differenze tra i due disegni di legge. Il disegno di legge n. 1163 valorizza tale istituto, recependo i modelli prefigurati per questo aspetto, nella passata legislatura, dal disegno di legge n. 848 di riforma del mercato del lavoro. In particolare, il disegno di legge n. 1163 tende a valorizzare non solo l'istituto arbitrale previsto dalla contrattazione collettiva, ma anche la scelta individualmente compiuta dalle parti in tal senso. Un ruolo centrale viene riconosciuto alle Commissioni di certificazione

Per quanto concerne poi le modalità e i limiti della decisione arbitrale, il disegno di legge n. 1163, contempla la possibilità di decisioni derogatorie delle norme di legge e di contratto, fatti salvi i principi generali dell'ordinamento.

#### **- Le proposte della Commissione per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro**

La proposta della Commissione per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro, istituita con Decreto del 28.11.2006 del Ministero della Giustizia di concerto con il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nasce, come si legge nella relazione generale, con la finalità di “riformare la normativa processuale del lavoro per adeguarla all'incremento delle controversie conseguente all'evoluzione dei rapporti sociali e alla attribuzione alla giurisdizione ordinaria delle cause relative al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti; dalla necessità di stimolare l'efficacia deflattiva del tentativo obbligatorio di conciliazione e di rivitalizzare, per quanto possibile, i meccanismi arbitrali di risoluzione del contenzioso lavoristico, alternativi alla giurisdizione statale; dalla necessità di individuare meccanismi processuali di urgenza per la definizione delle controversie di lavoro nelle materie più sensibili”. L'articolato definitivo, approvato in sede plenaria l'8 maggio 2007, fa proprie molte delle riflessioni maturate dalla precedente Commissione ministeriale del 2001, nonché le soluzioni raggiunte dalla Commissione ministeriale per la riforma del processo civile e i risultati delle audizioni svolte dalle Commissioni riunite del Senato aventi ad oggetto i disegni di legge nn. 1047/2006 e 1163/2006.

La nuova Commissione ha individuato più linee di intervento riguardo a:

- a) conciliazione e arbitrato;
- b) licenziamenti, trasferimenti e legittimità del termine;
- c) controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie;
- d) misure di razionalizzazione del processo del lavoro in generale.

a) Il nuovo tentativo di conciliazione viene disciplinato in maniera sostanzialmente simile a quello delineato nel disegno di legge n. 1047. La proposta conserva l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione e prevede che esso debba esperirsi all'interno del giudizio. La riforma è destinata a operare su tutte le cause di lavoro,

a eccezione di quelle relative alle controversie previdenziali aventi ad oggetto accertamenti sanitari e alle controversie per le quali sono stabiliti dalla legge procedimenti sommari o da esperirsi in via d'urgenza.

Le cause di lavoro, pertanto, fatta eccezione per le ipotesi già segnalate, devono essere precedute dal tentativo di conciliazione. A tal fine il giudice, ricevuto il ricorso, fissa l'udienza di comparizione delle parti avanti a sé per il tentativo di conciliazione. Qualora egli non possa trattare personalmente il tentativo, fissa l'udienza di comparizione delle parti avanti il conciliatore, liberamente scelto tra quelli contenuti in un apposito albo (infatti, la riforma prevede l'istituzione, presso ogni tribunale, di un albo dei conciliatori composto da esperti in materie giuslavoristiche). Il decreto di fissazione dell'udienza, insieme al ricorso, deve essere notificato a cura dell'attore al convenuto, il quale deve costituirsi almeno 10 giorni prima della data fissata per il tentativo di conciliazione, depositando memoria ex art. 416 c.p.c. (l'eventuale domanda riconvenzionale determina lo spostamento dell'udienza).

Il tentativo di conciliazione si svolge in un'unica seduta, che può essere rinviata una sola volta, entro un termine non superiore a 30 giorni dalla data iniziale. In caso di esito positivo del tentativo, si redige il relativo verbale che costituisce titolo esecutivo con decreto del giudice. Nel caso in cui il tentativo di conciliazione abbia esito negativo, si redige verbale di mancata conciliazione, dove le parti possono indicare la soluzione, anche parziale, sulla quale concordano, quando è possibile precisando l'ammontare del credito che spetta al lavoratore (in quest'ultimo caso, e limitatamente a questo effetto, il verbale acquista efficacia di titolo esecutivo). Nel verbale il conciliatore espone gli estremi del tentativo, le eventuali proposte indirizzate alle parti e quant'altro ritenga utile per il prosieguo del processo.

Gravi conseguenze derivano dalla mancata comparizione delle parti, personalmente o a mezzo di procuratore, all'udienza in questione. Infatti, se entrambe le parti non compaiono o non compare l'attore, il giudice dichiara l'estinzione del processo (salvo giustificato motivo). Nel caso di mancata comparizione del convenuto, il giudice – su istanza di parte – può emettere un'ordinanza che disponga, in via provvisoria, il pagamento totale o parziale delle somme domandate e/o disporre ulteriori provvedimenti anticipatori della decisione di merito.

Il rifiuto di ragionevoli proposte conciliative determina significativi scostamenti dal principio della soccombenza per quel che riguarda il carico delle spese di lite. Infatti, nel caso la parte vittoriosa rifiutasse irragionevolmente una proposta conciliativa, il giudice può porre a suo carico le spese o, secondo una diversa ipotesi alternativa, può compensarle.

Per quanto riguarda l'arbitrato, la Commissione ha ritenuto di attribuire a questo strumento una funzione alternativa alla decisione giurisdizionale in modo tale da filtrare il ricorso alla giustizia del lavoro e rendere questa più selettiva. L'orientamento della Commissione è stato quello di assecondare la formazione di un sistema integrato tra legge e autonomia collettiva che si avvalga dell'apporto di soluzioni individuate in importanti accordi già perfezionati<sup>52</sup>.

La soluzione individuata dalla Commissione prevede la possibilità di affidare il mandato in via arbitrale allo stesso conciliatore in ogni fase del tentativo di conciliazione, anche solo per un parte della controversia. L'arbitro decide sulla controversia nel rispetto delle norme inderogabili di legge e del contratto collettivo sulla base dei documenti in suo possesso e acquisendo, ove necessario, altri mezzi

---

<sup>52</sup> In materia di arbitrato sono stati siglati importanti accordi interconfederali: l'Accordo Confapi, Cgil, Cisl, Uil, del 20-12-2000; il Ccnl quadro Aran/OO.SS. del 23-01-2001; l'Accordo Confeservizi-Cispel e Cgil, Cisl, Uil del 15-06-2000.

istruttori. Il lodo arbitrale può essere impugnato, per qualsiasi vizio, davanti alla Corte d'Appello, entro 30 giorni dalla sua notificazione ovvero entro sei mesi presso la cancelleria del giudice.

Inoltre, il progetto tiene ferma la possibilità di tentare la conciliazione presso le sedi previste dai contratti collettivi e presso le direzioni provinciali del lavoro. Gli accordi raggiunti in tali sedi, sottoscritti dalle parti interessate e dal conciliatore, acquistano efficacia di titolo esecutivo, ove depositati presso la cancelleria del tribunale competente.

b) L'urgenza del recupero di funzionalità del processo del lavoro suggerisce, come prospettato nel disegno di legge n. 1047, un intervento normativo che agisca su alcuni aspetti procedurali del processo. L'articolato propone, pertanto, dei piccoli aggiustamenti sostanziali funzionali ad un più spedito iter processuale. Come si spiega nella Relazione generale, "il bilanciamento degli opposti interessi – del lavoratore alla conservazione del posto, del datore all'organizzazione del lavoro – consiglia, nella specie, di ridisegnare la tutela reintegratoria contro il licenziamento ingiustificato e la verifica del passaggio diretto alle dipendenze di società cessionarie nelle forme di un'azione tipica urgente a cognizione sommaria, sì da imprimere a siffatte azioni una durata ragionevole". È evidente che la lunghezza del rito, rispetto a tali controversie, si pone con accenti di notevole gravità, in quanto il ripristino del rapporto di lavoro corre il rischio di essere compromesso. È prevista una specifica procedura d'urgenza, vista l'estrema deteriorabilità del bene protetto, per le controversie aventi ad oggetto: l'impugnativa di licenziamenti, individuali e collettivi, anche qualora presuppongono la risoluzione di questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro; la legittimità del termine apposto al contratto; l'impugnativa di trasferimenti di cui all'art. 2103 c.c.; l'impugnativa di trasferimenti di cui all'art. 2112 c.c..

A differenza di quanto previsto dal disegno di legge n. 1047, la disciplina proposta limita il ricorso alla procedura sommaria, nei casi contemplati, solo ai rapporti di lavoro soggetti alla disciplina dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, anche con riferimento ai casi di previo accertamento giudiziale della natura subordinata del rapporto.

Un'altra differenza tra i due progetti di riforma riguarda il carattere, obbligatorio o facoltativo, del nuovo rito d'urgenza. Infatti, mentre il disegno di legge n. 1047 dispone l'obbligatorietà del nuovo rito (tanto che il giudice, se adito per una delle menzionate questione con le forme ordinarie, dispone con ordinanza che la causa proceda con le forme d'urgenza descritte dal progetto), il progetto elaborato dalla Commissione lascia alle parti la possibilità di agire, in alternativa, secondo le ordinarie forme di cui agli artt. 414 e ss. c.p.c..

Il primo grado del procedimento è disciplinato in maniera sostanzialmente identica a quanto previsto nel disegno di legge n. 1047. Infatti, viene stabilito che il giudice, convocate le parti e omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede all'istruzione della causa nel modo che ritiene più opportuno. Il giudice accoglie o rigetta la domanda con ordinanza. Nel termine di 15 giorni dalla pronuncia in udienza ovvero dalla comunicazione o dalla notificazione, l'ordinanza è reclamabile avanti il Tribunale in composizione collegiale. L'ordinanza del collegio è opponibile entro 30 giorni innanzi alla Corte d'appello, nelle forme di cui agli artt. 414 e ss. c.p.c..

In ogni caso, l'ordinanza non reclamata avanti il Collegio o non opposta avanti la Corte d'appello è destinata a diventare definitiva.

Elemento qualificante dell'azione sommaria, dunque, è l'idoneità dell'ordinanza a divenire irrevocabile.

Norme particolari sono previste nel caso di ordinanza di reintegrazione. In questo caso, il giudice deve anche stabilire l'importo dovuto dal datore di lavoro in ipotesi di ritardata reintegrazione, da un minimo di due a un massimo di quattro retribuzioni globali di fatto giornaliere per ogni giorno di ritardo (tenuto conto delle dimensioni dell'organizzazione produttiva). Per evitare ingiustificati arricchimenti del lavoratore, in caso di riforma del provvedimento dichiarativo dell'illegittimità del licenziamento, il lavoratore, ancorché non reintegrato, ha diritto a trattenere, o percepire se non ancora corrisposte, sole le somme corrispondenti alla retribuzione per il periodo intercorso tra il provvedimento di condanna alla reintegrazione e il provvedimento di riforma. La riforma del provvedimento dichiarativo dell'illegittimità del trasferimento comporta, invece, un obbligo di restituzione delle somme già percepite.

Il progetto di riforma apporta modifiche anche alla disciplina sostanziale del licenziamento. Tra le varie modifiche proposte quella che ha sicuramente maggiori ripercussioni sul processo riguarda l'abrogazione della impugnazione, anche stragiudiziale, del licenziamento, nel termine di 60 giorni ex art. 6 L. 604/66. Si dispone che il licenziamento deve essere impugnato, a pena di decadenza, nel termine di 120 giorni dalla ricezione della sua comunicazione, ovvero dalla comunicazione dei motivi non contestuali, mediante ricorso depositato nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro. Si precisa, inoltre, che il termine in questione decorre da ogni altro atto o fatto che manifesti l'inequivoca intenzione del datore di lavoro di porre termine al rapporto.

La Commissione ha proceduto, infine, ad un intervento di carattere sistematico sulla disciplina del licenziamento discriminatorio, anche alla luce delle più recenti acquisizioni giurisprudenziali, esplicitando altresì l'applicabilità della medesima disciplina anche ai dirigenti.

c) La Commissione ha rimarcato il carattere cruciale di un'opera di razionalizzazione e armonizzazione della normativa che disciplina le procedure del contenzioso amministrativo e ha ritenuto indispensabile optare per una forte valorizzazione della fase contenziosa amministrativa, anche sulla base delle indicazioni a suo tempo elaborate dalla Commissione Treu (1998).

Non essendo stato possibile pervenire ad indicazioni unitarie all'interno della Commissione, sono state previste due ipotesi di riforma, rispettivamente definite soft e forte. Il primo intervento è incentrato sul potenziamento del procedimento amministrativo. Il progetto prevede: la presenza negli organi decidenti di rappresentanti delle parti interessate; la costituzione di organi collegiali composti in maniera da assicurare specifiche competenze professionali medico-legali e obiettività di giudizio; fase giurisdizionale accelerata, con l'indicazione specifica dei quesiti da sottoporre al consulente nominato d'ufficio. Il secondo intervento, si caratterizza per l'immodificabilità, rispetto alla soluzione soft, delle posizioni assunte dalle parti nella fase contenziosa amministrativa e per la previsione di un termine massimo dalla data in cui è stato proposto il ricorso amministrativo entro il quale quest'ultimo dev'essere deciso. Inoltre, è prevista l'impugnabilità delle decisioni assunte in esito al procedimento contenzioso amministrativo concernenti unicamente i requisiti medico-legali, davanti al Tribunale, in un unico grado di merito.

In ogni caso, il progetto prevede una delega al Governo per l'emanazione di norme di razionalizzazione del contenzioso amministrativo in materia previdenziale, in sintesi informato ai principi della armonizzazione e unificazione delle procedure e dei termini, nonché della sua articolazione in unico grado. Inoltre, sono previste modifiche alle norme del c.p.c. che disciplinano il processo previdenziale, soprattutto al fine di rendere più celere la consulenza tecnica.

Per quanto riguarda le cause seriali - in particolare le controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatorie aventi a oggetto analoghe questioni e riguardanti, anche solo potenzialmente, un numero consistente di soggetti - è previsto che le amministrazioni interessate devono informare i Ministeri competenti, promuovendo incontri anche con gli istituti di patronato che hanno fornito assistenza nelle medesime controversie. Ciò al fine di chiarire gli aspetti delle questioni in discussione, individuando, se possibile, ipotesi risolutive. In attesa di questi incontri, il giudice può - su istanza di parte - rinviare la trattazione della causa. Si tratta di una riforma che, più che snellire il singolo processo (che, anzi, rischia di dilatarsi), mira a risolvere il contenzioso alla radice, snellendo in prospettiva i ruoli del giudice ed evitando dispendiose attività processuali.

d) Il progetto di riforma elaborato dalla Commissione contiene altre modifiche processuali finalizzate a perfezionare il funzionamento del processo del lavoro. Fra queste misure si evidenziano, in maniera sintetica:

- la riduzione del termine di decadenza dell'impugnazione (da dodici a sei mesi nel caso di sentenze pronunciate in materia di lavoro e di previdenza e di assistenza obbligatoria);

- l'accertamento pregiudiziale sulla interpretazione di leggi, regolamenti, contratti ed accordi collettivi. Sono previste delle modifiche all'art. 420 bis c.p.c.; il testo proposto estende la procedura all'interpretazione di leggi che possano coinvolgere, anche solo potenzialmente, un numero consistente di soggetti. Inoltre, nel caso in cui si verta sull'interpretazione di un contratto o di un accordo collettivo, il giudice dispone, anche d'ufficio, l'acquisizione di informazioni e osservazioni, orali o scritte, alle associazioni sindacali che l'hanno sottoscritto;

- decisione a seguito di trattazione e motivazione in forma abbreviata: modifiche in materia di decisione della causa, attraverso l'introduzione di un art. 429 bis c.p.c., Ai sensi di questa norma il giudice, esaurita la discussione orale, pronuncia la sentenza, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione. Nel caso di particolare complessità, il giudice fissa nel dispositivo un termine, non superiore a sessanta giorni, per il deposito della sentenza. In ogni caso, la sentenza può essere motivata in forma abbreviata, mediante il rinvio agli elementi di fatto riportati in uno o più atti di causa e la concisa esposizione delle ragioni di diritto, anche in riferimento a precedenti conformi. L'utilizzo di questo metodo consentirà di ridurre i tempi per la decisione concentrando il momento decisionale con quello motivazionale;

- modifiche al procedimento monitorio, mediante l'introduzione di un n. 4 all'art. 633 cpc per i crediti riguardanti il corrispettivo in denaro per prestazioni di lavoro autonomo, ovvero alle dipendenze di soggetti pubblici o privati (in questo caso, la domanda deve essere accompagnata da elementi atti a far presumere l'esistenza del rapporto e dal conteggio delle prestazioni, corredato dal parere del competente sindacato o associazione professionale);

- modifica del procedimento per repressione della condotta antisindacale ex art. 28 della legge n. 300 del 1970 al fine di consentire l'emersione del lavoro sommerso. È previsto, infatti, che il procedimento in questione si applica anche nelle ipotesi di

mancata regolarizzazione contrattuale e previdenziale, non risultante da scritture o altra documentazione obbligatoria;

- estensione del rito del lavoro al rapporto di lavoro dei detenuti con soggetti diversi dall'amministrazione penitenziaria;
- modifica della competenza in materia di controversie tra soci lavoratori e cooperative che, secondo il progetto, devono tutte e indistintamente essere assegnate al tribunale in funzione di giudice del lavoro;
- modifiche in materia di atti e licenziamenti discriminatori. La necessità di modificare l'attuale disciplina dell'onere della prova in materia di atti discriminatori sorge da una procedura di infrazione ex art. 226 del Trattato CE, con la quale la Commissione Ce ha contestato all'Italia la non corretta applicazione della direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro. Per evitare ulteriori infrazioni, si introduce una norma che preveda l'inversione dell'onere della prova in presenza di qualunque atto di discriminazione. Si aggiunge un art. 15 bis alla legge 300 del 1970, ponendo sul convenuto l'onere di provare che non vi è stata violazione del principio di parità di trattamento, e ciò nel caso in cui il ricorrente abbia fornito elementi di fatto da quali si possa presumere che vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta;
- modifiche alla procedura fallimentare: nel caso di pretese retributive e contributive discendenti da preventivo accertamento della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, il giudice delegato dispone la previa convocazione, all'udienza di verifica dei crediti, dell'istituto previdenziale che, in caso di opposizione ex art. 99 d.lgs. n. 5 del 2006, assumerà il ruolo di litisconsorte necessario.

## Capitolo 3

### LE CAUSE DI LAVORO IN ITALIA E IN EUROPA

*Mauro Grande*

1. In questa sezione ci proponiamo di interpretare, attraverso un'indagine basata sullo studio dei dati statistici raccolti, il fenomeno legato alla "litigiosità" per ciò che concerne le controversie sorte in materia di lavoro. I dati oggetto di analisi riguardano l'attività conciliativa svolta presso le Direzioni Provinciali e Regionali del lavoro rilevata dalla Direzione Generale della Tutela delle condizioni del lavoro del Ministero del lavoro e della Previdenza sociale ed i dati relativi alle controversie ordinarie raccolti dall'Istat, in seno alle cancellerie dei Tribunali e delle Corti d'appello presenti sul territorio nazionale e relativi al quadriennio 2000-2004.

Nel tentativo di cercare di fornire un più completo quadro d'insieme, ci si soffermerà, preliminarmente, sugli istituti che regolano la disciplina del processo del lavoro, sugli sviluppi e sulle novità introdotte in materia, procedendo poi nell'analisi, in termini numerici, delle dimensioni del fenomeno. Volgeremo infine lo sguardo al confronto, in termini comparatistici, dei sistemi in vigore in alcune realtà europee – le più vicine dal punto di vista della cultura giuridica - e delle dimensioni assunte, in quei paesi, dal contenzioso in materia di lavoro.

I dati relativi alle dimensioni delle controversie in ambito europeo sono stati reperiti dalle statistiche pubblicate dal *Consejo General del Poder Judicial* (l'organo di governo della magistratura iberica) e dall' *Instituto Nacional de Estadística*, per ciò che concerne il sistema spagnolo, da quelle diffuse dal Ministero della giustizia francese per l'amministrazione della giustizia in Francia e da quelle elaborate dal Ministero Federale del Lavoro tedesco, competente per la gestione della Corte Federale del Lavoro.

2. Come meglio esposto nei paragrafi che precedono, il processo del lavoro è stato al centro di una profonda revisione negli anni '90 cominciata con il capovolgimento del regime processuale delle controversie relative al pubblico impiego operata dal D.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 non più assoggettate alla giurisdizione c.d. esclusiva del giudice amministrativo, ma devolute alla cognizione del giudice ordinario.

In tale contesto, nel dicembre del 1995, il Consiglio superiore della magistratura, riprendendo alcune preoccupate risoluzioni del 1993, approvava una nuova risoluzione<sup>53</sup> con la quale - dopo aver commisurato in 300-400 unità l'aumento degli organici necessario a far fronte alla nuova domanda che sarebbe derivata dall'ex pubblico impiego - invitava esplicitamente da un lato, a subordinare l'entrata in vigore della nuova disciplina all'apprestamento degli adeguamenti di personale e della organizzazione degli uffici necessaria a far fronte alle conseguenze che la riforma avrebbe portato e, dall'altro, avanzava e caldeggiava una serie di proposte aventi forte capacità deflattiva.

Il termine di efficacia delle norme relative alla giurisdizione rimase sospeso fino all'entrata in vigore del D.lgs. 31 marzo 1998 n. 80. Detta norma, oltre a disporre la devoluzione al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, delle

---

<sup>53</sup> Consiglio Superiore della Magistratura, *Commissione speciale referente per la riforma giudiziaria e l'amministrazione della giustizia*, in *Foro It.*, III, p.57 e ss.;

controversie relative ai rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni a far data dal 1 luglio 1998, nel tentativo di apportare modifiche idonee a limitare la valanga di ricorsi che sarebbe piovuta sul giudice ordinario provocandone lo stallo, sceglieva di rivalutare un istituto già esistente nell'ordinamento (sia in materia di lavoro che in altri settori) attraverso la sua trasformazione da strumento facoltativo in obbligatorio. Veniva infatti previsto che, nelle controversie individuali di lavoro pubblico e privato, ogni qual volta una parte avesse voluto introdurre una azione giurisdizionale a difesa dei propri diritti, avrebbe dovuto prima obbligatoriamente tentare una composizione bonaria della lite.

Passando all'analisi dei dati raccolti, si può osservare che il tentativo di deflazione della domanda di giustizia compiuto dal legislatore, attraverso l'introduzione dell'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, sembra aver prodotto risultati positivi.

I dati forniti dall'ISTAT mostrano un sensibile alleggerimento del contenzioso, che fa registrare nell'anno 2002, il 27% in meno di procedimenti sopravvenuti in materia di lavoro rispetto al periodo precedente l'emanazione – e la relativa “entrata a regime” - del d.lgs n. 80 del 21/03/1998.

**Tav. 1 - Movimento dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza obbligatorie per oggetto e grado di giudizio – Anni 1997-2002**

Oggetto	Sopravvenuti			Esauriti			Pendenti a fine anno		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
<b>PRIMO GRADO</b>									
Lavoro	209.166	173.681	166.655	202.243	191.657	172.176	344.596	319.857	313.459
Previdenza e assistenza	321.698	307.071	302.793	321.440	301.708	320.051	849.277	864.447	946.556
<b>Totale</b>	<b>530.864</b>	<b>480.752</b>	<b>469.448</b>	<b>523.683</b>	<b>493.365</b>	<b>492.227</b>	<b>1.193.873</b>	<b>1.184.304</b>	<b>1.260.015</b>
<b>GRADO DI APPELLO</b>									
Lavoro	19.530	22.166	23.412	21.946	20.739	22.138	58.969	60.296	60.399
Previdenza e assistenza	40.208	32.740	30.680	30.806	32.576	33.635	85.210	85.125	83.151
<b>Totale</b>	<b>59.738</b>	<b>54.906</b>	<b>54.092</b>	<b>52.752</b>	<b>53.315</b>	<b>55.773</b>	<b>144.179</b>	<b>145.421</b>	<b>143.550</b>

Oggetto	Sopravvenuti			Esauriti			Pendenti a fine anno		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
<b>PRIMO GRADO</b>									
Lavoro	157.730	158.382	151.028	154.133	149.386	175.653	320.662	324.279	298.733
Previdenza e assistenza	235.802	267.683	255.131	302.398	290.776	337.713	783.891	759.875	675.608
<b>Totale</b>	<b>393.532</b>	<b>426.065</b>	<b>406.159</b>	<b>456.531</b>	<b>440.162</b>	<b>513.366</b>	<b>1.104.553</b>	<b>1.084.154</b>	<b>974.341</b>
<b>GRADO DI APPELLO</b>									
Lavoro	16.168	16.879	20.994	21.116	19.812	23.370	55.965	52.950	51.150
Previdenza e assistenza	29.190	31.984	34.385	34.803	38.497	35.419	79.800	74.829	73.792
<b>Totale</b>	<b>45.358</b>	<b>48.863</b>	<b>55.379</b>	<b>55.919</b>	<b>58.309</b>	<b>58.789</b>	<b>135.765</b>	<b>127.779</b>	<b>124.942</b>

Il positivo effetto prodotto sulla macchina della giustizia dalla previsione dell'obbligatorietà del tentativo di conciliazione risulta inoltre confermato dall'analisi dei flussi relativi agli anni 2003/2004, periodo nel quale pur risultando in crescita il numero dei procedimenti proposti in materia di lavoro, gli stessi restano comunque in numero di gran lunga inferiore rispetto al periodo precedente la riforma.

Si è infatti passati da 209.166 procedimenti instaurati nel 1997 ai 167.239 del 2004 con una diminuzione quantificabile intorno al 20%.

**Tav. 2 – Movimento dei procedimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza obbligatorie per oggetto e grado di giudizio – Anni 2003-2004**

Oggetto	Sopravvenuti		Esauriti		Pendenti a fine anno	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>PRIMO GRADO</b>						
Lavoro	162.990	167.239	154.541	159.854	307.866	315.935
Previdenza e assistenza	288.854	247.039	296.258	274.623	670.672	640.708
<b>Totale</b>	<b>451.844</b>	<b>414.278</b>	<b>450.799</b>	<b>434.477</b>	<b>978.538</b>	<b>956.643</b>

<b>GRADO DI APPELLO</b>						
Lavoro	22.870	24.402	21.581	21.517	48.975	51.969
Previdenza e assistenza	34.914	35.223	33.034	35.576	83.191	83.382
<b>Totale</b>	<b>57.784</b>	<b>59.625</b>	<b>54.615</b>	<b>57.093</b>	<b>132.166</b>	<b>135.351</b>

Notevoli, seppur in rilevante flessione, rimangono le pendenze.

Si è infatti passati da 344.596 procedimenti in attesa di definizione nel 1997 ai 315.935 procedimenti pendenti del 2004. Interessante notare invece la notevole diminuzione registrata nel 2002 anno in cui si è passati a 298.733 procedimenti pendenti dai 324.279 dell'anno precedente.

Per quanto concerne l'attività conciliativa svolta dalle Direzioni del lavoro è possibile individuare una stabile crescita della quantità di vertenze instaurate.

Se infatti le controversie instaurate nel corso dell'anno 2001 erano pari a 398.712 (valore maggiore del 9,45 % rispetto a quello registrato nel 2000) il dato registrato nel 2004 perveniva a 495.919 vertenze, facendo segnare una crescita percentuale maggiore all'80%.

All'interno di questo dato è interessante notare la maggiore rilevanza che hanno le vertenze inerenti il settore privato che riguardano più dell'85% del totale nell'anno 2001.

Detta percentuale si attesta in continua crescita nel periodo monitorato, fatta eccezione per il dato registrato nell'anno 2004 in cui si evidenzia una leggera flessione.

**Tav. 3 – Vertenze individuali – settore privato e pubblico – e collettive (dati nazionali)**

ANNI	VERTENZE INDIVIDUALI								VERTENZE COLLETTIVE
	INSTAURATE		CONCILIATE		NON CONCILIATE		NON TRATTATE		
	Settore privato	Settore pubblico	Settore privato	Settore pubblico	Settore privato	Settore pubblico	Settore privato	Settore pubblico	
<b>2000</b>	313.024	51.254	60.955	3.223	46.063	11.225	195.518	20.231	2.280
<b>2001</b>	340.479	58.233	78.452	4.334	54.444	13.999	186.349	31.757	2.131
<b>2002</b>	342.925	84.356	73.974	3.936	48.226	19.854	169.309	44.047	1.928
<b>2003</b>	348.881	91.135	82.021	6.132	54.064	19.259	171.109	52.731	1.869
<b>2004</b>	319.815	176.104	77.487	5.006	51.268	30.728	260.708	94.439	2.063

Se il valore registrato nel settore privato può considerarsi stabilizzato, il dato relativo alla conciliazione nel settore del pubblico impiego deve ritenersi non ancora consolidato. Se infatti consideriamo i dati registrati nel periodo di

riferimento notiamo come le vertenze sopravvenute in materia di pubblico impiego rappresentano solamente il 21,69% del totale.

Per quanto concerne invece l'analisi relativa alla ripartizione territoriale del fenomeno può notarsi, oltre ad una logica concentrazione in corrispondenza dei grossi agglomerati urbani (Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania), ed oltre alla maggiore domanda conciliativa presente nel sud rispetto al nord Italia, l'enorme numero di vertenze instaurate nel Lazio.

Detto dato, infatti, è superiore all'intera attività conciliativa instaurata in tutto il territorio del nord Italia.

E' opportuno evidenziare che pur avendo il Lazio il maggior numero di richieste di conciliazione, dato quest'ultimo accompagnato dal maggior numero di conciliazioni effettuate, le somme liquidate sono di gran lunga inferiori a quelle erogate in Lombardia. Inoltre, fino al 2003, gli importi assegnati per l'attività di conciliazione nella regione Lombardia erano di gran lunga superiori di quelle liquidate in tutto il centro Italia.

Solo nel 2004, a fronte di una netta riduzione della differenza relativa al volume totale di vertenze tra la regione Lombardia e la regione Lazio, viene registrata una maggiore - anche se lieve - quantità di importi assegnati nel Lazio.

**Tav. 4 - DPL – Riepilogo controversie individuali e plurime di lavoro - campione regionale  
Settore privato – Anno 2002**

Regioni	Numero delle controversie										Somme liquidate nelle controversie conciliate	
	In corso all'inizio dell'anno	Instaurate nell'anno	Totale vertenze	Scaricate nel corso del periodo								In corso alla fine dell'anno
				Trattate		Non Trattate						
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una parte	Per abbandone	Per mancanza n° legale	Domande ad altri organi			
Piemonte	5.530	27.166	32.696	4.591	2.413	6.485	12.867	281	237	5.822	51.356.504,94	
Valle d'Aosta	64	317	381	115	76	117	37	0	3	33	904.977,00	
Lombardia	38.428	46.007	84.435	5.826	2.793	5.892	2.846	1	956	66.121	279.036.567,14	
Trentino	399	3.114	3.513	1.077	790	899	149	0	150	448	8.519.317,31	
Veneto	2.770	15.441	18.211	4.263	3.420	5.951	1.473	0	23	3.081	43.064.356,12	
Friuli V. Giulia	289	3.587	3.876	904	1.039	1.298	212	0	65	358	12.972.028	
Liguria	1.430	8.095	9.525	1.453	660	1.851	3.551	17	134	1.859	7.682.922	
Emilia Romagna	3.092	12.183	15.275	3.753	3.121	2.919	1.294	0	9	4.179	30.998.160	
Toscana	1.847	10.817	12.664	3.314	3.098	3.225	1.045	0	15	1.967	17.165.454,95	
Umbria	363	2.216	2.579	307	319	1.101	206	166	171	309	10.551.906,50	
Marche	924	5.086	6.010	1.914	1.342	1.812	341	15	13	573	21.660.728,92	
Lazio	62.296	95.751	158.047	28.629	18.925	20.362	8.600	0	30	81.501	120.942.210,00	
Abruzzi	744	4.873	5.617	1.333	872	2.140	231	345	45	651	6.382.104,94	
Molise	291	1.753	2.044	462	366	479	265	2	15	455	3.252.158,00	
Campania	29.213	51.349	80.562	7.732	1.901	23.335	15.305	395	9	31.885	84.465.996,43	
Puglia	4.925	19.859	24.784	2.543	2.089	9.033	6.910	1.107	68	3.034	113.159.036,00	
Basilicata	772	3.646	4.418	452	752	1.507	508	0	78	1.121	748.615,61	
Calabria	1.497	8.952	10.449	835	815	3.650	1.862	1.184	22	2.081	10.891.676,78	
Sicilia	4.921	12.474	17.395	3.100	2.539	5.682	2.721	1	12	3.340	5.063.867,27	
Sardegna	1.079	5.626	6.705	1.001	842	2.265	705	209	102	1.581	7.612.872,25	
ITALIA	160.874	338.312	499.186	73.604	48.172	100.003	61.128	3.723	2.157	210.399	836.431.459,85	

Tav. 5 - DPL – Riepilogo controversie individuali e plurime di lavoro - campione regionale  
Settore privato – Anno 2003

Regioni	Numero delle controversie										Somme liquidate nelle controversie conciliate
	In corso all'inizio dell'anno	Instaurate nell'anno	Totale vertenze	Scaricate nel corso del periodo						In corso alla fine dell'anno	
				Trattate		Non Trattate					
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una parte	Perché abbandonate	Per mancanza n° legale	Demandate ad altri organi		
Piemonte	5.822	36.003	41.825	5.339	2.196	6.271	18.2	146	114	9.478	46.146.047,03
Valle d'Aosta	33	312	345	94	71	105	32		1	42	626.016,00
Lombardia	66.121	48.821	114.942	9.637	3.191	6.567	3.101	11	675	91.760	252.138.181,00
Trentino	448	3.298	3.746	1.288	800	908	161		139	450	12.478.569,72
Veneto	3.081	14.808	17.889	3.302	3.725	5.303	1.639		14	3.906	35.054.246,98
Friuli V. Giulia	358	3.263	3.621	934	930	1.136	149		62	410	7.995.146
Liguria	1.859	7.775	9.634	1.598	678	2.006	3.239	52	84	1.977	8.820.453
Emilia Romagna	4.179	14.522	18.701	4.393	3.179	4.354	1.719	2	14	5.040	43.649.417
Toscana	1.967	11.944	13.911	3.868	3.406	3.227	1.295		17	2.098	24.976.682,65
Umbria	309	3.974	4.283	509	542	2.394	167	57	38	576	4.171.005,67
Marche	573	5.724	6.297	1.768	1.406	1.995	527	28	11	562	13.816.710,81
Lazio	81.501	95.617	177.118	32.805	20.948	15.125	6.961		42	101.237	120.655.372,94
Abruzzi	651	5.077	5.728	1.519	715	2.484	280	104	43	583	9.268.158,00
Molise	398	1.967	2.365	376	361	997	150			481	1.644.617,75
Campania	31.885	39.479	71.364	6.131	2.371	30.054	9.804	463	47	22.494	114.903.019,71
Puglia	3.034	20.464	23.498	2.539	2.051	8.818	5.488	1.283	68	3.251	16.074.827,28
Basilicata	1.121	3.345	4.466	404	643	1.596	479		56	1.288	913.391,67
Calabria	2.081	9.009	11.090	699	1.866	4.329	1.867	1.296	54	979	5.389.318,51
Sicilia	10.472	17.647	28.119	3.815	4.023	5.837	3.385	23	41	10.995	4.844.932,39
Sardegna	1.581	5.832	7.413	1.003	962	2.620	1.077	96	101	1.554	8.776.655,08
ITALIA	217.474	348.881	566.355	82.021	54.064	106.126	59.801	3.561	1.621	259.161	732.342.768,87

Tav. 6 - DPL – Riepilogo controversie individuali e plurime di lavoro - campione regionale  
Settore privato – Anno 2004

Regioni	Numero delle controversie										Somme liquidate nelle controversie conciliate
	In corso all'inizio dell'anno	Instaurate nell'anno	Totale vertenze	Scaricate nel corso del periodo						In corso alla fine dell'anno	
				Trattate		Non Trattate					
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una parte	Perché abbandonate	Per mancanza n° legale	Demandate ad altri organi		
Piemonte	9.478	33.371	42.849	5.567	2.427	9.027	17.089	159	156	8.424	49.668.093,89
Valle d'Aosta	42	560	602	119	71	137	39		1	235	770.281,00
Lombardia	91.760	40.862	132.622	5.546	3.062	7.075	90.831	1	759	25.348	112.432.003,00
Trentino	450	3.341	3.791	1.184	885	967	167		121	467	8.639.158,48
Veneto	3.906	16.486	20.392	4.039	4.113	6.012	2.092	16	16	4.104	42.457.357,23
Friuli V. Giulia	410	3.629	4.039	973	1.229	1.222	259		55	301	6.955.136
Liguria	1.977	7.413	9.390	1.656	708	2.115	3.039	49	111	1.712	22.499.247
Emilia Romagna	5.040	14.746	19.786	4.499	3.276	4.218	1.568		27	6.198	45.354.417
Toscana	2.098	12.354	14.452	4.324	3.357	3.729	1.174		63	1.805	31.915.739,49

Umbria	576	2.969	3.545	566	1.556	747	141		49	486	3.723.658,61
Marche	562	5.786	6.348	1.762	1.408	2.011	415	72	10	670	21.420.923,84
Lazio	101.237	78.062	179.299	29.809	19.478	18.145	9.176		57	102.634	114.102.649,80
Abruzzi	583	5.679	6.262	1.553	916	2.334	343	177	41	898	10.631.044,00
Molise	481	1.760	2.241	347	484	1.045	90		3	272	2.277.114,00
Campania	22.494	39.818	62.312	7.232	1.676	21.056	5.914	2.146	147	24.141	64.331.066,32
Puglia	3.251	21.046	24.297	2.179	1.466	6.158	7.644	1.497	57	5.296	28.680.664,60
Basilicata	1.288	3.151	4.439	552	651	1.848	679		80	629	3.445.865,16
Calabria	979	7.668	8.647	916	1.281	3.731	1.008	484	47	1.180	6.548.980,20
Sicilia	10.995	14.464	25.459	3.329	2.471	6.016	10.456	59	58	3.070	9.903.205,83
Sardegna	1.554	6.650	8.204	1.335	753	2.814	1.308	268	83	1.643	11.414.505,87
ITALIA	259.161	319.815	578.976	77.487	51.268	100.407	153.432	4.928	1.941	189.513	597.171.111,57

Nel periodo esaminato si conferma la sensibile incidenza dell'attività conciliativa nel settore dell'industria, seconda solo a quella svolta nel settore terziario che assorbe più del 45% del totale delle vertenze.

Assolutamente negativo appare il dato relativo alle controversie trattate (conciliate e non conciliate) che, nel periodo di riferimento risulta essere solamente il 24,44% del totale.

All'interno di questo dato è interessante notare come tra gli anni 2001-2004 si registri una positiva tendenza delle controversie concluse con la conciliazione delle parti, a fronte della pressoché stabile percentuale degli esiti negativi.

Quest'ultima tendenza consente di registrare un alto valore di vertenze conciliate (circa il 60%) rispetto al totale delle controversie trattate.

**Tav. 7 - DPL – Quadro nazionale delle controversie individuali e plurime di lavoro - Settore privato – Anno 2001**

Settori Economici	Numero delle controversie										Somme liquidate nelle controversie conciliate (migliaia di lire)
	In corso all'inizio dell'anno	Instaurate nell'anno	Totale vertenze	Scaricate nel corso del periodo						In corso alla fine dell'anno	
				Trattate		Non Trattate					
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una parte	Perché abbandonate	Per mancanza n° legale	Demandare ad altri organi		
Agricoltura	636	6.739	7.375	788	915	1.568	839	359	62	2.844	5.242.868
Industria	58.116	119.685	177.801	28.816	19.496	45.031	23.557	1.105	1.624	58.172	519.810.187
Commercio	8.680	38.778	47.458	11.030	6.941	12.855	5.994	294	820	9.524	141.117.464
Credito e Ass.ne	2.135	8.194	10.329	2.377	1.335	2.804	475	55	66	3.217	120.556.808
Varie	78.326	158.803	237.129	35.264	25.647	59.808	25.263	1.389	2.381	87.377	494.525.783
Totale	147.893	332.199	480.092	78.275	54.334	122.066	56.128	3.202	4.953	161.134	1.281.253.110

Tav. 8 - DPL – Quadro nazionale delle controversie individuali e plurime di lavoro -  
Settore privato – Anno 2002

Settori Economici	Numero delle controversie										Somme liquidate nelle controversie conciliate
	In corso all'inizio dell'anno	Instaurate nell'anno	Totale vertenze	Scaricate nel corso del periodo						In corso alla fine dell'anno	
				Trattate		Non Trattate					
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una parte	Perché abbandonate	Per mancanza n° legale	Demandate ad altri organi		
Agricoltura	2.587	5.689	8.276	588	671	4.136	1.164	390	35	1.292	5.172.169
Industria	58.166	2.587	178.259	27.633	17.616	38.135	22.738	697	886	70.554	370.037.750
Commercio	9.523	39.614	49.137	8.469	5.738	10.539	5.019	455	389	18.528	110.463.594
Credito e Ass.ne	3.217	12.901	16.118	2.991	1.734	2.753	1.606	56	14	6.964	87.935.830
Varie	87.381	160.015	247.396	33.923	22.413	44.440	30.601	2.125	833	113.061	262.822.117
<b>Totale</b>	<b>160.874</b>	<b>338.312</b>	<b>499.186</b>	<b>73.604</b>	<b>48.172</b>	<b>100.003</b>	<b>61.128</b>	<b>3.723</b>	<b>2.157</b>	<b>210.399</b>	<b>836.431.460</b>

Tav. 9 - DPL – Quadro nazionale delle controversie individuali e plurime di lavoro -  
Settore privato – Anno 2003

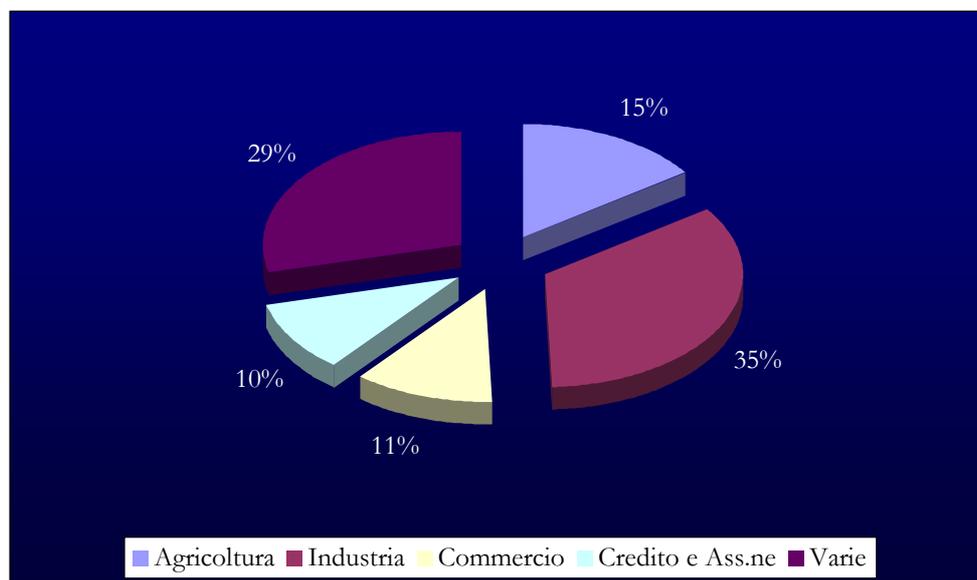
Settori Economici	Numero delle controversie										Somme liquidate nelle controversie conciliate
	In corso all'inizio dell'anno	Instaurate nell'anno	Totale vertenze	Scaricate nel corso del periodo						In corso alla fine dell'anno	
				Trattate		Non Trattate					
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una parte	Perché abbandonate	Per mancanza n° legale	Demandate ad altri organi		
Agricoltura	1.383	6.251	7.634	751	2.344	2.086	1.285	164	42	962	2.593.846
Industria	70.868	123.773	194.641	31.690	19.033	40.512	24.605	729	653	77.419	261.239.850
Commercio	19.344	49.918	69.262	11.101	6.908	15.704	6.365	435	305	28.444	125.030.963
Credito e Ass.ne	7.247	16.470	23.717	2.622	1.684	4.694	911	60	13	13.733	151.374.569
Varie	118.632	152.469	271.101	35.857	24.095	43.130	26.635	2.173	608	138.603	192.103.541
<b>Totale</b>	<b>217.474</b>	<b>348.881</b>	<b>566.355</b>	<b>82.021</b>	<b>54.064</b>	<b>106.126</b>	<b>59.801</b>	<b>3.561</b>	<b>1.621</b>	<b>259.161</b>	<b>732.342.769</b>

**Tav. 10 - DPL – Quadro nazionale delle controversie individuali e plurime di lavoro - Settore privato – Anno 2004**

Settori Economici	Numero delle controversie										Somme liquidate nelle controversie conciliate	
	In corso all'inizio dell'anno	Instaurate nell'anno	Totale vertenze	Scaricate nel corso del periodo								In corso alla fine dell'anno
				Trattate		Non Trattate						
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una parte	Perché abbandonate	Per mancanza n° legale	Demandate ad altri organi			
Agricoltura	962	3.994	4.956	564	770	1.727	749	187	28	931	3.649.793	
Industria	77.419	115.450	192.869	31.004	18.674	34.584	36.081	1.531	748	70.247	236.630.350	
Commercio	28.444	45.424	73.868	10.176	6.873	12.445	24.765	560	374	18.675	85.135.360	
Credito e Ass.ne	13.733	9.152	22.885	2.406	1.289	2.851	8.438	556	42	7.303	57.302.842	
Varie	138.603	145.795	284.398	33.337	23.662	48.800	83.399	2.094	749	92.357	214.452.767	
<b>Totale</b>	<b>259.161</b>	<b>319.815</b>	<b>578.976</b>	<b>77.487</b>	<b>51.268</b>	<b>100.407</b>	<b>153.432</b>	<b>4.928</b>	<b>1.941</b>	<b>189.513</b>	<b>597.171.112</b>	

Sebbene le conciliazioni nel terziario siano in numero decisamente maggiore rispetto a quelle registrate nel settore dell'industria, è in quest'ultimo che si evidenziano, complessivamente, importi di maggiore rilevanza.

**Tav. 10 - DPL – Riepilogo delle somme liquidate nell'attività conciliativa per le controversie individuali e plurime di lavoro - Settore privato – Anni 2001 - 2004**



Con riferimento al settore pubblico, appare importante rilevare la grande differenza esistente fra la percentuale delle vertenze conciliate nel settore privato rispetto a quella registrata nelle vertenze relative al pubblico impiego. Se infatti nel periodo di riferimento nel settore privato si registra una percentuale prossima al 60% di vertenze conciliate rispetto a quelle trattate, nel settore pubblico detta percentuale non supera mai il 24%. E' il 2003 a far registrare il maggior picco del 24%; detta percentuale nell'anno successivo subisce invece una flessione tale da far registrare il valore più basso (14%) di tutto il periodo di riferimento.

Altro fattore degno di nota è l'esiguo numero di vertenze trattate rispetto al numero di quelle sopravvenute. A fronte infatti di una costante crescita di domanda, il numero di vertenze per le quali si è riusciti ad arrivare a trattazione è costantemente sceso fino a toccare, nel 2004, la soglia più bassa del 14,71%.

Uno dei motivi del gran numero di vertenze non trattate può essere imputato alla struttura degli uffici provinciali del lavoro che non essendo assolutamente in grado di reggere un livello di contenzioso così elevato, finiscono per far decorrere quel termine (90 giorni) che la legge indica come necessario per la procedibilità della domanda giudiziale.

I dati in possesso indicano quale motivo più frequente della mancata trattazione la difficoltà di valida costituzione del collegio. Non va dimenticato che la commissione di conciliazione, a mente dell'art. 32 del D.lgs. 80/98 deve essere composta oltre che dal direttore (o da un delegato dello stesso) dell'ufficio provinciale del lavoro, da un rappresentante del lavoratore e da un rappresentante dell'amministrazione appositamente indicati dalle parti per lo specifico tentativo di conciliazione. Come sottolineato da fonte autorevole<sup>54</sup>, è opportuno notare che seppure il legislatore abbia giustamente previsto che "la conciliazione della lite da parte di chi rappresenta la pubblica amministrazione...non può dar luogo a responsabilità amministrativa" questo può non essere sufficiente ad incidere sulla mentalità di funzionari pubblici più propensi ad attendere che sia un giudice a pronunciarsi nel merito della vertenza, esonerandoli in questo modo da detta responsabilità.

**Tav. 11 - DPL – Prospetto riepilogativo nazionale delle controversie individuali Settore Pubblico – Anno 2001**

Comparti	controversie in corso all'inizio del periodo	controversie instaurate	Totale controversie nel periodo	Scaricate nel corso del periodo						
				Trattate		Non Trattate				Controversie in corso alla fine del periodo
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una delle parti	Abbandonate per rinuncia	Per mancanza costituzione del collegio	Perché demandate ad altri organi	
Ministeri ed Aziende	6.123	14.601	20.724	845	3.809	422	997	4.392	247	10.012
Enti Pub. non economici	3.773	9.647	13.420	258	2.690	128	579	2.589	214	6.962
Enti Locali	10.053	16.108	26.161	1.401	3.860	712	1.686	6.029	656	11.817
Sanità	6.728	11.965	18.693	1.499	2.224	535	1.003	7.095	291	6.046
Università	1.584	2.831	4.415	162	852	946	145	1.338	36	936
Altri	648	3.081	3.729	169	564	103	174	1.311	129	1.279
<b>Totale</b>	<b>28.909</b>	<b>58.233</b>	<b>87.142</b>	<b>4.334</b>	<b>13.999</b>	<b>2.846</b>	<b>4.584</b>	<b>22.754</b>	<b>1.573</b>	<b>37.052</b>

<sup>54</sup> M. MAFUCCINI, *Controversie di lavoro e conciliazione obbligatoria*, in *Questione Giustizia* 1998, 337 ss.

**Tav. 12 - DPL – Prospetto riepilogativo nazionale delle controversie individuali  
Settore Pubblico – Anno 2002**

Comparti	controversie in corso all'inizio del periodo	controversie instaurate	Totale controversie nel periodo	Scaricate nel corso del periodo							Controversie in corso alla fine del periodo
				Trattate		Non Trattate					
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una delle parti	Abbandonate per rinuncia	Per mancanza costituzione del collegio	Perché demandate ad altri organi		
<b>Ministeri ed Aziende</b>	10.016	32.082	42.098	957	7.701	1.243	1.266	11.592	1.063	18.276	
<b>Enti Pub. non economici</b>	6.989	6.895	13.884	111	2.819	551	270	2.218	149	7.766	
<b>Enti Locali</b>	11.858	18.144	30.002	1.664	4.557	872	1.181	6.394	129	15.205	
<b>Sanità</b>	6.054	17.389	23.443	864	2.674	877	743	10.558	381	7.346	
<b>Università</b>	936	2.626	3.562	63	491	137	72	1.008	37	1.754	
<b>Altri</b>	1.279	3.086	4.365	137	947	164	194	906	40	1.977	
<b>Totale</b>	<b>37.132</b>	<b>80.222</b>	<b>117.354</b>	<b>3.796</b>	<b>19.189</b>	<b>3.844</b>	<b>3.726</b>	<b>32.676</b>	<b>1.799</b>	<b>52.324</b>	

**Tav. 13 - DPL – Prospetto riepilogativo nazionale delle controversie individuali  
Settore Pubblico – Anno 2003**

Comparti	controversie in corso all'inizio del periodo	controversie instaurate	Totale controversie nel periodo	Scaricate nel corso del periodo						Controversie in corso alla fine del periodo
				Trattate		Non Trattate				
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una delle parti	Abbandonate per rinuncia	Per mancanza costituzione del collegio	Perché demandate ad altri organi	
<b>Ministeri ed Aziende</b>	19.051	30.107	49.158	1.162	7.114	1.580	2.182	12.494	195	24.431
<b>Enti Pub. non economici</b>	7.872	10.929	18.801	302	2.615	478	343	2.724	99	12.240
<b>Enti Locali</b>	15.617	27.458	43.075	2.677	5.455	1.177	945	14.184	159	18.478
<b>Sanità</b>	7.468	16.531	23.999	1.455	2.639	806	826	10.356	205	7.712
<b>Università</b>	1.755	2.486	4.241	231	549	366	70	1.488	14	1.523
<b>Altri</b>	1.888	3.624	5.512	305	887	73	203	1.710	54	2.280
<b>Totale</b>	<b>53.651</b>	<b>91.135</b>	<b>144.786</b>	<b>6.132</b>	<b>19.259</b>	<b>4.480</b>	<b>4.569</b>	<b>42.956</b>	<b>726</b>	<b>66.664</b>

**Tav. 14 - DPL – Prospetto riepilogativo nazionale delle controversie individuali  
Settore Pubblico – Anno 2004**

Comparti	controversie in corso all'inizio del periodo	controversie instaurate	Totale controversie nel periodo	Scaricate nel corso del periodo							Controversie in corso alla fine del periodo
				Trattate		Non Trattate					
				Conciliate	Non conciliate	Per assenza di una delle parti	Abbandonate per rinuncia	Per mancanza costituzione del collegio	Perché demandate ad altri organi		
<b>Ministeri ed Aziende</b>	24.431	106.808	131.239	1.217	14.583	5.325	2.962	46.194	706	60.252	
<b>Enti Pub. non economici</b>	12.240	6.643	18.883	247	1.664	308	621	2.626	82	13.335	
<b>Enti Locali</b>	18.478	29.066	47.544	1.890	8.316	3.139	877	10.567	377	22.378	
<b>Sanità</b>	7.712	25.482	33.194	1.216	4.500	2.319	911	12.358	150	11.740	
<b>Università</b>	1.523	3.423	4.946	137	678	278	103	1.861	43	1.846	
<b>Altri</b>	2.280	4.682	6.962	299	987	276	869	1.446	41	3.044	
<b>Totale</b>	<b>66.664</b>	<b>176.104</b>	<b>242.768</b>	<b>5.006</b>	<b>30.728</b>	<b>11.645</b>	<b>6.343</b>	<b>75.052</b>	<b>1.399</b>	<b>112.595</b>	

Passando ad analizzare i dati relativi all'attività giudiziale è opportuno preliminarmente evidenziare le rilevanti dimensioni del fenomeno.

Le controversie sopravvenute in materia di lavoro nell'anno 2004 sono state infatti pari al 28,9% della domanda complessiva di giustizia civile, ed hanno fatto registrare rispetto all'anno 2000 un +6,02% in primo grado e ben il 50,39% in più in appello.

**Tav. 15 - Istat - Movimento e indicatori di funzionalità dei procedimenti in materia di lavoro - Anni 2000 - 2004**

MATERIE	Primo grado					Grado di appello				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
LAVORO										
Sopravvenuti	157.730	158.382	151.028	162.990	167.239	16.168	16.879	20.994	22.870	24.402
Esauriti	154.133	149.386	175.653	154.541	159.854	21.116	19.812	23.370	21.581	21.517
<i>-% con sentenza</i>	<i>34,0</i>	<i>42,2</i>	<i>40,1</i>	<i>46,4</i>	<i>49,2</i>	<i>73,4</i>	<i>77,4</i>	<i>81,8</i>	<i>80,9</i>	<i>79,7</i>
Pendenti fine anno	320.662	324.279	298.733	307.866	315.935	55.965	52.950	51.150	48.975	51.969

Il dato è in crescente aumento a conferma dell'estensione della litigiosità non solo in termini assoluti ma anche riguardo al rapporto fra il numero delle cause e la popolazione di riferimento di ciascun anno. Se nel 2000 infatti ogni 100 mila abitanti con più di 14 anni si registravano 319,5 procedimenti sopravvenuti in primo grado in materia di lavoro, quattro anni più tardi se ne registravano 336,5 con un aumento pari al 5,32 %.

All'interno del dato generale è possibile evidenziare il peso crescente che le cause relative al pubblico impiego hanno assunto nel periodo 2000-2004. Come mostrato nella tabella che segue in materia di lavoro nell'anno 2000 sono state avviate in primo grado 5 procedimenti su 100 e 2,3 in appello riguardanti il pubblico impiego. Detti valori sono progressivamente cresciuti fino a raggiungere, nel 2004, rispettivamente il 18,4 e il 17,2.

**Tav. 16 – Istat – Movimento dei procedimenti in materia di pubblico impiego  
Anni 2000 – 2004**

Anni	Sopravvenuti		Esauriti		Pendenti Finali	
	Primo grado	Appello	Primo grado	Appello	Primo grado	Appello
2000	4,9	2,3	2,5	0,2	3,6	0,7
2001	8,7	4	4,7	0,9	5,8	1,3
2002	13,9	9,7	7,3	1,9	9	4,5
2003	18,7	11,4	10,3	3,6	13,4	8,4
2004	18,4	17,2	14,6	8,3	15,6	12,6

Dal punto di vista della ripartizione territoriale si evidenzia un dato già rilevato nell'analisi dei valori relativi all'attività degli uffici del lavoro: la maggiore concentrazione di litigiosità presente al sud.

Nel 2004 infatti i procedimenti di primo grado in materia di lavoro incardinati presso i distretti di Corte d'appello del sud d'Italia rappresentano il 39,7 % del totale nazionale, valore che, raffrontato con il dato registrato nell'anno 2000, mostra una crescita del contenzioso in quelle zone pari all' 8,93%.

A fronte di detto aumento, la capacità del sistema giudiziario di soddisfare la domanda complessiva di giustizia è ancora piuttosto bassa: il tasso di estinzione, dato dal rapporto percentuale tra i procedimenti esauriti ed il totale dei procedimenti sopravvenuti e pendenti, risulta pari al 33,6%, con un lieve miglioramento rispetto all'anno 2000.

Le migliori *performance* in termini di risposta di giustizia a livello regionale vengono registrate nel nord Italia, con valori decisamente superiori a quelli fatti registrare al centro ed al sud.

**Tav. 17 – Istat - Procedimenti sopravvenuti in materia di lavoro – Primo grado  
Anni 2000 – 2004**

Anno 2000

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Lavoro		
	Procedimenti sopravvenuti		Tasso di estinzione
	Numero	% sul totale	
Piemonte	10.371	6,6	56,5
Valle d'Aosta	123	0,1	65
Lombardia	15.000	9,5	58,6
Trentino – Alto Adige	884	0,6	46,7
- <i>Bolzano-Bozen</i>	647	0,4	44,6
- <i>Trento</i>	237	0,2	53
Veneto	4.624	2,9	39,2
Friuli – Venezia Giulia	1.212	0,8	38,2
Liguria	3.324	2,1	34,7
Emilia – Romagna	6.969	4,4	48,4
Toscana	5.761	3,7	43
Umbria	977	0,6	33,1
Marche	1.987	1,3	33,1
Lazio	28.762	18,2	28,7
Abruzzo	2.893	1,8	31,7
Molise	650	0,4	36,6
Campania	30.136	19,1	26,7
Puglia	15.725	10	19,6
Basilicata	2.381	1,5	48,6
Calabria	9.508	6	31,4
Sicilia	14.136	9	32,2
Sardegna	2.307	1,5	33,4
<b>ITALIA</b>	<b>157.730</b>	<b>100</b>	<b>32,5</b>

Anno 2004

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Lavoro		
	Procedimenti sopravvenuti		Tasso di estinzione
	Numero	% sul totale	
Piemonte	14.442	8,6	63,2
Valle d'Aosta	310	0,2	38,7
Lombardia	16.677	10	49,1
Trentino – Alto Adige	780	0,5	50,4
- <i>Bolzano-Bozen</i>	464	0,3	43,8
- <i>Trento</i>	316	0,2	64,3
Veneto	4.895	2,9	35
Friuli – Venezia Giulia	1.371	0,8	34,2
Liguria	3.438	2,1	44,2
Emilia – Romagna	4.108	2,5	39,5
Toscana	5.692	3,4	40,2
Umbria	1.287	0,8	30,4
Marche	2.168	1,3	39
Lazio	27.811	16,6	38,4
Abruzzo	4.223	2,5	33,8
Molise	1.211	0,7	40,7
Campania	33.293	19,9	27,7
Puglia	16.073	9,6	20,2
Basilicata	1.612	1	29,4
Calabria	9.924	5,9	35,5
Sicilia	15.161	9,1	28,8
Sardegna	2.763	1,7	30
<b>ITALIA</b>	<b>167.239</b>	<b>100</b>	<b>33,6</b>

Nord-ovest	28.818	18,3	53,5
Nord-est	13.689	8,7	43,7
Centro	37.487	23,8	30,9
Sud	61.293	38,9	26,9
Isole	16.443	10,4	32,3

Nord-ovest	34.867	20,8	53,3
Nord-est	11.154	6,7	37,2
Centro	36.958	22,1	38,3
Sud	66.336	39,7	27
Isole	17.924	10,7	29

In materia di pubblico impiego il dato su base territoriale mostra come complessivamente sia aumentata la domanda di giustizia e quanto maggiore questa sia nelle regioni di centro-sud. Si è passati infatti dai 7.765 procedimenti

sopravvenuti nell'anno 2000 ai 30.706 del 2004, con pendenze più che quadruplicate rispetto all'anno 2000.

**Tav. 18 - Istat - Movimento dei procedimenti in materia di pubblico impiego  
Primo grado - Anni 2000 – 2004**

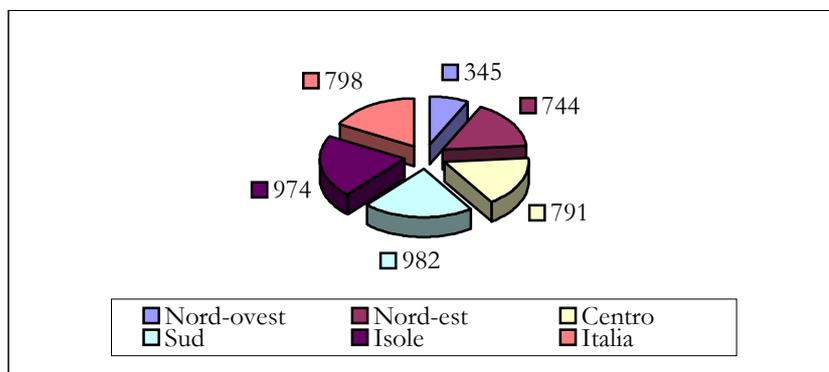
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti finali
<b>2000</b>			
Nord-Ovest	834	430	650
Nord-Est	602	304	550
Centro	1.086	425	2.813
Sud	4.082	2.071	6.221
Isole	1.161	671	1.198
<b>Italia</b>	<b>7.765</b>	<b>3.901</b>	<b>11.432</b>
<b>2002</b>			
Nord-Ovest	1.516	1.001	1.311
Nord-Est	1.227	850	1.859
Centro	4.039	2.256	6.591
Sud	10.680	6.734	13.061
Isole	3.472	1.976	3.977
<b>Italia</b>	<b>20.934</b>	<b>12.817</b>	<b>26.799</b>
<b>2004</b>			
Nord-Ovest	2.453	2.378	2.437
Nord-Est	1.449	1.241	2.281
Centro	4.999	4.339	9.195
Sud	17.452	11.782	28.468
Isole	4.353	3.621	6.764
<b>Italia</b>	<b>30.706</b>	<b>23.361</b>	<b>49.145</b>

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti finali
<b>2001</b>			
Nord-Ovest	1.045	733	798
Nord-Est	1.246	502	1.482
Centro	3.012	1.007	4.807
Sud	6.169	3.787	9.197
Isole	2.263	1.023	2.481
<b>Italia</b>	<b>13.735</b>	<b>7.052</b>	<b>18.765</b>
<b>2003</b>			
Nord-Ovest	1.943	1.636	1.622
Nord-Est	2.282	1.340	2.801
Centro	4.978	3.019	8.561
Sud	15.780	6.658	22.285
Isole	5.433	3.324	6.032
<b>Italia</b>	<b>30.416</b>	<b>15.977</b>	<b>41.301</b>

Come evidenziato in precedenza mentre nelle regioni del nord la risposta della macchina giudiziaria riesce a contenere l'elevato tasso di litigiosità, nelle altre zone del paese risulta evidente la grave situazione in cui sono costretti ad operare gli uffici giudiziari. E' infatti esperienza degli addetti ai lavori che un carico sopportabile per un giudice medio non possa essere superiore alle 500-600 controversie sopravvenute ogni anno.

Se invece si ha riguardo al dato registrato nei distretti di Napoli e di Bari dove a fronte rispettivamente di 23.336 e 10.128 nuove controversie incardinate gli uffici risultano reciprocamente composti di 48 e 12 giudici - che lavorano senza alcun ausilio da parte del personale amministrativo - è facile rendersi conto di come sia possibile attendere nel Mezzogiorno in media 982 giorni per arrivare alla decisione in primo grado, e che per lo stesso procedimento occorran "soltanto" 345 giorni nell'Italia nord occidentale.

**Tav. 19 - Istat - Durata media in giorni dei procedimenti in materia di lavoro esauriti con sentenza  
Primo Grado - Anni 2000 – 2004**



Se si ha poi riguardo anche ai procedimenti in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria (che in Campania e Puglia rappresentano il numero pressoché rilevante dei procedimenti e spesso frutto di condotte al limite della legalità) nel 2004 i tempi per ottenere un provvedimento in primo grado superano i due anni nel 44,7% delle controversie, sono compresi tra uno e due anni nel 32,3%, mentre non vanno oltre i sei mesi soltanto nel 6,4%.

Viene inoltre confermata la situazione di squilibrio territoriale già emersa con l'analisi delle durate medie: la decisione del giudice giunge dopo due anni in oltre la metà dei procedimenti definiti nel Mezzogiorno, contro il 21% registrato nell'Italia settentrionale. La situazione si ribalta se si considerano le cause risolte entro sei mesi dall'apertura che, infatti, costituiscono il 24,3% al Nord, il 6,8% al Centro e il 3% nel Mezzogiorno.

**Tav. 19 - Istat - Procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie esauriti con sentenza di primo grado per classi di durata<sup>(a)</sup> e ripartizione geografica – Anno 2004**

RIPARTIZIONI  
GEOGRAFICHE

	Procedimenti per classi di durata					
	Fino a 6 mesi	6-9 mesi	9-12 mesi	1-2 anni	Oltre 2 anni	Totale
Nord 100,0	24,3	14,0	13,7	27,0	21,0	
Centro 100,0	6,8	9,8	12,6	35,5	35,2	
Mezzogiorno 100,0	3,0	5,0	8,1	32,5	51,4	
<b>Italia 100,0</b>	<b>6,4</b>	<b>7,0</b>	<b>9,6</b>	<b>32,3</b>	<b>44,7</b>	

(a) Durata calcolata come differenza tra la data di iscrizione a ruolo e la data di definizione del procedimento

Dal punto di vista delle materie maggiormente trattate notiamo che netta è la prevalenza delle cause relative al lavoro subordinato ed all'interno di queste, posizione rilevante è occupata da quelle materie in cui la domanda è diretta ad ottenere un titolo esecutivo volto ad ottenere la corresponsione di qualche utilità economica.

**Tav. 20 - Istat - Procedimenti in materia di lavoro, esauriti con sentenza di primo grado, esito della domanda e materia della controversia – Anno 2000 e 2004**

ANNO 2000				ANNO 2004			
MATERIA DELLA CONTROVERSIA	Primo grado			MATERIA DELLA CONTROVERSIA	Primo grado		
	Accoglimento	Rigetto	Totale		Accoglimento	Rigetto	Totale
<b>Lavoro subordinato</b>	<b>26.806</b>	<b>22.230</b>	<b>49.036</b>	<b>Lavoro subordinato</b>	<b>40.306</b>	<b>32.172</b>	<b>72.478</b>
Corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva ecc.	17.142	11.510	28.652	Corresponsione di retribuzione e di altre indennità di natura retributiva ecc.	23.454	15.365	38.819
Determinazione delle mansioni e riconoscimento di una qualifica o grado superiore	2.257	3.564	5.821	Determinazione delle mansioni e riconoscimento di una qualifica o grado superiore	3.813	5.146	8.959
Impugnazione di trasferimento o di provvedimento disciplinare	504	501	1.005	Impugnazione di trasferimento o di provvedimento disciplinare	752	1001	1.753
Estinzione del rapporto	1.856	1.504	3.360	Estinzione del rapporto	4.168	2.637	6.805
Tutela della libertà (di opinione ecc.) e della dignità (es.visita personale, accertamenti sanitari, ecc.) del lavoratore	15	17	32	Tutela della libertà (di opinione ecc.) e della dignità (es.visita personale, accertamenti sanitari, ecc.) del lavoratore	7	9	16
Tutela della salute e della integrità fisica del lavoratore	81	102	183	Tutela della salute e della integrità fisica del lavoratore	30	46	76
Tutela della libertà e della attività sindacale	63	104	167	Tutela della libertà e della attività sindacale	64	160	224
Permessi e congedi per cariche pubbliche, elettive, anche sindacali e motivi di studio	10	8	18	Permessi e congedi per cariche pubbliche, elettive, anche sindacali e motivi di studio	13	14	27
Risarcimento danni	667	549	1.216	Risarcimento danni	1.139	1.230	2.369
Tutela della maternità	67	82	149	Tutela della maternità	103	136	239
Altri oggetti	4.144	4.289	8.433	Altri oggetti	6.763	6.428	13.191

ANNO 2000				ANNO 2004			
MATERIA DELLA CONTROVERSIA	Primo grado			MATERIA DELLA CONTROVERSIA	Primo grado		
	Accoglimento	Rigetto	Totale		Accoglimento	Rigetto	Totale
<b>Lavoro autonomo</b>	<b>911</b>	<b>780</b>	<b>1.691</b>	<b>Lavoro autonomo</b>	<b>1.658</b>	<b>1.653</b>	<b>3.311</b>
Corresponsione di provvigioni, onorari e di altro corrispettivo	170	163	333	Corresponsione di provvigioni, onorari e di altro corrispettivo	693	672	1.365
Adempimento di altri obblighi contrattuali	50	38	88	Adempimento di altri obblighi contrattuali	153	193	346
Estinzione del rapporto	13	9	22	Estinzione del rapporto	137	126	263
Risarcimento dei danni	53	39	92	Risarcimento danni	39	26	65
Altri oggetti	625	531	1.156	Altri oggetti	636	636	1272

E' alla luce di questo dato che dovrebbe essere maggiormente stimolata un attività stragiudiziale capace di apportare allo stesso tempo un significativo decremento della domanda giudiziale ed una sollecita risposta alle esigenze del lavoratore

istante. Una soluzione che tenda a sgombrare i tavoli del giudice del lavoro da tutte quelle controversie che nascono dalla necessità di munirsi di un titolo esecutivo<sup>55</sup>.

Del dato riportato colpisce inoltre l'estrema esiguità del volume di controversie relative al lavoro autonomo, nel novero del quale vanno ricondotte anche tutte le figure di lavoro cd. atipico. Detta esiguità stupisce ancor di più se si considera che secondo la rilevazione sulle forze lavoro dell'Istat<sup>56</sup> (relativa al terzo trimestre 2006) i lavoratori atipici (lavoratori a termine, collaboratori a progetto, occasionali, coordinati e continuativi) risultano essere 2.249.000 unità.

Ammettendo un certo margine di inesattezza nel predetto dato e confrontandolo con quello registrato dall'Inps<sup>57</sup> che indica il numero di contribuenti della gestione separata nel corso del 2005 in 1.475.000 unità, possiamo ragionevolmente supporre (considerando che molti di quelli che contribuiscono alla gestione separata non possono essere qualificati "soggetti deboli") che il numero di lavoratori "precari" si aggiri tra uno e due milioni di unità. A tal proposito ed in considerazione del fatto che all'interno della classificazione "lavoro autonomo" sono ricomprese anche categorie di professionisti (architetti, ingegneri avvocati etc.) appare quanto meno singolare che il numero totale di controversie rappresenti il 2,07% del totale dei procedimenti esauriti nel 2004.

Avendo riguardo alla qualità delle parti è possibile notare come nel corso del 2004, l'86% delle controversie sono state instaurate da persone fisiche ed i ricorsi da queste ultime promossi, quasi tre volte su quattro, erano contro l'Amministrazione dello Stato o un Ente pubblico.

Se si guarda al totale dei procedimenti esauriti con sentenza è possibile notare come la litigiosità sia maggiormente indirizzata verso la PA piuttosto che verso soggetti privati, dal momento che nel 66,8% dei casi il convenuto risulta essere un soggetto pubblico.

Se si ha invece riguardo alla materia oggetto del contendere è possibile notare come il 31,5% delle cause inerenti il lavoro subordinato è intentato contro una società mentre il 27,4% di quelle relative al lavoro autonomo è rivolta ad altra persona fisica, segno forse che la maggior parte delle controversie registrate riguardino liti fra professionisti.

Per quanto concerne invece la qualità degli attori risulta rispettata parità fra i sessi dal momento che nel 50% dei procedimenti instaurati il ricorrente è persona fisica di sesso femminile (anche se nel 2004 detta percentuale scende al 47,6%)

Come evidenziato - e come meglio evincibile dalla tabella che segue - il maggior numero di procedimenti promossi ha per oggetto la domanda di riconoscimento di una qualche utilità economica da parte del lavoratore. Nel 2004 infatti le controversie relative all'estinzione del rapporto sono state solamente il 9,33% del totale.

---

<sup>55</sup> Consiglio Superiore della Magistratura, cit.;

<sup>56</sup> *La rilevazione sulle forze lavoro: contenuti, metodologie, organizzazione*, Istat, Metodi e Norme n.32, 2006.

<sup>57</sup> P. DI NICOLA, I. MINGO (a cura di), *I lavoratori iscritti alla gestione separata Inps.*

*Consistenza e caratteristiche*. Anno 2005, in Nidil Cgil, 1° Rapporto Osservatorio permanente sul lavoro atipico in Italia, anno 2006, Nuove Identità di lavoro-Cigil, gennaio 2007, pp 11-32 e pp. 57-63.

**Tav. 21 - Istat - Procedimenti in materia di lavoro esauriti con sentenza per principali materie della controversia, e ripartizione geografica - Primo grado - Anno 2004**

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Corresponsione di retribuzione ed altre indennità retributive,onorari, provvigioni ecc.	Determinazione delle mansioni e riconoscimento di una qualifica o grado superiore	Impugnazione di trasferimento o di provvedimento disciplinare	Estinzione del rapporto	Altro	Totale
<b>ITALIA</b>	<b>40.184</b>	<b>8.959</b>	<b>1.753</b>	<b>7.068</b>	<b>17.825</b>	<b>75.789</b>
Nord-ovest	9.254	658	323	1.700	2.713	14.648
Nord-est	2.083	431	138	668	1.330	4.650
Centro	7.646	1310	389	2.570	5.887	17.802
Sud	16.842	5.897	735	1.592	5.520	30.586
Isole	4.359	663	168	538	2.375	8.103

A tal proposito è interessante notare come nel biennio 2003-2004, il 73, 3% dei ricorsi avverso licenziamenti del lavoratore senza giusta causa siano stati accolti; detta percentuale, nell'Italia centrale, supera l'84%.

**Tav. 22 - Istat - Procedimenti in materia di lavoro in materia di estinzione del rapporto esauriti con sentenza per motivazione, esito e ripartizione geografica - Biennio 2003-2004**

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Licenziamento del lavoratore con giusta causa o giustificato motivo			Licenziamento del lavoratore senza giusta causa o giustificato motivo			Altro tipo di estinzione del rapporto		
	Accolti	Rigettati	Totale	Accolti	Rigettati	Totale	Accolti	Rigettati	Totale
Nord-ovest	39,1	60,9	100,00	76,3	23,7	100,00	70,3	29,7	100,00
Nord-est	59,3	40,7	100,00	52,4	47,6	100,00	35,8	64,2	100,00
Centro	40,2	59,8	100,00	84,5	15,5	100,00	44,7	55,3	100,00
Sud	47,5	52,5	100,00	57,3	42,7	100,00	57,1	42,9	100,00
Isole	51,0	49,0	100,00	51,1	48,9	100,00	57,1	42,9	100,00
<b>Italia</b>	<b>45,8</b>	<b>54,2</b>	<b>100,00</b>	<b>73,3</b>	<b>26,7</b>	<b>100,00</b>	<b>61,1</b>	<b>38,9</b>	<b>100,00</b>

### 3. Cenni comparati: Spagna, Francia e Germania

#### La Spagna

Cercheremo ora di analizzare gli aspetti che contraddistinguono il sistema processuale in materia di lavoro di alcuni Paesi contigui e dal punto di vista geografico e dal punto di vista della cultura giuridica, procedendo poi nell'analisi dei dati relativi al fenomeno giudiziale.

Il sistema processuale civile in Spagna è disciplinato dalla nuova *Ley de enjuiciamiento civil* che ha nei principi dell'oralità, dell'immediatezza, e della concentrazione i cardini del sistema.

Il sistema processuale è poi caratterizzato da una netta contrapposizione fra gli Organi cui è demandata la risoluzione dei conflitti in materia civile ed amministrativa e quelli cui viene affidato il contenzioso in materia di lavoro.

A partire dalla legge del 19 maggio 1908, istitutiva dei "Tribunali Industriali" la competenza nelle controversie in materia di lavoro passerà poi ai Comitati Paritetici dopo il 1922; alle Giurie Miste, istituite in seguito alla proclamazione della II Repubblica dopo il 1931; alle Magistrature del Lavoro sotto il regime franchista, fino alla approvazione della Legge Organica del Potere Giudiziario del 1985 con la quale, in ottemperanza alle previsioni contenute nella Costituzione del 1978, venivano costituiti i Giudici e Tribunali dell'ordine sociale.

Il sistema giudiziario spagnolo, come quello italiano, è articolato in due gradi di giudizio di merito e in un grado di controllo degli errori di diritto.

In primo grado è competente il *Juzgados de lo Social*, e contro le decisioni di quest'ultimo è possibile adire il *Tribunal Superiores de Justicia*; sulle sole questioni di legittimità decide il *Tribunal Supremo*.

Il processo del lavoro è oggi regolato dalla *Ley de Procedimiento Laboral*. La suddetta legge, nel tentativo di favorire una diffusa affermazione di sistemi stragiudiziali, pone quale requisito di procedibilità del giudizio l'esperimento di un tentativo di conciliazione (*conciliación previa*) da celebrare avanti l'organo amministrativo corrispondente od innanzi ad organi investiti di tale funzione in base ad accordi tra datori di lavoro e lavoratori od in base ai contratti collettivi.

A differenza del sistema vigente nel nostro Paese, in Spagna, l'interesse e la fiducia riposti nei confronti della conciliazione, ritenuta da un lato idoneo strumento alternativo di risoluzione dei conflitti e considerata, dall'altro, mezzo di deflazione del lavoro giudiziale, è evidenziabile avendo riguardo al regime previsto in materia di valida composizione delle parti in sede di conciliazione. L'art. 66 della Legge sul processo del lavoro prevede infatti che il giudice a fronte dell'ingiustificata assenza della parte debitamente convenuta possa condannare la stessa al pagamento di una sanzione amministrativa.

Se osserviamo i dati raccolti è possibile notare che in Spagna, nel 2004, a fronte di un numero pari a 1.196.498 nuovi procedimenti instaurati in materia civile, solo il 29% riguarda la materia lavoristica.

In Italia, invece, i procedimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale rappresentano circa il 39% del totale dei procedimenti civili incardinati.

Per ciò che riguarda il nostro studio è possibile evidenziare come la domanda di giustizia in Spagna trovi ampi spazi di soluzione. I giudici competenti in materia di lavoro riescono infatti ad assorbire il 95,3% del totale delle controversie incardinate.

Detto dato, confrontato con quello relativo ai procedimenti che attendono ancora risposta ci consente di inquadrare l'effettivo problema della giustizia italiana.

Se consideriamo infatti che in Italia, nel medesimo periodo il numero di procedimenti in entrata (473.903) risulta inferiore a quella dei procedimenti in uscita (491.570) appare evidente che ciò che opprime la macchina giudiziaria civile italiana è rappresentato dalle pendenze.

Se nell'anno di riferimento (2004) in Italia rimanevano da risolvere complessivamente 3.231.738 controversie in materia civile in Spagna le liti non risolte erano pari a 907.866, di cui 156.420 in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale.

**Tav. 23 – CGPJ – Movimento dei procedimenti civili ed in materia di lavoro – Anno 2004.  
Spagna**

Año: 2004	Trimestre 1 al 4	Órganos	En Tramite Al Inicio Del Periodo		Ingresados		Resueltos		En Tramite Al Final Del Periodo	
			Nº Asuntos	Media x Órgano	Nº Asuntos	Media x Órgano	Nº Asuntos	Media x Órgano	Nº Asuntos	Media x Órgano
<b>JURISDICCIONES</b>										
<b>Jurisdicción Civil (1):</b>										
Jdos. 1ª Instancia	499	282.615	566,36	486.093	974,13	457.796	917,43	303.642	608,50	
Jdos. de lo Mercantil	60	0	0,00	2.062	34,37	306	5,10	1.780	29,67	
Jdos. Familia	70	30.195	431,36	99.345	1.419,21	96.380	1.376,86	32.442	463,46	
Jdos. 1ª Inst. e Instr.	999	316.473	316,79	480.256	480,74	465.052	465,52	322.956	323,28	
Jdos. de Menores	71	34.112	480,45	28.216	397,41	26.875	378,52	34.969	492,52	
A.P. Secciones Civiles	81	39.391	486,31	65.081	803,22	74.212	916,20	31.664	390,91	
A.P. Secciones Mixtas	74	10.825	146,28	30.242	408,68	31.670	427,97	9.731	131,50	
T.S.J. Sala Civil y Penal	17	83	4,88	348	20,47	324	19,06	109	6,41	
Jdos Centrales de Menores	1	2	2,00	2	2,00	3	3,00	1	1,00	
Tribunal Supremo: Sala 1ª	1	14.751	14.751,00	4.873	4.873,00	5.472	5.472,00	14.152	14.152,00	
<b>TOTAL</b>	<b>1.873</b>	<b>728.447</b>	<b>388,92</b>	<b>1.196.498</b>	<b>638,81</b>	<b>1.158.090</b>	<b>618,31</b>	<b>751.446</b>	<b>401,20</b>	
<b>Jurisdicción Social:</b>										
Jdos. de lo Social	300	112.859	376,20	283.558	945,19	266.874	889,58	112.286	374,29	
Jdos. De lo Social de Ejecuciones	4	-	-	-	-	-	-	-	-	
T.S.J. Sala Social	21	37.015	1.762,62	60.094	2.861,62	60.543	2.883,00	37.849	1.802,33	
A.N. Sala Social	1	65	65,00	221	221,00	212	212,00	79	79,00	
Tribunal Supremo: Sala 4ª	1	6.007	6.007,00	5.823	5.823,00	5.624	5.624,00	6.206	6.206,00	
<b>TOTAL</b>	<b>327</b>	<b>155.946</b>	<b>476,90</b>	<b>349.696</b>	<b>1.069,41</b>	<b>333.253</b>	<b>1.019,12</b>	<b>156.420</b>	<b>478,35</b>	

**Tav. 24 – ISTAT – Movimento dei procedimenti civili per ufficio giudiziario e grado di giudizio(a) Anno 2004**

Uffici Giudiziari	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti a fine anno
	<b>PRIMO GRADO</b>		
Uffici del giudice di pace	583.166	518.297	597.665
Tribunali (b)	918.353	963.473	2.226.273
Corti di appello	2.207	2.184	6.369
<b>Totale</b>	<b>1.503.726</b>	<b>1.483.954</b>	<b>2.830.307</b>
	<b>GRADO DI APPELLO E DI CASSAZIONE</b>		
Tribunali	19.900	22.960	44.126
Corti di appello	117.349	82.958	270.270
Corte di cassazione (c)	26.041	25.712	87.035
<b>Totale</b>	<b>260.410</b>	<b>131.630</b>	<b>401.431</b>

(a) I dati della tavola riguardano il complesso dei procedimenti di cognizione ordinaria, dei procedimenti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatorie e delle controversie agrarie.

(b) Nella voce tribunale sono compresi anche i dati relativi alle sezioni distaccate di tribunale e all'ufficio del pretore istituito a norma dell'articolo 133 del dlgs. numero 51 del 19 febbraio 1998 presso il tribunale o sezione distaccata di tribunale, per la definizione delle cause pendenti in pretura al 2 giugno 1999 per le quali erano già state precisate le conclusioni o erano state comunque ritenute in decisione.

(c) I procedimenti della Corte di cassazione riguardano soli i ricorsi ordinari

**Tav. 25 – ISTAT – Movimento dei procedimenti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatorie per oggetto e grado di giudizio – Anno 2004**

Oggetto	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti a fine anno
	<b>PRIMO GRADO</b>		
Lavoro	167.239	159.854	315.935
Previdenza e assistenza	247.039	274.623	640.708
<b>Totale</b>	<b>414.278</b>	<b>434.477</b>	<b>956.643</b>
	<b>GRADO DI APPELLO</b>		
Lavoro	24.402	21.517	51.969
Previdenza e assistenza	35.223	35.576	83.382
<b>Totale</b>	<b>59.625</b>	<b>57.093</b>	<b>135.351</b>

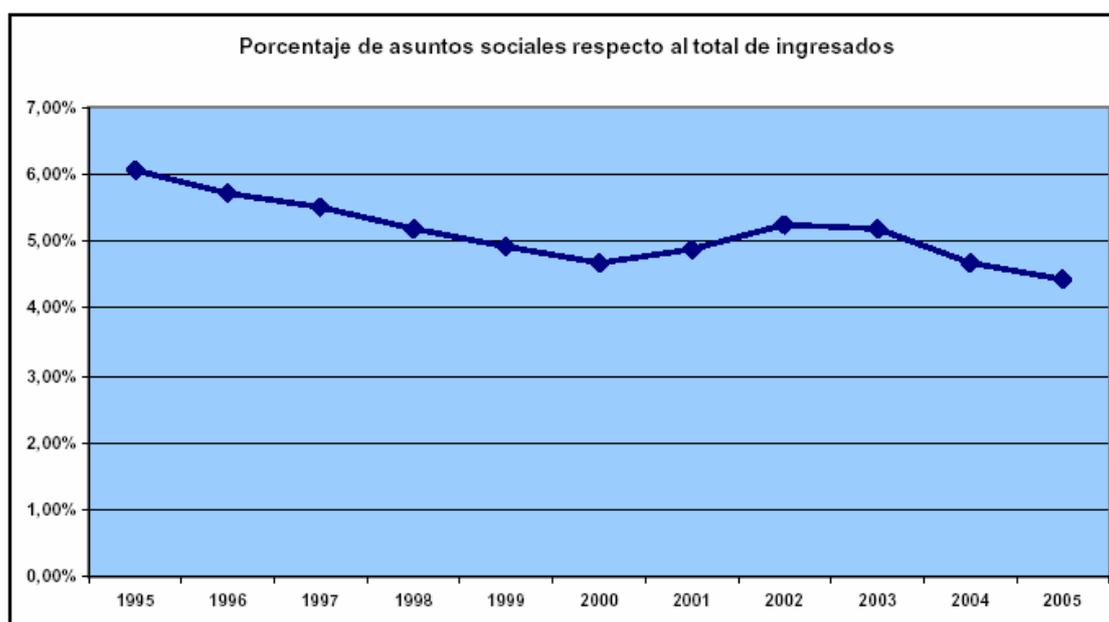
Osservando i dati prodotti dall'organo di governo autonomo della magistratura iberica, appare che la giurisdizione sociale è quella che mostra la maggiore stabilità con riferimento al numero di procedimenti instaurati e la distribuzione degli stessi all'interno dei vari tipi di organi da cui è composta.

Così se da un lato i procedimenti incardinati nel 1995 erano pari a 321.607 nel 2005 il numero delle nuove cause iscritte (342.779) faceva registrare solamente un incremento del +6,6%.

Se consideriamo poi che contemporaneamente il numero di magistrati deputati alla risoluzione dei conflitti nell'ambito della *Jurisdiccion Social* è cresciuto del 18% passando dai 408 giudici in organico nel 1995 ai 482 del 2005, palese appare la diminuzione del peso che la giustizia in materia di lavoro impone sul resto del complesso giudiziario.

E così se nel 1995 i procedimenti in materia di lavoro rappresentavano circa il 6% del totale dei procedimenti incardinati – in materia civile, penale ed amministrativa – detta percentuale, ad eccezione che durante gli anni 2001/2002, ha fatto registrare una costante flessione attestandosi al 4,44% del totale dei procedimenti instaurati nel 2005.

**Tav. 26 – CGPJ – Percentuale dei procedimenti in materia di lavoro rispetto al totale dei procedimenti incardinati - Anno 2005 – Spagna.**



Per quanto concerne la natura dei procedimenti è possibile osservare che il primato è detenuto dalle cause di risarcimento del danno (*asuntos de reclamacion de cantidad*). Se nel 1998 la predetta categoria rappresentava il 30,41% del totale dei procedimenti incardinati presso la Jurisdicion Social nel 2005 la percentuale saliva al 40,03%.

In seconda battuta si incontrano le cause relative alla sicurezza sociale (*asuntos de Seguridad Social*) che nel 2005 si attestano al 27,61% del totale. Quest'ultimo dato presenta una sensibile diminuzione rispetto al 1998 quando lo stessa tipologia di controversie rappresentavano il 34,78% dei procedimenti in materia di lavoro.

In coda troviamo le cause di licenziamento (*despidos*) che si attestano intorno al 20/23% mentre i *conflictos colectivos* hanno sempre rappresentato meno dell'1% dei procedimenti in entrata.

Tav. 23 – CGPJ – Movimento dei procedimenti in materia di lavoro – Anno 2003. Spagna.

	Movimiento de asuntos			Sentencias	Ejecución de Sentencias		
	Ingresados	Resueltos	En tramite al final del año		Registradas	Resueltas	En tramite al final del año
Jdos. de lo Social	308.748	280.270	112.695	164.204	56.108	52.119	40.329
Jdos. de lo Social de Ejecuciones	-	-	-	-	9.609	10.380	8.005
T.S.J. Sala Social	64.199	62.928	37.015	59.656	18	37	14
A.N. Sala Social	225	217	65	107	21	11	13
Tribunal Supremo: Sala 4ª	7.101	5.205	6.007	1.067	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>380.273</b>	<b>348.618</b>	<b>155.782</b>	<b>225.034</b>	<b>65.756</b>	<b>62.547</b>	<b>48.361</b>

Tav. 24 – CGPJ - Movimento dei procedimenti in materia di lavoro – evoluzione del fenomeno - Periodo 2002/2003. Spagna.

	Ingresados	Resueltos	En tramite al final del año	Sentencias	Autos
Jdos. de lo Social	-0,11%	7,93%	7,48%	1,23%	-
T.S.J. Sala Social	7,71%	-2,34%	4,09%	-1,53%	8,12%
A.N. Sala Social	-1,32%	-9,96%	-1,52%	17,58%	-33,75%
Tribunal Supremo: Sala 4ª	34,69%	2,58%	46,12%	0,00%	3,27%
<b>TOTAL</b>	<b>1,62%</b>	<b>5,83%</b>	<b>7,74%</b>	<b>0,49%</b>	<b>4,95%</b>

Tav. 25 – CGPJ – Durata media dei procedimenti in materia di lavoro – Periodo 1999/2003 - Spagna

	1999	2000	2001	2002	2003
Juzgados de lo Social	4,55	4,52	4,24	4,22	4,58

## La Francia

Anche il sistema giuridico francese, come quello di altri paesi di *civil law*, si caratterizza per la dicotomia tra giurisdizione civile e giurisdizione amministrativa.

Sono presenti due gradi di giudizio di merito ed una terza istanza limitata alle sole questioni di diritto.

Al vertice dell'ordine giudiziario è posta la corte di cassazione (*Cour de cassation*) mentre l'ordine amministrativo è sottoposto al controllo del consiglio di stato (*Conseil d'etat*).

Nei casi di conflitto di giurisdizione è competente il *Tribunal des conflits*.

In materia civile, la competenza, in primo grado, è divisa fra i *Tribunaux de grande instance (TGI)* e i *Tribunaux d'instance (TI)*.

Il *Tribunal de grande instance* ha competenza territoriale regionale estesa ai dipartimenti e limitata per valore a somme superiori ai 7.600 euro.

Il *Tribunal d'instance* è un tribunale monocratico che nel 1958 ha sostituito la soppressa giurisdizione del giudice di pace, esso ha competenza territoriale limitata al cantone e, quale "giudice del piccolo contenzioso", a cause di valore non superiore ai 7.600 euro.

La giurisdizione civile speciale è esercitata attraverso quattro tribunali competenti in materia di lavoro, sicurezza sociale, affitti rurali e commercio: il *Conseil de prud'hommes*, (Collegio dei probiviri - Tribunale del lavoro ha competenza a dirimere le controversie individuali tra datori di lavoro e lavoratori dipendenti) il *Tribunal des affaires de sécurité sociale*, (competente per le cause in materia di previdenza sociale, giudica le controversie tra le casse di previdenza sociale e i loro utenti) il *Tribunal paritaire de baux ruraux* (decide oltrechè sulle controversie sorte nell'ambito di affitti fondiari anche sulle controversie allo stesso demandate dal codice rurale e *latu sensu* in materia di lavoro, come ad esempio in materia di infortuni sul lavoro relativi allo svolgimento di attività rurali) ed il *Tribunal de commerce* (competente per le controversie di natura commerciale).

Le controversie in materia di pubblico impiego sono invece di competenza dei Tribunali amministrativi.

Il *Conseil de prud'hommes* si trova generalmente nel capoluogo del dipartimento o della circoscrizione (*canton*) ed è composto da giudici eletti che rappresentano in parti uguali i lavoratori e i datori di lavoro. Trattandosi di un Organo giudicante costituito da un eguale numero di consiglieri eletti dai datori di lavoro e consiglieri eletti dai lavoratori, in caso di parità dei voti la questione viene nuovamente decisa sotto la presidenza di un Pretore il quale assume la veste di giudice con voto determinante.

All'interno di ciascun Tribunale del lavoro sono presenti almeno 4 sezioni specializzate (industria; commercio e servizi commerciali; personale; attività diverse). Il Collegio, poi, decide in unica istanza – pertanto senza possibilità di impugnazione – sulle sole controversie di un determinato valore, stabilito dalla legge e rivalutato annualmente.

Il contenzioso riguardante le controversie collettive di lavoro appartiene alla competenza del Tribunale (TGI o TI a seconda della ripartizione territoriale ed al valore della controversia). Questa è la regola generale, a condizione che la controversia assoggettata alla cognizione del giudice non sia di natura puramente economica ma importi, invece, la soluzione di questioni di diritto.

All'interno del procedimento ordinario è prevista la possibilità di domandare un provvedimento d'urgenza (*référé*) a carattere provvisorio per la tutela del diritto controverso. Detta procedura, avanti al *Conseil de prud'hommes* si divide in due fasi: di conciliazione e di giudizio.

Nella fase di conciliazione le parti compaiono personalmente avanti l'Ufficio di conciliazione investito del compito di trovare un accordo condiviso dai soggetti in lite. Se l'accordo viene raggiunto lo stesso Ufficio ne certifica l'immediata esecuzione ed in difetto il processo verbale di conciliazione assume valore di titolo esecutivo. Se l'accordo non viene raggiunto, l'Ufficio di conciliazione ha il potere di ordinare la trasmissione di documenti al datore di lavoro, di concedere provvisoriamente nonchè di disporre qualsiasi tipo di attività istruttoria utile per la decisione. L'ufficio, se la controversia non è sufficientemente istruita, ha facoltà di designare uno o due consiglieri relatori che avranno il compito di completare la fase istruttoria e rendere così la causa matura per la decisione.

Passando ora ad analizzare i pochi dati a disposizione<sup>58</sup> è possibile evidenziare una situazione molto vicina a quella registrata nel medesimo periodo in Italia. Nei primi anni del 2000, infatti, il numero dei procedimenti instaurati di competenza del giudice del lavoro in Francia è di poco superiore al numero registrato in Italia.

Per ciò che concerne invece il numero delle pendenze nonchè l'efficacia della risposta di giustizia è facilmente osservabile la migliore situazione vissuta nel panorama francese dove le

<sup>58</sup> Statistiche giudiziarie del Ministère de la justice –. [www.stats.justice.gouv.fr](http://www.stats.justice.gouv.fr)

pendenze e la durata media dei procedimenti risultano essere circa la metà rispetto al dato fatto registrate dall'Italia.

Se infatti in Francia occorrono in media circa 11 mesi per la definizione di un giudizio, nello stesso periodo in Italia è necessario attendere circa due anni. (vds. *supra* tav. nn. 15 e 18).

**Tav. 26 - Ministère de la justice – Attività dei Conseil de prud'hommes - Periodo 2000 – 2001**

	2000	2001	Evol.
<b>Instances au fond</b>			
- Affaires nouvelles	164 039	171 293	+4,4%
- Affaires terminées	160 747	162 131	+ 0,9%
- Stock au 31/12	169 080	178 242	+ 5,4%
- Durée moyenne des affaires terminées	10,2	11,2	+ 9,8
- Référé	47 488	47 616	+ 0,3

Se il 2002 risulta caratterizzato da un incremento di 4.782 nuove cause rispetto all'anno precedente (+2,71%), tra il 2003 ed il 2004 si evidenzia una rilevante flessione (-5,03% nel 2003 e - 6,64% nel 2004) della domanda di giustizia con notevole beneficio in termini di smaltimento delle pendenze.

La contrazione della domanda di giustizia coinvolge anche la richiesta di provvedimenti provvisori che risultano essere pari al 8,76% in meno di quelli avanzati nel 2002.

Alla minore pressione non si accompagna però una maggiore risposta in termini di velocità di definizione dei procedimenti; se infatti nel 2002 occorrevoano circa 11 mesi per la definizione della controversia, nel 2004 doveva trascorrere più di un anno per la fine del contenzioso.

**Tav. 27 - Ministère de la justice – Attività dei Conseil de prud'hommes - Anno 2002**

	AFFAIRES NOUVELLES					AFFAIRES TERMINEES DONT DECISIONS AU FOND	DUREE MOYENNE (EN MOIS) (EVALUEE)
	SECTION AGRICULT.	SECTION COMMERCE	SECTION ACTIVITES DIVERSES	SECTION ENCADREM.	SECTION INDUSTRIE		
PROCEDURES ORDINAIRES	176 075	2 736	56 510	43 670	29 243	43 916	
REFERES							
	167 840					87 317	11,3
	49 912					21 579	1,3

**Tav. 28 - Ministère de la justice – Attività dei Conseil de prud'hommes - Anno 2004**

	Affaires nouvelles					Affaires terminées	Dont décisions au fond	Durée moyenne (en mois)	Stocks d'aff. en cours (hors référé) au 31/12/2004	
	Section agriculture	Section commerce	Section activités diverses	Section encadre- ment	Section industrie					
Procédures ordinaires	164 392	3 143	56 635	35 270	27 731	41 613	166 794	83 429	12,4	167 294
Référés	44 008						43 443	18 057		

Scendendo nel dettaglio<sup>59</sup> è possibile riscontrare che nel 2004 il 44,8% delle istanze presentata presso il Conseil de prud'hommes, nonché il 55,7% delle richieste di provvedimenti provvisori (*référé*) si sono concluse senza l'esame della domanda principale.

Le azioni intraprese avanti al Conseil de prud'hommes si concludono, per la maggior parte, con esito favorevole. Il 39,7% sono totalmente o parzialmente accolte, ed il 23,33% si concludono con l'accordo delle parti; rilevante è anche il numero delle istanze rigettate (22,7%) nonché di quelle abbandonate(14,3%).

<sup>59</sup> Vds Ministère de la justice, *Bulletin d'information statistique* n. 87, *Le sort des demandes prud'homales en 2004*, Aprile 2006

In termini di durata la strada più vantaggiosa per l'istante rimane, naturalmente, la conciliazione. Le controversie concluse con l'accordo sono durate mediamente 6,6 mesi a fronte dei 14,5 mesi necessari per la conclusione di una lite con giudizio favorevole per l'attore.

**Tav. 29 - Ministère de la justice – Répertoire général civil –  
Risultati delle domande introdotte davanti ai Conseil de prud'hommes - Anno 2004**

	Fond		Référé	
	Nombre	Durée	Nombre	Durée
Toutes décisions*	150869	12,1	41090	1,5
Décisions ne statuant pas sur la demande	67636	8,9	22878	1,4
Acte de procédure impliquant un accord des parties	35171	6,6	9188	1,1
Désistement	16036	9,2	5824	1,2
Conciliation	14200	3,0	1262	0,9
Retrait du rôle à la demande des parties	2984	8,9	1388	1,2
Homologation d'un accord	1899	9,2	359	1,4
Acquiescement à la demande	52	3,9	355	0,9
Acte de procédure n'impliquant pas un accord des parties	30256	11,4	13077	1,6
Radiation	21576	12,6	6983	1,5
Caducité	6362	6,5	1491	1,5
Non lieu à référé	-	-	2353	1,6
Incompétence	1514	12,7	1593	1,5
Irrecevabilité	802	14,7	657	1,8
Nullité de l'assignation	2	28,7	-	-
Autres incidents d'instance**	2209	10,1	613	1,5
Décisions statuant sur la demande	83233	14,7	18212	1,5
Acceptation	59827	14,5	14700	1,5
Totale	12826	12,8	nd	nd
Partielle	47001	14,9	nd	nd
Rejet	23406	15,2	3512	1,8

\* hors jonctions et décisions sur demandes en interprétation, en omission de statuer ou en rectification  
\*\* notamment péremption, interruption de l'instance, renvoi à une autre juridiction

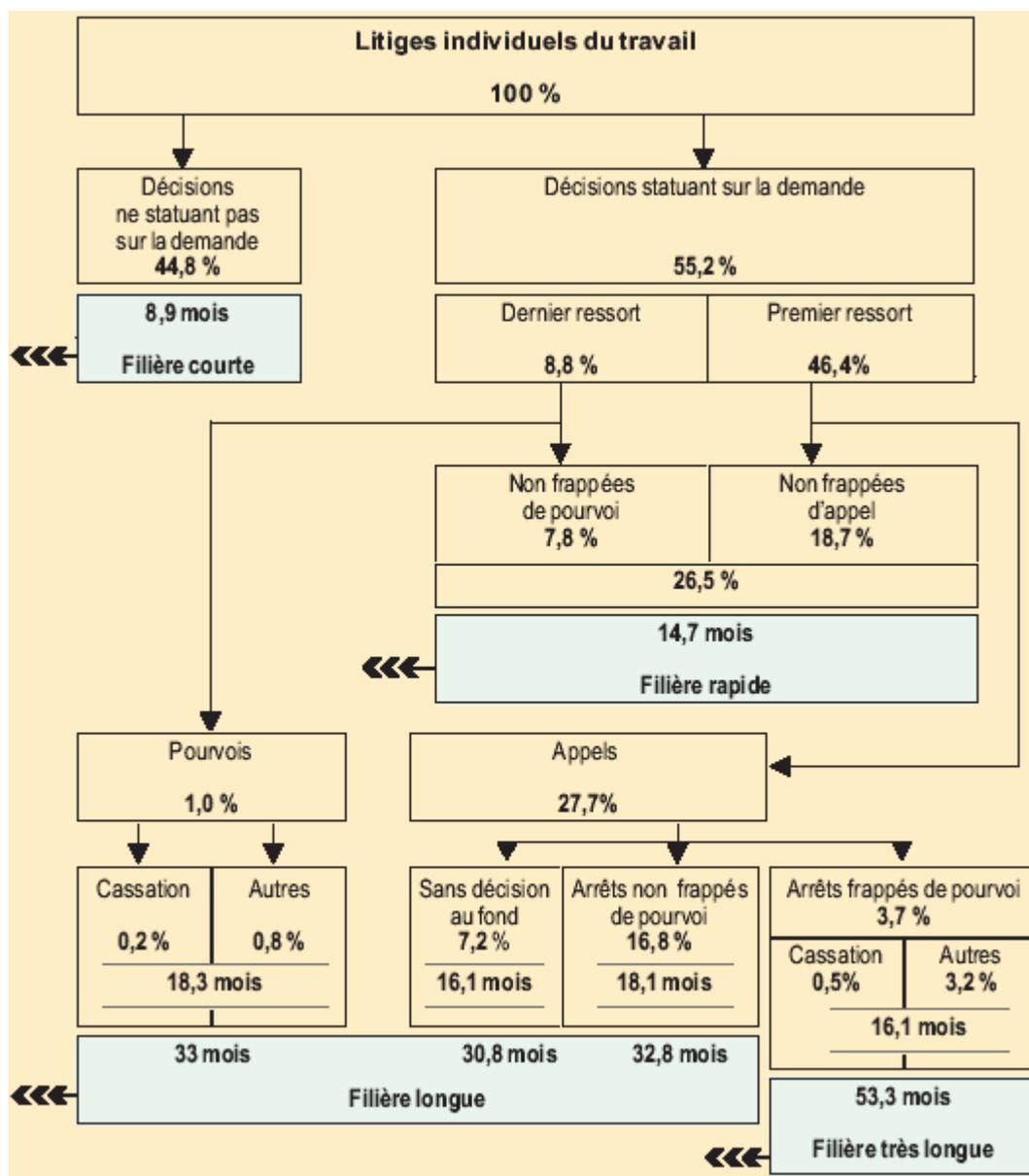
La percentuale di ricorsi in appello contro le pronunce del Conseil de prud'hommes è piuttosto elevata: 59,7 nel 2003 anche se in leggero calo rispetto al 2002 (62,3%).

Seguendo il percorso di 100 ricorsi in materia di lavoro è possibile distinguere quattro filoni: la maggior parte di questi (44,8 %) avrà una durata estremamente rapida (8,9 mesi) esaurendosi nella maggior parte dei casi senza l'esame della domanda principale.

Per un po' più di un quarto dei predetti ricorsi è possibile osservare una modalità di conclusione abbastanza veloce (14,7 mesi) attraverso un giudizio che non sarà oggetto di alcun ricorso. Un altro quarto avrà vita più lunga (33 mesi) in quanto saranno oggetto di impugnazione.

Infine per il 3,7 % delle istanze sarà possibile conoscere l'esito della domanda solamente dopo 53,3 mesi passando i suddetti ricorsi avanti la Corte d'appello e per il giudizio di Cassazione.

Tav. 30 - Ministère de la justice – Répertoire général civil –  
 Sorte dei procedimenti introdotti avanti al ai Conseil de prud'hommes - Anno 2004



### La Germania

La giurisdizione civile ordinaria tedesca, per ciò che concerne la competenza, è ripartita tra i seguenti organi:

- gli *amtsgerichte* sono corti locali paragonabili alle sopresse preture italiane con competenza sulle controversie minori, il cui valore non ecceda i 5.113 euro, e in materia di diritto di famiglia. Sulle sentenze pronunciate in primo grado dall'*amtsgericht*, emanate nell'ambito della sua competenza sulle controversie di modico valore, decide la sezione d'appello del *landgericht*, e non è previsto in tal caso nessun ulteriore mezzo di impugnazione;
- i *landgerichte* sono tribunali regionali con competenza in primo grado su tutte le materie civili e commerciali che non rientrano nella competenza delle corti locali (*amtsgerichte*).

In grado di appello i *landgerichte* giudicano, attraverso apposite sezioni di appello, sui ricorsi proposti contro le decisioni rese dalle corti locali. Le decisioni di questa giurisdizione sono appellabili davanti all'*oberlandesgericht* e impugnabili per revisione presso il *bundesgerichtshof*;

- gli *oberlandesgerichte* sono corti di appello regionali. In materia civile, esse giudicano esclusivamente quali corti di seconda istanza.
- al vertice del sistema giurisdizionale troviamo il *bundesgerichtshof*. E' la corte federale di giustizia competente, in materia civile e penale, in via di revisione. Essa è unica a livello federale.

Nel sistema giuridico tedesco, accanto alla giurisdizione ordinaria (civile e penale) troviamo, quali giurisdizioni speciali, la giurisdizione amministrativa generale, giurisdizione finanziaria, giurisdizione sociale e la giurisdizione del lavoro.

Per quello che qui interessa, la giurisdizione sociale rappresenta uno dei due segmenti della giurisdizione amministrativa speciale. Vi operano 69 tribunali per gli affari sociali (*sozialgerichte*), 16 tribunali regionali di secondo grado per gli affari sociali (*landessozialgerichte*) e una corte federale per gli affari sociali (*bundessozialgericht*).

La giurisdizione in oggetto è competente in materia di assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, pensionistiche e di malattia.

Nel sistema giudiziario tedesco è infine presente, quale unica effettiva giurisdizione speciale civile, quella in materia di lavoro, ripartita, come la ordinaria, in tre gradi di giudizio. L'appello delle sentenze pronunciate in primo grado dai 124 *arbeitsgerichte* (tribunali del lavoro) presenti sul territorio è promosso davanti ai *landesarbeitsgerichte* (corti d'appello regionali in materia di lavoro, in numero di 19) e l'eventuale ricorso per revisione è proponibile di fronte al *bundesarbeitsgericht* (Corte federale specializzata in materia di lavoro).

La giurisdizione del lavoro costituisce un ramo autonomo dell'organizzazione giudiziaria sia dal punto di vista funzionale che strutturale. Essa comprende nel proprio ambito di competenza tutte le controversie derivanti da contratti di lavoro sia individuali che collettivi.

Caratteristica distintiva della giurisdizione del lavoro è la partecipazione di giudici "laici" in ogni istanza di giudizio. I tribunali del lavoro ed i tribunali regionali del lavoro giudicano nella composizione di due giudici laici e di un giudice togato che presiede il collegio. Il tribunale federale del lavoro giudica, in ciascuna singola sezione, in presenza di tre giudici togati e di due laici, giudica a sezioni riunite con un collegio formato da sei giudici togati e da quattro membri non togati. Da notare la prevalenza numerica dei componenti laici rispetto ai giudici professionali nei primi due gradi di giudizio e la prevalenza numerica dei giudici togati nell'istanza di revisione.

Le statistiche elaborate dal Ministero Federale del Lavoro, competente per la gestione della Corte Federale del Lavoro (mentre nei singoli Länder, la competenza varia tra il Ministero del Lavoro ed il Ministero della Giustizia), mostrano un livello di litigiosità di gran lunga superiore rispetto a quello registrato in Italia (167.239 procedimenti sopravvenuti nel 2004).

Ciò che colpisce è inoltre la grande differenza esistente fra il numero delle controversie pendenti in Italia e quello fatto registrare in Germania; anche in presenza di un numero decisamente maggiore di nuovi procedimenti l'efficienza, in termini di risposta di giustizia appare nettamente migliore rispetto al dato registrato in Italia. Infatti il numero dei procedimenti pendenti in Germania non superano mai le 200.000 unità a fronte del dato registrato in Italia che vede, dal 2000, pendenze mai inferiori ai 300.000 procedimenti.

Nel corso del 2006 vengono registrati in primo grado 614.572 procedimenti pendenti in materia di lavoro (96.119 in meno rispetto al 2005), di cui 146.765 rappresentano il peso delle controversie non risolte nel 2005 (*Unerledigte Klagen am Jahresanfang*).

Di queste ben 460.747 sono state promosse da lavoratori o dalle organizzazioni sindacali (*Arbeitnehmer, Gewerkschaften, Betriebsräte*) mentre solo 6.884, e pertanto meno del 2% del

totale dai datori di lavoro o dalle associazioni di categoria (*Arbeitgeber und ihre Organisationen*).

**Tav. 35 – Bundesministerium für Arbeit und Soziales -  
– Attività delle Corti in materia di lavoro -  
- Anni 2005- 2006 -**

Anhängige Verfahren JA = Jahresanfang	Verfahren	
	insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr
<b>Urteilsverfahren</b>		
Unerledigte Klagen am JA	146.765	-40.410
Eingereichte Klagen	467.807	-55.709
davon durch:		
Arbeitnehmer, Gewerkschaften, Betriebsräte	460.747	-52.668
Arbeitgeber und ihre Organisationen	6.884	-3.003
Länder (§ 25 HAG und § 14 MindArbBG)	176	-38
Klagen (11/12) insgesamt	614.572	-96.119

Riguardo al modo in cui dette controversie vengono affrontate e risolte possiamo notare che solamente un numero esiguo di queste (36.892) segue la via del contenzioso ordinario (*durch streitiges Urteil*) dal momento che ben 47.623 vengono risolte attraverso riti alternativi (*durch sonstiges Urteil*)

Il numero più consistente dei processi (249.065) termina, invece, senza un provvedimento giurisdizionale (*durch Vergleich*) ovvero con una conciliazione: sono i procedimenti contro i licenziamenti che nella stragrande maggioranza dei casi si concludono con il pagamento di una “buona uscita” (*Abfindung*) e conseguente rinuncia al posto di lavoro.

**Tav. 36 - Bundesministerium für Arbeit und Soziales –  
- Tipologia dei provvedimenti -  
- Anni 2005-2006 -**

Erledigte Klagen	476.906	-86.967
darunter:		
Zulassung der Berufung (§ 64 Abs. 3 ArbGG)	2.059	-223
Nach Art der Erledigung:		
durch streitiges Urteil	36.892	-5.200
durch sonstiges Urteil	47.623	-13.983
durch Vergleich	249.065	-44.198
auf andere Weise	143.326	-23.586

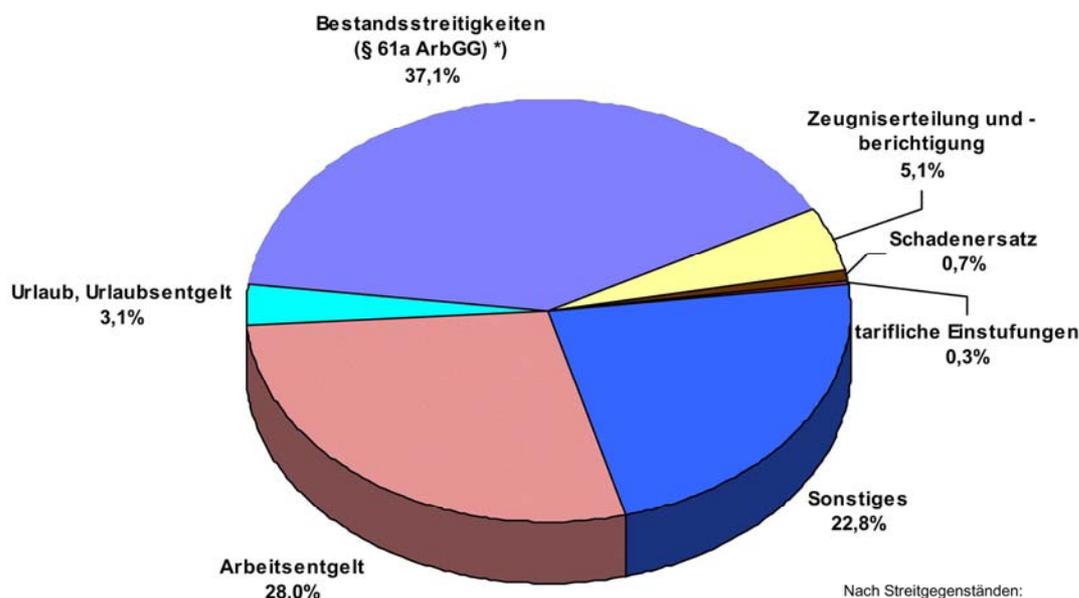
Per ciò che concerne invece il contenuto della domanda di giustizia è possibile evidenziare come il maggior numero di cause abbia ad oggetto i licenziamenti (*Bestandsstreitigkeiten*). Queste ultime, insieme ai contenziosi in materia di retribuzione del lavoro (*Arbeitsentgelt*), o di retribuzione delle ferie (*Urlaub, Urlaubsentgelt*) rappresentano circa il 70% delle domande.

Anche in questo caso è opportuno evidenziare l’enorme diversità esistente con l’Italia dove nella stragrande maggioranza dei casi la domanda rivolta all’autorità giudiziaria è diretta al riconoscimento di emolumenti di varia natura (Vds. Tav 22 *supra*).

Solamente il 5,1% dei procedimenti riguardano le impugnazioni sul contenuto o la richiesta di rilascio dei certificati (*Zeugniserstellung und berichtigung*) che il datore di lavoro è tenuto a predisporre in quanto necessari al lavoratore sia per l’inserimento in una nuova realtà lavorativa che ai fini previdenziali; detti certificati contengono infatti gli elementi essenziali del rapporto di lavoro prestato (mansioni, retribuzioni, rapporto di servizio, contributi etc).

Di ridottissime dimensioni (rispettivamente lo 0,7% e lo 0,3%) appaiono le domande relative al risarcimento dei danni (*Schadenersatz*) e quelle aventi ad oggetto le professioni per le quali la legge ha previsto un sistema di tariffe (*Tarifliche Einstufungen*).

Tav. 37 - Bundesministerium für Arbeit und Soziales –  
 - Oggetto dei diritti controversi -  
 - Anno 2006 -



Anni 2006-2005

Nach Streitgegenständen:		
Arbeitsentgelt	170.588	-18.133
Urlaub, Urlaubsentgelt	18.867	387
Bestandsstreitigkeiten (§ 61a ArbGG) *)	244.419	-63.672
darunter Kündigungen	231.588	-61.358
Zeugniserteilung und -berichtigung	30.817	-1.471
Schadenersatz	4.541	-851
tarifliche Einstufungen	1.735	-333
Sonstiges	138.704	-15.772

Anche rispetto alla durata dei procedimenti, volgendo cioè lo sguardo all'efficienza del sistema nel fornire una risposta giurisdizionale in tempi "accettabili", è possibile notare l'enorme differenza esistente nell'amministrazione della giustizia in Germania rispetto al dato registrato in Italia.

Prendendo infatti ad esempio la tipologia di procedimenti numericamente più consistente (quella dei licenziamenti – *Bestandsstreitigkeiten*) notiamo che solamente per 6.811 procedimenti, pertanto unicamente nel 2,80 % dei casi, sia necessario più di un anno per arrivare alla definizione degli stessi

Anni 2006-2005

Nach Dauer des Verfahrens:		
Bei Bestandsstreitigkeiten (§ 61a ArbGG):		
bis zu einem Monat	65.308	-11.892
über 1 bis 3 Monate	97.258	-25.020
über 3 bis 6 Monate	46.090	-12.844
über 6 bis 12 Monate	27.261	-10.299
über 12 Monate	6.811	-2.091

E' evidente come il dato tedesco sia in linea con quello rilevato negli altri due Paesi oggetto del nostro studio (circa 5 mesi in Spagna e tra gli 8 ed i 9 mesi in Francia), e come lo stesso sia ben lontano dagli oltre due anni necessari nel 44,7% dei casi per la definizione di un procedimento in primo grado in Italia.

Anche il tasso di impugnazioni avverso i provvedimenti emessi in primo grado appare di gran lunga inferiore rispetto a quello registrato in Italia.

Nel 2006 infatti risultano pendenti 33.130 impugnazioni avverso le decisioni di primo grado; di questi solamente 20.793 sono stati iscritti nel 2006 (i restanti 12.337 procedimenti risultavano pendenti dall'anno precedente).

Anni 2006-2005

Berufungsverfahren		
Unerledigte Berufungen am JA	12.337	-573
Eingereichte Berufungen	20.793	-2.580
Berufungen insgesamt	33.130	-3.153

E' evidente come ben lontani siano questi dati da quelli registrati in Italia dove nel 2004 sono stati iscritti, in secondo grado 24.402 nuovi procedimenti e, le pendenze alla fine dell'anno hanno raggiunto le 51.969.



## **SECONDA PARTE**



## Premessa

L'ampio dibattito, sviluppatosi all'interno della CGIL, e incentrato sulla necessità di "superare la visione che attribuisce un primato assoluto alla tutela collettiva e sottovaluta quella individuale, che si esprime nel sistema dei servizi", trova nell'archivio "LiveLink-Contratti Vertenze" una prima, adeguata risposta.

LiveLink è un sistema di gestione in rete di tutte le attività degli uffici vertenze, già attivo in molte Camere del Lavoro della CGIL. Attraverso di esso, è possibile analizzare l'attività quotidianamente svolta dagli uffici vertenze e di avere una serie di informazioni utili ai fini di un'analisi completa relativamente all'andamento del mercato del lavoro e, in questo caso in particolare, conoscere i livelli di litigiosità cui sono obbligati i lavoratori per vedere riconosciuti i loro diritti.

Esaminati rapidamente, nella prima parte di questo scritto, i profili relativi alla evoluzione normativa e quantitativa della composizione dei conflitti di lavoro, si passa ora ad analizzare, sulla base dei dati forniti dall'archivio LiveLink, quelli più interni, che emergono dalla quotidiana attività degli uffici vertenze e legali della CGIL. In quest'ottica, la seconda parte della ricerca, verterà, attraverso il supporto della statistica, sull'intero procedimento vertenziale, dal repentino esplodere della tensione ed immediata adesione ad esso da parte dei soggetti, fino alla possibile fase conclusiva dell'accordo, raggiunto dai soggetti stessi attraverso l'intervento degli uffici vertenze della CGIL.

A questo fine, prima di passare alla analisi dei dati forniti dal sistema *LiveLink*, si rende necessaria una breve descrizione delle strutture in cui tale sistema è inserito: gli uffici vertenze e legali della CGIL. Si passerà poi a descrivere il sistema *LiveLink*, il suo funzionamento e le potenzialità di cui è dotato. Verranno successivamente analizzati i dati che il sistema informatico, attraverso opportune "interrogazioni" del ricercatore, è in grado di fornire. Infine, si tenteranno alcune ipotesi interpretative sulla base dei dati emersi.



## Capitolo 1

# IL SISTEMA SERVIZI E L'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI VERTENZE E LEGALI DELLA CGIL

*Antonio Licchetta e Francesco D'Alessandro*

All'art. 13 dello statuto della Cgil sono descritte le funzioni delle strutture di servizio dell'organizzazione. In particolare si dice che "il sistema dei servizi rappresenta una funzione strategica del sindacato generale e uno strumento indispensabile per realizzare le finalità istituzionali della Confederazione". Inoltre è indicata la finalità dell'attività del sistema servizi, cioè quella di "contribuire, con pari dignità, alla realizzazione della strategia dei diritti e della solidarietà, ponendo al centro la dimensione della persona". Non è questa la sede per descrivere l'intera rete dei servizi e di tutela individuale della Cgil.

Del resto non mancano studi e documenti che si occupano di descrivere la struttura e le funzioni dei centri di servizio INCA, CAAF, Servizi orientamento al lavoro (S.O.L.) Uffici vertenze e altre attività<sup>60</sup>. Il richiamo alla norma statutaria serve ad inquadrare il ruolo attribuito alle attività di servizio della Cgil, in particolare agli uffici vertenze e legali, all'interno dell'organizzazione Cgil e in rapporto con l'iniziativa più generale del sindacato. Un ruolo, quello dei servizi, che è divenuto negli ultimi anni sempre più centrale e strategico per la difesa e l'esigibilità dei diritti in un mondo del lavoro in continua trasformazione.

Si possono qui indicare brevemente i passaggi fondamentali e gli atti formali che hanno contraddistinto il processo di riorganizzazione del sistema delle tutele individuali della Cgil per poi descrivere in modo schematico l'organizzazione e la struttura, le attività e le competenze degli uffici vertenze e legali della Cgil.

### **Il sistema dei servizi**

La Cgil, particolarmente dal suo XII° Congresso, ha assunto la strategia dei diritti di cittadinanza sociale e avviato un processo che ha portato per tappe successive a rafforzare l'azione d'integrazione fra attività di tutela (collettiva e individuale), servizi e funzioni di rappresentanza. I primi atti di questo processo sono rinvenibili nel congresso del 1991 che ha introdotto per la prima volta il concetto di servizio.

Si abbandonò per sempre la concezione entistica e separata degli istituti di assistenza della Cgil, presente in tutti gli statuti precedenti. La norma statutaria verrà modificata: "in relazione ai bisogni di tutela espressi dalle persone, le Camere del lavoro dovranno organizzare servizi polivalenti". Con l'ultima Conferenza Organizzazione, nel 1993, si introduce il rapporto tutela individuale – rappresentanza. Testualmente "l'erogazione dei servizi agli iscritti, ai lavoratori, ai cittadini deve essere concepita come una vera funzione strategica della rappresentanza oggi e domani".

Nel 1996 il Seminario nazionale sui servizi e il XIII° congresso della Cgil hanno continuato il percorso per rendere il sistema delle tutele individuali parte integrante del sistema di rappresentanza. Nel Congresso del 1996 la Cgil assume i diritti

---

<sup>60</sup> Per una ricognizione dei servizi della Cgil Cfr S. Leonardi, *Rappresentanza sindacale e tutela individuale: una ricognizione del sistema dei servizi della Cgil*, in Assistenza sociale, n. 2, 1999; inoltre Cgil, *Carta dei servizi 2007*.

individuali di cittadinanza sociale, come obiettivo prioritario della propria azione e ritiene fondamentale nell'idea di riforma organizzativa, lavorare nella direzione del decentramento delle strutture per creare una rete diffusa che sappia cogliere nel territorio le nuove istanze del lavoro e della società.

Obiettivo di queste prime risoluzioni organizzative è stato quello di far assumere alle funzioni di servizio e di tutela individuale degli interessi, un ruolo decisamente più strategico che nel passato, da affermare in maniera complementare e paritetica rispetto a quello incentrato sulla rappresentanza sociale degli interessi collettivi. Lo scopo è quello di incentivare la partecipazione e recuperare ed accrescere la propria rappresentanza nelle mutate condizioni sociali e di lavoro che investono ad ogni livello la tradizionale base di riferimento del sindacato confederale.

Le radicali trasformazioni del mondo del lavoro, il passaggio dal modello produttivo fordista ad un sistema di produzione disarticolato e parcellizzato, i cambiamenti avvenuti nello stato sociale e nel mercato del lavoro, le nuove forme di emarginazione sociale, il numero sempre più crescente di disoccupati, di espulsi dal mercato del lavoro, di migranti hanno comportato mutamenti radicali nella struttura degli interessi e nelle modalità della loro rappresentanza.

L'azione sindacale ha incontrato così difficoltà crescenti e ha cercato, anche se con una certa fatica, risposte nuove alla forte domanda di tutele individuali provenienti dai lavoratori e dai cittadini. Queste si sono tradotte spesso nella creazione di nuovi servizi. Accanto alle attività storiche di patronato e d'assistenza vertenziale e legale sono cresciuti i servizi fiscali, quelli per i giovani in cerca di prima occupazione, per l'handicap, per gli immigrati. È cresciuta l'attenzione verso gli incentivi selettivi all'iscrizione sindacale, ritenuti sempre più importanti nel momento in cui l'azione collettiva entrava in difficoltà. Da questo quadro analitico, sommariamente tracciato, prende le mosse il dibattito della Cgil sui servizi.

È soprattutto durante la prima Conferenza nazionale dei servizi della Cgil, tenutasi a Fiuggi nel novembre – dicembre 1999 che il progetto d'integrazione tra le attività di tutela individuale, servizi e funzioni di rappresentanza collettiva ebbe piena attuazione. A Fiuggi la conferenza nazionale tradusse in termini politici il dettato dell'art. 13 dello Statuto nazionale. e individuò nella creazione di un vero e proprio *sistema* dei servizi lo strumento essenziale per concretizzare la scelta politica di fondo.

La Conferenza dei servizi di Fiuggi pose al centro una serie di questioni

- la centralità del territorio come luogo delle nuove domande di tutela e rappresentanza;
- la necessità di attuare un reinsediamento sul territorio dell'organizzazione in funzione dei cambiamenti sociali, demografici ed economici;
- la centralità della dimensione confederale;
- l'esigibilità individuale dei diritti e la loro concreta realizzazione.

Il documento finale, approvato all'unanimità, aveva indicato un modello organizzativo nazionale dei servizi in grado di rispondere a quattro aree di attività<sup>61</sup>:

- 1) l'Istituto nazionale confederale d'assistenza (Inca);
- 2) l'assistenza fiscale (Caaf);
- 3) i servizi per il lavoro (disoccupati e stranieri);
- 4) l'area dei servizi vertenziali e legali.

La Conferenza assumeva il modello del coordinamento a livello nazionale quale opportuno strumento per promuovere il concetto di integrazione fra i servizi, precisandone ruolo e funzioni. Il Coordinamento nazionale ha, sulla base dei mandati congressuali e delle decisioni del Comitato direttivo della Cgil, il compito di

---

<sup>61</sup> Cfr. gli atti della Conferenza in Cgil, *Il sistema dei servizi della Cgil: 1 Conferenza nazionale, Fiuggi, 29-30 novembre-1. dicembre 1999*, Roma, Ediesse, 2000.

direzione operativa, indirizzo, controllo del sistema dei servizi. Ad esso fanno riferimento i coordinamenti o le strutture di riferimento delle singole attività di tutela, nelle forme e con il ruolo che sarà indicato nel Coordinamento nazionale. A livello nazionale, la responsabilità politica sulle attività di tutela individuale e di servizio, spetta alla segreteria confederale che ha la facoltà di definire le forme con le quali dar corpo alle quattro aree di attività, garantendo le necessarie sinergie con i dipartimenti della Cgil nazionale impegnati sia nell'azione politica sia in quella organizzativa. Inoltre si attribuiva a 4 coordinatori la responsabilità dell'attività di ogni area di riferimento .

Tali obiettivi hanno trovato compiuta precisazione nell'ultimo congresso (XV°) della Cgil svoltosi a Rimini nel marzo dello scorso anno. Il cambiamento del quadro normativo, le modifiche introdotte con la legge n. 30/03 e il successivo d.lgs. n. 276/03 di attuazione, hanno favorito la scomposizione delle tipologie contrattuali e la coesistenza di contratti individuali diversificati all'interno del medesimo contesto produttivo, rendendo ancora più necessario integrare gli strumenti classici della tutela sindacale con supporti come la tutela vertenziale e legale.

Nei documenti congressuali sono descritti gli indirizzi dell'organizzazione per rendere ancora più stringente il legame tra le azioni di tutela collettiva e quelle individuali. Il nuovo modello prevede "momenti periodici specifici di partecipazione degli operatori del sistema dei servizi, con il fine di coinvolgerli negli indirizzi politici, organizzativi e gestionali decisi dagli organismi dirigenti" (tesi 10). Dunque si rendono necessarie maggiori sinergie tra i servizi e tra questi e le responsabilità politiche ai diversi livelli dell'organizzazione. Ma vi è un altro obiettivo rilevante: il sistema servizi diventa "parte integrante" dell'azione sindacale e "concorre con *pari dignità* alla realizzazione delle finalità e strategie complessive della Cgil" (art. 13 Statuto)

Non si tratta più di una semplice *integrazione funzionale* fra attività di tutela individuale e collettiva, ma si conferisce alla tutela individuale un ruolo strategico nella costruzione della rappresentanza sociale dell'organizzazione. Si supera definitivamente la visione che attribuisce un primato assoluto alla tutela collettiva; la tutela individuale diventa essa stessa azione sindacale di tutela e non realizza più solamente la semplice funzione di supporto alla rappresentanza collettiva.

La complementarità tra le funzioni collettive della rappresentanza e della contrattazione e le attività di tutela individuale non viene comunque meno. In tale ambito "la tutela vertenziale e legale, previdenziale e medico legale deve rinsaldare il rapporto con le categorie e le scelte contrattuali, costituendo stabili punti di riferimento". L'art. 16 dello Statuto affida al Comitato Direttivo di deliberare la costituzione del Coordinamento del sistema dei servizi, fissandone i compiti.

Nel corso della settimana tra il 27 giugno e il 4 luglio 2007 tutte le camere del lavoro hanno dedicato una giornata alla riflessione sulle tutele e sulla promozione dei diritti individuali. L'appuntamento della giornata della tutela individuale si ripeterà tutti gli anni a conferma della volontà della Cgil di rivolgere la massima attenzione ai bisogni delle persone e alle attese di tutela di chi si rivolge al sindacato.

Un ulteriore passo verso la confederalizzazione dei servizi è stato fatto con la recente scelta di integrare il sistema servizi nel Dipartimento Organizzazione: un segnale forte in favore dell'integrazione delle tutele e coerente con l'idea di fondo che tra attività di rappresentanza e attività di tutela deve esserci complementarità.

I nodi da sciogliere nella prossima conferenza di organizzazione sono comunque ancora molti e permane fortemente l'esigenza di realizzare una vera logica di sistema per l'integrazione tra sindacato dei contratti e dei servizi<sup>62</sup>.

### **- L'organizzazione e le attività degli uffici vertenze e legali**

In questo paragrafo si intende descrivere brevemente l'organizzazione, la struttura, le attività e le competenze degli uffici vertenze e legali della Cgil. Per questo fine ci siamo avvalsi di colloqui svolti con il coordinatore nazionale degli uffici vertenze e legali, Enrico Moroni, e con alcuni responsabili degli uffici territoriali<sup>63</sup>.

I servizi offerti dagli uffici vertenze e legali si sostanziano nell'assistenza e nella tutela dei diritti che derivano dai contratti collettivi di lavoro sia pubblici che privati, dalla contrattazione regionale e provinciale e dalla legislazione sul lavoro. Tra i principali servizi di natura tecnico – contrattuale vi sono il controllo della busta paga e dei prospetti di liquidazione del tfr, assistenza tecnica ai lavoratori e agli uffici legali durante le procedure concorsuali e fallimentari e durante l'eventuale contenzioso verso terzi nel caso di vertenze individuali e collettive relative al recupero di spettanze per inadempienze contrattuali.

Nello Statuto della Cgil non si trova menzione dell'organizzazione e della struttura degli uffici vertenze e legali ed in genere di tutte le strutture del sistema servizi. L'art. 13 dello Statuto, mentre definisce il ruolo strategico del sistema dei servizi della Cgil "per realizzare le finalità istituzionali della Confederazione", si limita ad affermare che l'esercizio dell'indirizzo e del controllo delle attività dei servizi spettano al Direttivo nazionale della Cgil e ai Comitati direttivi regionali e territoriali. Inoltre, non vi sono per gli uffici vertenze, come per le altre strutture dei servizi, leggi o regolamenti interni che ne disciplinino le funzioni.

L'attività degli uffici si è sviluppata nel corso degli anni attraverso modelli organizzativi differenziati, separati tra loro e senza un preciso coordinamento. I servizi sono stati erogati da una pluralità di soggetti (uffici vertenze orizzontali, verticali, associazioni) incapaci di comunicare tra di loro.

La situazione attuale è frutto di un modello organizzativo affermatosi dopo le scelte della Conferenza dei servizi di Fiuggi e che in questi anni si è ampliato e rafforzato. La fase sperimentale di tale modello ha ricevuto piena legittimazione ed attuazione attraverso azioni tese a stabilire regole omogenee che valessero per l'intera attività legale e vertenziale sul territorio nazionale.

Nonostante il continuo coordinamento delle attività non esiste tuttora una struttura di organizzazione degli uffici vertenze uguale in tutta Italia. Gli sportelli degli Uffici Vertenze e legali della Cgil sono 363 dislocati su tutto il territorio nazionale<sup>64</sup>. Forme di coordinamento regionale esistono solo in alcune regioni, soprattutto del nord Italia. I coordinamenti regionali sono diretti da un coordinatore regionale e, nelle città più strutturate, è presente un coordinatore provinciale, con un certo numero di vertenzieri a livello provinciale. Dove sono presenti, i coordinamenti giuridici e vertenziali regionali coordinano il lavoro degli uffici vertenze legali camerali e zonali all'interno della regione. I coordinamenti regionali fanno riferimento al coordinatore nazionale degli uffici vertenze ed ai comitati direttivi regionali e territoriali della Cgil. Il

---

<sup>62</sup> Cfr l'intervento del Presidente dell'INCA, Raffaele Minelli, *Per una tutela a tutto campo*, in *Rassegna Sindacale*, n. 21, 2007, p. 6.

<sup>63</sup> L'intervista ad Enrico Moroni è riportata in appendice.

<sup>64</sup> I dati sono tratti da Cgil, *Atlante delle tutele e dei servizi. Attività, sedi e risorse*, Roma 2006.

coordinatore nazionale a sua volta fa riferimento al coordinamento nazionale dei servizi.

Il modello organizzativo che si intende raggiungere è quello di avere in ogni regione un coordinatore regionale che possa svolgere una funzione di supporto informativo e di indirizzo per gli uffici vertenze territoriali.

Ciò porterà ad un adeguamento degli strumenti necessari ad elevare la qualità delle prestazioni e ad una diversa modalità organizzativa in ambito regionale tesa a superare sia la disomogeneità degli interventi che il diverso modello organizzativo nei territori.

Molto in questo senso è stato compiuto negli ultimi anni attraverso una pluralità di interventi che hanno riguardato la individuazione e la nomina dei responsabili di Coordinamenti regionali e di referenti territoriali dove non erano presenti.

Per quanto riguarda il rapporto con i legali sono state introdotte regole omogenee per i legali di riferimento ed i responsabili degli uffici vertenze attraverso la costituzione di coordinamenti giuridici e vertenziali regionali con il compito di coordinare il lavoro degli uffici vertenze legali camerale e zonali all'interno della regione. Si è provveduto, inoltre, all'introduzione di albi regionali dei legali, al reinsediamento di legali nei territori attraverso la costituzione dei coordinamenti dei legali territoriali, alla composizione del Coordinamento Regionale dei Legali di diretta emanazione dei responsabili dei collettivi territoriali.

Sul versante gestionale dei dati degli uffici si è data piena implementazione al sistema informatico LiveLink – ContrattiVertenze che, grazie ad una banca dati sempre aggiornata, ha favorito una forte omogeneizzazione tra gli operatori rispetto alla gestione delle procedure informatiche e delle pratiche.

L'obiettivo di garantire l'esigibilità dei diritti contrattuali e di cittadinanza viene esercitato in ogni ufficio da funzionari che hanno particolari competenze sulle materie contrattuali e sul diritto del lavoro. Gli operatori impiegati sono 538, 267 donne e 271 uomini.

L'attività dei responsabili e degli operatori ha registrato profondi cambiamenti dovuti sia alla diversa caratterizzazione degli utenti che avanzano richieste di tutela, che alla tipologia delle vertenze determinate dalle mutate condizioni normative e di lavoro, riguardando ormai anche il pubblico impiego. Ciò ha comportato, per gli uffici vertenze, un aumento delle richieste di tutela individuale.

Il consistente incremento, sia in termini qualitativi che quantitativi di tale richiesta, ha aperto una serie di questioni che hanno investito in maniera caotica gli uffici vertenze.

Tale problema è già stato parzialmente e con successo affrontato attraverso un rafforzamento degli stessi uffici, una profonda riqualificazione dei funzionari vertenzieri e lo sviluppo di strumenti di informazione/formazione ed aggiornamento.

Sono sempre più necessari, infatti, momenti di formazione e di interpretazione delle singole normative che vi sono nel settore lavoristico, sia a livello regionale, dove si sono costituiti i coordinamenti legali, sia a livello territoriale dove già vengono realizzati corsi di formazione con contributi degli stessi legali sui grandi temi del diritto del lavoro e sindacale. In questo senso va il lavoro svolto dalla Consulta giuridica nazionale sui grandi temi e sui singoli aspetti del contenzioso lavoristico, finalizzato all'introduzione di regole omogenee per i legali di riferimento ed i responsabili degli uffici vertenze, nonché all'introduzione di criteri di omogeneità nella gestione delle vertenze e delle cause di lavoro.

Per quanto riguarda le competenze dei vertenzieri è necessario che l'organizzazione fornisca tutti gli strumenti atti a fronteggiare i nuovi bisogni di tutela che non rientrano strettamente nelle funzioni di tutela individuale e sindacale. Si pensi alle

attività di prima assistenza sociale svolte dagli uffici nei confronti di lavoratori extracomunitari e stranieri; oppure diversamente, alle attività di supporto tecnico per le categorie relative alla contrazione aziendale o a questione specifiche del contratto nazionale di lavoro<sup>65</sup>. È evidente dunque la necessità di maggiore informazione e formazione nonché di un rapporto molto più stretto e proficuo sia con gli altri servizi della Cgil che con le categorie. In una logica di rappresentanza in generale è indispensabile un dialogo tra le strutture dell'organizzazione che faccia emergere la complessità delle problematiche per poi avviare in una logica comune la risoluzione di queste.

L'attività degli uffici vertenze si rivolge agli iscritti. Le leggi in materia fiscale in vigore da qualche anno, in particolare il d.lgs. n. 460/1997, consentono di svolgere alcuni servizi di tutela ai lavoratori che siano iscritti all'organizzazione sindacale.

L'art. 5 del decreto legislativo prevede che per gli enti di tipo associativo, tra cui i sindacati, “non si considerano commerciali le attività svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali, effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti degli iscritti, associati o partecipanti, di altre associazioni che svolgono la medesima attività [...]”. La norma fa sì che l'attività e l'assistenza prestata agli associati da parte delle organizzazioni sindacali, anche verso pagamento di corrispettivi, siano completamente esenti da imposizione fiscale.

---

<sup>65</sup> Una ricerca realizzata dall'ISF nel 2002 (a cura di A. Braga e S. Meghnagi) *Ufficio vertenze. Attività e competenze*, Edit Coop, Roma 2002, poneva in evidenza la complessità dei servizi erogati dai vertenzieri. Spesso la problematica posta agli uffici non si risolve in una semplice risposta, “ma inizia un iter, che può: coinvolgere la controparte; richiedere il coinvolgimento del funzionario di categoria e delle rappresentanze sindacali sul luogo di lavoro; esigere informazioni specifiche acquisite progressivamente. Le scelte operate incidono sui passi da intraprendere in un processo di negoziazione, sulle possibili soluzioni, sulla loro ricaduta nel contesto delle relazioni sindacali sul luogo di lavoro, sull'eventuale vertenza legale. Il processo di erogazione del servizio di tutela oltre al rapporto con il lavoratore, o i lavoratori utenti del servizio, implica un confronto con figure interne all'organizzazione (funzionario di categoria, delegato RSU, altre figure di esperti), ed esterne (controparte, consulenti, istituzioni preposte) in una dinamica che orienta le azioni da intraprendere”.

## Capitolo 2

### IL SISTEMA *LIVELINK* – *CONTRATTI VERTENZE*

Il Sistema Livelink, attivo ormai da alcuni anni, e in fase di continua espansione, costituisce strumento idoneo non solo per il coordinamento necessario tra i vari uffici vertenza presenti in Italia, ma anche per garantire quella “complementarietà tra rappresentanza collettiva e tutela individuale” ormai irrinunciabile negli indirizzi politico-organizzativi della Confederazione.

Si rende opportuno, a questo punto, descrivere brevemente il sistema informatico di cui si sono dotati gli uffici vertenze nel perseguire tale obiettivo; ed ardua appare tale descrizione, anche a causa delle enormi potenzialità dello strumento.

LiveLink-ContrattiVertenze è un sistema di gestione in rete di tutte le attività degli uffici vertenze, già attivo in molte Camere del Lavoro. Più precisamente, al 31 ottobre 2007, LiveLink risulta utilizzato in 72 strutture CGIL territoriali, mediante 77 installazioni e 307 postazioni lavorative. Complessivamente, ad oggi, sono stati formati all'utilizzo del sistema, 419 operatori, attraverso corsi specifici. Si rende subito evidente, la potenzialità dello strumento relativamente alla necessità di omogeneizzazione degli uffici territoriali, più volte indicata dagli stessi attori come fattore principale di criticità. Anche a questo proposito, assume un ruolo determinante la “Banca Dati Contrattuale”<sup>66</sup> del sistema, che a sua volta è parte di un insieme di sedici “Gestioni” suddivise sulla base delle principali voci di cui l'operatore potrà servirsi nel corso della propria attività.

Più in dettaglio, le sei “Gestioni” considerate prioritarie dagli stessi operatori, e perciò stesso oggetto di maggiore attenzione in questa sede, sono: Gestione Anagrafiche; Gestione Aziende; Gestione Azioni; Gestione Pratiche; Gestione Buste Paga e TFR; Gestione Rivalutazione Monetaria e Interessi Legali<sup>67</sup>.

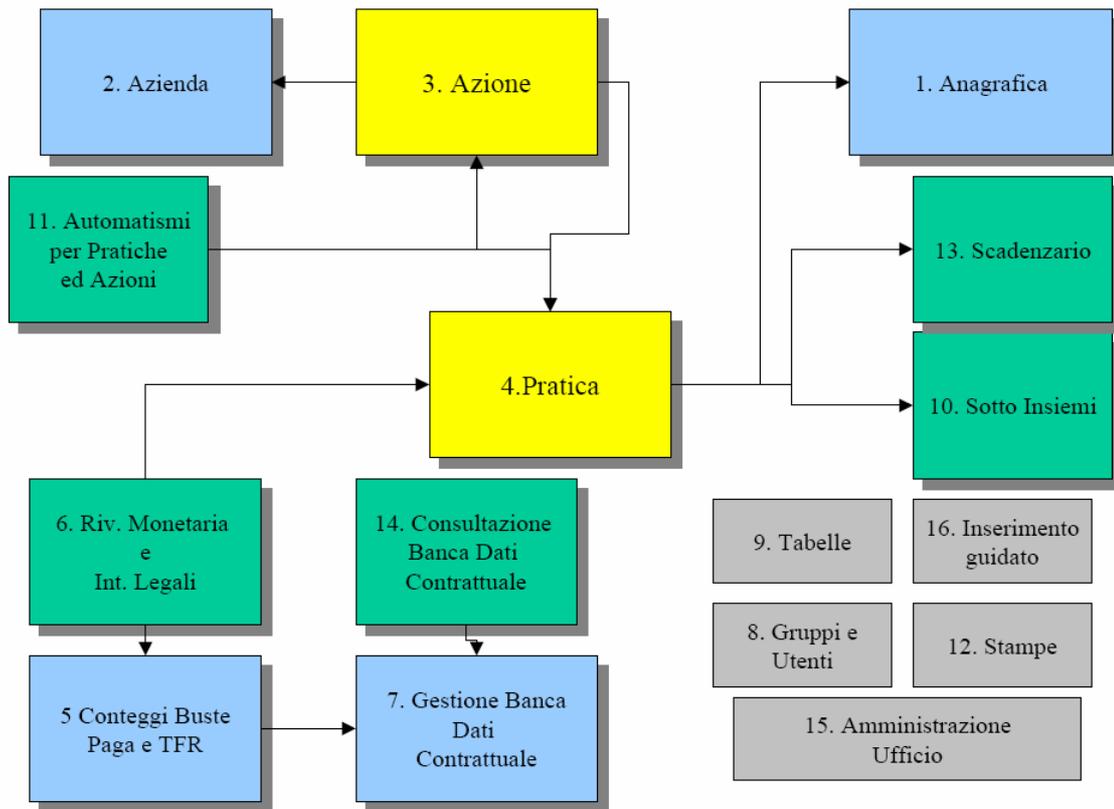
---

<sup>66</sup> La “Banca dati contrattuale”, è costituita dai parametri salariali sia dei contratti di lavoro nazionali, che di quelli integrativi regionali, provinciali, locali/aziendali e dagli algoritmi di calcolo.

<sup>67</sup> Come detto, si è scelto di descrivere, tra le sedici gestioni di cui è dotato il sistema, solo quelle di maggior interesse ai fini della ricerca. Per esigenze di completezza, le altre gestioni riguardano: “Gestione gruppi e utenti”: è il punto in cui si inseriscono sia i gruppi che gli operatori abilitati all'uso della procedura; a ciascuno viene essere abbinato il livello di accesso che regola i diritti di quell'operatore. “Tabelle”: è la sezione dell'applicativo in cui vengono gestite le tabelle che contengono i codici di codifica per l'uso delle singole gestioni. “Gestione sottoinsiemi”: consente di creare gruppi di pratiche a seconda delle caratteristiche delle stesse. Il caso più classico è quello in cui si vogliono vedere tutte le pratiche che appartengono alla stessa Azienda (e questo ovviamente è possibile senza l'ausilio di questa gestione). “Gestione Automatismi relativi alle Pratiche e alle Azioni”: si tratta di un gruppo di utilità che consentono di eseguire sia velocemente che collettivamente tutte le operazioni multiple o ripetitive senza doversi muovere di continuo da una pratica all'altra. “Gestione Stampe”: modulo in cui si organizzano le stampe. “Gestione Scadenario”: è la gestione di una vera e propria agenda con appuntamenti per l'ufficio e che avvisa gli operatore in prossimità di una scadenza. “Modulo per consultazione Banca Dati Contrattuale”: in questa sezione si possono consultare, esportate per eventualmente stampare i valori dei parametri salariali presenti nella Banca Dati Contrattuale; l'interrogazione viene fatta per territorio ed il risultato è l'intreccio dei valori dei contratti di lavoro in vigore in quel territorio. “Amministrazione ufficio”: è la parte dell'applicativo in cui è possibile registrare il contributo che viene versato dai lavoratori all'ufficio. Infine, l'“inserimento guidato”, che consente di inserire sequenzialmente le prime 5 gestioni precedentemente descritte (anagrafiche, aziende, azioni, pratiche e conteggi di buste paga e TFR) chiedendo agli operatori di inserire solamente i campi obbligatori, guidandoli nell'inserimento.

## Gestioni Contratti Vertenze

Figura 1

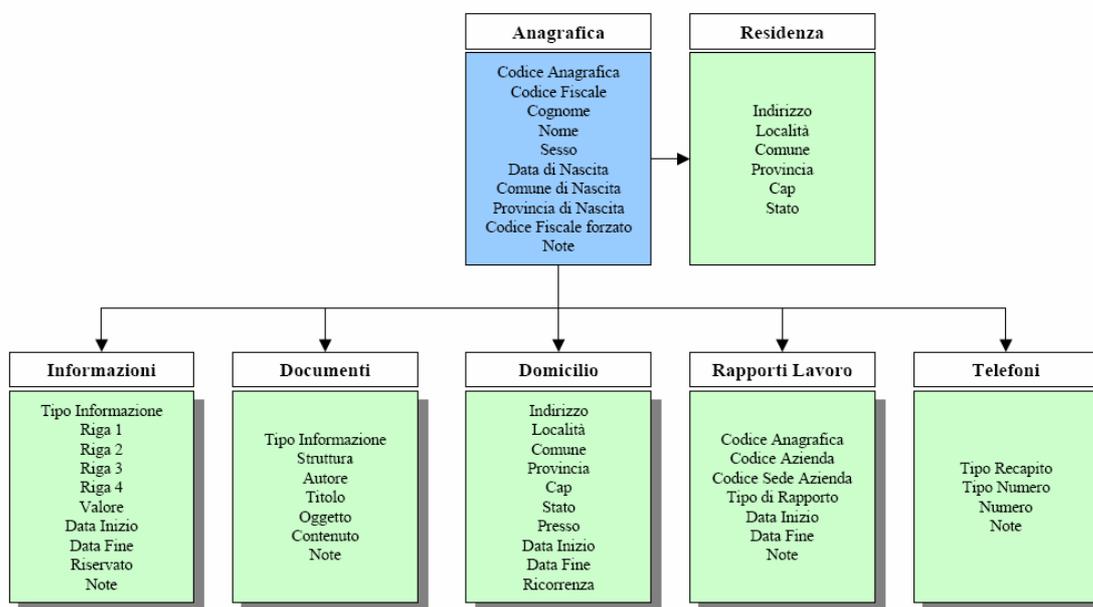


Andando per ordine, la “Gestione Anagrafica” consente l’inserimento, la modifica e la cancellazione delle anagrafiche di tutti i lavoratori coinvolti nella procedura. La “Gestione Anagrafiche Persone” è una parte importante della procedura e insieme all’ “Anagrafica Aziende” costituisce parte del nucleo che può essere utilizzato anche da altre procedure per consentire la condivisione dei dati presenti nelle due gestioni.

La ricerca dell’Anagrafica può avvenire partendo dalle stesse Anagrafiche o dall’Azienda. E’ quindi possibile risalire al Lavoratore dall’Azienda, passando dalle “Azioni” e dalle “Pratiche”. L’Anagrafica potrebbe essere presente perché inserita da un’altra Struttura territoriale degli uffici vertenze.

Una volta individuata l’Anagrafica, o nel caso di un nuovo inserimento, si entra nella Gestione vera e propria. Quest’ultima si presenta con diverse pagine; alcune di esse sono ulteriormente suddivise in altre pagine, al cui interno sono contenute svariate informazioni. Le pagine interessate alla gestione Anagrafica sono: Anagrafica (dettagli); Documenti; Informazioni; Residenza; Domicili; Recapiti; Rapporti di lavoro.

Di seguito lo schema strutturale della Gestione in discorso:



La seconda tipologia di Gestione, “Gestione Aziende”, consente l’inserimento, la modifica e la cancellazione dei dati relativi alle anagrafiche delle Aziende coinvolte nella procedura. Come già detto in precedenza, la gestione Aziende, insieme all’Anagrafica Persone, è parte del nucleo che può essere utilizzato anche da altre procedure per consentire la condivisione dei dati tra queste due gestioni.

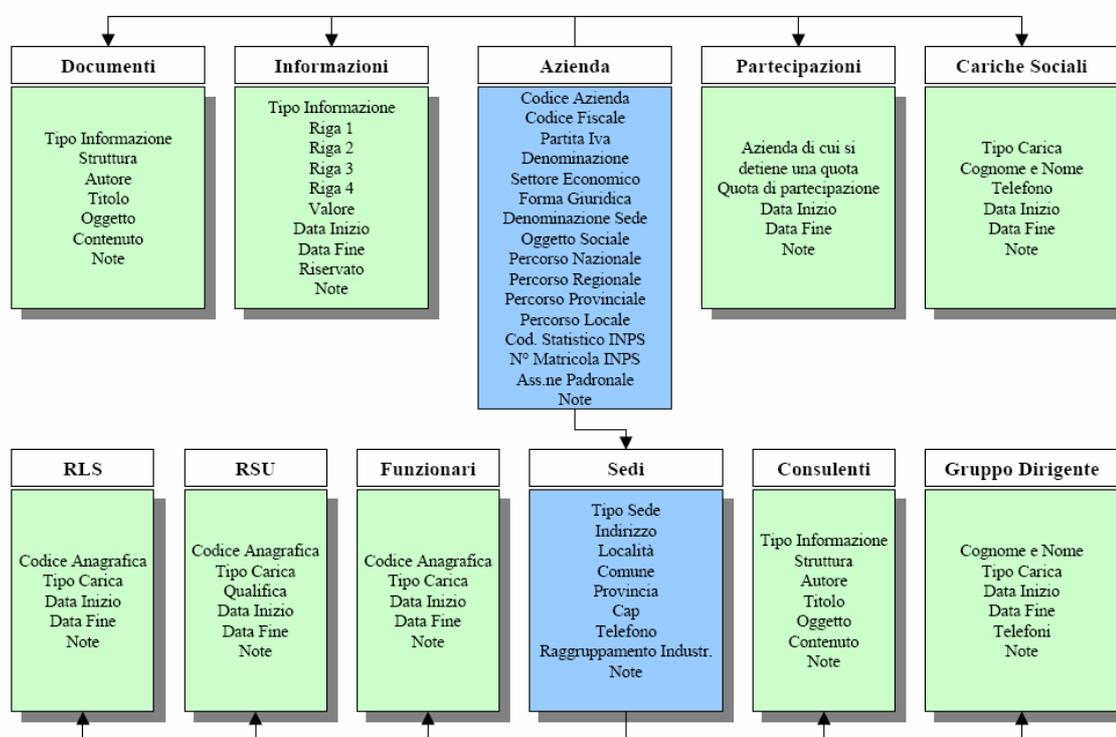
La ricerca dell’Azienda può avvenire partendo dalla stessa Gestione Aziende, oppure dalle Anagrafiche Persone, passando dalle “Pratiche” e dalle “Azioni”. Anche in questa gestione potranno essere presenti Aziende già inserite da altre Strutture territoriali.

Le pagine interessate alla gestione delle Aziende sono: Azienda (dettagli); Documenti; Informazioni; Partecipazioni; Cariche sociali; Sedi; RLS; RSU; Funzionari sindacali; Consulenti dell’azienda; Gruppo dirigente.

Di seguito lo schema strutturale della Gestione Aziende:

## Gestione Azienda

Figura 3



In merito alla "Gestione Azioni", occorre dire preliminarmente che la procedura, al fine di consentire una gestione facilitata e non dispersiva delle pratiche collettive, ha individuato un oggetto denominato "Azione". Se ne traggono i maggiori benefici quando si gestiscono pratiche il cui oggetto è comune ad un elevato numero di lavoratori. Qualora, ad esempio, a causa di una errata applicazione del Contratto di lavoro si volesse effettuare una richiesta di "recupero credito" nei confronti di un'Azienda, e tale richiesta coinvolgesse 100 lavoratori dipendenti, è possibile inserire, oltre alle informazioni comuni nell'archivio delle "Azioni", le particolarità individuali di ogni lavoratore nella pratica collegata all'Anagrafica del lavoratore e all'Azione. In questo modo, si evita di dover gestire le informazioni comuni in ogni pratica di ogni lavoratore. Questo sistema può essere utilizzato anche se la pratica è singola; in questo caso si ha una "AZIONE" e una "PRATICA". Ogni Azione ha necessariamente una controparte, che potrà essere un'Azienda, oppure un Ente, ecc.

Esistono 4 tipologie di Azione, ognuna delle quali presenta delle particolarità proprie:

➤ **Recupero Credito.** Questo tipo di pratica viene effettuata con una Azione, svolta da uno o più lavoratori, nei confronti di un'Azienda per il Recupero di Credito non percepito, o a causa di differenze riscontrate fra le buste paga fornite dal datore di lavoro e quelle calcolate dall'ufficio; l'Azione "Recupero Crediti" riguarda, quindi, la Gestione delle Azioni, la Gestione Azienda, la Gestione Anagrafica, la Gestione Pratica, la Gestione Conteggi Buste Paga e TFR e la Gestione Rivalutazione Monetaria ed Interessi Legali.

➤ **Violazione Contrattuale.** Questo tipo di pratica viene svolta attraverso una Azione, relativa ad uno o più lavoratori, diretta ad un'Azienda al verificarsi di una "Violazione Contrattuale". Almeno inizialmente, non viene coinvolta la gestione

relativa alla parte economica della Pratica, giacchè l'azione è tesa ad ottenere un beneficio non economico; si può tuttavia immaginare che l'esito della controversia preveda un particolare risarcimento economico o transattivo. La Violazione Contrattuale coinvolge quindi, almeno nella fase iniziale, la Gestione delle Azioni, la Gestione Azienda, la Gestione Anagrafica, la Gestione Pratica (solo l'Iter della Pratica). Solo nel caso in cui si raggiunga accordo con risarcimento economico, vengono coinvolte le gestioni del Credito della Pratica, Buste Paga e TFR e la Gestione Rivalutazione Monetaria ed Interessi Legali.

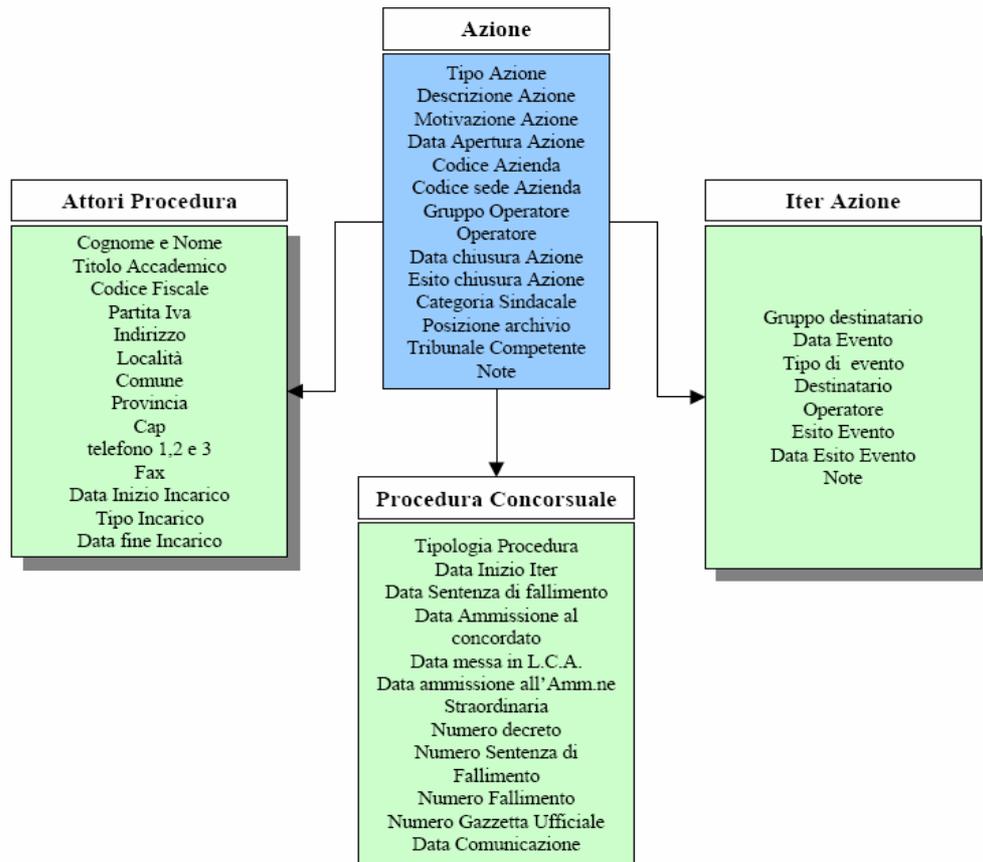
➤ **Consulenza.** E' una tipologia di azione, richiesta dal lavoratore, per le più svariate operazioni, solitamente relative al rapporto di lavoro. In questa tipologia di azione viene coinvolta la Gestione delle Azioni, la Gestione Azienda, la Gestione Anagrafica, la Gestione Pratica (solo l'Iter della Pratica).

➤ **Procedura Concorsuale.** La Procedura Concorsuale costituisce certamente la tipologia di azione più complessa, anche a causa dell'alto numero di lavoratori generalmente coinvolti, e del lungo iter necessario per giungere a conclusione; anche per tali ragioni, essa si discosta notevolmente, nella impostazione, dalle precedenti tipologie. Le Procedure Concorsuali sono suddivise in:

- Fallimento
- Concordato Preventivo
- Amministrazione Straordinaria
- Liquidazione Coatta Amministrativa

Ognuna di esse conserva caratteristiche particolari, ma "Concordato Preventivo", "Amministrazione Straordinaria" e "Liquidazione Coatta Amministrativa" sono, per quanto riguarda i dati da gestire, molto simili. Sostanzialmente, la Procedura Concorsuale coinvolge la Gestione Azione, la Gestione Aziende, la Gestione Anagrafica, la Gestione Pratiche, la Gestione Calcoli buste paga e TFR e la Gestione Rivalutazione Monetaria ed Interessi Legali. Inoltre, sono molto usate la Gestione Sotto Insiemi, la Gestione Automatismi e la Gestione Stampe.

Schematizzando, la tipologia di Azione è così strutturata:



La “Gestione Pratiche” permette l’inserimento, la modifica, la cancellazione di tutte le Pratiche degli uffici vertenze. E’ forse la parte più utilizzata di tutta la procedura. E in effetti, tutte le attività svolte dagli Uffici vertenza possono essere considerate delle Pratiche, a partire dalla semplice Consulenza, al controllo di Buste Paga/T.F.R., sino alle attività più complesse, quali ad esempio le Procedure Concorsuali.

La gestione delle Pratiche è suddivisa in più pagine, al fine di consentire il controllo di un numero contenuto di informazioni (campi) per ogni pagina; le pagine sono suddivise attraverso il raggruppamento dei campi che presentano medesime caratteristiche.

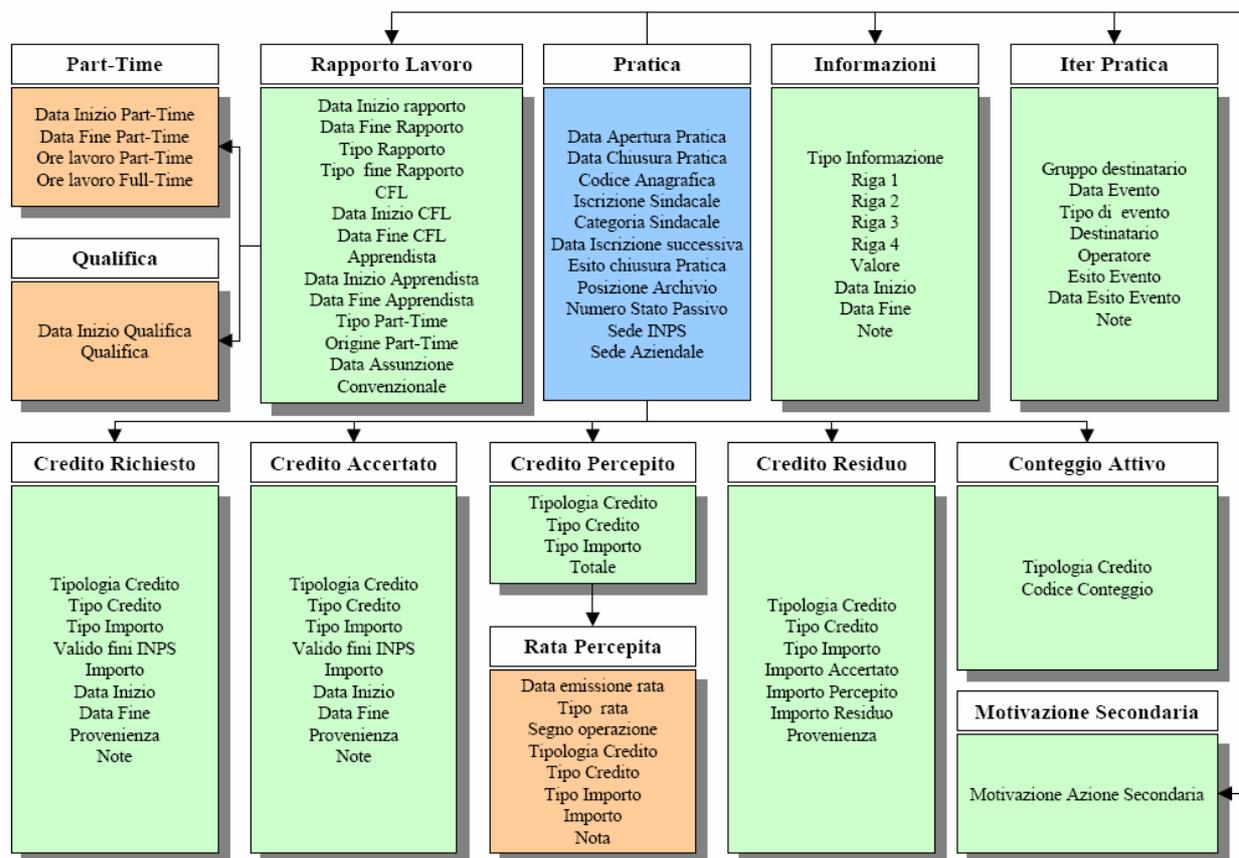
In concreto, nella Pratica vengono memorizzate tutta una serie di informazioni, quali ad esempio la data di apertura e di chiusura della pratica oggetto di attenzione, iscrizione e categoria sindacale di appartenenza, ecc.

Nelle pagine legate alla Pratica vengono inserite tutte le informazioni relative a: Rapporto di lavoro; Part-time; Qualifica; Informazioni sulla pratica; Iter della pratica; Stato economico della pratica; Credito richiesto; Credito accertato; Credito percepito; Rate percepite; Credito residuo; Motivazione azione secondaria.

La Gestione Pratiche è così strutturata:

## Gestione Pratica

## Figura 5



La quinta Gestione, “Buste Paga e TFR”, permette di ricostruire, sulla base delle informazioni digitate nei campi relativi al “Conteggio”, gli importi esatti delle buste paga. I Conteggi sono legati alle Pratiche; per ogni Pratica si possono effettuare  $n$  Conteggi, differenti l’uno dall’altro. Per poter effettuare conteggi di diversa entità, in ognuno di essi devono essere riportate tutte le informazioni necessarie per elaborare il conteggio stesso, evitando però che l’operatore debba reinserire ripetutamente tutti i dati utili già inseriti. A tale scopo si è deciso di consentire all’operatore di inserire alcuni dei dati riguardanti il Rapporto di Lavoro nella Gestione delle Pratiche; alla creazione di ogni nuovo Conteggio questi dati verranno copiati all’interno del Conteggio stesso consentendone la modifica e la eventuale implementazione.

La Busta paga è stata suddivisa, per comodità operative, in 3 parti: “Testa”, “Corpo” e “Piede”.

La Testa della busta paga, è la parte in cui vengono inseriti gli istituti che concorrono a determinare la retribuzione del lavoratore (Paga, Base, Contingenza, Scatti, Divisori per ottenere la paga Oraria, Giornaliera, ecc.);

Il Corpo della busta paga è quella parte strettamente legata allo svolgimento del rapporto di lavoro (ore lavorate, straordinari, malattia, ecc.);

Infine, il Piede della busta paga è la parte in cui si applicano le tassazioni previste dalla legge sulla retribuzione.

Attraverso uno speciale automatismo informatico, al momento stesso dell’inserimento nella Banca Dati Contrattuale di un qualsiasi istituto contrattuale, questo viene inserito nell’insieme dei dati raggruppati nella Testa, nel Corpo o nel Piede della busta paga.

L'elaborazione del calcolo è suddivisa in due Fasi:

- Fase A: inserimento dati mensili
- Fase B: elaborazione delle formule

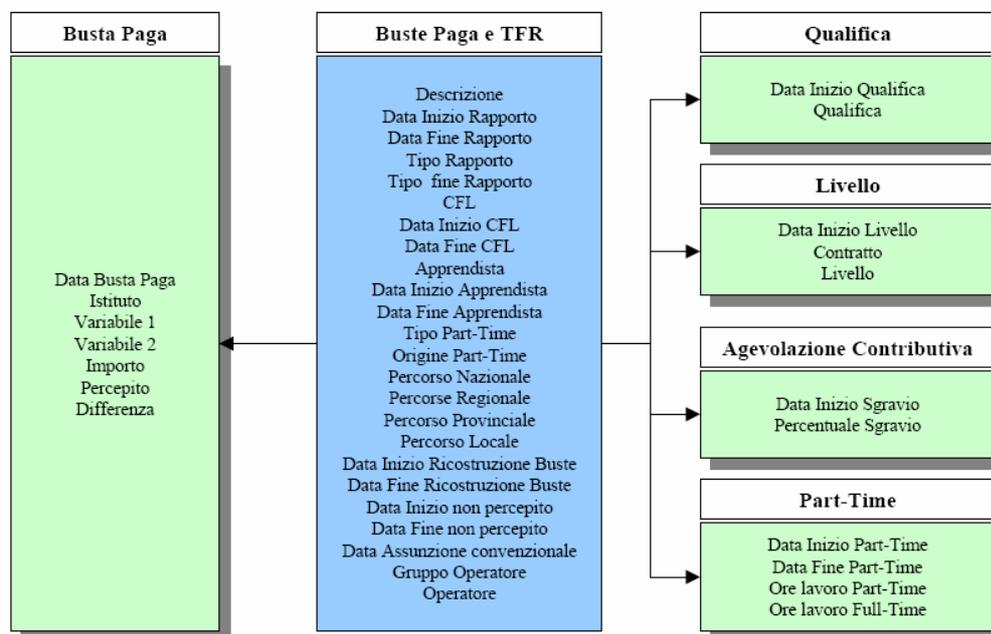
La **Fase A** consiste nella costruzione delle buste paga attraverso i relativi Istituti (voci che compongono la busta paga), secondo una serie di condizioni e con un determinato ordine; l'operazione è effettuata automaticamente dalla procedura.

Al termine dell'elaborazione, l'operatore avrà l'opportunità di inserire i valori mensili. Questa operazione potrà essere svolta mese per mese, o per mezzo di automatismi che permettono di inserire dati uguali per un determinato periodo indicato.

La **Fase B** consiste nel calcolo dei valori relativi ad ogni istituto presente nel mese cui la busta paga si riferisce. La elaborazione seguirà l'ordine già impostato nella **Fase A**; saranno pertanto elaborati prima i dati relativi alla sezione TESTA, successivamente quelli relativi alla sezione CORPO e, infine, i dati della sezione PIEDE, sino ad arrivare ad una busta di riepilogo del conteggio.

All'interno della pagina "Anagrafica di conteggio per Buste Paga e TFR", sono contenute informazioni e caratteristiche su: Periodo e tipo del rapporto di lavoro; CFL; Apprendistato; Part-Time; Percorsi contrattuali utilizzati; Periodi da ricostruire; Qualifiche; Livelli; Agevolazioni contributive; Visualizzazione e gestione delle buste risultanti dal conteggio.

E' possibile schematizzare figurativamente come segue la Gestione in discorso:



La Gestione “Rivalutazione Monetaria e Interessi Legali” può rivalutare importi derivanti:

dalle Pratiche (Credito della Pratica); dai Conteggi (buste paga e TFR); da Importi Liberi (cifre digitate manualmente dall’operatore).

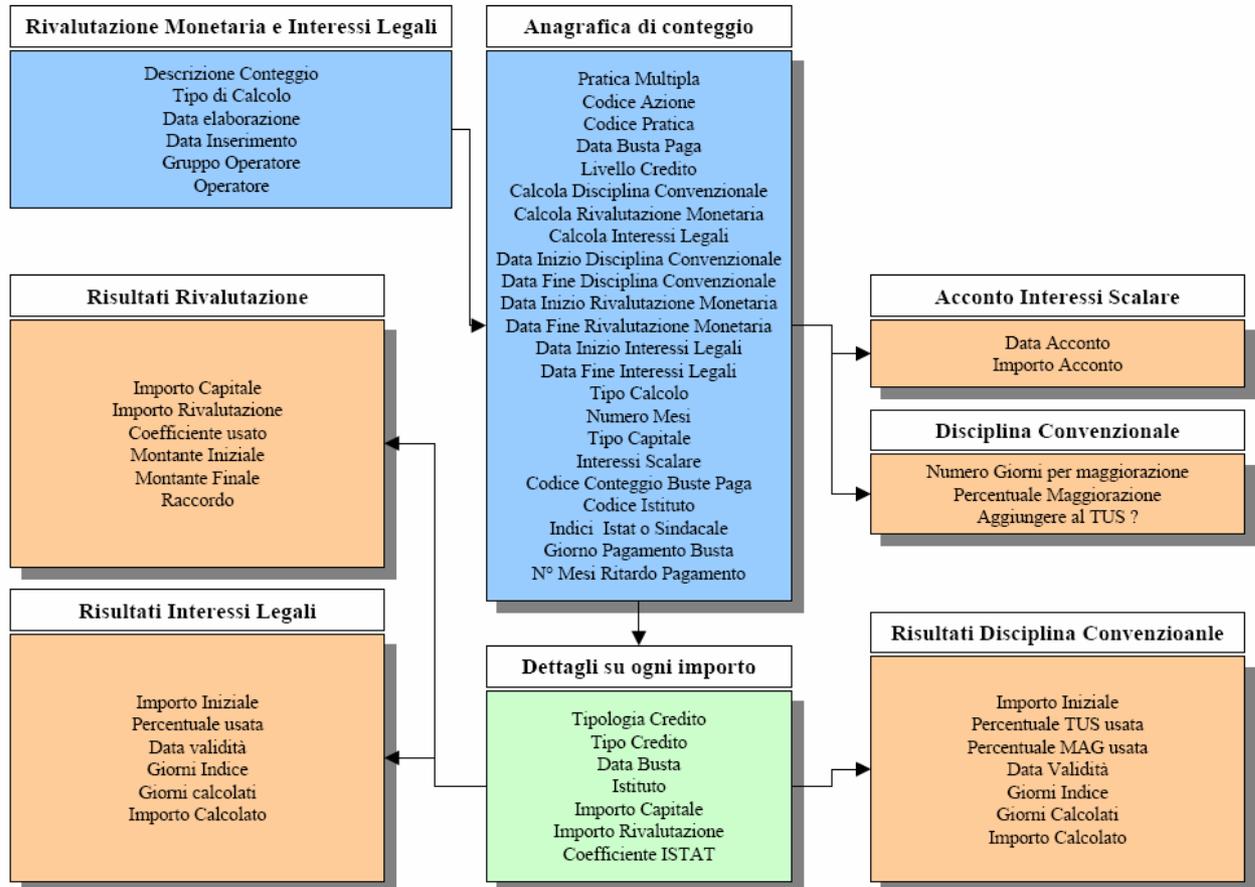
Vista la complessità dell’argomento, i tecnici informatici hanno pensato di sviluppare la gestione aiutando l’operatore nelle indicazioni sulle caratteristiche da attribuire al conteggio attraverso un percorso guidato (Wizard).

Il Wizard per i conteggi su Pratiche, nella propria esecuzione, seleziona: azione e pratica; credito; eventuale disciplina convenzionale o contrattuale; caratteristiche della rivalutazione monetaria; caratteristiche degli interessi legali; esecuzione del conteggio.

Il Wizard per i conteggi su Buste Paga, nella propria esecuzione, seleziona: azione e pratica; conteggio, busta paga e/o istituto; eventuale disciplina convenzionale o contrattuale; caratteristiche della rivalutazione monetaria e degli interessi legali; esecuzione del conteggio.

Il Wizard per i conteggi su Importi Liberi, nella propria esecuzione, seleziona: Importo da rivalutare (digitato); eventuale disciplina convenzionale o contrattuale; caratteristiche della rivalutazione monetaria e degli interessi legali; acconti a scalare; esecuzione del conteggio.

# Gestione Rivalutazione e Interessi Figura 7



## **TERZA PARTE**

## Capitolo 1

### LA RICERCA SU ARCHIVIO “LIVELINK”

Si è cercato, in precedenza, di fornire al lettore una breve panoramica della struttura del Sistema *LiveLink*, e delle connesse opportunità di utilizzo che ne possono derivare. Sulla base di tale descrizione, le potenzialità dello strumento sono evidenti; in primo luogo, in relazione al coordinamento che l'utilizzo di tale strumento potrà assicurare agli uffici vertenze del territorio nazionale. Ma non vanno trascurati gli importanti risvolti che possono derivare sul versante scientifico e della ricerca. La costruzione di strumenti utili all'osservazione del fenomeno vertenziale, oltre che offrire soluzioni omogenee agli uffici nell'applicazione delle regole in tutti i territori, aiuta a migliorare la tutela ai lavoratori e la contrattazione; inoltre consente di monitorare costantemente i nuovi bisogni e le nuove domande di tutela emergenti nel mercato del lavoro.

Scopo di questo capitolo è quello di descrivere e analizzare in via generale i dati contenuti nell'archivio. L'attività degli uffici vertenze è stata presa in esame sotto vari profili: il volume di attività svolta in termine di pratiche aperte e chiuse, le caratteristiche dei lavoratori, i settori merceologici di riferimento e i ccnl applicati, lo stato di adesione alla Cgil dei lavoratori interessati, il volume delle conciliazioni definite.

Nell'esposizione dei dati ci si è attenuti alla suddivisione in sezioni di argomento contenuta nell'archivio e alle dimensioni analitiche sopra citate. Non è stato possibile valutare in termini quantitativi l'intera attività degli uffici, in quanto le date di inizio e fine del periodo sono un parametro obbligatorio di interrogazione della banca dati. Si è dunque scelto un periodo di riferimento per parametrare le interrogazioni.

Il periodo scelto riguarda l'attività degli uffici vertenze dalla data del 01/01/2002 al 31/12/2006. Gli altri parametri di interrogazione riguardano la dimensione territoriale, la regione e la provincia.

È doveroso premettere che i valori presi in esame non sono largamente rappresentativi dell'attività svolta dagli uffici su tutto il territorio nazionale. Sotto il profilo della distribuzione territoriale, il maggior contributo di attività proviene dalle regioni del centro nord, mentre il sud e le isole non sono rappresentati. Le statistiche effettuate sono riferite alle installazioni provinciali riportate di seguito:

**Fig. 1 Installazioni provinciali di riferimento**

REGIONE	PROVINCIA	DATA AGGIORNAMENTO
ABRUZZO	PESCARA	14/02/2006
CAMPANIA	BENEVENTO	26/01/2007
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	19/10/2007
EMILIA ROMAGNA	RIMINI	30/03/2006
LAZIO	ROMA	26/01/2006
LIGURIA	GENOVA	20/12/2006
LOMBARDIA	BERGAMO	26/03/2007
LOMBARDIA	MILANO	13/07/2005
MARCHE	ASCOLI PICENO	10/01/2007
MARCHE	PESARO	20/03/2006
PIEMONTE	ASTI	22/05/2006

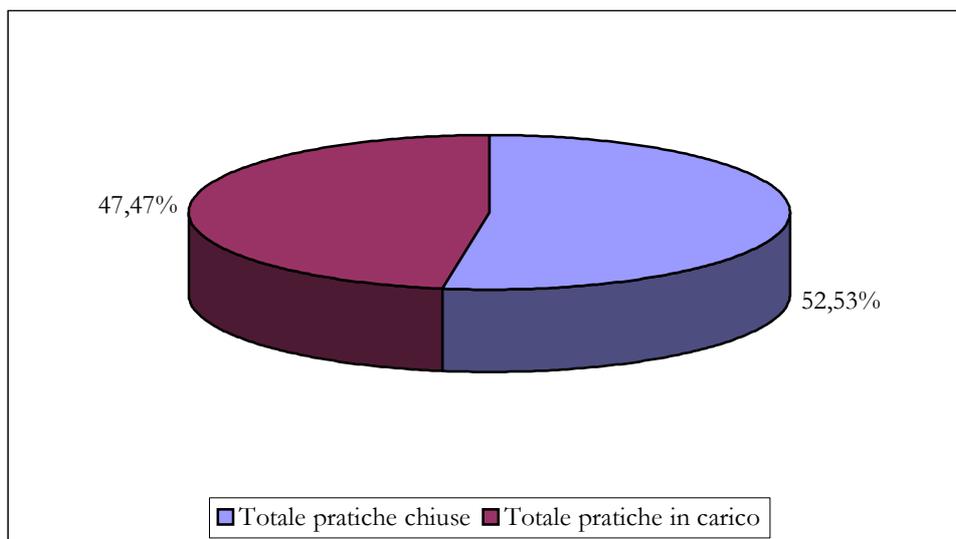
PIEMONTE	BIELLA	22/05/2006
PIEMONTE	CUNEO	22/05/2006
PIEMONTE	NOVARA	22/05/2006
PIEMONTE	TORINO	22/05/2006
TOSCANA	PISTOIA	10/07/2006
TRENTINO ALTO ADIGE	TRENTO	18/05/2007
VALLE D'AOSTA	AOSTA	22/05/2006
VENETO	TREVISO	23/03/2007
VENETO	VENEZIA	06/04/2007

Al fine di fornire un quadro dell'attività degli uffici quanto più rappresentativo di tutto il territorio nazionale ci si è avvalsi di alcuni dati indicativi forniti dai responsabili degli uffici vertenze territoriali di Bari, Taranto, Reggio Calabria e Roma<sup>68</sup>. La rilevazione presso queste strutture è stata svolta nel periodo compreso tra dicembre 2007 e gennaio 2008, con riferimento agli anni 2002-2006, per quanto riguarda i dati quantitativi. Tuttavia, non è stato possibile includere questi risultati nella Banca dati *LiveLink* in ragione della differente gestione dei parametri da parte di questi uffici. Pertanto, all'analisi dei dati confluiti da queste strutture sarà dedicata una sezione a parte nella ricerca.

### I volumi di attività

Dal punto di vista dei volumi di attività, la situazione storica alla data odierna<sup>69</sup> vede un totale di pratiche aperte pari a 127.806. Le pratiche che sono state chiuse sono 67.141, mentre quelle attualmente ancora in carico ammontano a 60.665. Da questo primo dato di carattere generale può facilmente desumersi (fig. 2) che più della metà (52,53%) delle pratiche sono state concluse. Le pratiche ancora in carico comprendono le pratiche passate al legale e quelle non ancora chiuse e corrispondono al 47,47% del totale.

**Fig. 2 – Situazione pratiche alla data odierna**



<sup>68</sup> I dati dell'installazione di Roma riportati in Banca dati riguardano solamente le procedure concorsuali.

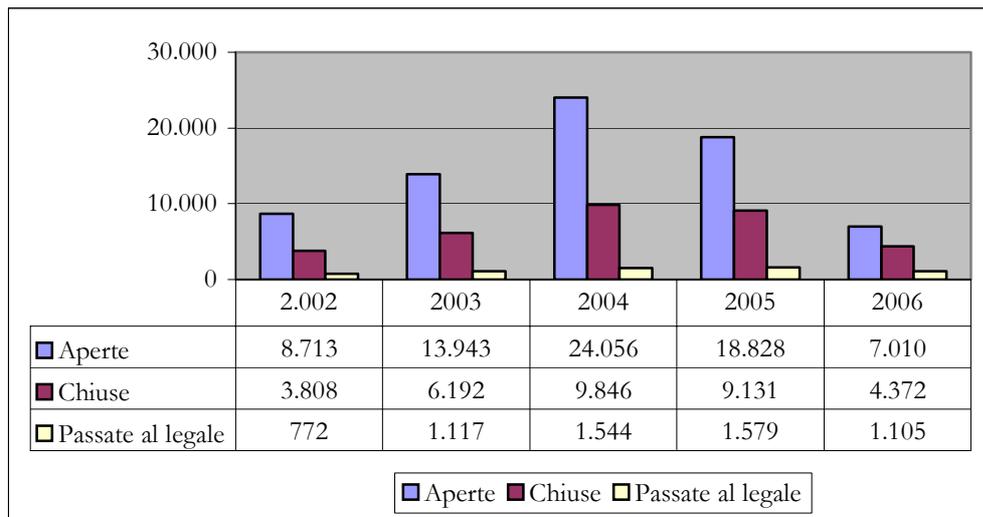
<sup>69</sup> Si intendono tutte pratiche sinora inserite dagli operatori alla data dell'interrogazione. Come si evince dalla tabella precedente, gli ultimi aggiornamenti della Banca Dati sono stati apportati nell'anno 2007.

Le pratiche aperte nel periodo di riferimento sono 72.550, le pratiche chiuse nello stesso periodo 33.349, mentre quelle passate al legale 6.117.

Analizzando anno per anno il periodo di riferimento (fig. 3), si può subito rilevare che negli anni 2004 e 2005 l'attività degli uffici vertenze è stata particolarmente intensa.

Tale incremento delle attività vertenziale, come si analizzerà più avanti in dettaglio, è probabilmente in larga parte dovuto alle incertezze interpretative prodotte dalle riforme della legislazione del mercato del lavoro (legge 30/03 e d.lgs. 276/03).

**Fig. 3 – Pratiche aperte, chiuse, passate al legale nel periodo di riferimento (2002 - 2006)**



## Capitolo 2

### I DATI DI ATTIVITÀ: LE PRATICHE APERTE PER TIPOLOGIA DI AZIONE

Nella prima sezione della banca dati sono conteggiate le pratiche aperte nel periodo di riferimento. Le pratiche sono suddivise per tipologia d'azione in quattro sezioni: recupero crediti, violazioni contrattuali, consulenze e procedure concorsuali.

**Fig. 1 - Tipologia pratiche aperte nel periodo di riferimento (valori assoluti e in percentuale)**

	Numero pratiche	% sul totale
<b>Totale pratiche</b>	72.550	
<b>Recupero crediti</b>	27.848	38,38
<b>Violazioni contrattuali</b>	14.792	20,39
<b>Consulenze</b>	12.601	17,37
<b>Procedure concorsuali</b>	17.309	23,86

Come si evince dai dati riportati in tabella, più di un terzo delle pratiche aperte (38,38%) riguarda il recupero crediti mentre i restanti due terzi riguardano le violazioni contrattuali (20,39%), le consulenze (17,37%) e le procedure concorsuali (23,86%). La gran parte degli uffici vertenze si occupa dunque dei tradizionali interventi che rientrano nella loro missione tipica e originaria: il recupero crediti da lavoro, il controllo e la consulenza concernenti la corretta applicazione del contratto individuale.

Numerosi sono comunque gli interventi che riguardano sempre più l'ambito della consulenza e della tutela sindacale individuale.

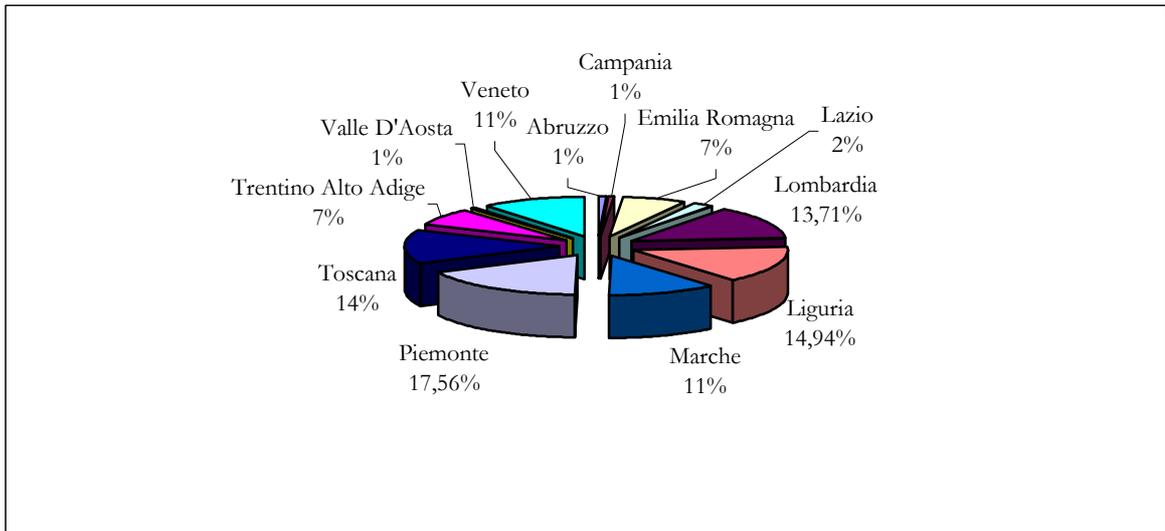
La riforma del mercato del lavoro (legge n. 30/2003 e d.lgs. 276/03), introducendo una serie di elementi di flessibilità contrattuale e moltiplicando le forme tipologiche di accesso al lavoro, ha spostato l'attenzione dal semplice controllo del contratto alla consulenza e assistenza sul tipo di contratto individuale da stipulare e sui diritti garantiti dallo stesso. L'attività degli uffici ha dovuto dotarsi degli strumenti necessari per affrontare nuovi tipi di interventi sempre più di natura consulenziale e assistenziale.

#### **La distribuzione geografica delle pratiche aperte**

L'indagine quantitativa della ricerca, come si è evidenziato nel paragrafo precedente, è stata limitata alle strutture degli uffici vertenze del centro nord: Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Valle D'Aosta, Veneto.

La regione Piemonte è la regione con un campione più rappresentativo (cinque installazioni nelle province di Asti, Biella, Cuneo, Novara, Torino). Seguono Emilia Romagna, Veneto, Marche, Lombardia con due installazioni.

**Fig. 2 - Distribuzione regionale delle pratiche aperte**



La distribuzione territoriale evidenzia che la gran parte delle vertenze si concentra nelle regioni del nord ovest (Lombardia, Piemonte e Liguria) in cui sono state avviate più del 46% delle pratiche e coinvolti quasi la metà dei lavoratori. In particolare, la regione Piemonte raccoglie il 17,56% delle pratiche aperte. Il dato è indubbiamente condizionato dal numero maggiore di installazioni provinciali (cinque) del Piemonte rispetto alle altre regioni.

La bassa percentuale della vertenzialità presente in alcune regioni (Abruzzo, Campania, Lazio) è dovuta, invece, alle recenti installazioni del programma.

Sotto il profilo dimensionale, il maggiore contributo di attività è attribuibile ad un piccolo gruppo di uffici (in totale 10), che da soli hanno avviato più del 50% delle pratiche.

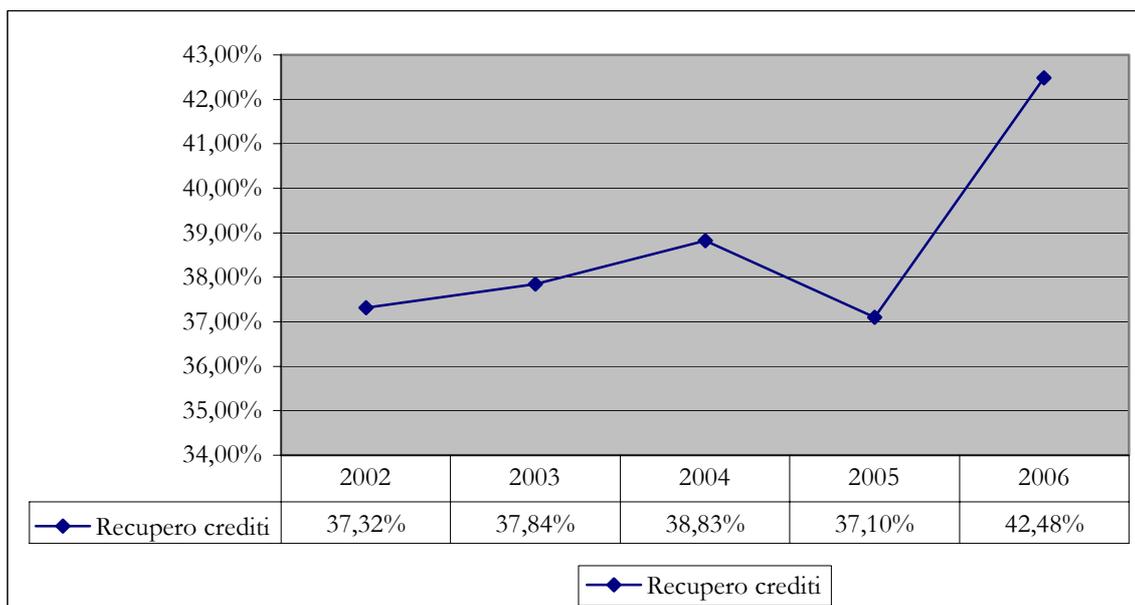
## **Le tipologie d'azione**

### **Il recupero crediti**

Dal punto di vista delle pratiche aperte, notiamo che netta è la prevalenza delle vertenze in cui la domanda è volta ad ottenere la corresponsione di qualche utilità economica. Nell'anno 2006 le pratiche aperte relative al recupero crediti hanno interessato il 42,48% del totale delle pratiche costituendo, tendenzialmente, le richieste più rilevanti di tutela individuale. Questo dato, relativo al recupero dei crediti, trova conferma anche nei dati generali riguardanti i procedimenti giudiziari in materia di lavoro forniti dall'Istat e analizzati nella prima parte della ricerca. Il fenomeno, dunque, ha una portata generale e non riguarda solamente l'attività degli uffici vertenze della Cgil.

L'andamento delle pratiche relative al recupero crediti durante il periodo di riferimento evidenzia il costante aumento percentuale (con un lieve calo nell'anno 2005) della domanda vertenziale per tale tipo di intervento.

**Fig. 3 - Andamento delle pratiche aperte relative al recupero crediti nel periodo di riferimento (valori in percentuale)**



Come si evidenzia nella tabella riportata di seguito, la richiesta di corresponsione delle differenze retributive, di solito connesse allo svolgimento di mansioni superiori, è la motivazione di azione più ricorrente e costituisce il 10,74% del totale delle pratiche aperte. Seguono, con valori percentuali elevati rispetto al totale, le pratiche aperte per la corresponsione di mensilità non percepite (7,42%), per spettanze di fine rapporto, tfr, ratei, ecc. (6,25%), per vertenzialità varia, ferie, festività, tredicesima (5,34%) e per la retribuzione dei collaboratrici/tori domestici ( 2,45%).

Molto numerose sono le richieste e i ricorsi contro l'Inps, riguardanti il trattamento di fine rapporto (corresponsione, ricorso contro Inps per D.L. 80, differenze, controllo), circa il 20,40% del recupero crediti. E' ricorrente il caso in cui le aziende in crisi fanno ricadere sulla corresponsione delle competenze di fine rapporto (ratei mensilità differite – ferie e permessi non goduti – TFR) i loro problemi di liquidità. Talvolta gli effetti della crisi investono i rapporti in corso anche relativamente alle normali spettanze per il lavoro prestato.

Di minore numero risultano essere i risarcimenti per licenziamenti illegittimi (0,19%), per danno biologico (0,12%), per mancata assunzione (0,09%), per mancata trasformazione da part-time a full time.

Il recupero dei compensi dei lavoratori parasubordinati corrisponde allo 0,08% del totale. Il valore è esiguo, ma di anno in anno cresce sempre più il numero di questi lavoratori che si rivolgono agli uffici per avere informazioni e consulenze sul contratto individuale loro proposto dal datore di lavoro o sul regime fiscale, assicurativo, previdenziale.

**Fig. 4 - Suddivisione delle pratiche aperte per tipologia d'azione: recupero crediti (valori assoluti e in percentuale sul totale delle pratiche aperte)**

Descrizione motivazione	Numero pratiche	% Totale
Rich. corresponsione differenze retributive	7.789	10,74
Rich. corresponsione mensilità non percepite	5.380	7,42
Rich. spettanze fine rapporto	4.534	6,25

Rich. per vertenzialità varia	3.875	5,34
Rich. retribuzione collaboratrici/tori domestici	1.777	2,45
Rich. corresponsione differenze straordinari	890	1,23
Rich. corresponsione TFR	801	1,10
Ricorso contro Inps per D.L. 80	529	0,73
Rich. corresponsione differenze sul TFR	473	0,65
Ricorso contro Inps per TFR	457	0,63
Risarcimento per licenziamento illegittimo	139	0,19
Recupero istituto mancante	107	0,15
Incentivo all'esodo/dimissioni	96	0,13
Recupero importi da parte dell'Azienda	95	0,13
Rich. corresponsione straordinari	92	0,13
Risarcimento per danno biologico	88	0,12
Rich. corresponsione differenze scatti	79	0,11
Risarcimento per danno generico	69	0,10
Risarcimento danno per mancata assunzione	62	0,09
Incentivi in genere per riduzione personale	61	0,08
Recupero compensi parasubordinati	59	0,08
Rich. corresponsione preavviso	57	0,08
Risarcimento per danno alla professionalità	51	0,07
Recupero Assegno al Nucleo Familiare	35	0,05
Azione diretta	28	0,04
Risarcimento danno mancato rispetto graduatoria	27	0,04
Rich. corresponsione scatti anzianità	25	0,03
Risarcimento per danno pensionistico	23	0,03
Risarcimento danno per dimissioni indotte	21	0,03
Risarcimento mancata trasformazione PT a FT	20	0,03
Indennità di trasferta	18	0,02
Istanza richiesta dichiarazione di fallimento	18	0,02
Rich. recupero Cassa Edile	16	0,02
Rich. corresponsione ratei	12	0,02
Richiesta riv. monetaria e/o interessi legali	10	0,01
Risarcimento mancata rotazione CIGS	9	0,01
Valore Non Presente	7	0,01
Rich. corresponsione provvigioni contr. Agenzia	5	0,01
Mandato solo Fondo di Garanzia	4	0,01
Controllo buste paga	2	0,00
Indennità scioglimento rapporto d'Agenzia	2	0,00
Controllo buste paga e TFR	2	0,00
Riconoscimento Malattia	1	0,00
Risarcimento per danno morale/esistenziale	1	0,00
Impugnazione licenziamento lavoratore invalido	1	0,00
Valore Non Presente	1	0,00
Totale	27.848	100,00

## Le violazioni contrattuali

Le violazioni e le inadempienze relative al contratto di lavoro riguardano il 20,39 % delle pratiche aperte nel periodo di riferimento.

Come si evince dai dati in tabella riportati qui di seguito, le voci che interessano l'impugnazione dei licenziamenti (lic. -15 dipendenti, + 15 dipendenti, orale, di c.f.l., contratto a termine, disciplinare, in prova, in maternità, di apprendista, licenziamento

superamento comporta, collettivo, licenziamento lavoratore invalido, impugnazione cautelativa di licenziamento, licenziamento entro 1 anno matrimonio) rappresentano più della metà del totale delle violazioni contrattuali (55,32%).

**Fig. 5 - Suddivisione delle pratiche aperte per tipologia d'azione: violazioni contrattuali (valori assoluti e in percentuale sul totale delle pratiche aperte)**

Descrizione motivazione	Numero pratiche	% sul totale
Impugnazione licenziamento - 15 dipendenti	4.460	6,15
Provvedimento disciplinare - Giustificazioni	1.661	2,29
Impugnazione licenziamento + 15 dipendenti	1.656	2,28
Lavoro nero e regolarizzazione contributiva	1.122	1,55
Impugnazione licenziamento orale	935	1,29
Accertamento rapporto di lavoro subordinato	736	1,01
Mancata applicazione CCNL	605	0,83
Applicazione norme su amianto	563	0,78
Errato inquadramento	536	0,74
Impugnazione licenziamento di C.F.L.	363	0,50
Impugnazione licenziamento contratto a termine	328	0,45
Impugnazione provvedimento di trasferimento	241	0,33
Demansionamento e/o dequalificazione	189	0,26
Inosservanza norme sicurezza/riich danno biologico	183	0,25
Impugnazione licenziamento disciplinare	161	0,22
Impugnazione licenziamento in prova	116	0,16
Lav. atipico. Co.Co.Co.	113	0,16
Impugnazione licenziamento in maternità	100	0,14
Impugnazione rapporto CFL/percorso formativo	98	0,14
Intermediazione mano d'opera	98	0,14
Impugnazione rapporto di Apprendistato	65	0,09
Mobbing	47	0,06
Impugnazione sospensione dal lavoro	46	0,06
Impugnazione licenziamento di Apprendista	41	0,06
Appalti illeciti	39	0,05
Mancato riposo settimanale	33	0,05
Riconoscimento Maternità	31	0,04
Trasformazione da Full-Time a Part-Time	26	0,04
Trasformazione da Part-Time a Full-Time	26	0,04
Riconoscimento Malattia	20	0,03
Impugnazione licenziamento superamento comporta	20	0,03
Versamenti fondi integrativi	20	0,03
Impugnazione rapporto collaborazione a progetto	14	0,02
Impugnazione licenziamento collettivo	13	0,02
Lav. atipico. Associazione partecipazione	12	0,02
Lav. atipico. Collaborazione occasionale	11	0,02
Impugnazione dimissioni nulle o estorte	11	0,02
Riconoscimento congedi parentali	10	0,01
Lav. atipico. Prestazione d'opera	7	0,01
Lavoro a domicilio	6	0,01
Condotta antisindacale art. 28 L. 300/70	4	0,01
Impugnazione cautelativa di licenziamento	4	0,01
Mancata assunzione obbligatoria di invalido	3	0,00
Impugnazione contratto intermittente/a chiamata	3	0,00
Mancato riconoscimento anzianita'	3	0,00

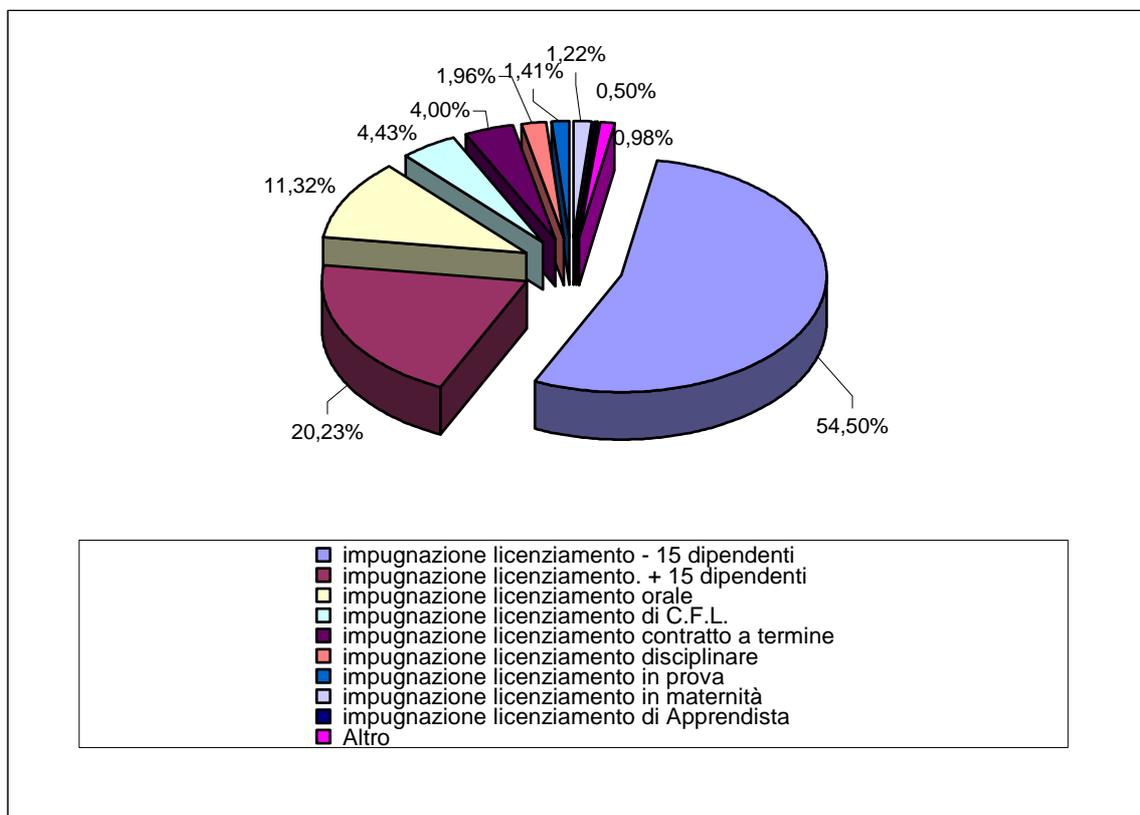
Impugnazione licenziamento lavoratore invalido	3	0,00
Impugnazione licenziamento entro 1 anno matrimonio	2	0,00
Ricorso contro giudizio di inidoneità'	2	0,00
Molestie sessuali	1	0,00
Riconoscimento Infortunio	1	0,00
Normativa lavoro interinale/somministrato	1	0,00
Impugnazione contratto di inserimento	1	0,00
Illegittimità recesso contratto di Agenzia	1	0,00
Risarcimento per licenziamento illegittimo	1	0,00
Totale	14.792	20,39

Le impugnazioni dei licenziamenti sono 8.183. Più della metà (54,50%), come è rappresentato nel grafico seguente, riguardano i licenziamenti in aziende con meno di 15 dipendenti. nettamente meno numerose sono le pratiche aperte per impugnazioni di licenziamenti nelle aziende con più di 15 dipendenti. La disparità quantitativa è facilmente spiegabile: la soglia dei 15 dipendenti distingue l'ambito di applicazione della tutela obbligatoria (art. 8 legge 604/1966, così sostituito dall'art.2, comma 3 legge 108/1990) e della tutela reale (art. 18 legge 300/1970) del posto di lavoro<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Nel caso di licenziamento illegittimo nelle aziende con massimo 15 dipendenti la legge impone al datore di lavoro di scegliere tra la reintegrazione nel posto di lavoro o il pagamento di un'indennità tra 2,5 e 6 mensilità (c.d. tutela obbligatoria). Nelle aziende con più di 15 dipendenti nell'unità produttiva o con più di 60 dipendenti sul territorio nazionale, la legge impone al datore di lavoro la reintegrazione nel posto di lavoro e un risarcimento pari alla retribuzione dal giorno del licenziamento fino al giorno della reintegrazione; inoltre il lavoratore ha facoltà di chiedere in sostituzione della reintegrazione entro 30 giorni un'indennità pari a 15 mensilità di retribuzione globale di fatto (c.d. tutela reale).

**Fig. 6 - Le pratiche aperte per impugnazione dei licenziamenti (valori in percentuale)**



Appare utile ricordare brevemente che qualora il lavoratore ritenga il licenziamento illegittimo può impugnarlo entro 60 giorni dalla sua comunicazione o dalla comunicazione dei motivi, se avvenuta posteriormente.

Questo vige esclusivamente per l'impugnazione del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, mentre, per le altre ipotesi (es. licenziamento orale) l'impugnazione può compiersi senza limiti di tempo. La comunicazione della richiesta del tentativo di conciliazione sospende il decorso del termine di decadenza per la durata del tentativo stesso e per i 20 giorni successivi alla sua conclusione (purché venga inviata nei termini dei 60 giorni come sopra indicato al datore di lavoro). L'art. 6 della legge n. 604 prevede che l'impugnazione sia fatta con qualsiasi atto scritto idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore licenziato (atto stragiudiziale, oppure tramite lettera raccomandata spedita al datore di lavoro).

Il lavoratore che non abbia tempestivamente impugnato il licenziamento intimatogli senza giusta causa o giustificato motivo, perde il diritto alla tutela garantita dalla legge. In questi casi, gli uffici vertenze possono svolgere un ruolo fondamentale per la corretta applicazione delle procedure.

Di numero non certo indifferente sono le pratiche aperte riguardanti il lavoro nero e la regolarizzazione contributiva (1,55%); che stanno diventando un segmento sempre più rilevante dell'attività vertenziale intesa come tutela sociale.

Le violazioni riguardanti i contratti atipici (co.co.co., associazione in partecipazione, impugnazione rapporto di collaborazione a progetto, collaborazione occasionale, prestazione d'opera, contratto di Agenzia, lavoro interinale/somministrato, a cui sono sicuramente da sommare le pratiche riguardanti l'accertamento del rapporto di lavoro

subordinato) rappresentano il 6,05% delle violazioni contrattuali. Per queste tipologie di lavoro quasi sempre l'attività degli uffici vertenze è diretta all'accertamento della natura del rapporto di lavoro (autonomia/ subordinazione).

## Le Consulenze

L'attività di consulenza degli uffici si sostanzia nel fornire assistenza ai lavoratori sui contratti individuali, sulla normativa e l'applicazione di leggi e norme, nonché la verifica della busta paga e il controllo della malattia, delle ferie, degli infortuni, dei prospettati di liquidazione del TFR.

In sede di controllo, viene verificata la correttezza del contratto applicato e della redazione delle buste paga, dei relativi conteggi connessi agli orari svolti, alla maturazione, al godimento ed all'eventuale pagamento di ferie, permessi e festività.

I dati riportati in tabella evidenziano come l'attività consulenziale degli uffici interessa il 17,37% delle pratiche aperte ed è diretta perlopiù al controllo delle buste paga e del TFR.

**Fig. 7 - Suddivisione delle pratiche aperte per tipologia d'azione: le consulenze (valori assoluti e in percentuale sul totale delle pratiche aperte)**

Descrizione motivazione	Numero pratiche	% sul totale
Controllo buste paga e TFR	5.063	6,98
Controllo buste paga	4.693	6,47
Controllo TFR	1.595	2,20
Consulenza applicazione contratto di lavoro	734	1,01
Consulenza verifica danno biologico differenziale	182	0,25
Consulenza applicazione leggi e norme	137	0,19
Controllo periodo malattia/comporto	78	0,11
Controllo periodo infortunio	43	0,06
Controllo tassazione Irpef	34	0,05
Controllo periodo maternità	19	0,03
Controllo Ferie - Ex festività e ROL	14	0,02
Controllo Cig/Cigs	8	0,01
Rich. corresponsione differenze retributive	1	0,00
Totale	12.601	17,37%

## Le Procedure concorsuali

E' ricorrente il caso in cui le aziende in crisi fanno ricadere sulla corresponsione delle competenze di fine rapporto (ratei mensilità differite – ferie e permessi non goduti – TFR) i loro problemi di liquidità. Talvolta gli effetti della crisi investono i rapporti in corso anche relativamente alle normali spettanze per il lavoro prestato.

Gli uffici vertenze offrono assistenza e tutela completa per i lavoratori delle aziende coinvolte nelle procedure concorsuali, nella fase conseguente alla dichiarazione dello stato d'insolvenza dell'impresa.

In relazione alla tipologia ed alle dimensione delle imprese, queste possono essere soggette alle procedure fallimentari, ed in questo caso gli Uffici vertenze della Cgil daranno le opportune indicazioni per attivarsi ed attivare una serie di azioni di recupero del credito finalizzate, in caso di esito negativo, ad acquisire la possibilità di accedere al fondo di garanzia dell'Inps.

Queste procedure comportano lo svolgimento per conto del lavoratore di tutte le operazioni atte a recuperare le spettanze dovute e, in generale, la realizzazione dei loro diritti connessi a tali procedure, anche sul piano legale nel caso che ciò si renda necessario. In particolare vengono garantite attività di:

- informazione sui diritti contrattuali e legali che disciplinano il rapporto di lavoro con particolare attenzione alla loro gestione nello svolgimento delle diverse procedure;
- informazione sullo svolgimento di ogni procedura concorsuale;
- istruzione della pratica;
- controllo dei prospetti paga o dei compensi ricevuti sia in costanza che alla fine del rapporto;
- eventuale redazione dell'istanza per la dichiarazione dello stato d'insolvenza dell'impresa;
- redazione della domanda di ammissione allo stato passivo con relativa elaborazione dei conteggi;
- assistenza in sede di verifica dei crediti;- assistenza legale nelle cause di opposizione allo stato passivo e nelle domande di ammissione tardiva;
- preparazione ed inoltro delle domande al Fondo INPS per l'anticipo del TFR e dei crediti diversi;
- assistenza nella fase amministrativa del contenzioso nei confronti degli enti previdenziali;
- assistenza legale nel contenzioso con gli organi delle procedure concorsuali o con gli enti di previdenza.

In tutte le procedure il lavoratore è tenuto, con l'assistenza dell'organizzazione sindacale, ad una serie di attività preordinate alla tutela dei propri diritti.

La lettura dei dati forniti dall'archivio ci consente di constatare che le aperture delle pratiche relative alle procedure concorsuali rappresentano una parte consistente dell'attività ordinaria degli uffici vertenze (23,86%). È utile premettere che la materia è stata oggetto negli ultimi anni di una riforma organica. Il d.lgs n. 5/2006 recante "Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n.80", ha inciso notevolmente sulla vecchia disciplina contenuta nel regio decreto n. 267 del 1942 innovandone e abrogandone diverse parti.

Non è questa la sede per soffermarsi sulle novità e i cambiamenti introdotti dalla legge di riforma fallimentare, che ad ogni modo ha imposto dei cambiamenti strutturali nei soggetti coinvolti e nella metodologia di lavoro degli operatori degli uffici vertenze della Cgil.

Il ricorso per fallimento dell'imprenditore è la procedura che ricorre più frequentemente e rappresenta il 20,31% del totale delle pratiche aperte e la quasi totalità (85%) delle procedure concorsuali, come si evince nella tabella che segue.

Le pratiche relative all'amministrazione straordinaria delle imprese in stato di insolvenza rappresentano invece il 2,14% del totale (sono soggette alla procedura di amministrazione straordinaria le imprese costituite sotto forma di società o ditte individuali soggette alle disposizioni sul fallimento).

**Fig. 8 - Suddivisione delle pratiche aperte per tipologia d'azione: le procedure concorsuali (valori assoluti e in percentuale sul totale delle pratiche aperte)**

<b>Descrizione motivazione</b>	<b>Numero pratiche</b>	<b>% sul totale</b>
Fallimento	14.732	20,31
Amministrazione Straordinaria	1.556	2,14
Concordato Preventivo	415	0,57
Valore Non Presente	211	0,29
Mandato solo Fondo di Garanzia	140	0,19
Liquidazione Coatta Amministrativa	106	0,15
Amministrazione Controllata	73	0,10
Insinuazione Tardiva	62	0,09
Richiesta riv. monetaria e/o interessi legali	9	0,01
Esecuzione Individuale	5	0,01
<b>Totale</b>	<b>17.309</b>	<b>23,86%</b>

## **SEGUE: LE CARATTERISTICHE DEI LAVORATORI, L'ISCRIZIONE SINDACALE, I SETTORI MERCEOLOGICI**

In questa sezione della banca dati vengono riassunte le caratteristiche dei lavoratori in riferimento alle 72.550 pratiche aperte nel periodo. I parametri di interrogazione riguardano l'età, il sesso, la nazionalità (limitatamente italiani/stranieri), la tipologia di lavoro (se a tempo indeterminato o determinato, se a tempo pieno o a tempo parziale).

### **- Età**

Passiamo ad eseguire la suddivisione per classi d'età dei lavoratori ed analizzarne le caratteristiche in riferimento alle pratiche aperte nel periodo. Dall'interrogazione della banca dati emerge che lo scaglione d'età compreso tra 31 a 40 anni è il più numeroso (22.625) e rappresenta il 31,19% della popolazione che si è rivolta all'ufficio vertenze.

**Fig. 1 - Totale lavoratori suddivisi per fascia d'età (valori assoluti e in percentuale)**

Fasce d'età	Totale Lavoratori	%
fino a 20	2.045	2,82%
da 21 a 30	18.058	24,89%
da 31 a 40	22.625	31,19%
da 41 a 50	16.596	22,88%
oltre 50	13.226	18,23%
<b>Totale</b>	<b>72.550</b>	<b>100,00%</b>

### **- Sesso**

I lavoratori di sesso maschile sono 41.500 e rappresentano il 57,20% del totale, mentre le donne sono 31.050, il 42,80% del totale.

**Fig. - 2 Lavoratori suddivisi per fascia d'età e genere (valori assoluti e in percentuale)**

Fasce d'età	Uomini	%	Donne	%
fino a 20	1.088	2,62%	957	3,08%
da 21 a 30	9.136	22,01%	8.922	28,73%
da 31 a 40	12.681	30,56%	9.944	32,03%
da 41 a 50	9.890	23,83%	6.706	21,60%
oltre 50	8.705	20,98%	4.521	14,56%
<b>Totale</b>	<b>41.500</b>	<b>100,00%</b>	<b>31.050</b>	<b>100,00%</b>

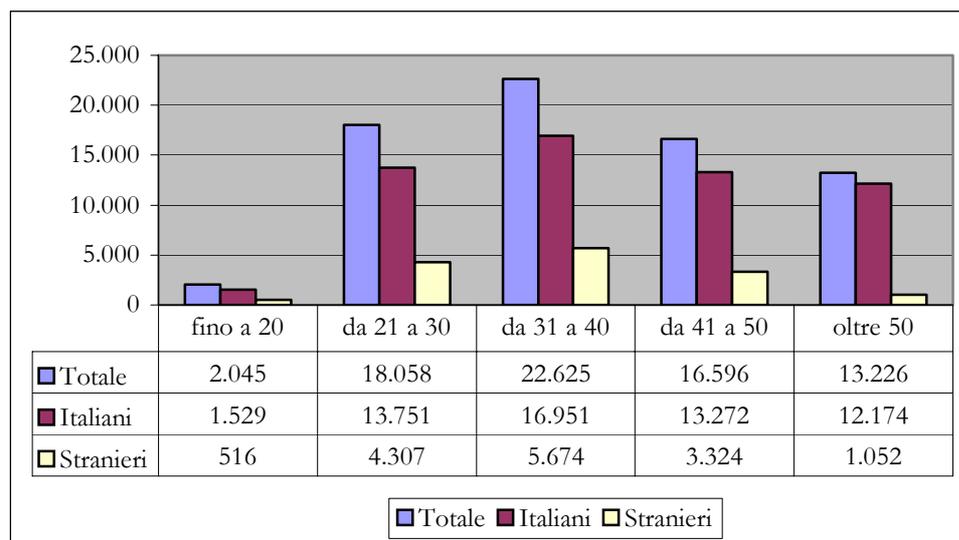
Come si nota dalla tabella, i lavoratori che si rivolgono agli uffici vertenze sono in prevalenza di sesso maschile.

La distribuzione per classi d'età evidenzia che le donne sono in proporzione la maggioranza sino a 40 anni, per poi decrescere velocemente all'aumentare dell'età.

## Nazionalità

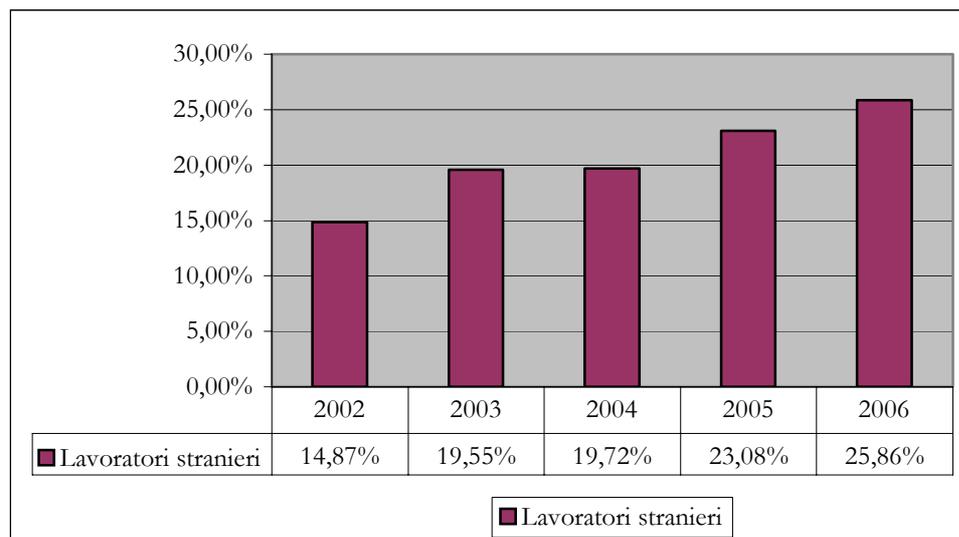
Molti sono i lavoratori stranieri che si rivolgono agli uffici vertenze. In percentuale essi rappresentano il 20,50% degli utenti. La maggioranza dei lavoratori stranieri è concentrata nelle classi d'età comprese tra i 20 e i 50 anni.

**Fig. 3 - Lavoratori italiani e stranieri nel periodo di riferimento (valori assoluti)**



In proporzione, il numero dei lavoratori stranieri che si rivolgono agli uffici è in crescente aumento. Negli ultimi anni, la percentuale di questi lavoratori sul totale delle pratiche aperte è cresciuta ogni anno gradualmente passando dal 14,87% nel 2002 al 25,36% nel 2006.

**Fig. 4 - Lavoratori stranieri per pratiche aperte anno per anno (valori in percentuale)**



In base anche a questi dati, si rende sempre più indispensabile che l'attività degli uffici, non solo vertenze e legali ma di tutto il sistema servizi, si adegui per rispondere compiutamente alle esigenze e problematiche dei lavoratori immigrati. Molto spesso a questi lavoratori vengono offerti anche altri servizi che non rientrano strettamente nelle funzioni di tutela sindacale. Gli uffici vertenze in questo senso svolgono anche una funzione di prima assistenza sociale.

### **Tipologia rapporto di lavoro**

I lavoratori che hanno un rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono quasi la totalità dei lavoratori che si rivolgono agli uffici vertenze. I lavoratori che hanno un rapporto di lavoro a termine<sup>71</sup> sono solamente il 4,76% sul totale.

**Fig. 5 - Suddivisione per fasce d'età lavoratori a tempo determinato e indeterminato rispetto a (valori in percentuale)**

<b>Scaglione</b>	Determinato	Indeterminato	Totale
fino a 20	14,22%	85,78%	100%
da 21 a 30	7,24%	92,76%	100%
da 31 a 40	4,41%	95,59%	100%
da 41 a 50	3,46%	96,54%	100%
oltre 50	2,10%	97,90%	100%

Come si evince dalla tabella, limitamente in riferimento alla fascia d'età fino a 20 anni, la percentuale dei lavoratori a termine supera il 10% (14,2%). Nelle altre fasce d'età la percentuale è estremamente esigua.

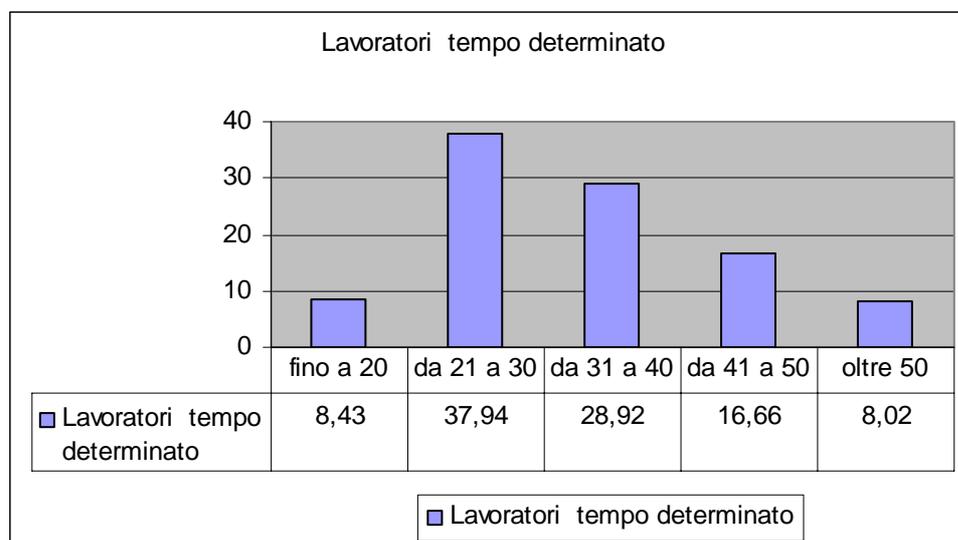
Chi si rivolge agli uffici dunque, sono perlopiù lavoratori che hanno un contratto di lavoro stabile.

La lettura dei dati relativi alle classi d'età dei lavoratori a tempo determinato, fa emergere che la maggioranza di questi, il 66, 86 %, è ricompresa nella fascia d'età che va dai 21 ai 40 anni.

---

<sup>71</sup> Nella tipologia lavoro a tempo determinato sono ricompresi i contratti a tempo determinato (riferiti al lavoro dipendente), le collaborazioni e le prestazioni di lavoro autonomo occasionale, le collaborazioni coordinate e continuative e a progetto etc.

**Fig. 6 - Tempo determinato: fasce d'età /totale tempo determinato (valori in percentuale)**

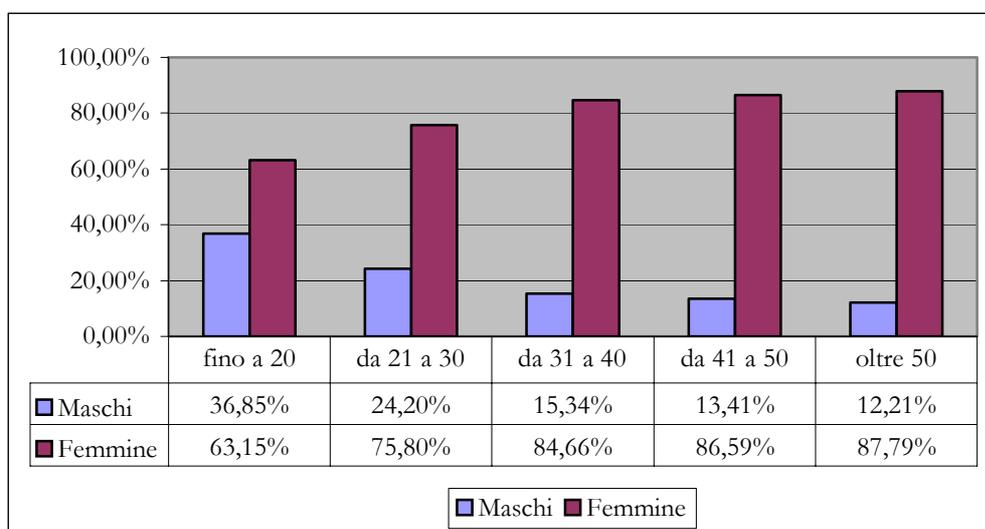


### - Part-time /Full time

In merito alle modalità di svolgimento della prestazione, la quasi totalità dei lavoratori che si rivolgono agli uffici vertenze ha un rapporto di lavoro a tempo pieno. Soltanto l'1,65% ha un contratto di lavoro a tempo parziale.

La lettura relativa alle classi d'età, in relazione al sesso dei lavoratori part-time, evidenzia come siano soprattutto le donne ad essere occupate con questa tipologia di lavoro. Del resto in Italia, come in tutti i paesi europei, il lavoro a tempo parziale è prevalentemente femminile. Inoltre, il numero delle lavoratrici cresce con l'aumentare dell'età; naturalmente al contrario il numero dei maschi decresce.

**Fig. 7 - Lavoratori part-time per classi d'età e sesso (valori in percentuale)**



## L'iscrizione sindacale

In riferimento alle pratiche aperte nel periodo, viene verificato lo stato di adesione alla Cgil dei lavoratori interessati, suddividendo l'elenco tra lavoratori già iscritti e quelli che si sono iscritti in concomitanza dell'intervento dell'ufficio vertenze e legali. A riguardo, si fa presente che le leggi in materia fiscale, in particolare il d.lgs. n. 460/1997, consentono di svolgere alcuni servizi di tutela ai lavoratori che siano iscritti all'organizzazione sindacale. La norma fa sì che l'attività e l'assistenza prestata agli associati da parte delle organizzazioni sindacali, anche verso pagamento di corrispettivi, siano completamente esenti da imposizione fiscale. Qualora un lavoratore non sia iscritto ma intenda utilizzare il servizio vertenziale, deve regolarizzare la propria posizione associandosi alla CGIL prima dell'apertura della pratica.

La tabella riporta la situazione dell'iscrizione sindacale per ogni categoria.

**Fig. 1 - Situazione iscrizione sindacale in riferimento alle pratiche aperte nel periodo (valori assoluti e in percentuale)**

Categoria	Già iscritti	Già iscritti %	Iscritti al momento	Iscritti al momento %
FILCAMS	13.968	19,25	10.331	14,24
FIOM	12.715	17,53	5.492	7,57
FILLEA	4.591	6,33	3.525	4,86
FILTEA	2.667	3,68	2.734	3,77
FILT	3.484	4,80	1.378	1,90
FP	1.550	2,14	1.306	1,80
Valore non presente	46	0,06	1.092	1,51
SLC	1.064	1,47	1.004	1,38
FLAI	1.185	1,63	867	1,20
FILCEA*	1.391	1,92	582	0,80
NIDIL	351	0,48	216	0,30
SNS**	78	0,11	130	0,18
FISAC	48	0,07	43	0,06
SPI	159	0,22	32	0,04
FNLE***	113	0,16	22	0,03
CGIL DISOCCUPATI	27	0,04	10	0,01
SILP****	9	0,01	9	0,01
ALTRA CATEGORIA CGIL	132	0,18	6	0,01
SNA	1	0,00	3	0,00
SNUR****	3	0,00	3	0,00
INCA	182	0,25	0	0,00
VERTENZE	1	0,00	0	0,00
TOTALE	43.765	60,32%	28.785	39,68%

Nella tabella sono riportati i valori delle categorie sindacali che in questi ultimi anni sono state oggetto di fusioni e scorporamenti.

\*La FILCEA è stata sostituita dalla FILCEM

\*\*Confluito nella FLC

\*\*\*Confluita nella FILCEM

\*\*\*\*Confluito nella FLC

\*\*\*\*\*Confluito nella FILCEM

I lavoratori che si sono iscritti al momento dell'apertura della pratica sono 28.785 e rappresentano il 39,68% del totale. Il numero rilevante di iscritti proveniente dal sistema delle tutele individuali degli uffici vertenze costituisce un patrimonio enorme di potenzialità per l'adesione e la condivisione all'azione della Cgil. Allo stesso tempo, come si evince dai dati in tabella, l'attività degli uffici diviene anche un utile strumento per rafforzare il legame con i propri iscritti. È nel rapporto fra sistema dei servizi e categorie, determinante ed imprescindibile, che avviene di fatto la saldatura tra la tutela collettiva e quella individuale. In questo caso, le categorie segnalano agli iscritti la possibilità di usufruire dei tanti servizi e delle tante opportunità messe in campo dalla Cgil.

Sarebbe interessante mettere in relazione i dati generali del tesseramento Cgil degli ultimi anni con i dati dell'iscrizione sindacale in riferimento all'attività degli uffici vertenze.

Nell'anno 2006 gli iscritti attivi alla Cgil sono aumentati, rispetto all'anno 2005, di 52.074 unità, pari al 2.01%, raggiungendo quota 5.650.942 iscritti<sup>72</sup>. A questo risultato ha concorso, nel suo insieme, anche il sistema dei servizi della Cgil, che è stato, anch'esso, un elemento propulsore nell'azione di proselitismo, fornendo alle lavoratrici, ai lavoratori, ai pensionati e pensionate una forte capacità di tutela individuale e di garanzia di esigibilità dei diritti.

Di difficile misurazione è, tuttavia, l'entità del numero degli iscritti provenienti dall'attività di tutela esercitata dagli uffici vertenze rispetto al numero totale dei nuovi iscritti alla Cgil. Infatti, un'attenzione particolare deve essere riservata al turn over complessivo che si determina ogni anno per il tesseramento (sul totale generale è di circa il 10-12 % secondo le stime del Dipartimento Organizzazione). Inoltre, i dati in nostro possesso sull'attività degli uffici sono parziali, in quanto non riferibili a tutta l'attività svolta sul territorio nazionale.

La Filcams è la categoria con più lavoratori già iscritti (13.968) e iscritti al momento (10.331) che si sono rivolti agli uffici vertenze confederali. Questo dato è facilmente spiegabile: un numero consistente di pratiche aperte riguarda il settore del commercio e dei servizi; inoltre la Filcams, nel terziario e nel commercio, è la categoria che negli ultimi anni cresce di più per numero di iscritti.

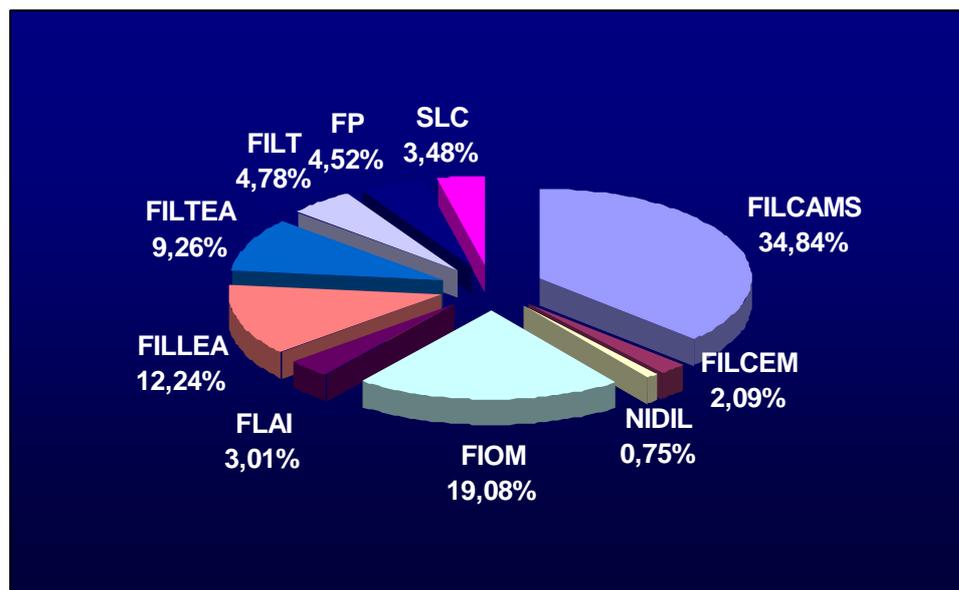
La Filtea è l'unica categoria in cui il numero dei nuovi iscritti (2.734) supera i lavoratori già iscritti (2.667) alla categoria stessa.

Pochi, anche se in continua crescita, i lavoratori che si rivolgono a NIdiL, la categoria che organizza le nuove figure del mondo del lavoro, anche se è tra le categorie che in percentuale aumenta maggiormente più (38,09%) il numero dei nuovi iscritti rispetto alle pratiche aperte nel periodo.

---

<sup>72</sup> I dati del tesseramento Cgil sono forniti dal Dipartimento Organizzazione.

Fig. 2 - Iscritti al momento sul totale dei nuovi iscritti per categoria (valori in percentuale)



\*Nel grafico non sono stati inseriti i dati relativi a: Fisac (0,14%), Spi (0,11%), Flc (0,46%), altra categoria (0,36%), Valore non presente (3,78%).

## I settori merceologici

In questa sezione della banca dati sono individuati i settori merceologici delle aziende interessate alle pratiche aperte e i relativi Ccnl di appartenenza. Le aziende interessate sono 48.705 su un totale di 72.550 pratiche aperte.

**Fig. 1 - Ccnl di appartenenza delle aziende interessate alle pratiche aperte (valori assoluti e in percentuale)**

Ccnl di appartenenza	Pratiche	Pratiche %	aziende interessate
COMMERCIO	18.404	25,37	14.008
METALMECCANICI INDUSTRIA	15.276	21,06	7.329
EDILI INDUSTRIA	5.970	8,23	4.369
ABBIGLIAMENTO CONFEZIONI INDUSTRIA	4.301	5,93	1.643
TRASPORTO MERCI INDUSTRIA	4.180	5,76	2.877
METALMECCANICI ARTIGIANATO	2.487	3,43	1.818
COOPERATIVE SOCIALI	2.066	2,85	1.723
PUBBLICI ESERCIZI 1 E 2 CATEGORIA	1.992	2,75	1.702
GRAFICI INDUSTRIA	1.612	2,22	1.072
PULIZIA INDUSTRIA	1.323	1,82	1.110
CHIMICI INDUSTRIA (CHIMICO FARMACEUTICO)	1.267	1,75	792
ALIMENTARI INDUSTRIA	1.248	1,72	886
VALORE NON PRESENTE	1.127	1,55	692
PUBBLICI ESERCIZI 3 E 4 CATEGORIA	1.122	1,55	1.033
EDILI ARTIGIANATO	916	1,26	830
SCUOLA PRIVATA LAICA ANINSEI	683	0,94	232
COLF CONVIVENTI TEMPO PIENO	607	0,84	599
METALMECCANICI PICCOLA INDUSTRIA	554	0,76	223
LEGNO INDUSTRIA	535	0,74	364
TESSILI VARI INDUSTRIA	420	0,58	217
AZIENDE ALBERGHIERE 1 E 2 CATEGORIA	395	0,54	335
LEGNO ARTIGIANATO	338	0,47	295
PANIFICAZIONE ARTIGIANATO (FEDERPANIFICATORI)	320	0,44	293
ABBIGLIAMENTO ARTIGIANATO	262	0,36	206
CALZATURE INDUSTRIA	260	0,36	112
PARRUCCHIERI ED ESTETISTI	257	0,35	252
FERROVIE APPALTI - INDOTTO FERROVIARIO	226	0,31	221
PULIZIA ARTIGIANATO	192	0,26	184
GOMMA INDUSTRIA	184	0,25	126
OPERAI AGRICOLI TEMPO INDETERMINATO	184	0,25	159
STUDI PROFESSIONALI CONSILP	160	0,22	159
TESSILI VARI ARTIGIANATO	154	0,21	131
ALBERGHI MINORI 3 E 4 CATEGORIA	141	0,19	123
STUDI PROFESSIONALI CIPA	124	0,17	119
AUTOFERROTRANVIARI	118	0,16	5
CALZATURE ARTIGIANATO	114	0,16	73
GRAFICI ARTIGIANATO	114	0,16	101
VIGILANZA	102	0,14	91
OPERAI AGRICOLI A TEMPO DETERMINATO	101	0,14	90
ANASTE	95	0,13	64

TRASPORTO MERCI ARTIGIANATO	94	0,13	83
IMPIANTI SPORTIVI	91	0,13	53
LAVANDERIE TINTORIE ARTIGIANATO	85	0,12	73
ALIMENTARI ARTIGIANATO EX PUBBLICI ESERCIZI	81	0,11	80
LAVANDERIE TINTORIE INDUSTRIA AUIL	80	0,11	32
GRAFICI PICCOLA INDUSTRIA	70	0,10	40
CARTAI INDUSTRIA	70	0,10	39
AUTORIMESSE	69	0,10	68
COMUNE	67	0,09	19
EDILI PICCOLA INDUSTRIA	66	0,09	43
TELECOM	66	0,09	25
ALIMENTARI ARTIGIANATO PRODUZIONE TABELLA B	63	0,09	57
COLF NON CONVIVENTI	60	0,08	59
PANIFICAZIONE ARTIGIANATO (CNA)	57	0,08	53
IGIENE AMBIENTALE PRIVATA	56	0,08	51
CHIMICI ARTIGIANATO	50	0,07	50
TESSILI VARI PICCOLA INDUSTRIA	49	0,07	27
ABBIGLIAMENTO CONFEZIONI PICCOLA INDUSTRIA	48	0,07	16
COOPERATIVE FACCHINI TRASPORTO MERCI	48	0,07	34
IMPRESE VIAGGI	47	0,06	44
AGENZIE IMMOBILIARI	46	0,06	39
EDILI COOPERATIVE	43	0,06	32
CARTAI PICCOLA INDUSTRIA	43	0,06	12
LATERIZI INDUSTRIA	40	0,06	36
PLASTICA INDUSTRIA	37	0,05	37
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	37	0,05	23
COOPERATIVE DI CONSUMO	36	0,05	36
PANIFICAZIONE INDUSTRIA (FEDERPANIFICATORI)	35	0,05	26
STUDI PROFESSIONALI TECNICI	33	0,05	32
GOMMA PICCOLA INDUSTRIA	32	0,04	23
CREDITO	31	0,04	31
ALIMENTARI COOPERATIVE	31	0,04	18
ASSICURAZIONI	30	0,04	30
FARMACIE PRIVATE URBANE	29	0,04	28
CHIMICA ARTIGIANATO (GOMMA)	27	0,04	24
ALIMENTARI ARTIGIANATO PRODUZIONE TABELLA C	27	0,04	25
LEGNO PICCOLA INDUSTRIA	27	0,04	26
CASE DI CURA PERSONALE NON MEDICO	26	0,04	16
FOTOLABORATORI	24	0,03	21
SCUOLA RELIGIOSA AGIDAE 1 CATEGORIA	23	0,03	23
POSTE	22	0,03	18
UNEBA	22	0,03	20
SCUOLA MATERNA FISM	22	0,03	22
VETRO TRASFORMATO INDUSTRIA (SETTORE MECCANIZZATO)	20	0,03	20
CINEMA TEATRI ESERCIZI MONO E MULTISALE	20	0,03	19
PLASTICA PICCOLA INDUSTRIA	19	0,03	6
LAPIDEI INDUSTRIA	19	0,03	19
EDITORIALI INDUSTRIA	17	0,02	12
VETRO TRASFORMATO A MANO INDUSTRIA	15	0,02	14

AEROPORTUALI	15	0,02	15
PELLETTERIA PICCOLA INDUSTRIA	15	0,02	3
TEATRI STABILI	15	0,02	15
TELECOMUNICAZIONI	14	0,02	13
SCUOLA RELIGIOSA AGIDAE 4 CATEGORIA	13	0,02	13
METALMECCANICI ELETTRONICA	12	0,02	12
PELLETTERIA INDUSTRIA	12	0,02	12
ORAFI ARGENTIERI ARTIGIANATO	12	0,02	12
TELEVISIONI PRIVATE	12	0,02	12
ALTRO	349	0,48	306
TOTALE	72.550	100,00	48.705

Il settore del commercio, come si evince dal grafico seguente, risulta quello ove risiede la maggiore vertenzialità (35,26%). Il dato non sorprende perché si tratta di un settore peculiare sia dal punto di vista datoriale, sia dal punto di vista dei lavoratori occupati. Appartengono al settore del commercio, terziario e servizi 18.990 aziende, concentrate soprattutto al nord. I contratti collettivi applicati nel settore sono 25.

Dal punto di vista dei lavoratori, il settore comprende una serie di attività lavorative diversificate, riconducibili a tipologie contrattuali differenti, non sempre di facile applicazione ed interpretazione e che danno origine ad elevata complessità di gestione. Inoltre, il settore del commercio registra tassi di lavoro irregolare molto più alti che negli altri settori.

Segue in percentuale il tasso di vertenzialità presente nell'industria metalmeccanica (25,34%).

Normalmente la vertenzialità in questo settore è di tipo tradizionale e tende a riguardare l'applicazione del contratto di lavoro nazionale e dei numerosi contratti integrativi aziendali<sup>73</sup>.

Questi due settori sono quelli a più elevata conflittualità e rappresentano nel loro complesso il 60,6% delle pratiche aperte.

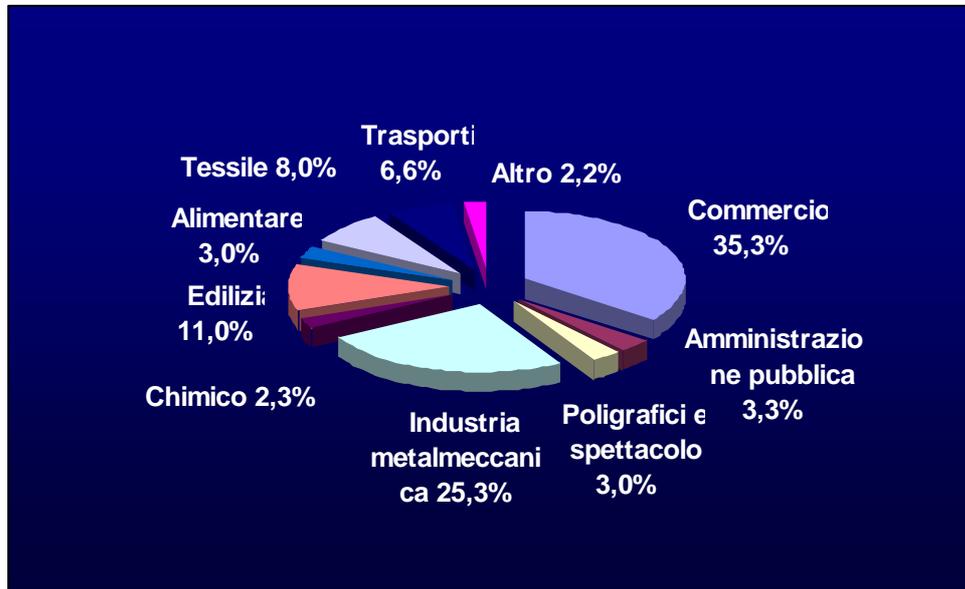
Infine, altri settori segnalati per una notevole presenza di vertenzialità sono il settore edilizio (11,02%), il settore dell'industria tessile (8,02%) e quello dei trasporti (6,59%).

Il restante 10% è da attribuire ad altri settori: chimico (2,33%), poligrafici e spettacolo (2,99%), alimentare (3,01%), credito e assicurazioni (0,08%), conoscenza (1,02%)<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Secondo la banca dati del sito del CNEL nel settore dell'industria metalmeccanica sono stati stipulati 679 contratti aziendali o territoriali

<sup>74</sup> Nella banca dati sono presenti alcuni valori non riconducibili a nessun settore: valore non presente 1,56%, conguaglio IRPEF 2003 lavoro dipendente 0,02%, IRPEF tfr (0,01%).

Fig. 2 Vertenzialità per settori merceologici (valori in percentuale)



## **SEGUE: LE CONCILIAZIONE DEFINITE E I COLLEGI ARBITRALI**

Nella prima parte di questo scritto, si è fatto più volte cenno alla cronica crisi del processo del lavoro, ed agli istituti della conciliazione ed arbitrato quali possibili strumenti di cui servirsi per porre rimedio a tale crisi. In quella sede, inoltre, si è rilevata la stretta connessione tra i due istituti. Entrambi rispondono, in effetti, non solo alla esigenza deflattiva del contenzioso giudiziario, ma anche alla volontà di lasciare il maggior spazio possibile all'autonomia dei gruppi, attraverso la <<promozione di momenti di autoregolazione del sistema sociale>><sup>75</sup>.

Tale stretta connessione tra i due istituti giustifica, ora, la analisi congiunta dei dati forniti dal sistema *LiveLink* in materia di conciliazione ed arbitrato.

La sezione della Banca dati dedicata agli strumenti di composizione stragiudiziale delle controversie di lavoro, è dotata di un apprezzabile numero di conciliazioni (5710) definite nel periodo 01.01.2002-31.12.2006. Non altrettanto può dirsi per gli arbitrati, il cui numero presente in Banca dati è notevolmente inferiore (26). Ciò è dovuto alla circostanza per cui tale pratica di composizione delle liti è gestita, in maniera autonoma, soprattutto all'interno delle categorie di riferimento.

Un primo dato da cui è possibile partire, è quello relativo alle sedi di Commissione<sup>76</sup> presso cui il tentativo di conciliazione si è svolto. A questo proposito, oltre alle sedi "classiche", nel sistema *LiveLink* sono presenti anche i dati relativi ai tentativi di conciliazione tenuti davanti alla Commissione istituita presso l'A.P.I.<sup>77</sup>

Può agevolmente riscontrarsi, sulla base dei dati di cui si dispone, una netta prevalenza dei tentativi di conciliazione tenuti presso le Direzioni provinciali del Lavoro, seguiti da quelli tenuti in sede sindacale (Fig.1). Di modesta entità, i dati relativi alle altre sedi di Commissione.

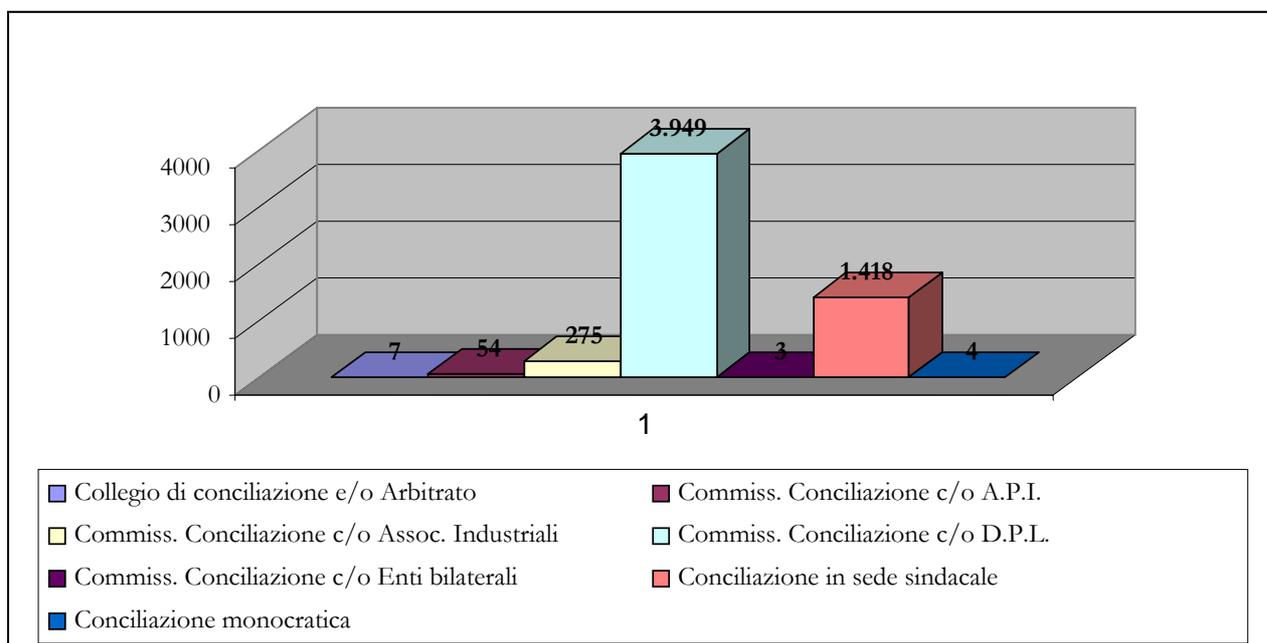
---

<sup>75</sup> Magnani, *Conciliazione e arbitrato nelle controversie di lavoro dopo il D.Lgs. n. 80 del 1998*, in Mass. Giur. Lav., 1999, p. 684.

<sup>76</sup> Art. 410 c.p.c.

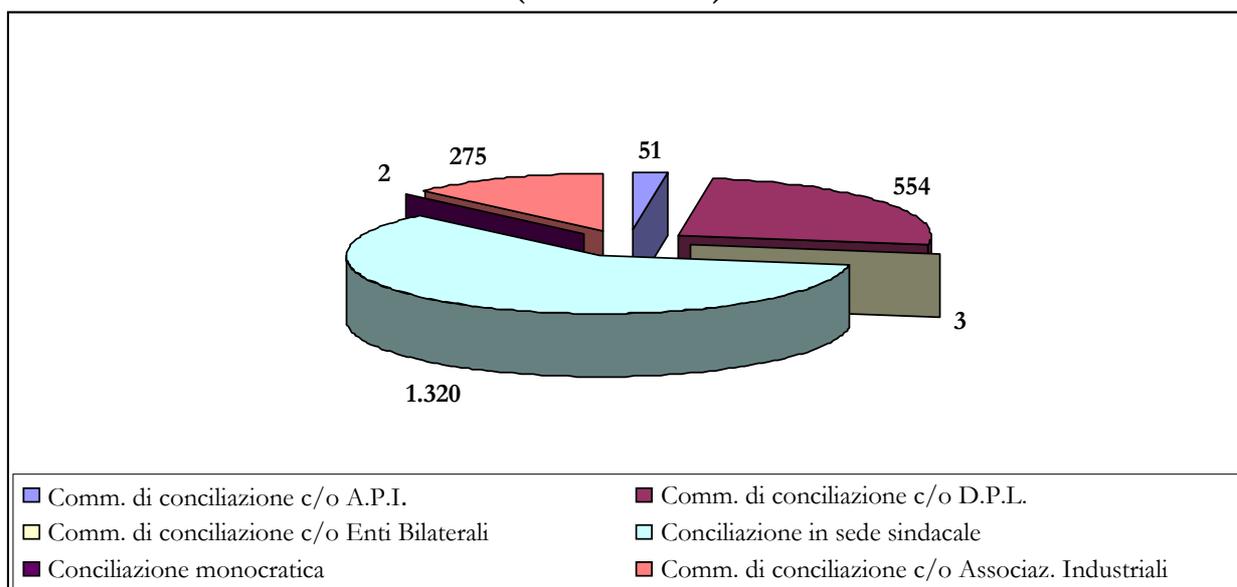
<sup>77</sup> Si veda l'Accordo interconfederale Confapi (Confederazione italiana della piccola e media industria privata) -Cgil-Cisl-Uil del 20 dicembre 2000, dove, si legge, "nella prospettiva di contribuire al decongestionamento del contenzioso giudiziario in materia di lavoro", vengono disciplinate procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato "rispondendo alla necessità di fornire alle imprese e ai lavoratori strumenti alternativi, efficaci e più rapidi per la risoluzione delle controversie di lavoro".

**Fig. 1 - Conciliazioni definite nel periodo di riferimento: sede commissione (valori assoluti)**



Tuttavia, se si passa a considerare l'esito finale dell'evento conciliativo, si può notare, con altrettanta chiarezza, come il riconoscimento integrale dell'oggetto del contendere sia garantito in maniera preponderante dai tentativi di conciliazione in sede sindacale (Fig. 2).

**Fig. 2 - Conciliazioni con riconoscimento integrale (valori assoluti)**

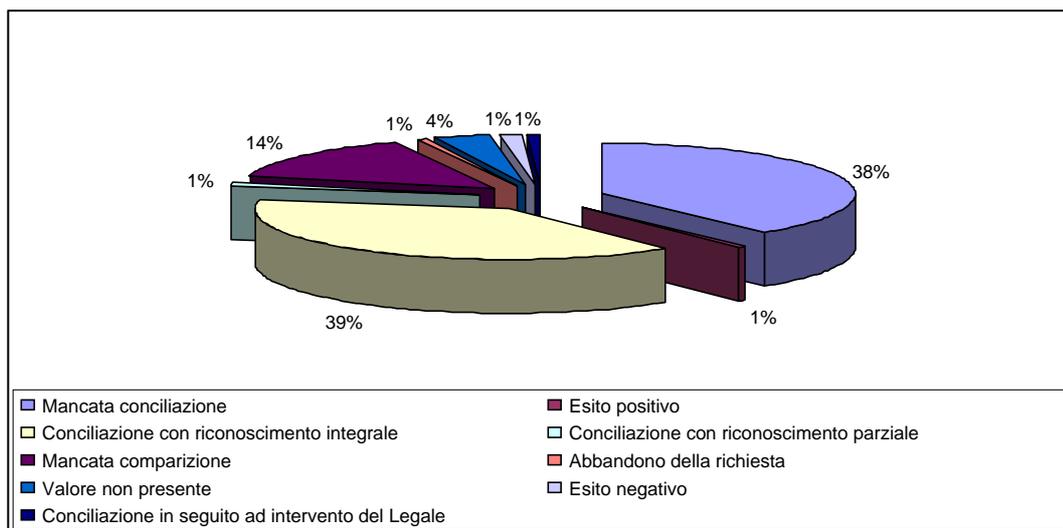


La struttura della Banca dati consente di quantificare non soltanto il numero di conciliazioni concluse con il riconoscimento integrale delle richieste avanzate dalle parti, ma anche gli altri possibili esiti cui si può giungere nel corso della procedura conciliativa (Fig. 3).

In particolare, si può notare come l'evento "mancata conciliazione" sia, in percentuale, sostanzialmente equivalente alla "conclusione con riconoscimento integrale" dell'iter conciliativo. Significativa appare anche la percentuale relativa alla "mancata comparizione" delle

parti (14%), non solo in ordine alla consistenza numerica del fenomeno, ma anche in relazione alle riflessioni che possono essere svolte in merito alla discussa obbligatorietà o meno dello strumento conciliativo. Di modesta entità gli “abbandoni della richiesta” (1%), le “conciliazioni in seguito ad intervento del legale” (1%), i tentativi di conciliazione comunque giunti a conclusione (“esito positivo”), quelli conclusi con “esito negativo”, quelli conclusi con “riconoscimento parziale” delle richieste avanzate dalle parti.

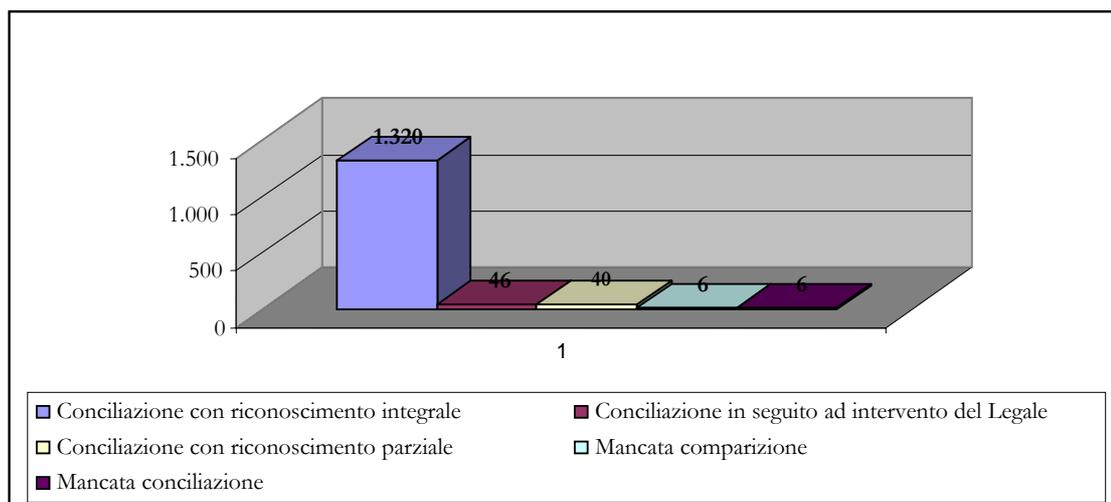
**Fig. 3 - Esiti delle conciliazioni definite nel periodo di riferimento (valori in percentuale)**



Restringendo ora il campo di indagine alle sole conciliazioni in sede sindacale<sup>78</sup>, si può notare come prevalga nettamente il numero di conciliazioni concluse con riconoscimento integrale (93,09%) rispetto agli altri possibili esiti (Fig. 4). La possibilità, in sede sindacale, di giungere ad esiti conciliativi comunque positivi, è confermata dalle esigue percentuali (0,42%), relative alla “mancata conciliazione” ed alla “mancata comparizione”. Le “conciliazioni con riconoscimento parziale” costituiscono il 2,82% del totale, mentre la misura delle “conciliazioni in seguito ad intervento del legale” è pari al 3,24%.

<sup>78</sup> Le conciliazioni in sede sindacale rappresentano il 24,83% del totale dei tentativi di conciliazione di cui si dispone.

**Fig. 4 - Esiti conciliazioni in sede sindacale nel periodo di riferimento  
(valori assoluti)**



Particolare interesse assumono i dati relativi alle conciliazioni in sede sindacale, rapportati alle pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura delle stesse (Fig. 5).

Si è già detto in precedenza, quando si è trattato di descrivere la struttura ed il funzionamento del sistema *LiveLink*, della scelta operativa di suddividere in quattro gruppi le principali pratiche di cui si occupano gli uffici vertenze. E' dunque possibile, sulla base di tale suddivisione, quantificare gli esiti conciliativi in sede sindacale con riferimento alle pratiche aperte dagli uffici vertenze, per soddisfare le richieste avanzate dai lavoratori nei confronti dell'azienda o dell'ente contro cui si è ritenuto di dover agire.

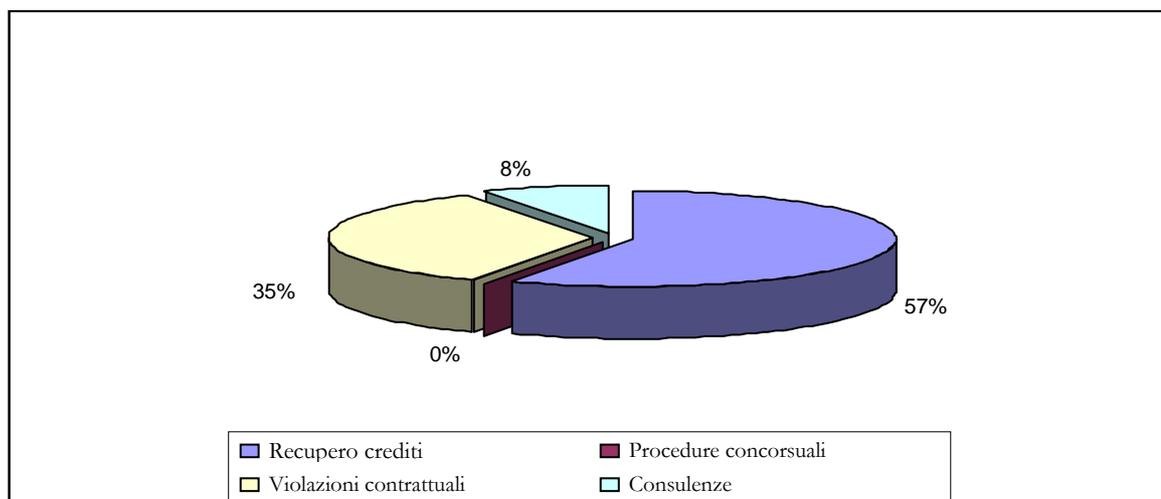
Come evidenziato dal grafico di riferimento, il numero di azioni volte al "recupero crediti"<sup>79</sup>, e concluse con conciliazione in sede sindacale, rappresentano la parte dotata di maggiore consistenza (57%). Il dato non sorprende, se è vero che fra le ragioni per le quali ci si avvicina oggi ad un'associazione sindacale, "sono cresciute quelle pragmatiche ed utilitaristiche, rispetto a quelle eminentemente ideali e politiche di un passato relativamente recente"<sup>80</sup>.

Tornando ai dati, di minore entità sono le azioni intraprese a causa di "violazioni contrattuali" (35%). Le conciliazioni in sede sindacale concluse a seguito di un'azione aperta dal lavoratore al fine di ottenere una consulenza, rappresentano l'8% del totale; quasi nulle, in percentuale, le pratiche conciliate a seguito di azioni inerenti procedure concorsuali. Tale ultimo dato, probabilmente, è dovuto alla elevata complessità delle procedure in discorso, anche a causa dell'alto numero di lavoratori generalmente coinvolti e del lungo iter necessario per giungere a conclusione.

<sup>79</sup> Questa tipologia di azione, viene posta in essere da uno o più lavoratori nei confronti di un'azienda per il recupero di credito non percepito, o a causa di differenze riscontrate fra le buste paga fornite dal datore di lavoro e quelle calcolate dall'ufficio vertenza.

<sup>80</sup> S. Leonardi, *Rappresentanza sindacale e tutela individuale: una ricognizione del sistema dei servizi della Cgil*, in Assistenza sociale, n. 2, 1999.

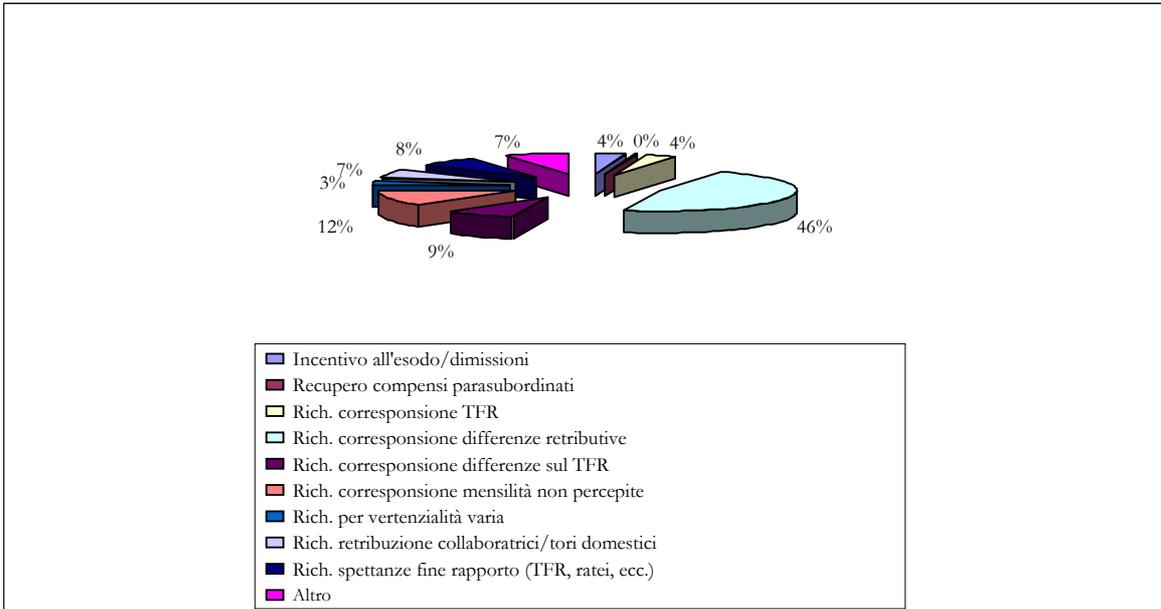
**Fig. 5 - Conciliazioni in sede sindacale definite rispetto alle tipologie di apertura nel periodo di riferimento (valori in percentuale)**



E' possibile osservare, più in dettaglio, la composizione di ciascuno dei quattro gruppi relativi alle pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura (Fig. 6). I dati fanno riferimento, ancora una volta, alla conclusione conciliativa, in sede sindacale, delle relative richieste avanzate dalle parti.

Nell'ambito delle conciliazioni raggiunte in sede sindacale dirette a garantire il recupero crediti dei lavoratori, le differenze retributive costituiscono la percentuale maggiore (46%). Seguono, rispettivamente, le richieste di corresponsione di mensilità non percepite (12%), le richieste relative al TFR spettante (9%), le richieste di spettanze relative alla fine del rapporto di lavoro in generale (8%), le richieste avanzate dai lavoratori domestici in ordine alla retribuzione percepita (7%). Interessante appare anche il dato (7 casi, pari allo 0,3% del totale) relativo al recupero compensi dei parasubordinati, a conferma delle difficoltà di rappresentanza di tale tipologia di lavoratori.

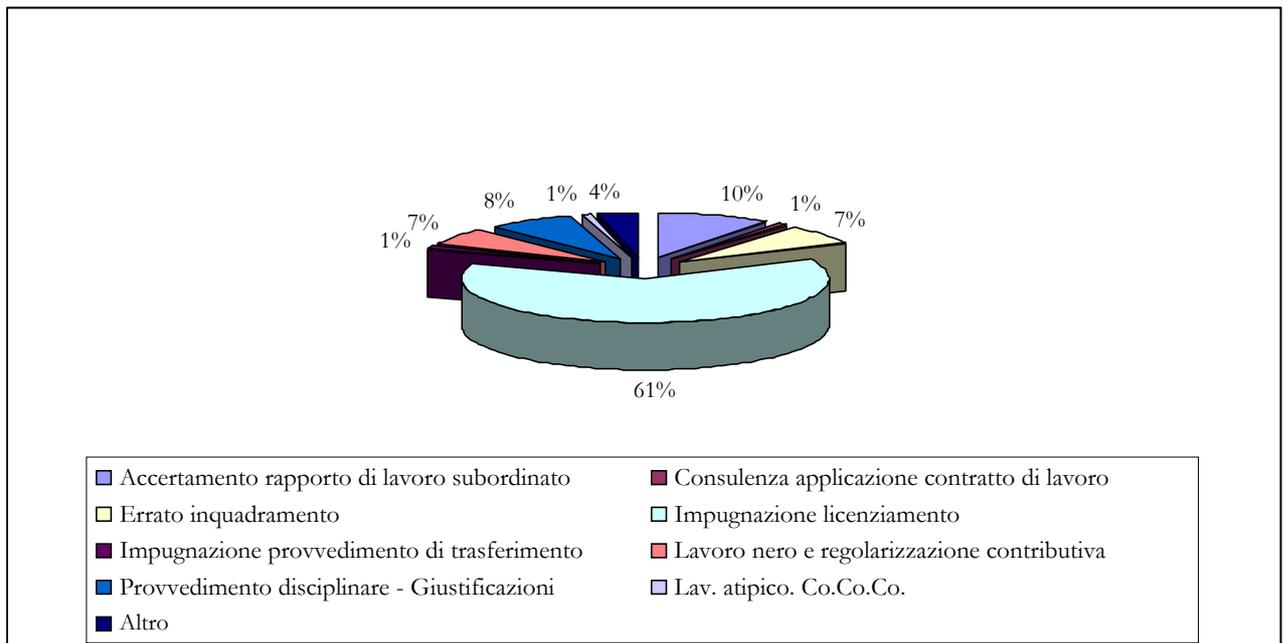
**Fig. 6 -Conciliazione grazie all'intervento sindacale: il recupero crediti (valori in percentuale)**



Tra le violazioni contrattuali (Fig. 7), il dato di maggior ampiezza è costituito dalle impugnazioni di licenziamento (61%); tale dato conferma una delle classiche vocazioni dell'azione sindacale, volta a garantire i diritti del lavoratore in ordine alle ingiustificate cessazioni dei rapporti di lavoro.

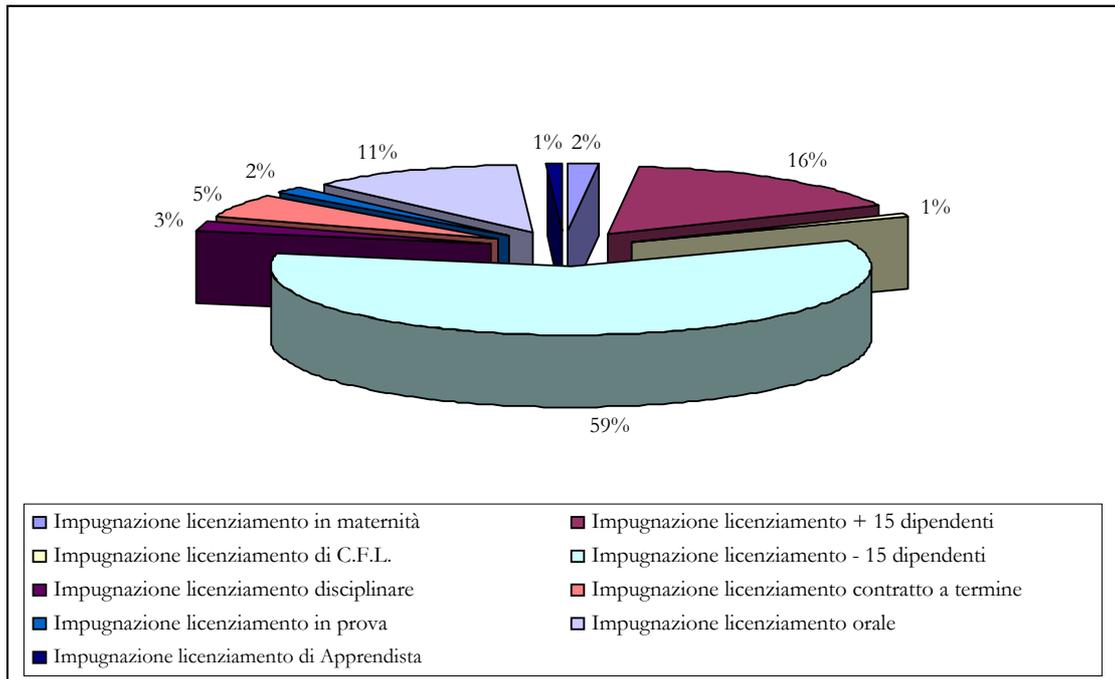
Il dato immediatamente più significativo, è rappresentato dall'accertamento del rapporto di lavoro subordinato, evidentemente mascherato sotto forma di rapporto di lavoro autonomo o parasubordinato. L'integrale riconoscimento, in sede sindacale, delle istanze conciliative avanzate in materia di provvedimenti disciplinari adottati dalle aziende, costituiscono il terzo dato (8%), seguito dalle regolarizzazioni in seguito all'accertamento di lavoro sommerso (7%), e dall'errato inquadramento in relazione alle effettive prestazioni svolte dai lavoratori (7%). Di modesta consistenza le conciliazioni relative alle altre violazioni contrattuali.

**Fig. 7 - Conciliazione grazie all'intervento sindacale: il recupero crediti (valori in percentuale)**



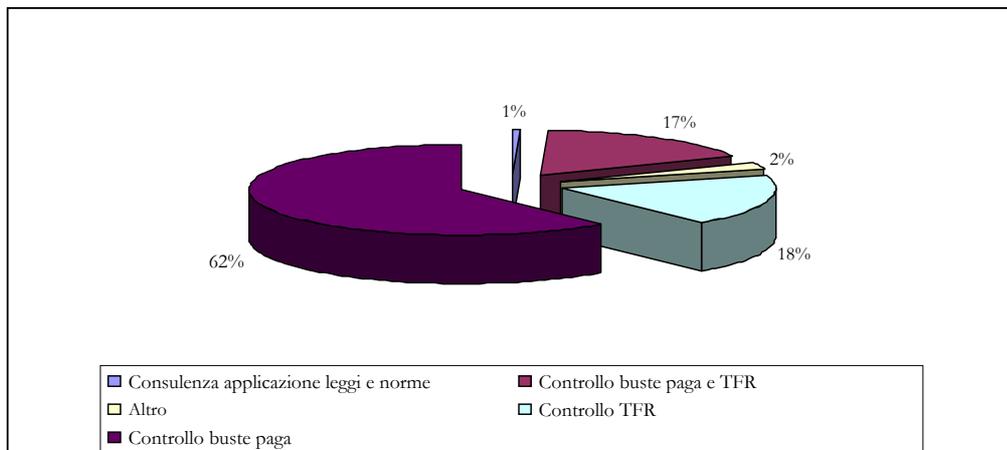
Si è visto come, tra le conciliazioni con riconoscimento integrale delle violazioni contrattuali risolte in sede sindacale, le impugnazioni di licenziamento costituiscono la percentuale del 61%. In presenza di tale impressionante dato, ci è parso interessante indagare sulla composizione del dato stesso (Fig. 8 ). Emerge così che i licenziamenti impugnati da lavoratori appartenenti ad aziende al di sotto di 15 dipendenti, costituiscono il 59% del totale dei licenziamenti impugnati. Il dato evidentemente riporta, in proporzione, la consistenza strutturale delle imprese che operano nel territorio nazionale. Le impugnazioni di licenziamenti in aziende con oltre 15 dipendenti, è notevolmente inferiore, pari cioè al 16%. Le impugnazioni relative a licenziamenti in periodo di maternità, rappresentano l'11%, testimoniando così i problematici aspetti legati alle differenze di genere.

**Fig. 8 – Conciliazione grazie all'intervento sindacale: impugnazione licenziamento (valori in percentuale)**



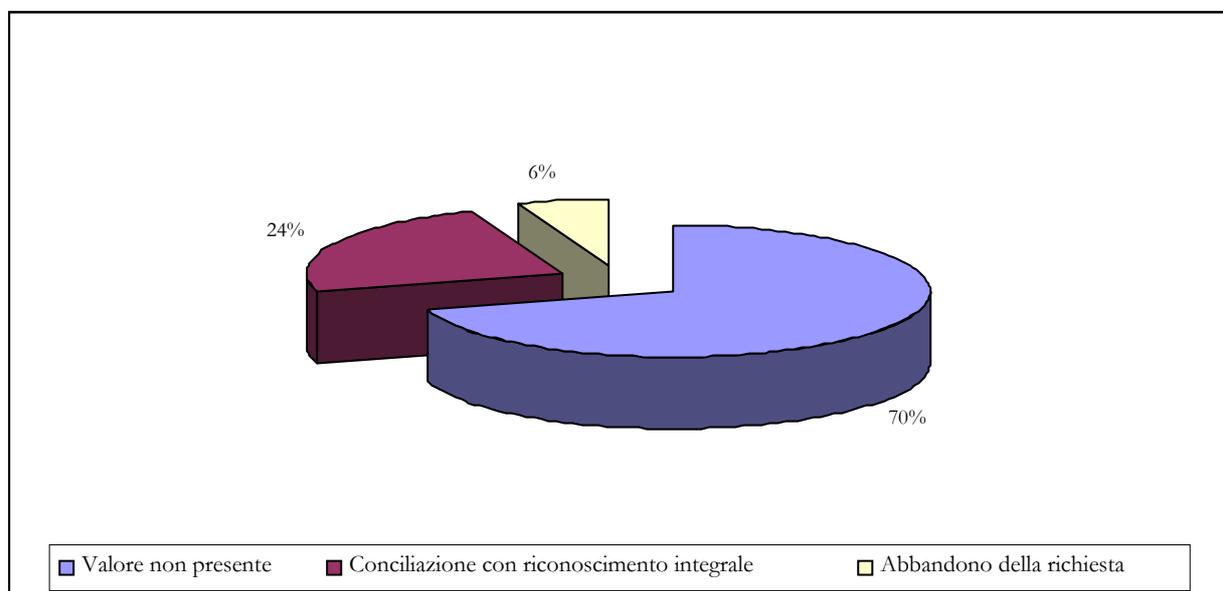
Passando a considerare le conciliazioni in sede sindacale con riferimento al terzo gruppo di pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura (le consulenze, Fig. 9), il dato di maggiore rilevanza è costituito dai controlli richiesti dai lavoratori sugli importi effettivamente riportati nella propria busta paga (62%). Il dato comprende i più svariati istituti, oggetto di possibile accertamento da parte degli uffici vertenze. Seguono i controlli sul trattamento di fine rapporto dovuto al lavoratore (18%) e il controllo congiunto di busta paga e TFR (17%). Il dato, nella misura del 2%, genericamente denominato “altro”, è riferito in particolare al controllo del corretto conteggio del periodo di malattia, delle ferie, ex festività e ROL. In ultimo, i controlli diretti a verificare la corretta applicazione delle norme generali che regolano un determinato rapporto di lavoro, costituiscono l'1% del totale delle consulenze.

**Fig. 9 Conciliazione grazie all'intervento sindacale: le consulenze (valori in percentuale)**



In apertura di questa sezione, si è fatto cenno alla stretta connessione esistente tra conciliazione ed arbitrato, quali strumenti di composizione stragiudiziale delle controversie di lavoro. Si è anche detto che, in virtù di tale legame, i dati forniti dall'archivio *LiveLink* in materia di conciliazione ed arbitrato sarebbero stati trattati congiuntamente, nonostante la bassissima consistenza dei dati in possesso relativi agli arbitrati. Esigenze di completezza, ci inducono a riportare tali dati, almeno in forma grafica (Fig. 10), nulla potendo commentare a proposito.

**Fig. 10 Collegio di conciliazione e/o arbitrato (valori in percentuale)**



## **SEGUE: L'ESITO DELLE CHIUSURE RISPETTO ALLE APERTURE**

Questa è la parte della Banca dati che probabilmente si presta alle analisi più interessanti: l'esito delle pratiche chiuse rispetto alle tipologie di apertura. Si è già evidenziato, in precedenza, come le pratiche chiuse nel periodo di riferimento sono quasi la metà delle pratiche aperte (45,96%). Il dato è di particolare importanza, in quanto, ci consente di valutare in termini positivi la gestione della vertenzialità da parte degli uffici.

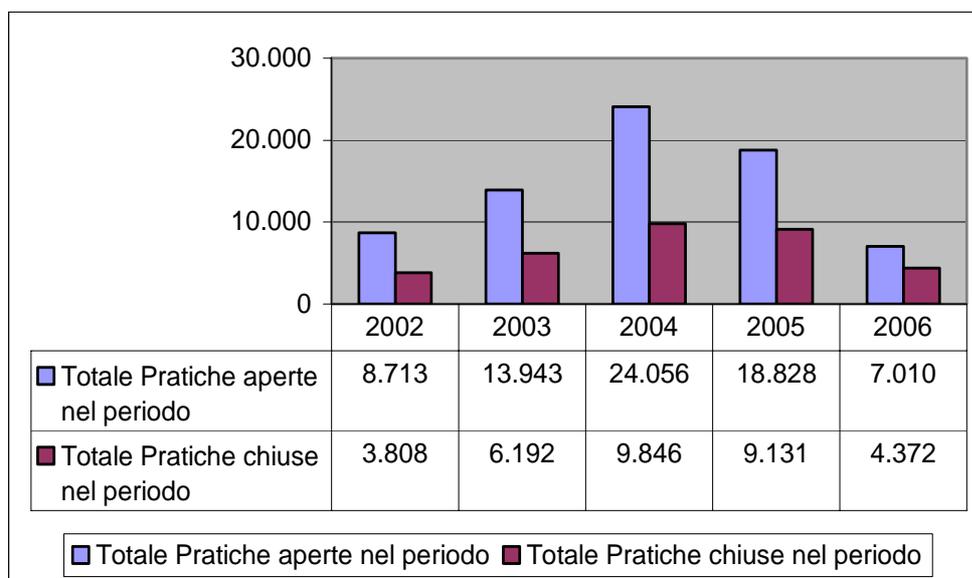
È doveroso premettere però, che l'opzione metodologica di misurare l'attività degli uffici entro un periodo di riferimento (2002 – 2006) implica che le pratiche chiuse non si riferiscano interamente e corrispettivamente ad ogni singola pratica aperta. Vi potrebbero essere, ad esempio, pratiche chiuse nel periodo di riferimento avviate nel periodo non preso in considerazione nell'analisi.

Tale scelta metodologica non impedisce, tuttavia, di misurare in termini di efficacia l'attività degli uffici.

In questo senso è di notevole interesse la “media giorni” riportata nella banca dati per la chiusura di ogni pratica: questo ci consente di misurare in termini quantitativi la media di durata di ogni azione intrapresa e dunque l'efficacia dell'intervento degli uffici per ogni tipologia di azione.

Nella figura seguente sono riassunte le pratiche aperte e chiuse nel periodo di riferimento divise per anno. Negli anni 2004 e 2005 le pratiche chiuse sono state circa 20.000, un volume di interventi conclusi molto consistente.

**Fig. 1 – Pratiche aperte e chiuse nel periodo di riferimento (valori assoluti)**



Oltre a questo dato quantitativo relativo al volume delle pratiche chiuse, le statistiche elaborate attraverso le interrogazioni della Banca dati LiveLink ContrattiVertenze ci consentono di valutare, attraverso l'esito delle chiusure, il risultato di ogni azione intrapresa dagli uffici.

Gli esiti delle chiusure riportati in Banca dati sono 39 e rappresentano una svariata casistica delle possibilità di risoluzione di ogni pratica aperta dagli uffici.

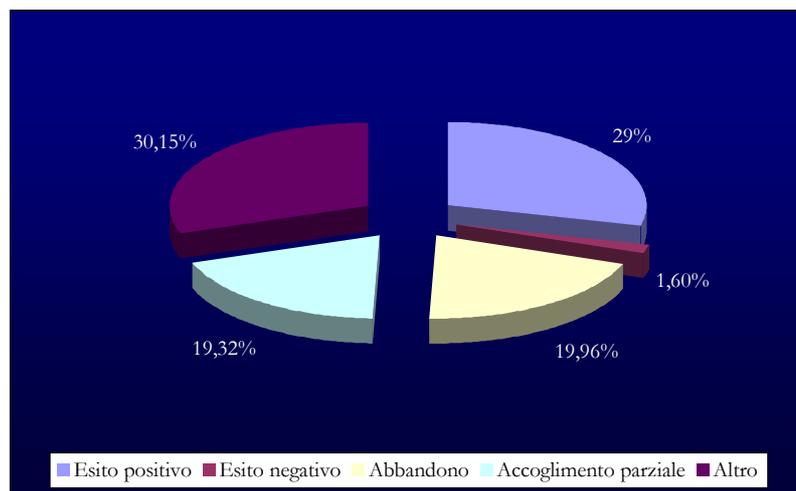
Tuttavia, è possibile suddividere gli esiti delle pratiche chiuse in cinque sezioni di chiusura:

1) pratiche che hanno avuto un esito totalmente positivo per il lavoratore; 2) pratiche che hanno avuto un esito totalmente negativo per il lavoratore; 3) pratiche che hanno avuto un accoglimento parziale della richiesta; 4) pratiche che sono state abbandonate o sospese 5) altro, pratiche che hanno avuto un esito non riconducibile a nessuno dei precedenti<sup>81</sup>.

È doveroso precisare che in tale suddivisione non sono comprese gli esiti delle conciliazioni grazie all'intervento sindacale, grazie all'intervento del legale, in seguito all'intervento alla Dpl, in sede giudiziale, in quanto non riconducibili a valori positivi o negativi.

Nella rappresentazione sottostante sono riportati gli esiti delle chiusure nel periodo di riferimento.

**Fig. 2 - Esito delle pratiche chiuse nel periodo di riferimento (valori in percentuale)**



Un esito positivo della pratica per il lavoratore è ricorso nel 29% dei casi, una percentuale abbastanza elevata.

Le pratiche che hanno avuto un esito negativo sono solamente l'1,60%, mentre un accoglimento parziale della richiesta ricorre nel 19,32% dei casi. Le pratiche sospese o abbandonate rappresentano il 19,96% degli esiti delle chiusure; in questi casi frequentemente la pratica non si conclude per la revoca del mandato da parte del

<sup>81</sup> Le pratiche che hanno avuto un esito positivo comprendono le seguenti voci di chiusura: positivo, accoglimento della richiesta, riconoscimento al 100% della richiesta, saldo 100% da Fondo di Garanzia, riparto finale saldo 100%, assunzione, reintegra, ritiro o riduzione provvedimento aziendale; le pratiche che hanno avuto un esito di parziale accoglimento della richiesta comprendono le voci di chiusura: conclusa con transazione, riparto finale inferiore 100%, riconoscimento inferiore al 100% della richiesta. riparto parziale saldo 100 %, credito soddisfatto parzialmente tramite Fondo di Garanzia Inps, indennità risarcitoria; le pratiche che hanno avuto un esito negativo comprendono le voci: negativo, chiusura con esito negativo, credito non ammesso; le pratiche che hanno avuto come esito un abbandono comprendono e voci: abbandono, non luogo a procedere, chiusa non luogo a procedere, sospesa, revoca del mandato; sotto la voce altro le voci di chiusura relative a: concluse, consulenza conclusa in vertenza, Intervento fallimento, passaggio pratica al legale, sentenza tribunale, insufficienza di attivo, valore non presente, trasferita ad altro ufficio, non omologato.

lavoratore oppure perché non vi sono elementi necessari per il proseguimento dell'azione.

Nella voce "altro", il 30,15% delle chiusure, sono da ricomprendere, tra le altre, le chiusure relative alle voci "concluse" e "concluse con vertenza", che fanno riferimento solo alle pratiche aperte in riferimento alle consulenze. Tali voci sono molto numerose (circa il 15% delle chiusure) ma non sono riconducibili a degli esiti positivi o negativi.

Ai fini di una approfondita analisi delle chiusure è importante che il risultato che si ottiene vada visto ognuno rispetto la propria casistica di apertura: il recupero crediti, le violazioni contrattuali, le consulenze, le procedure concorsuali.

In questa sede, ovviamente, si limiterà l'analisi solo ad alcuni esiti di chiusura rispetto a determinate tipologia d'apertura, in modo da fornire alcuni esempi sulle possibilità di utilizzo delle interrogazioni della Banca dati.

## La suddivisione delle pratiche chiuse rispetto alle tipologie di apertura

### Recupero crediti

I crediti di lavoro si prescrivono normalmente in 5 anni. Il lavoratore pertanto non deve lasciar scadere questo termine senza mettere in mora il datore di lavoro debitore.

I termini di decorrenza della prescrizione cominciano a decorrere con modalità differenti tra le grandi o le piccole aziende, intendendo come grandi quelle dove si applica la tutela, cosiddetta reale, sui licenziamenti (di cui l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori), per piccole, quelle in cui si applica la limitata tutela prevista dalla legge 11 maggio 1990, n. 108.

Nelle aziende grandi, la prescrizione decorre dalla data di mancata erogazione del singolo elemento retributivo e pertanto anche durante il rapporto di lavoro; nelle aziende piccole, tutelate dalla legge n. 108/90, i termini di prescrizione decorrono dalla data di cessazione del rapporto di lavoro (dimissioni o licenziamento).

Come analizzato in precedenza, la richiesta di corresponsione delle differenze retributive, di solito connessa allo svolgimento di mansioni superiori da parte del lavoratore, è la motivazione di azione più ricorrente e costituisce il 10,74% del totale delle pratiche aperte.

Nella figura seguente sono riportati gli esiti delle chiusure che riguardano tale tipologia di azione:

**Fig. 3 Richiesta di corresponsione differenze retributive: esito chiusura pratica.**

Motivazione azione	Esito chiusura pratica	Numero	% sul totale	Media giorni
Rich. corresponsione differenze retributive	Conciliazione grazie all'intervento sindacale	1.162	3,48	213,4
Rich. corresponsione differenze retributive	Abbandono	759	2,28	426,4
Rich. corresponsione differenze retributive	Positivo	295	0,88	351,2
Rich. corresponsione differenze retributive	Conclusa con transazione	288	0,86	278,4
Rich. corresponsione differenze retributive	Conciliazione grazie all'intervento del legale	132	0,40	995,4
Rich. corresponsione differenze retributive	Intervenuto fallimento	122	0,37	480,5
Rich. corresponsione differenze retributive	Conclusa	115	0,34	279,6
Rich. corresponsione differenze retributive	Passaggio pratica al legale	106	0,32	75,9
Rich. corresponsione differenze retributive	Non luogo a procedere	95	0,28	793,3
Rich. corresponsione differenze retributive	Conciliazione in seguito all'intervento alla DPL	94	0,28	159,9

Rich. corresponsione differenze retributive	Valore non presente	54	0,16	219,2
Rich. corresponsione differenze retributive	Negativo	52	0,16	705,8
Rich. corresponsione differenze retributive	Trasferita ad altro ufficio CGIL	47	0,14	134,6
Rich. corresponsione differenze retributive	Conciliazione in sede giudiziale	45	0,13	896,3
Rich. corresponsione differenze retributive	Chiusa non luogo a procedere	28	0,08	113,9
Rich. corresponsione differenze retributive	Sentenza Tribunale Positiva - 1 grado	28	0,08	773,5
Rich. corresponsione differenze retributive	Riconoscimento al 100% della richiesta	22	0,07	413,5
Rich. corresponsione differenze retributive	Sospesa	20	0,06	625,3
Rich. corresponsione differenze retributive	Riparto finale inferiore 100 per cento	15	0,04	2630,9
Rich. corresponsione differenze retributive	Accoglimento della richiesta	11	0,03	180,3
Rich. corresponsione differenze retributive	Chiusura con esito negativo	7	0,02	191,4
Rich. corresponsione differenze retributive	Sentenza Tribunale Negativa - 1 grado	7	0,02	1513,3
Rich. corresponsione differenze retributive	Indennità risarcitoria	4	0,01	418,3
Rich. corresponsione differenze retributive	Revoca del mandato	2	0,01	139,5
Rich. corresponsione differenze retributive	Chiusura per insufficienza di attivo	2	0,01	40,0
Rich. corresponsione differenze retributive	Credito soddisfatto parzialmente tramite FdG Inps	2	0,01	987,5
Rich. corresponsione differenze retributive	Riparto finale saldo 100 per cento	2	0,01	1922,0
Rich. corresponsione differenze retributive	Assunzione/Reintegra	2	0,01	54,0
Rich. corresponsione differenze retributive	Riparto parziale saldo 100 per cento	1	0,00	1464,0
Rich. corresponsione differenze retributive	Riconoscimento inf. al 100% della richiesta	1	0,00	92,0

Il riconoscimento delle differenze retributive è garantito in maniera preponderante dai tentativi di conciliazione in sede sindacale (3,48%), grazie all'intervento del legale (0,40%), in seguito all'intervento alla DPL (0,28%), in sede giudiziale (0,13%). In questi casi l'intervento si conclude in un arco temporale abbastanza contenuto.

I casi di abbandono sono piuttosto frequenti (2,26%) anche se la maggioranza delle richieste per la corresponsione delle differenze retributive trovano opportuna conclusione.

La conclusione positiva dell'intervento è avvenuta in 295 casi (0,88%), mentre gli esiti negativi sono solamente 52 (0,16%).

Le pratiche chiuse riguardanti la richiesta di corresponsione di mensilità non percepite ammontano a 2.741, rispetto a 5.380 pratiche aperte per tale tipologia di azione. Nel periodo di riferimento, dunque, più della metà di tali pratiche hanno trovato un'opportuna conclusione.

Motivazione azione	Esito chiusura pratica	Numero	% sul totale	Media giorni
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Intervenuto fallimento	592	1,78	357,9
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Abbandono	513	1,54	390,5
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Conclusa con transazione	441	1,32	560,8
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Conciliazione grazie all'intervento sindacale	300	0,90	232,7
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Non luogo a procedere	259	0,78	478,3
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Positivo	218	0,65	444,3
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Conciliazione grazie all'intervento del legale	98	0,29	870,7
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Negativo	51	0,15	1713,7
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Riparto finale saldo 100 per cento	40	0,12	2623,6
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Sentenza Tribunale Positiva - 1 grado	39	0,12	804,2
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Riconoscimento al 100% della richiesta	29	0,09	231,1

Rich. Corresp. mensilità non percepite	Conclusa	26	0,08	211,2
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Saldo 100 per cento da Fondo di Garanzia	22	0,07	1074,2
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Valore non presente	19	0,06	283,7
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Accoglimento della richiesta	19	0,06	205,3
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Conciliazione in seguito all'intervento alla DPL	15	0,04	284,5
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Conciliazione in sede giudiziale	12	0,04	515,0
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Chiusa non luogo a procedere	9	0,03	120,7
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Passaggio pratica al legale	8	0,02	0,0
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Chiusura con esito negativo	7	0,02	173,0
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Trasferita ad altro ufficio CGIL	4	0,01	370,5
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Riparto finale inferiore 100 per cento	4	0,01	1809,8
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Sospesa	3	0,01	73,3
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Revoca del mandato	3	0,01	854,0
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Riconoscimento inf. al 100% della richiesta	3	0,01	523,7
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Chiusura per insufficienza di attivo	3	0,01	1011,3
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Assunzione/Reintegra	2	0,01	106,5
Rich. Corresp. mensilità non percepite	Credito soddisfatto parzialmente tramite FdG Inps	2	0,01	1343,0

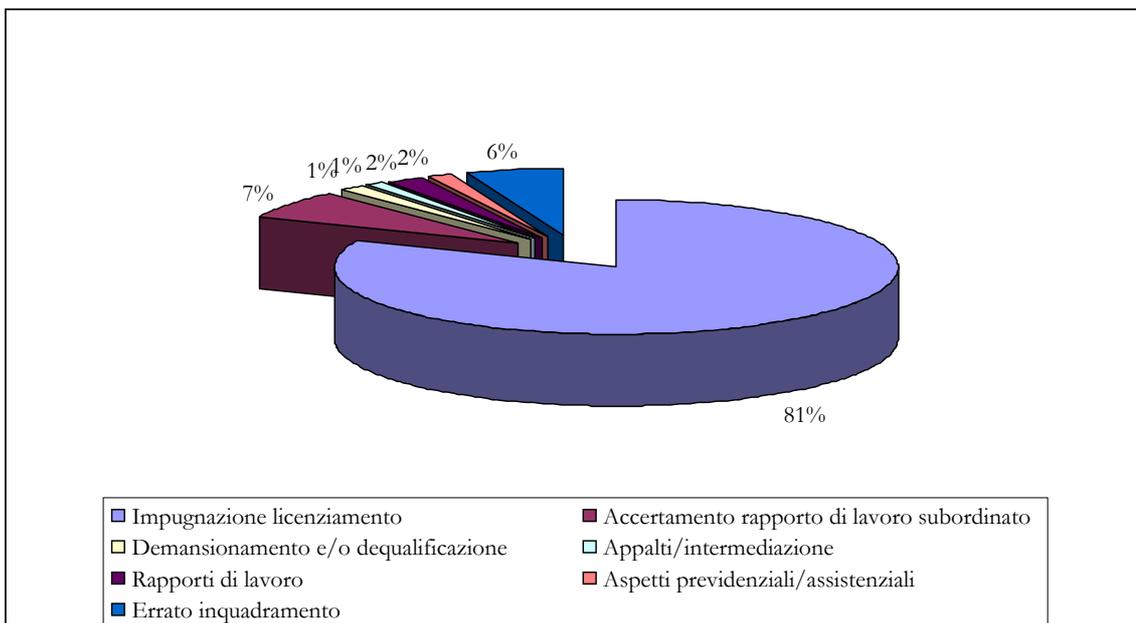
Come si evince dalla tabella riportata sopra, la maggioranza di tali pratiche hanno avuto un esito perlopiù positivo (esito positivo, riconoscimento al 100% della richiesta, accoglimento della richiesta, sentenza tribunale positiva 1 grado, conclusa con transazione, saldo 100% da Fondo di Garanzia intervenuto fallimento). Un esito totalmente negativo di tali richieste è riscontrabile solamente in 51 casi.

Anche per tale tipologia d'azione, l'intervento in sede di conciliazione (grazie all'intervento sindacale, grazie all'intervento del legale, in seguito all'intervento della DPL, in sede giudiziale) assicura una quota consistente di chiusura delle pratiche (il 15,5%).

### **Violazioni contrattuali**

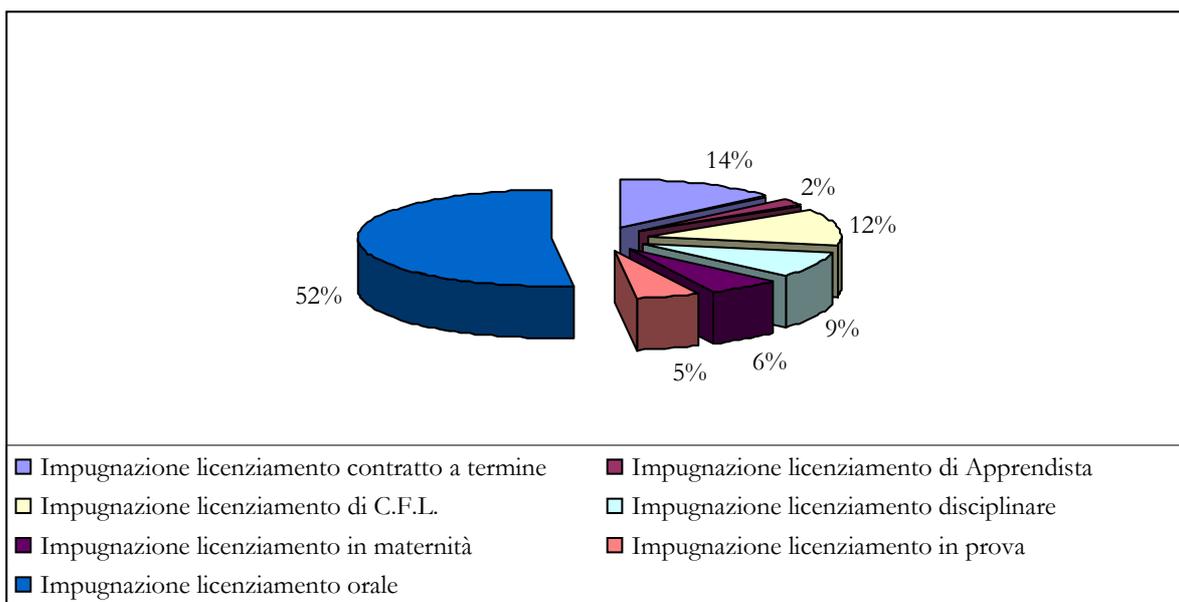
Si è detto in precedenza, quando si è trattato di analizzare i dati relativi alle violazioni contrattuali risolte in sede conciliativa, come il dato di maggior ampiezza fosse costituito dalle impugnazioni di licenziamento. Tale dato, risulta confermato nella sezione della banca dati relativa al totale delle pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura. In effetti, come emerge chiaramente dal grafico sotto riportato, il dato relativo alle impugnazioni dei licenziamenti costituisce di gran lunga la maggior parte delle pratiche chiuse rispetto alle aperture. In particolare, l'81% del totale delle violazioni contrattuali è rappresentato da impugnazioni di licenziamento; seguono (7%) l'accertamento degli effettivi rapporti di lavoro (accertamento di lavoro subordinato, co.co.co., collaborazioni, ecc.), l'errato inquadramento (6%). Di irrilevante misura le restanti violazioni.

**Fig. 4 – Esito chiusure rispetto alle aperture: le violazioni contrattuali (valori in percentuale)**



E' interessante, a questo punto, verificare la composizione delle pratiche chiuse, rispetto alle aperture, relative in particolare alle impugnazioni dei licenziamenti. Da una più attenta analisi, emerge che i licenziamenti impugnati, comunque chiusi rispetto alla tipologia di apertura, sono così composti:

**Fig. 5 – Pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura: i licenziamenti (valori in percentuale)**

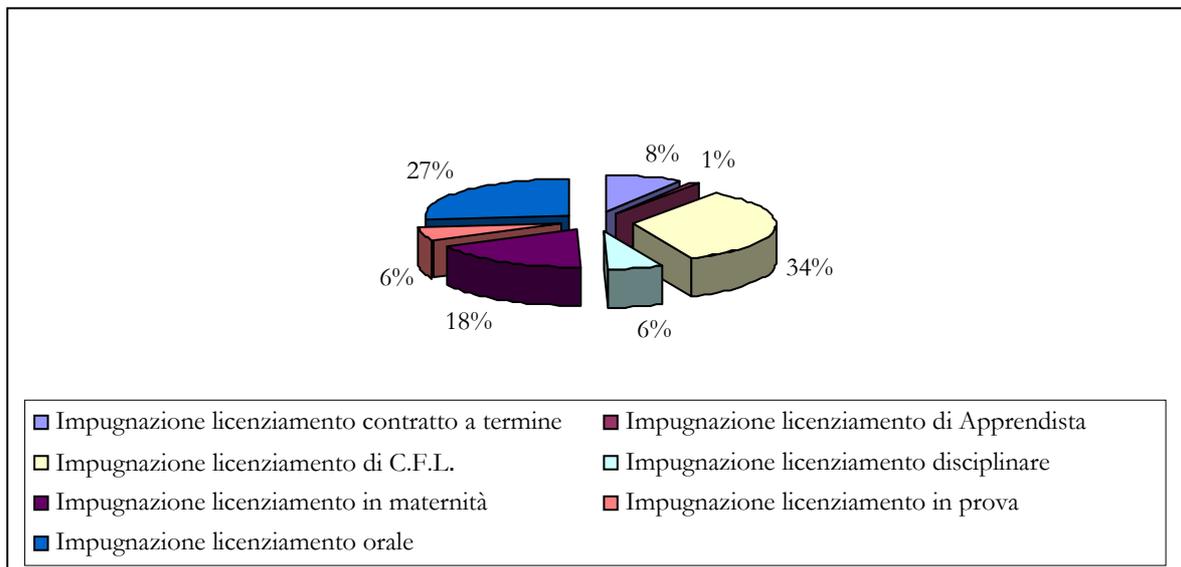


Le pratiche chiuse rispetto alle tipologie di apertura risultano essere, in misura assolutamente preponderante, relative alle impugnazioni dei licenziamenti orali

(52%); seguono le impugnazioni dei licenziamenti di lavoratori con contratto a termine (14%), le impugnazioni di licenziamento di lavoratori con contratto di formazione e lavoro (12%), i licenziamenti disciplinari (9%). I licenziamenti in periodo di maternità sono tutt'altro che trascurabili (6%): tale ultima percentuale conferma le problematiche esistenti legate alle discriminazioni di genere.

La banca dati relativa alle violazioni contrattuali, consente anche di verificare l'arco temporale entro cui la pratica di apertura viene chiusa definitivamente. Emerge, dai dati di cui si dispone, che le impugnazioni dei licenziamenti di lavoratori con contratto di formazione e lavoro, ottengono la chiusura della pratica in un periodo notevolmente maggiore rispetto alle altre tipologie di chiusura. Seguono, in percentuale, le chiusure relative alle impugnazioni dei licenziamenti orali, e le impugnazioni dei licenziamenti in maternità.

**Fig. 6 – Pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura: media giorni (valori in percentuale)**



## Consulenze

Si è già detto, in precedenza, che l'attività di consulenza degli uffici vertenze consiste nel fornire ai lavoratori una prima informazione in merito a determinati istituti contrattuali regolati dalla legge o dal contratto individuale di lavoro.

Costituisce inoltre attività di consulenza il generale controllo della busta paga del lavoratore e delle varie voci di cui essa si compone (controllo dell'esatto periodo di malattia, delle ferie, degli infortuni, dei prospetti di liquidazione del TFR).

E' del tutto evidente come l'attività di informazione sugli istituti normativi sia strettamente legata all'attività di controllo, poiché quest'ultima costituisce, in sostanza, verifica concreta della corretta applicazione della relativa normativa in vigore.

Passando ai dati, il totale delle pratiche aperte nel periodo di riferimento (2002-2006), e relativo alle attività di consulenza, risulta essere, tra le quattro diverse tipologie d'azione, quello dotato di minore consistenza (12.601, pari al 17,37% del totale).

Le pratiche di consulenza chiuse nel medesimo periodo, ammontano invece a 7.334 (21, 99% sul totale delle pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura). Tra queste ultime (fig. 4), i cui valori saranno presi in considerazione in questa sede, le

consulenze fornite in materia di busta paga e TFR, costituiscono il dato di gran lunga maggiormente rappresentativo (6.571, pari al 90% delle consulenze fornite); il dato, in verità, non sorprende, se solo si pensa ai numerosi istituti di cui si compone la busta paga, e delle conseguenti richieste di controllo di quegli istituti stessi.

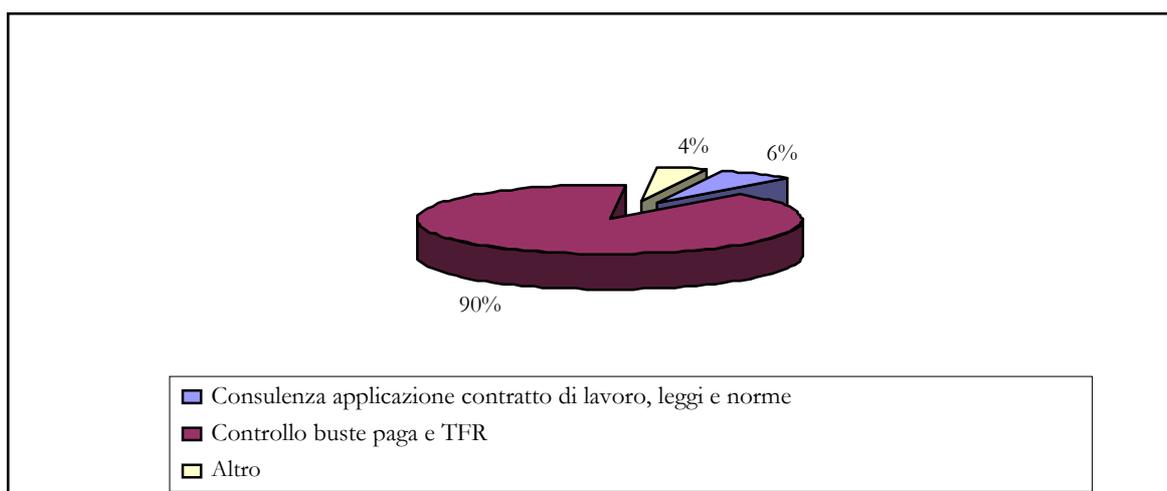
Il dato immediatamente più significativo, è costituito dalle consulenze fornite relativamente alla corretta applicazione del contratto di lavoro e, più in generale, sul rispetto, da parte del datore di lavoro, di norme e leggi che regolano il rapporto lavorativo.

Una differenza quantitativa di tale portata tra le due più frequenti attività di consulenza (90%, il controllo buste paga e TFR; 6%, le consulenze sulla applicazione del contratto di lavoro, norme e leggi), ci porta ad affermare che, nella quasi totalità dei casi, i lavoratori si rivolgono agli uffici vertenze per richiedere consulenze relative a *controlli* sui trattamenti economici e normativi effettivamente goduti, più che per richiedere *consulenza* di natura essenzialmente teorico-normativa. Le ragioni sono evidenti, e valgono anche a confermare la fondatezza dello sforzo cui si è sottoposto ormai da tempo il sistema servizi della CGIL, volto alla diffusione, tra gli operatori degli uffici vertenze, di una maggiore formazione teorico-giuridica.

In effetti, se in precedenza la formazione del vertenziero era fondata in buona misura sulla conoscenza del contratto collettivo (attività più propriamente di *controllo*), nel tempo si è resa evidente la necessità di acquisire, per i vertenzieri stessi, competenze strettamente giuridiche, del diritto sindacale e del lavoro in particolare (attività di *consulenza* normativa).

Le pratiche indicate nel grafico con la voce “Altro”, costituiscono il 4% delle consulenze fornite dagli uffici vertenze. Tale voce comprende, in particolare, le “consulenze verifica danno biologico differenziale” (2,14%), il “controllo Cig/Cigs” (0,51%), il “controllo periodo infortunio” (0,39%), il “controllo periodo malattia/comporto” (0,37%), il “controllo tassazione Irpef” (0,20%), il “controllo periodo di maternità” (0,15%), il “controllo ferie, ex festività e ROL” (0,13%), le “richieste di corresponsioni retributive” (0,1%).

Fig. 7 – Esito chiusure rispetto alle aperture: consulenze



### Procedure concorsuali

Le procedure concorsuali disciplinate dal nostro ordinamento sono cinque: fallimento, concordato preventivo, amministrazione controllata, liquidazione coatta amministrativa,

amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Caratteristica comune è la loro qualità di procedure generali, poiché coinvolgono l'intero patrimonio del debitore, e collettive, poiché si rivolgono a tutti i creditori.

Per il resto, ogni procedura ha una propria specificità: fallimento, concordato preventivo e amministrazione controllata sono procedure giudiziarie; la liquidazione coatta amministrativa ha invece natura amministrativa; ha natura mista l'amministrazione straordinaria.

Tra le pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura relative alle procedure concorsuali, compaiono, oltre a quelle sopra citate, anche altre voci, rubricate, in particolare, "esecuzione individuale", "insinuazione tardiva", "mandato solo fondo di garanzia".

Tra le pratiche aperte nel periodo 2002-2006, quelle relative alle Procedure Concorsuali risultano essere, dopo i "Recupero Crediti"(27.848), le più numerose (17.309)<sup>82</sup>.

Tuttavia, il numero delle pratiche chiuse rispetto alla tipologia di apertura (6.025, pari al 18,07% del totale), risulta, per le procedure in discorso, inferiore rispetto a tutte le altre tipologie di azione.

Il dato non è casuale. In effetti, la complessità giudiziario-amministrativa delle procedure concorsuali, comporta, inevitabilmente, lunghi periodi di attesa prima di giungere ad una qualsiasi conclusione. Ciò è peraltro confermato dal dato, presente in banca dati, relativo alla "media giorni" resisi necessari per la conclusione delle pratiche stesse (2494 giorni in media, seguiti dai 361 giorni necessari per la conclusione delle pratiche relative al recupero crediti).

Il dato relativo dunque al numero di chiusure delle procedure concorsuali, va letto in riferimento alle lungaggini procedurali; poiché il periodo preso a riferimento per l'analisi dei dati in commento è rappresentato dal quinquennio 2002-2006, ne deriva che molte procedure concorsuali, aperte nel periodo stesso, non sono ancora giunte a conclusione.

Tornando ai dati, è agevole notare (Tab. 5) come la maggioranza delle pratiche chiuse sia costituita da procedure di fallimento (93,3%). In riferimento a tale dato, si può aggiungere che, soprattutto per le imprese di minori dimensioni, le lungaggini della procedura induce spesso i creditori a "temerne" la dichiarazione, ed il debitore (datore di lavoro) a minacciarla al fine di far accettare ai creditori stessi accordi stragiudiziali penalizzanti.

Il dato immediatamente più significativo, è costituito dal concordato preventivo, che rappresenta il 5% delle procedure chiuse rispetto alla tipologia di apertura.

Tale procedura concorsuale, che, al pari del fallimento, riveste natura giudiziaria, è in effetti alternativa al fallimento stesso. E' dunque una procedura che tende a sottrarre l'imprenditore insolvente al fallimento mediante un soddisfacimento concordato dei creditori nel rispetto del principio della *par condicio creditorum*. Tuttavia, costituendo sostanzialmente un "beneficio" concesso all'imprenditore insolvente, l'ammissione al

---

<sup>82</sup> La somma delle due tipologie di azione, rappresenta il 62,24% del totale delle pratiche aperte. Tale dato, impone più approfondite riflessioni, cui in questa sede si può tuttavia solo far cenno.

La regolamentazione delle procedure concorsuali, ancorché oggetto di recenti organiche rivisitazioni, si è per lungo tempo caratterizzata per lo "stupefacente silenzio mantenuto a proposito degli effetti che la procedura determina sui contratti di lavoro in corso al momento dell'apertura delle procedure stesse".

Peraltro, prima che il legislatore rompesse tale silenzio, è stato il recupero dei crediti da lavoro a costituire a lungo l'unico tema cui si è ristretta l'indagine sui diritti dei lavoratori coinvolti nelle procedure in discorso.

Sul punto, si veda G. Meliadori, *Fallimento e rapporto di lavoro subordinato*, in Aa. Vv., *Le procedure concorsuali*, Utet, Torino, 1997, p. 357. Inoltre, Alleva, *Fallimento e tutela dei diritti dei lavoratori*, in RTDPC, 1975, p. 211.

Di tali aspetti, si terrà conto nella parte conclusiva di questo lavoro.

concordato preventivo è subordinata ad una serie di condizioni, stabilite dalla legge, che riguardano sia l'entità del soddisfacimento dei creditori, sia profili soggettivi di correttezza imprenditoriale. Tali limitazioni normative, possono spiegare il distacco quantitativo esistente tra le procedure di fallimento e il concordato preventivo.

Le pratiche relative all'amministrazione controllata e straordinaria costituiscono, rispettivamente, lo 0,04% e lo 0,4% delle procedure chiuse. La esiguità dei dati, non rende necessarie ulteriori specificazioni.

Le pratiche relative alla liquidazione coatta amministrativa, rappresentano lo 0,81% del totale. Tale procedura concorsuale, di natura amministrativa, costituisce l'espressione del potere di controllo dello Stato su determinate categorie di imprese di particolare interesse economico e sociale. La soggezione a liquidazione coatta è inoltre determinata dalla espressa previsione di alcune leggi speciali.

La voce "Altro", nella tabella sotto riportata, comprende rispettivamente, la "insinuazione tardiva" (0,27%), il "mandato solo fondo di garanzia" (0,17%), la "esecuzione individuale" (0,01%).

**Fig. 8 – Esiti delle chiusure rispetto alle chiusure: le procedure concorsuali  
(valori in percentuale)**

PROCEDURA	PERCENTUALE
Fallimento	93,3%
Concordato preventivo	5%
Amministratz.controll./straord.	0,44%
Liquidaz. coatta amministrat.	0,81%
Altro	0,18%

### Capitolo 3

## I DATI DI ALCUNI TERRITORI NON COMPRESI IN ARCHIVIO: ROMA, BARI, TARANTO, REGGIO CALABRIA - LOCRI

Le installazioni dell'archivio LiveLink sono, sul territorio nazionale, distribuite in maniera disomogenea.

Di tale disomogeneità si è già dato conto in precedenza<sup>83</sup>; essa tuttavia, pur costituendo importante premessa metodologica, non ha certo impedito una esauriente e puntuale analisi dei dati presenti in archivio, pure limitatamente alle regioni di tutto il centro-nord d'Italia.

L'assenza, pressoché totale, di dati presenti nell'archivio informatico, e relativi alle attività degli uffici vertenze del sud, non è da ascriversi a precise scelte operate dalla organizzazione centrale del sistema servizi della CGIL, né, tanto meno, a ragioni di ordine "ambientale" cui quegli uffici si trovano ad operare.

E', infatti, tuttora in corso una progressiva opera di espansione territoriale del sistema LiveLink; e le evidenti potenzialità dello strumento informatico, unitamente ai benefici pratici che ne possono derivare, non sono certo sfuggiti agli operatori degli uffici vertenze che di quello strumento non si erano ancora dotati.

In effetti, occorre dire che alcune realtà territoriali del mezzogiorno hanno già da tempo adottato il sistema LiveLink come modalità operativa informatica all'interno del proprio ufficio vertenza. Ma esso, per il proprio funzionamento, abbisogna di tempi non certo brevi, vista anche la complessità dello strumento e la necessità di formare in maniera adeguata gli operatori che quel sistema sono chiamati ad utilizzare.

Così, in quelle stesse realtà, i dati sono caricati costantemente in archivio, ma fino a quando gli operatori non acquisiranno una completa padronanza relativamente a tutte le sezioni di cui è composto lo strumento informatico, i dati di attività di quegli uffici non potranno confluire in maniera automatica nella banca dati generale.

Riportiamo, in questa sezione, i dati forniti da quattro uffici vertenze provinciali del sud (Bari, Taranto, Reggio Calabria, Roma).

L'attività dei quattro uffici presi a riferimento, è stata esaminata seguendo i medesimi criteri e mediante gli stessi parametri utilizzati nella analisi relativa agli uffici vertenze del territorio nazionale. Sono dunque stati esaminati il volume di attività svolta (pratiche aperte e pratiche chiuse), le caratteristiche dei lavoratori, i settori merceologici di riferimento e i ccnl applicati, lo stato di adesione alla Cgil dei lavoratori interessati, il volume delle conciliazioni definite.

Si è inoltre ritenuto di doversi attenere alla medesima suddivisione in sezioni di argomento così come strutturata dall'archivio LiveLink.

I dati forniti dagli uffici delle quattro province, sono relativi alle attività svolte nel periodo 2002-2006. Ci si è attenuti, quindi, al periodo preso a riferimento per l'analisi dei dati svolta in precedenza.

Un'altra premessa è d'obbligo. Non è stato possibile valutare, in termini numerici del tutto esatti, l'intera attività degli uffici, in quanto, i dati forniti dagli operatori di alcune realtà territoriali, decorrono da periodi successivi al 2002. Si è così fatto ricorso al materiale cartaceo in archivio, al fine di soddisfare l'intero periodo.

---

<sup>83</sup> Sulla distribuzione geografica e sul numero di installazioni presenti, *infra*, Parte II, Cap. 2.

Tali difficoltà operative, tuttavia, se pure ci inducono a ritenere i dati in possesso non scientificamente corrispondenti alla effettiva attività svolta dagli uffici vertenze oggetto di analisi, non ci impediscono di esaminare, e di valutare, le linee di attività tendenzialmente in atto in quei territori.

## **Sede di Roma**

### *Pratiche aperte e chiuse nel periodo 2002-2006.*

Le pratiche aperte nel corso del quinquennio di riferimento, risultano essere in totale 39.122, a fronte di un totale di pratiche chiuse, nel medesimo periodo, pari a 16.918.

Si è già avuto modo di dire, in precedenza, del motivo per il quale il numero complessivo delle pratiche chiuse rispetto a quelle aperte sia notevolmente inferiore: una pratica aperta non giunge sempre a conclusione nel medesimo periodo preso a riferimento. Se accadesse il contrario, questo lavoro non avrebbe granchè senso, perchè significherebbe che le attività di composizione dei conflitti di lavoro (ivi compresa l'attività stragiudiziale) funzionano in maniera piuttosto celere.

Si può notare come anche l'attività vertenziale della provincia di Roma sia in linea con il generale andamento nazionale che vede, nel biennio 2003-2004<sup>84</sup>, la maggiore crescita, in termini assoluti, del contenzioso, salvo poi ridursi negli anni immediatamente successivi.

### *Caratteristiche dei lavoratori*

I lavoratori tutelati dall'ufficio vertenze della provincia di Roma, sono in maggioranza uomini (52%), di età compresa soprattutto tra i 31 e i 40 anni (31%); numerosi risultano essere anche i lavoratori di età compresa tra i 41 ed i 50 anni (30%), e gli *over 50* (19%). I più "giovani" (dall'età lavorativa fino ai 30 anni), rappresentano il 20% del totale.

Altra caratteristica di cui numericamente si dispone è quella relativa allo stato di adesione dei lavoratori al momento della richiesta di tutela: l'84% di essi, si iscrive al momento della richiesta, il 16% risultano già iscritti.

In merito alla nazionalità dei lavoratori della provincia, dai dati emerge che gli stranieri tutelati costituiscono il 24% del totale, gli italiani il restante 76%.

L'ufficio vertenze della provincia oggetto di analisi, ha potuto fornire anche i dati relativi alle categorie di appartenenza dei lavoratori. Emerge, in linea peraltro con la generale tendenza nazionale, come la maggioranza dei lavoratori rivolti all'ufficio vertenze appartenga alla categoria Filcams (44,95%); la Fiom rappresenta, in percentuale, la seconda categoria (11,8%), seguita dalla Fillea (11,5%), F.p. (8,26%), Filt (6,13%), S.l.c. (4,36%). "Altre categorie" rappresentano il 14,17%.

### *I settori merceologici delle aziende interessate*

Passando ora a considerare i dati in possesso relativi ai settori merceologici, anche per la provincia di Roma il settore numericamente dominante è costituito dal commercio/terziario (33%); il settore dei servizi rappresenta il 27%, mentre la "meccanica/manutenzione" è pari al 18%. Segue il settore dei grafici/editoria (11%), ed "altre categorie".

---

<sup>84</sup> Il numero delle pratiche aperte comunicatoci dalla provincia è pari a 7129 (anno 2002); 8787 (anno 2003); 7811 (anno 2004); 7761 (anno 2005); 7634 (anno 2006).

### *Le tipologie d'azione*

Le quattro tipologie di azione<sup>85</sup> delle attività vertenziali, volte a soddisfare i diritti del lavoratore che si ritengono violati, non possono essere analizzate, in questa sede, nelle varie voci di cui si compongono. Allo stato attuale, in effetti, si è solo in possesso della consistenza complessiva di ciascuna delle quattro tipologie di azione di riferimento. Ciò non limita tuttavia la nostra analisi generale; essa potrà certo risultare meno particolareggiata rispetto a quella effettuata su scala nazionale, ma i dati di cui si dispone consentono, sia pure in termini meramente comparativi, di svolgere alcune riflessioni basate su fonti quantitative correttamente determinate.

La prima tipologia di azione, le “Consulenze”<sup>86</sup>, costituiscono il 56% del totale delle tipologie presso la provincia; segue il “Recupero crediti”<sup>87</sup> (20%), le “Procedure concorsuali”<sup>88</sup> (14%) e, infine, le “Violazioni contrattuali”<sup>89</sup>.

### *Esiti delle pratiche chiuse*

Gli esiti delle pratiche complessivamente chiuse, risultano in buona misura concluse positivamente (78%), mentre quelle chiuse con esito negativo rappresentano il 16% del totale. Le pratiche abbandonate costituiscono il 6% del totale.

## **Sedi di Bari, Taranto, Reggio Calabria-Locri**

### *Pratiche aperte e chiuse nel periodo 2002-2006*

Nelle tre sedi provinciali oggetto di analisi, il totale delle pratiche aperte nel periodo 2002-2006 è pari a 3.556. Il volume di attività di ciascun ufficio vertenze sostanzialmente si equivale, con un numero maggiore di pratiche aperte rispettivamente nella provincia di Taranto (1434), Reggio Calabria (1146) e, infine, Bari (976). Anche dai dati delle tre province emerge con chiarezza una costante caratteristica rilevata in precedenza: il numero di pratiche aperte nel periodo 2004-2005 è crescente, salvo poi diminuire nel periodo immediatamente successivo<sup>90</sup>.

Il numero delle pratiche chiuse nel medesimo periodo, sono pari a 1853. Ne consegue che le pratiche ancora in corso ammontano, alla data odierna, a 1703, pari al 91,90% del totale; la percentuale delle pratiche chiuse rispetto a quelle aperte risulta inferiore rispetto a quella emersa per il resto del territorio nazionale. Tale dato potrebbe indurre a pensare che vi sia, per i territori di cui ora si tratta, una maggiore lentezza nella conclusione della

---

<sup>85</sup> Le quattro tipologie d'azione, così come suddivise nella banca dati del sistema LiveLink sono, lo ricordiamo, il *recupero crediti*, le *consulenze*, le *violazioni contrattuali*, le *procedure concorsuali*.

<sup>86</sup> La voce si compone del *Controllo busta paga e tfr*; *consulenza applicazione contratto di lavoro*; *consulenza applicazione leggi e norme*; *controllo periodo malattia/comporto*; *controllo periodo maternità, festività, ferie e Rol*.

<sup>87</sup> Costituita dalla richiesta corresponsione differenze retributive; richiesta corresponsione mensilità non percepite; richiesta spettanze di fine rapporto; richiesta retribuzione collaboratori/trici domestici; richiesta risarcimento per licenziamento illegittimo; richieste per vertenzialità varia.

<sup>88</sup> Il dato complessivo comprende Fallimento; Amministrazione straordinaria; Concordato preventivo; Mandato solo fondo di garanzia; Liquidazione coatta amministrativa; Amministrazione controllata; Insinuazione tardiva; Richiesta rivalutazione monetaria e/o interessi legali; Esecuzione individuale.

<sup>89</sup> Le maggiori violazioni contrattuali sono: *impugnazione licenziamento -15 dipendenti*; *impugnazione licenziamento +15 dipendenti*; *provvedimento disciplinare – giustificazioni*; *lavoro nero e regolarizzazione contributiva*; *accertamento rapporto di lavoro*.

<sup>90</sup> Nel territorio di Bari, tuttavia, si assiste ad un aumento costante relativamente al numero di pratiche annualmente aperte.

pratica. Occorre però osservare che il volume di attività di riferimento è di gran lunga meno rappresentativo rispetto a quello di cui si dispone per il resto del territorio nazionale.

### *Caratteristiche dei lavoratori*

La maggioranza dei lavoratori che si reca agli uffici vertenze dei tre territori campione di indagine, è di sesso maschile, e rappresenta il 61% del totale. La percentuale è superiore rispetto al dato emerso nel restante territorio nazionale, dove gli uomini che chiedono tutela agli uffici vertenza costituiscono il 57,20%. Lo scarto tra le due percentuali è dovuto, con buona probabilità, alle accentuate difficoltà, per le donne del sud, di accesso al mercato del lavoro, oltre alla differente struttura familiare che caratterizza il nostro mezzogiorno.

La fascia di età compresa tra 31 e 40 anni è, in linea con i dati relativi agli altri territori, la più numerosa, costituendo in media il 30% dei lavoratori che si rivolgono agli uffici vertenze.

E' interessante notare come, limitatamente ai dati forniti dall'ufficio della provincia di Taranto, la percentuale relativa alla fascia di età da 41 a 50 anni, rappresenti solo il 17% dei lavoratori che chiedono tutela all'ufficio (il dato "nazionale" è pari al 22,88%); la fascia che va dalla età lavorativa fino a 20 anni, rappresenta invece, sempre nella stessa provincia di Taranto, ben il 6% (2,88% il dato "nazionale").

Passando ad analizzare la nazionalità dei lavoratori, si può notare che una percentuale non certo trascurabile di stranieri (18%) si rivolge agli uffici vertenze.

I lavoratori iscritti al momento dell'apertura della pratica rappresentano il 32,6% del totale, dato che risulta essere inferiore rispetto al generale andamento nazionale (39,7%).

### *I settori merceologici delle aziende interessate*

In merito ai settori merceologici di appartenenza delle aziende interessate, il commercio si conferma, rispetto ai dati in precedenza esaminati per il resto del territorio nazionale, il settore più consistente (24%): Pare opportuno ribadire, a questo proposito, che tale consistenza è dovuta non solo al numero di aziende che al CCNL del commercio fanno riferimento, ma anche alle elevate aziende che, per la loro attività, in quel settore vengono generalmente fatte rientrare. Se si aggiunge poi la progressiva e generale tendenza di terziarizzazione del tessuto produttivo, il dato appare affatto sorprendente.

Tornando ai dati, gli appartenenti al settore metalmeccanico rappresentano il 16% del totale, mentre quelli del settore edile rappresentano il 10%. Non sono pervenuti dati relativi ad ulteriori settori merceologici.

### *Le tipologie d'azione*

Tra le quattro tipologie di riferimento, l'azione volta al recupero dei crediti del lavoratore è quella dotata di maggiore consistenza numerica. Si conferma, anche per le tre province del sud, la maggiore propensione a rivolgersi al sindacato al fine di ottenere, concretamente, spettanze negateli.

Tale dato è maggiormente significativo nella provincia di Taranto, dove, tra le quattro tipologie di azione, il recupero crediti rappresenta il 48% del totale e, di queste, il 70% è relativo a richieste di differenze retributive.

Le violazioni contrattuali costituiscono il 31% del totale nelle tre province e, di queste, le impugnazioni relative ai licenziamenti in imprese con meno di 15 dipendenti, rappresentano in media il 65% del totale.

Le procedure concorsuali rappresentano il 12%; aspetto particolare assume la circostanza per cui, di queste ultime, il 97% è relativa a procedure fallimentari.

La quarta tipologia di azione, le consulenze, sono pari al 9% del totale. Occorre tuttavia rilevare che tale tipologia di azione, sebbene minoritaria rispetto alle altre tre anche secondo i dati forniti dall'archivio del centro-nord, non è stata rilevata da uno dei tre territori oggetto di analisi: i dati ad essa riferiti non hanno avuto, per quella provincia, disponibilità immediata.

#### *Esiti delle pratiche chiuse*

I dati forniti dai tre territori oggetto di analisi, e relativi agli esiti delle chiusure rispetto alle aperture, non sono dotati di particolare specificità.

Dai dati in discorso, infatti, emerge che la “chiusura comunque positiva” dell'azione intrapresa a tutela del lavoratore è pari al 61%. Tale dato è riferito a qualsiasi conclusione dell'azione, che non sia giunta a termine con la espressa negazione del diritto oggetto del contendere; vanno pertanto ricompresi, nel dato di cui si dispone, i riconoscimenti non solo totali delle richieste, ma anche i riconoscimenti parziali.

Si tenterà, nelle considerazioni conclusive di questo lavoro, una generale interpretazione dei dati riportati in questa sezione, dedicata all'attività dei quattro uffici vertenze territoriali.



## SINTESI DELLA RICERCA E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

*Mauro Grande, Antonio Licchetta, Francesco D'Alessandro*

Dall'analisi quantitativa dei dati presenti in archivio, emerge quanto sia diffusa la richiesta da parte dei lavoratori di molte informazioni sui propri diritti, sulle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro, sia in costanza sia in conclusione del rapporto stesso.

Lo strumento della Banca dati *LiveLink*, nel ricondurre a sistema l'attività degli uffici vertenze Cgil, oltre a rendere visibili tali esigenze, ci ha permesso di indagare l'attività svolta dagli uffici e di utilizzare i dati dell'indagine per rilevare alcune "criticità" presenti nel mercato del lavoro e nel nostro sistema produttivo.

Si è già rilevato, in precedenza, come nella Banca dati non siano confluiti i dati di attività di tutto il sistema degli uffici vertenze Cgil. Tuttavia, il dato politico-organizzativo è molto confortante: il sistema *LiveLink* risulta utilizzato in 72 strutture CGIL territoriali, mediante 77 installazioni e consentirà a breve di avere per territorio, regionale o nazionale e di categoria, la statistica del contenzioso individuale.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, si è evidenziato come la gran parte della domanda vertenziale sia concentrata nelle regioni del nord ovest (Lombardia, Piemonte e Liguria), in cui sono state avviate più del 46% delle pratiche e coinvolti quasi la metà dei lavoratori.

Gli uffici vertenze intercettano soprattutto le domande di tutela individuale poste dai lavoratori dei settori produttivi più frammentati.

I settori di provenienza sono in prevalenza il commercio, l'artigianato, l'edilizia e, sul fronte industriale, il settore metalmeccanico e tessile.

L'aumento delle richieste di tutela individuale è ravvisabile soprattutto nel settore del commercio e dei servizi del terziario, settori produttivi molto frammentati e caratterizzati da imprese di piccole e piccolissime dimensioni non sindacalizzate e non sempre in grado di garantire continuità rispetto ai rapporti di lavoro instaurati<sup>91</sup>.

Nell'industria, un'alta vertenzialità permane soprattutto nel settore metalmeccanico. La vertenzialità in questo settore è di tipo tradizionale e tende a riguardare l'applicazione del contratto di lavoro nazionale e dei numerosi contratti integrativi aziendali.

Dal punto di vista delle pratiche aperte, netta è la prevalenza delle vertenze in cui la domanda è volta ad ottenere la corresponsione di qualche utilità economica. Nell'anno 2006 le pratiche aperte relative al recupero crediti hanno interessato il 42,48% del totale delle pratiche, costituendo, tendenzialmente, le richieste più rilevanti di tutela individuale.

La gran parte degli uffici vertenze si occupa, dunque, dei tradizionali interventi che rientrano nella loro missione tipica e originaria: il recupero crediti da lavoro, il controllo e la consulenza concernenti la corretta applicazione del contratto individuale.

Le impugnazioni dei licenziamenti rappresentano più della metà del totale delle violazioni contrattuali registrate dagli uffici vertenze. I licenziamenti impugnati da lavoratori appartenenti ad aziende al di sotto di 15 dipendenti, costituiscono il 59% del totale dei licenziamenti impugnati. Il dato evidentemente riporta, in proporzione, la consistenza strutturale delle imprese che operano nel territorio nazionale.

---

<sup>91</sup> Si tratta molto spesso di imprese di dimensione inferiore ai 15 addetti in cui il sindacato fatica ad entrare. Il dato numericamente consistente relativo alle impugnazioni dei licenziamenti nelle imprese al di sotto dei 15 dipendenti dimostra tale consistenza strutturale delle imprese che operano nel territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'utenza, un primo dato che balza evidente dall'analisi è che la quasi totalità dei lavoratori che si rivolgono agli uffici vertenze (96%) ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e svolge la propria prestazione lavorativa a tempo pieno (98,35%).

I numeri forniti dalle interrogazioni dimostrano come gli uffici tendano a fornire assistenza e consulenza quasi in via assoluta ai lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, base tradizionale del sindacato.

Ne deriva, anche con il conforto dei dati di cui si dispone, che i lavoratori atipici o con un contratto di lavoro a termine, raramente sfruttano la possibilità di azionare forme di tutela individuale.

I lavoratori atipici che si rivolgono agli uffici vertenze, anche se in continua crescita, non costituiscono ancora una base consistente, e richiedono prevalentemente informazioni e consulenze sul contratto individuale o sul regime fiscale, assicurativo e previdenziale.

In quest'ottica, la tutela individuale può svolgere un ruolo fondamentale per anticipare ed integrare le norme di legge e rendere esigibili i diritti già riconosciuti e quelli da riconoscere anche attraverso la definizione e la regolazione delle modalità di lavoro, tendendo a ricomporre le diversità e la complessità presenti nell'organizzazione del lavoro.

Il futuro impegno degli uffici vertenze, e più in generale del sistema dei servizi, dovrà rivolgersi sempre più verso questa tipologia di lavoratori, al fine di garantirne l'effettività dei diritti, che molto spesso non sono esigibili, soprattutto a causa della debolezza contrattuale di cui tali lavoratori dispongono.

Il primo obiettivo degli uffici vertenze, infatti, è quello di assicurare che i diritti formali siano effettivamente garantiti.

Dai dati presenti in archivio emerge che l'attività degli uffici riesce a rendere esigibili, in particolar modo, diritti sociali come la malattia, la maternità, l'infortunio e il riposo psico-fisico del lavoratore. Gli esiti positivi o con accoglimento parziale delle richieste sono ricorsi quasi nel 50% dei casi, una percentuale piuttosto elevata.

In definitiva, evitando di analizzare gli esiti delle pratiche avviate per ogni tipologia di azione, si può certo valutare in termini positivi l'attività degli uffici e considerare il sistema di tutele individuali, alle luce dei dati, non solo necessario ma spesso indispensabile a rendere fruibili e universalmente esigibili le stesse tutele collettive conquistate o contrattualmente, o sul piano legislativo.

La ricerca evidenzia, inoltre, che i lavoratori che si rivolgono agli uffici vertenze sono in prevalenza di sesso maschile.

Le donne sono in proporzione la maggioranza sino a 40 anni, per poi decrescere velocemente all'aumentare dell'età.

Molti sono anche i lavoratori stranieri che si rivolgono agli uffici. In percentuale essi rappresentano il 20,50% del totale degli utenti.

In proporzione, il numero dei lavoratori stranieri è in crescente aumento. Negli ultimi anni, la percentuale di questi lavoratori sul totale delle pratiche aperte è cresciuta ogni anno gradualmente passando dal 14,87% nel 2002 al 25,36% nel 2006.

In base anche a questi dati, si rende sempre più indispensabile che l'attività degli uffici, non solo vertenze e legali ma di tutto il sistema servizi, si adegui per rispondere compiutamente alle esigenze e problematiche dei lavoratori immigrati. Molto spesso, a questi lavoratori vengono offerti anche altri servizi che non rientrano strettamente nelle funzioni di tutela sindacale. La loro domanda, quasi sempre, va ben oltre la tutela contrattuale e pone problemi di regolarizzazione, casa, accesso al welfare. Gli uffici vertenze in questo senso svolgono anche una funzione di prima assistenza sociale

Altro dato rilevante è che la maggioranza dei lavoratori che si rivolgono agli uffici vertenze sono già iscritti alla Cgil (il 60%). Il dato evidenzia che l'attività degli uffici è soprattutto un utile strumento per rafforzare il legame con i propri iscritti. Tuttavia, non è da trascurare la consistenza numerica degli iscritti provenienti dal sistema delle tutele individuali.

La tendenza è quella di attribuire sempre più importanza alle attività degli uffici, sia in termini di risposta al bisogno di tutela individuale dei lavoratori, sia in termini di proselitismo sindacale.

Le categorie che raccolgono più iscritti dall'attività degli uffici sono la Filcams, la Fiom, la Fillea e la Filtea.

La Filcams costituisce la categoria con più lavoratori già iscritti (13.968) e iscritti al momento (10.331) che si rivolgono agli uffici vertenze confederali. Questo dato è facilmente spiegabile: un numero consistente di pratiche aperte riguarda il settore del commercio e dei servizi; inoltre, la Filcams, nel terziario e nel commercio, è la categoria che negli ultimi anni cresce maggiormente per numero di iscritti.

La Filtea è l'unica categoria in cui il numero dei nuovi iscritti supera i lavoratori già iscritti alla categoria stessa.

Considerazioni a parte meritano i dati relativi agli strumenti di composizione extragiudiziale dei conflitti di lavoro, di cui pure l'archivio *LiveLink* è in grado di fornire.

I dati in possesso relativi allo strumento arbitrale sono, in verità, piuttosto modesti. Ciò è dovuto alla circostanza per cui tale pratica di composizione delle liti è gestita, in maniera autonoma, soprattutto all'interno delle categorie di riferimento. Si rende dunque evidente l'importante ruolo che lo strumento informatico *LiveLink* potrà svolgere, al fine di creare un compiuto coordinamento tra le varie categorie di rappresentanza della Cgil relativamente alle proprie attività di arbitrato.

Dotati di buona consistenza numerica sono invece i dati relativi all'attività conciliativa degli uffici vertenze.

Sulla base dei dati di cui si dispone, è evidente la netta prevalenza dei tentativi di conciliazione tenuti presso le Direzioni provinciali del Lavoro, seguiti da quelli tenuti in sede sindacale. Tuttavia, se si considera l'esito finale dell'evento conciliativo, si può notare, con altrettanta chiarezza, come il riconoscimento integrale dell'oggetto del contendere sia garantito in maniera preponderante dai tentativi di conciliazione in sede sindacale.

Il dato evidenzia l'importante ruolo svolto dagli uffici vertenze nella composizione stragiudiziale dei conflitti di lavoro.

Il potere d'intervento attribuito dal legislatore alle associazioni sindacali per la risoluzione delle controversie di lavoro, non ha potuto tuttavia scongiurare, in maniera significativa, i problematici aspetti legati alla necessità di decongestionamento e della conseguente lentezza della decisione.

Non è del resto un mistero che l'Italia detiene il triste primato della eccessiva durata dei processi; le conseguenti e ripetute condanne ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, costituiscono segno tangibile di tale anomalia.

Lo sguardo dato, nella presente ricerca, alla situazione in atto nei maggiori Paesi europei in materia, conferma peraltro il netto ritardo del nostro Paese rispetto alla ricerca di più innovative procedure deflative del contenzioso giurisdizionale<sup>92</sup> ed ancor di più nella ricerca di strumenti azionabili in via prioritaria per la soluzione consensuale delle controversie.<sup>93</sup>

Crediamo che quanto contenuto in questo lavoro di ricerca sia idoneo a rappresentare che il riallineamento del nostro Paese alle altre realtà che compongono il panorama comunitario non possa non passare che attraverso una maggiore incentivazione di strumenti tesi alla autocomposizione dei conflitti.

Il dato della Germania è emblematico, se si considera che più della metà dei contenziosi si esaurisce senza un provvedimento giurisdizionale (Vds. Tav 36, Cap 3, pag. 55).

---

<sup>92</sup> In Francia la riforma del codice di rito del 1996 ha attribuito al giudice il potere di nominare, d'ufficio o su istanza di parte, in qualunque fase del giudizio, un mediatore incaricato di ascoltare le parti, confrontare le loro pretese e proporre una soluzione conciliativa. A ben guardare non appare molto lontano dal sistema proposto (cd. Conciliazione endogiudiziale) con il disegno di legge n. 1047 del 28 settembre 2006 presentato al Senato nella XV legislatura.

<sup>93</sup> Basti pensare al fenomeno delle ADR (Alternative Dispute Resolutions) note nell'esperienza anglosassone da ormai molti anni, ancora senza autonoma disciplina positiva nel nostro Paese.

Questo dato è ancor più significativo se si considera che nell'esperienza tedesca il numero maggiore di controversie sottoposte al vaglio del giudice riguarda il delicato tema dei licenziamenti (Vds. Tav. 37, Cap 3, pag. 56).

E' vero che quanto detto sottintende l'esistenza di una "cultura della conciliazione", ma è anche vero che strumenti alternativi al giudizio possono essere più facilmente inseriti ed utilizzati se oggetto della richiesta di tutela è il riconoscimento di un diritto di credito.

Ed i dati relativi all'esperienza italiana ci dimostrano come nella maggioranza dei casi, le azioni esperite hanno quale finalità il recupero di un qualche tipo di emolumento.

I dati raccolti a livello nazionale ci spingono inoltre a considerare positiva, almeno sotto il profilo della diminuzione delle domande nuove- anche se di opposto parere appare essere autorevole dottrina<sup>94</sup> - l'esperienza relativa alla conciliazione obbligatoria introdotta con il Dlgs. n. 80 del 31 marzo 1998.

Balza infatti agli occhi che almeno inizialmente – periodo 1999/2002 – si è passati dalle 166.655 nuove domande iscritte presso le Corti competenti in materia di lavoro (302.793 in materia previdenziale) alle 151.028 del 2002 ( 255.131 in materia di previdenza ed assistenza).

Una contrazione rispettivamente del 10 e del 18 per cento che, se dai critici considerata trascurabile rispetto alle aspettative, appare comunque positiva in assenza di concomitanti fenomeni di riforma rivolti a snellire materia e procedura.

E' dunque in quest'ambito, cioè nella ricerca, promozione e sviluppo di strumenti di autocomposizione delle liti, che deve essere portato il principale momento in cui concentrare le dinamiche di conflitto. Questo soprattutto in considerazione delle pratiche virtuose sostenute dall'Unione Europea che considera ormai da molti anni il tema dell'accesso alla giustizia e, in particolare, della risoluzione consensuale delle controversie, come un capitolo fondamentale della politica di tutela del cittadino.

Esempio di tale indirizzo, è rappresentato dal procedimento introdotto dal legislatore comunitario con la forza precettiva propria dei regolamenti, diretto alla soluzione di controversie di modesta entità (in materia civile e commerciale che abbiano un valore non eccedente i 2000 euro) che entrerà in vigore il 1 gennaio 2009<sup>95</sup>.

Sono queste - e non è solo il nostro parere a tendere in tale direzione - le soluzioni che rappresentano il modello culturale da ricercare ed incentivare.

---

<sup>94</sup> Vds. su tutti Andrea Proto Pisani, in Foro It., V, 2006 pp 118 e ss.

<sup>95</sup> E' il regolamento CE n.861/2007, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 31 luglio 2007, n. 199 il cui testo è altresì consultabile all'indirizzo web: <http://www.guritel.it/freesum/GUS2/2007/09/17/sommario.html>



## Appendice

### La tutela individuale e i servizi degli uffici vertenze

#### Intervista a Enrico Moroni

*Responsabile degli Uffici vertenze della Cgil Nazionale*

*L'intervista si concentra sull'organizzazione, le attività, le competenze degli Uffici vertenze e degli operatori, nonché sui servizi e le tutele offerte dall'Ufficio vertenze legali della Cgil.*

#### **Innanzitutto occorre costruire una fotografia dell'organizzazione, della struttura e del sistema di relazioni degli uffici vertenze della Cgil. Com'è organizzato il sistema degli uffici vertenze e legali?**

Nello Statuto della Cgil non si trova menzione dell'organizzazione e della struttura degli uffici vertenze e legali ed in genere di tutte le strutture del sistema servizi. L'art. 13 dello Statuto, mentre definisce il ruolo strategico del sistema dei servizi della Cgil "per realizzare le finalità istituzionali della Confederazione", si limita ad affermare che l'esercizio dell'indirizzo e del controllo delle attività dei servizi spettano al Direttivo nazionale della Cgil e ai Comitati direttivi regionali e territoriali.

Nella Conferenza dei servizi di Fiuggi del novembre - dicembre 1999 si è fatta la scelta di attuare un reinsediamento sul territorio attraverso la confederalizzazione degli uffici vertenze. Si tratta oggi di affinare le modalità operative esistenti per rendere effettivamente perseguibile tale obiettivo in stretta relazione con le modifiche legislative attualmente in vigore e in stretta relazione con i bisogni che emergono in misura differenziata nelle varie zone sia in rapporto alle categorie, sia con gli altri Servizi.

#### **Esiste qualche forma di coordinamento degli uffici?**

Proprio per la mancanza di modelli organizzativi non vi è una struttura di organizzazione degli uffici vertenze uguale in tutta Italia. Gli sportelli degli Uffici Vertenze e legali della Cgil sono più di 350 dislocati su tutto il territorio nazionale. Ovviamente siamo molto presenti nelle regioni più strutturate, in particolare del centro -nord, mentre abbiamo dei problemi in alcune realtà dell'Italia meridionale. Forme di coordinamento regionale esistono solo in alcune regioni. In alcune regioni è presente il coordinatore regionale e, nelle città più strutturate, il coordinatore provinciale, con un certo numero di vertenzieri a livello provinciale. Quindi, non vi è dappertutto un coordinatore regionale. Si sta lavorando affinché ogni regione si doti di un coordinatore regionale, che svolge e possa svolgere una funzione di supporto informativo e di indirizzo per gli uffici vertenze territoriali. Ciò porterà ad un adeguamento degli strumenti necessari ad elevare la qualità delle prestazioni e ad una diversa modalità organizzativa in ambito regionale tesa a superare sia la disomogeneità degli interventi che il diverso modello organizzativo nei territori.

Nella Conferenza di organizzazione che si terrà nella prossima primavera faremo un ulteriore passo avanti affinché la tutela individuale e la tutela collettiva abbiano pari dignità. Cercheremo di proseguire il lavoro svolto dal punto di vista del coordinamento delle strutture di tutti gli uffici vertenze e garantire in ogni territorio e in ogni regione forme di direzione.

## **Vi sono riunioni tra gli operatori/coordinatori regionali degli uffici vertenze?**

Laddove sono presenti i coordinamenti regionali si svolgono le riunioni degli uffici vertenze sia sugli aspetti di carattere organizzativo, sia sugli aspetti di carattere informatico. Su particolari questioni di merito è necessario avere un coordinamento. Ad esempio, vi sono state numerose riunioni in molte regioni sugli aspetti di natura vertenziale sollevati dalla legge 30, sulle questioni del lavoro nero, sulla gestione delle stabilizzazioni nei call centers previste nella finanziaria dell'anno 2007, solo per citare gli ultimi avvenimenti. In molte altre regioni le riunioni sono svolte anche dal coordinamento regionale dei legali, perché il lavoro degli uffici vertenze è strettamente legato a quello degli uffici legali.

## **Rapporto con le categorie. Gli uffici vertenze sono strutture confederali, ma vi sono categorie che tendono a gestire in proprio l'attività vertenziale?**

Nel passato le categorie che avevano più forza contrattuale avevano l'ufficio vertenze e gestivano in proprio la tutela dei singoli. Basti pensare alle "aree sistema" e alle realtà produttive come la ceramica e il tessile. Quel modello va superato.

La Conferenza di Fiuggi ha definito gli uffici vertenze come strutture confederali. Esistono ancora categorie che intendono gestire in proprio l'attività in alcuni territori.

Esistono situazioni territoriali in cui una specifica categoria rappresenta la maggioranza del tessuto produttivo di quella realtà. In quei casi è molto probabile che la categoria abbia ancora il suo ufficio vertenze. Vi sono, ad esempio, categorie come la Fillea (Edili) e la Filcams che in alcuni territori gestiscono in proprio l'attività degli uffici.

Ciò, tuttavia, non rappresenta un problema, anche perché dove questo accade, tra le categorie e gli uffici vertenze confederali esiste un rapporto costruttivo e di collaborazione. Non vi è un regime di concorrenza, ci sono delle specificità dei territori che vanno salvaguardate e che non sono in contrasto con il sistema confederale degli uffici vertenze. Il futuro è nella confederalizzazione del sistema, non solo perché abbiamo la necessità di aumentare la qualità dei servizi offerti dagli uffici vertenze, ma anche perché l'intervento sulle singole vertenze dipende sempre di più dalla capacità di interpretare norme di carattere generale e non solo contrattuale. R comunque è utile adottare regole di comportamento, convenzioni uguali per tutti.

Il rapporto tra ufficio vertenze e categorie deve essere comunque di stretta collaborazione. La contrattazione individuale deve divenire un momento della contrattazione e della tutela collettiva.

## **Vi sono categorie che per varie ragioni hanno difficoltà nell'intercettare alcune tipologie di lavoratori. Quale ruolo svolge in questi casi l'ufficio vertenze?**

Dobbiamo riconoscere che siamo molto deboli nell'intercettare alcune tipologie di lavoratori. Una grossa parte dei lavoratori atipici non si autotutela.

Nei confronti dei lavoratori autonomi e con p.iva non sempre si riesce ad avere un rapporto diretto con l'impresa per risolvere la questione. Se nell'impresa vi sono molte figure che lavorano con tipologie di lavoro autonomo e parasubordinato si cerca di agire insieme alle categorie sindacali e di attuare un percorso di regolazione contrattuale collettiva; altrimenti vi è un rapporto individuale con il lavoratore e la pratica in molti casi viene passata direttamente al legale. In alcuni casi, quando riusciamo ad agire direttamente con alcune strutture come NidiL, arriviamo a risolvere determinate questioni.

Se analizziamo i dati della banca dati **LiveLink – ContrattiVertenze** balza subito evidente che non c'è un grosso lavoro degli uffici vertenze su queste tipologie contrattuali. Spesso l'azione dell'ufficio è finalizzata solamente al recupero del compenso. L'oggettiva debolezza contrattuale di questi lavoratori impone che tale tipo di vertenza ricorra quando il lavoratore sia nella fase conclusiva del rapporto di lavoro o abbia già concluso il rapporto. Ultimamente gli uffici vertenze hanno svolto un importante lavoro in stretta collaborazione con le categorie in occasione delle stabilizzazioni dei lavoratori dei call centers previste nella legge Finanziaria 2007. Gli uffici hanno fornito tutte le indicazioni sulle procedure e gli atti di conciliazione individuale mentre le categorie hanno gestito le procedure di stabilizzazione. Come in questi casi, un lavoro di costante coordinamento con le categorie può facilitare la gestione delle vertenze.

### **Com'è strutturato il rapporto tra gli uffici vertenze e le altre strutture del sistema servizi?**

Noi abbiamo assoluta necessità di integrare i servizi della Cgil. Nel lavoro quotidiano è frequente che i bisogni avanzati dalle persone richiedano risposte intrecciate fra i diversi sportelli di servizio. Basti pesare agli infortuni sul lavoro, ai problemi di carattere sanitario, alla previdenza complementare.

Se si agisce in materia separata non si riescono a cogliere determinate peculiarità del rapporto di lavoro. A volte, attraverso una collaborazione e un controllo con il patronato si scopre che la malattia di un lavoratore non è una "semplice" malattia ma trattasi di un evento morboso derivante da un infortunio sul lavoro, soprattutto per quello che riguarda la patologia dei disturbi muscolo - scheletrici. In altre situazioni si è scoperto un problema di carattere previdenziale specialmente quando le imprese trattengono e non versano i soldi del lavoratore ai fondi di previdenza (appropriazione indebita).

L'integrazione dei servizi è necessaria anche perché in Italia giungono sempre più lavoratori immigrati. Il lavoratore immigrato che si rivolge all'ufficio non ha solamente un problema di carattere contrattuale: a questo spesso si sommano problemi di carattere previdenziale e sanitario. Su una serie di aree tematiche l'integrazione dei servizi è necessaria per l'efficienza della tutela.

### **E con i legali?**

La Cgil ha circa 550 legali convenzionati in tutto il territorio nazionale. I legali sono una parte importante della storia della nostra organizzazione. Attraverso le attività dei legali si sono ottenuti non solo miglioramenti per la tutela del lavoratore, ma si sono apportate importanti modifiche anche alla legislazione generale del lavoro. I legali che prestano servizio nella Cgil sono convenzionati. È una scelta politica di appartenenza ad una determinata organizzazione sindacale. Il loro servizio è regolato da apposite convenzioni stipulate con la Cgil.

Le responsabilità e le competenze dei legali e degli operatori degli uffici vertenze sono storicamente diverse. Sta aumentando in questo momento la collaborazione e si tende sempre più ad utilizzare i legali come soggetti di informazione. Essendo sempre più difficile e intricato il percorso giudiziario, è necessario avere dei momenti di formazione e di interpretazione delle singole normative che vi sono nel settore lavoristico, sia a livello regionale, dove si sono costituiti i coordinamenti legali, sia a livello territoriale dove vengono realizzati dei corsi di formazione con contributi degli stessi legali sui grandi temi del diritto del lavoro e sindacale. In questo senso va il lavoro che svolgiamo con la Consulta giuridica sui grandi temi e sui singoli aspetti del contenzioso lavoristico. È un lavoro finalizzato all'introduzione di regole omogenee

per i legali di riferimento ed i responsabili degli uffici vertenze, nonché all'introduzione di criteri di omogeneità nella gestione delle vertenze e delle cause di lavoro.

### **Ricorrere ai legali può essere per l'ufficio vertenze sinonimo di insuccesso nel risolvere i problemi dei lavoratori?**

Noi auspichiamo sempre che si possano risolvere le vertenze in sede conciliativa. L'idea della conciliazione che abbiamo si realizza sempre in un percorso di contrattazione portato avanti con l'impresa. La risoluzione della vertenza in sede conciliativa può essere considerata la naturale emanazione dell'attività di contrattazione individuale svolta dagli uffici vertenze.

Ovviamente se la conciliazione va a buon fine si recuperano tempi e costi sia per il lavoratore che per l'impresa. I lunghi termini di risoluzione delle controversie e in generale del processo del lavoro costituiscono la negazione del diritto per il lavoratore e nello stesso tempo un danno per l'impresa.

Si deve evitare che il rapporto tra il legale ed il lavoratore sia un rapporto individuale. Noi tentiamo di gestire il rapporto tra legale e lavoratore con la presenza dell'ufficio vertenze.

### **Chi sono gli operatori degli uffici vertenze?**

In passato vi è stata una fase in cui gli operatori e i funzionari della tutela individuale provenivano tutti da esperienze di categoria, quindi avevano una formazione sindacale ben strutturata e adeguata a svolgere funzioni nell'ambito della tutela individuale. Ovviamente questi quadri sono cresciuti nel tempo con una formazione individuale autodidatta. Non esisteva una formazione vera e propria del vertenziere; la sua crescita professionale era demandata alla autonoma capacità di aggiornarsi.

L'organizzazione non forniva tutti gli strumenti affinché gli operatori degli uffici avessero aggiornamenti e formazione continua che nel settore della tutela individuale sono fondamentali. L'attività degli uffici vertenze, in questi ultimi anni, ha registrato profondi cambiamenti dovuti sia alla diversa caratterizzazione delle persone che avanzano richieste di tutela, che alla tipologia delle vertenze determinate dalle mutate condizioni normative e di lavoro, riguardando ormai anche il Pubblico Impiego. È necessario dunque sviluppare sempre più la formazione.

Negli ultimi anni si stanno avvicinando al lavoro degli uffici vertenze giovani donne e uomini che provengono da esperienze completamente diverse. Si tratta di persone che hanno un titolo di studio più elevato e hanno conoscenze specifiche sia delle tecniche giurisprudenziali sia degli strumenti informatici. I titoli di studio dei nuovi operatori, generalmente diploma o laurea, mettono in evidenza come la scolarità sia alta.

### **Vengono svolti corsi di formazione per costruire competenze ad hoc?**

Mentre in precedenza la formazione del vertenziere era fondata solo sulla conoscenza del contratto, adesso è necessario avere competenze anche giuridiche. A questo riguardo vengono svolti corsi di formazione a vari livelli, in genere organizzati per tutti gli operatori dei servizi della Cgil. Di solito si incomincia a fornire una formazione sul diritto sindacale e sul diritto del lavoro..

Ovviamente stiamo lavorando anche per avere un sistema di regole deontologiche di gestione degli uffici vertenze che sia uguale per tutto il territorio nazionale.

Il sistema informatico LiveLink – ContrattiVertenze, che stiamo implementando, è un programma che non fa solo i conteggi e i calcoli delle buste paga ma realizza una forte

omogeneizzazione tra gli uffici rispetto alla gestione dell'ufficio e della stessa pratica. Questo è importante perché permette non solo di diffondere più velocemente l'informazione, ma anche di avere univocità e una certa trasparenza nelle modalità di gestione della pratica.

### **Quali sono i servizi offerti dagli uffici vertenze e legali della Cgil?**

I servizi offerti dagli uffici vertenze e legali si sostanziano nell'assistenza e nella tutela dei diritti che derivano dai contratti collettivi di lavoro sia pubblici che privati, dalla contrattazione regionale e provinciale e dalla legislazione sul lavoro. Tra i principali servizi di natura tecnico – contrattuale vi sono il controllo della busta paga e dei prospetti di liquidazione del tfr, assistenza tecnica ai lavoratori e agli uffici legali durante le procedure concorsuali e fallimentari e durante l'eventuale contenzioso verso terzi nel caso di vertenze individuali e collettive relative al recupero di spettanze per inadempienze contrattuali.

L'iter che viene seguito nell'erogare il servizio inizia con la fase di accoglienza della persona

La prima operazione che viene svolta è la verifica dell'iscrizione del lavoratore alla Cgil. Qualora la persona non sia iscritta si richiede la sua iscrizione.

Le leggi in materia fiscale in vigore da qualche anno, mi riferisco al d.lgs. n. 460/1997, ci consentono di svolgere alcuni servizi di tutela ai lavoratori che siano iscritti all'organizzazione sindacale.

### **Quale sarà in futuro il ruolo degli uffici vertenze nell'organizzazione?**

Un grande tema che sarà discusso nella Conferenza di organizzazione è quello del tentativo di equiparare la tutela individuale alla tutela collettiva. Già nei gruppi di lavoro in preparazione della Conferenza si è cercato di intervenire su queste questioni.

Se analizziamo i dati del tesseramento Cgil i tesserati provenienti dall'avvicinamento dei servizi sono moltissimi.

Quando diciamo che la tutela individuale e la tutela collettiva devono avere pari dignità, intendiamo dire che l'obiettivo è quello di trasformare la tutela individuale in tutela collettiva e quindi in rappresentanza.

Le due fasi di tutela non sono separate Vi deve essere un vaso comunicante in fase di entrata e di uscita per entrambe. Guai a noi se agissimo in maniera separata ritenendo più importante l'una o l'altra. È un errore politico che non dobbiamo commettere. D'altra parte, se andiamo ad analizzare la composizione del numero dei lavoratori nelle unità produttive delle imprese, ci accorgiamo che oltre l'80% è sotto la soglia dei 15 dipendenti. Vi sono imprese con 1 o 2 dipendenti. Dunque dobbiamo sapere che la tutela individuale può diventare un'opportunità di rappresentanza importante per questa organizzazione.