

4

## I vigili urbani: il lavoro usura anche noi

Anche i vigili urbani devono esser compresi nella categoria dei lavori usuranti. La richiesta è stata avanzata al sottosegretario al Lavoro Claudio Caron dall'associazione nazionale vigili urbani. Caron dal canto suo ha spiegato che dopo una prima definizione per i lavori «particolarmente usuranti» si arriverà ad un secondo elenco di mansioni che verrà formulato da una apposita commissione tecnico-scientifica.

Il Wwf: meno CO<sub>2</sub> e più occupazione

Una tassa su energia ed emissioni di CO<sub>2</sub> darebbe un importante contributo alla riduzione dell'adiscoccupazione. Ad asserirlo è uno studio presentato mercoledì scorso dal Wwf. Lo studio, condotto dall'autorevole «Fraunhofer Institute» cita una ricerca secondo cui una tassa sull'energia potrebbe creare fino a 1 milione e 900 mila posti di lavoro.

OSSERVATORIO  
TENDENZE

## VENETO

Corsi per disoccupati,  
il 70% trova lavoro

La formazione come strumento delle politiche attive del lavoro per abbattere quello che per il Veneto rappresenta lo «zoccolo duro» della disoccupazione (pari ad un tasso annuale medio del 5,2-5,3%): lo ha sottolineato l'assessore regionale alle attività formative Cesare Campa presentando i risultati di un'indagine sugli esiti occupazionali per i 2000 disoccupati che hanno partecipato ai corsi realizzati grazie al Fondo Sociale Europeo. Il dato è particolarmente confortante: ad un anno di distanza dalla conclusione dei corsi il tasso di occupazione fatto registrare è del 70,3%, a cui va sommato un altro 2% costituito da questi intervistati che al momento dell'indagine svolgevano il servizio militare ma che avevano conservato il posto di lavoro trovato prima della chiamata alle armi. La provincia con il più alto tasso di esiti occupazionali è Belluno (89,5%), seguita da Treviso (74,6%), Verona (73,5%), Padova (71%), Vicenza (66,1%), Venezia (65,1%) e Rovigo (54,8%).

## TOSCANA

Mercato instabile  
e forte turn-over nel '98

Grande instabilità ed elevato turn-over: sono le caratteristiche principali dell'andamento del mercato del lavoro nel 1998 in Toscana delineate dal rapporto elaborato da Mauro Lombardi, ricercatore dell'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro. L'analisi dei dati rivela che nel corso del '98 sono calate sia la disoccupazione (dall'8,5 all'8,2 per cento) che l'occupazione (-0,3 per cento), anche se in ottobre si registrano 54.000 posti di lavoro in più. Le forze di lavoro mostrano una dinamica sempre più debole, contrassegnata da una contrazione della componente maschile e da un aumento del numero dei pensionati. Quanto ai settori, aumentano gli occupati in agricoltura, mentre perdono posti l'industria delle costruzioni e i servizi non commerciali: leggero incremento per industria (+0,3) e commercio (+5,4%, circa 13.000 occupati in più). Significativo l'incremento dell'occupazione femminile (+1,3%, 9.000 posti di lavoro in più), contro una analogica diminuzione di quella maschile. L'incremento di donne occupate riguarda in particolare il lavoro autonomo.

## ABRUZZO

La Fillea lancia  
l'allarme infortuni

La Regione Abruzzo ha la maglia nera in Italia e in Europa sugli infortuni e morti sul lavoro: 18 decessi nel 1998, l'1% in più rispetto al 1997; 1.895 casi di malattie professionali, il 10% in più del 1997 con un costo per la Regione Abruzzo di mille miliardi. È questa la sintesi di una ricerca condotta in Abruzzo dal sindacato regionale dei lavoratori delle costruzioni della Cgil sul costo economico e sociale del fenomeno degli incidenti sul lavoro. Secondo la ricerca, in Abruzzo gli infortuni sono stati nel '98 24.000, di cui 20.000 nel settore dell'industria e 4.000 nell'agricoltura; le malattie professionali accertate dall'Inail sono state invece circa 2.000 circa.

qui Italia

## INFO

549 uffici  
in meno

Con l'avvio del giudice unico scompaiono 549 uffici giudiziari: dai precedenti 1.210 si è passati a 1.571. È il frutto della riforma che ha soppresso le 165 Preture circondariali, le 420 sezioni distaccate di Pretura e le 82 senza preside; le 100 Procure della Repubblica presso le Preture. E che ha portato invece all'istituzione di 218 sezioni distaccate di Tribunali e di sezioni specializzate in diritto del lavoro e della previdenza, presso le Corti d'Appello.

Il 2 giugno scorso è entrata in vigore la riforma che ha introdotto il «giudice unico». «Lavoro.it» se ne è già occupato nel numero dell'11 maggio. Oggi analizziamo i meccanismi che dovrebbero consentire la riduzione del ricorso al contenzioso.

Sugli strumenti precontenziosi e sui circuiti alternativi a quelli della giustizia ordinaria, si stanno appuntando consensi e critiche. I) Alcune critiche sembrano, aprioristiche, alquanto ideologiche, dimentiche del contesto. II) Per una valutazione il più possibile serena e realistica occorre tener presente che, nonostante i grandi meriti della riforma della giustizia del lavoro nel 1973, essa versa in grave crisi. Inoltre il trasferimento delle controversie del lavoro pubblico alla giurisdizione della magistratura ordinaria, ha posto il problema di una deflazione del contenzioso del lavoro presso il giudice ordinario. Infine, gli istituti dello Stato sociale e le stesse funzioni statali dello Stato liberale, come appunto la giustizia, sono da ripensare e riformulare in relazione ai grandi cambiamenti economici, sociali e politici in corso, non per affidare i suddetti istituti alle sole leggi del mercato e della globalizzazione, ma al contrario, per risolvere i problemi di inefficienza e di scarsità di mezzi

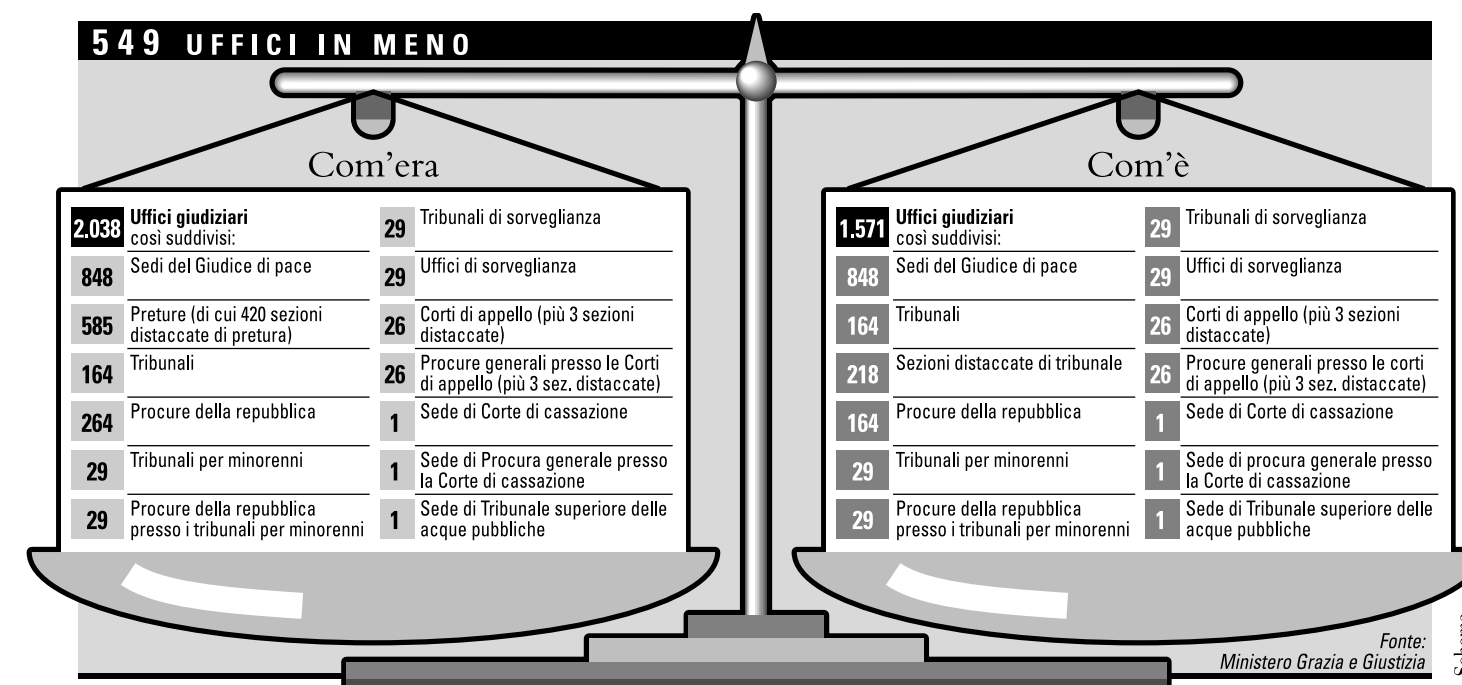
## La riforma

Sparisce il Pretore, arriva il nuovo giudice unico e con esso nuovi meccanismi «antinflattivi»

Sono la conciliazione e l'arbitrato, ecco luci e ombre

Controversie di lavoro,  
due strade per alleggerire  
il ricorso alla magistratura

GIOVANNI NACCARI \*



Il 2 giugno scorso è entrata in vigore la riforma che ha introdotto il «giudice unico». «Lavoro.it» se ne è già occupato nel numero dell'11 maggio. Oggi analizziamo i meccanismi che dovrebbero consentire la riduzione del ricorso al contenzioso.

Sugli strumenti precontenziosi e sui circuiti alternativi a quelli della giustizia ordinaria, si stanno appuntando consensi e critiche. I) Alcune critiche sembrano, aprioristiche, alquanto ideologiche, dimentiche del contesto. II) Per una valutazione il più possibile serena e realistica occorre tener presente che, nonostante i grandi meriti della riforma della giustizia del lavoro nel 1973, essa versa in grave crisi. Inoltre il trasferimento delle controversie del lavoro pubblico alla giurisdizione della magistratura ordinaria, ha posto il problema di una deflazione del contenzioso del lavoro presso il giudice ordinario. Infine, gli istituti dello Stato sociale e le stesse funzioni statali dello Stato liberale, come appunto la giustizia, sono da ripensare e riformulare in relazione ai grandi cambiamenti economici, sociali e politici in corso, non per affidare i suddetti istituti alle sole leggi del mercato e della globalizzazione, ma al contrario, per risolvere i problemi di inefficienza e di scarsità di mezzi

che realisticamente affliggono il mondo contemporaneo, salvaguardando le idealità generali che hanno contraddistinto il vecchio welfare.

In tal senso, si è pensato di riformare la giustizia civile, e in particolare quella del lavoro, sulla base di una tripartizione che veda: A) Un principale circuito ordinario di giustizia, rafforzato e reso più efficiente attraverso l'istituzione del giudice unico, salvaguardando il principio di specializzazione del giudice del lavoro, anche a costo di una parziale centralizzazione. B) Una riforma della magistratura onoraria, che punti a superare la crisi dell'istituto come ora configurato (scarsa qualificazione e insufficiente retribuzione). C) Circuiti deflattivi del congestionato circuito ordinario che prevedano una valorizzazione di strumenti precontenziosi, e un volontario accesso ai circuiti di una rapida giustizia arbitrale. Sulla base di queste considerazioni i suddetti strumenti e circuiti deflattivi, non possono che essere valutati positivamente.

III) L'esame dei contenuti concreti di strumenti precontenziosi e circuiti alternativi permette di individuare più agevolmente luci e ombre.

IV) L'istituto della conciliazione delle vertenze, divenuto ora obbligatorio, ma trattandosi solo di un tentativo, che in caso di esperimento infruttuoso,

lascia intatte le possibilità di ricorso al circuito ordinario di giustizia, risulta non solo legittimo, ma auspicabile. Vi sono, tuttavia, condizioni necessarie perché l'istituto sia funzionale agli scopi che la riforma si prefigge.

La prima di queste condizioni è la rapidità con cui gli strumenti precontenziosi e i circuiti alternativi si debbono esperire e concludere. In tal senso, si è cercato, da parte dei giuristi dei sindacati dei lavoratori, di interpretare il decorso del termine entro cui deve essere esperito il tentativo di conciliazione, come una condizione per poter procedere alla trattazione della causa, ove il tentativo non riuscisse, ma non come una condizione di ammissibilità della domanda in sede giudiziaria. Questa interpretazione è stata contraddetta dal decreto correttivo della riforma che ha spostato la tesi rigorista, che può essere accettata come stimolo perché la conciliazione non sia un fatto formale e dilatorio, ma a condizione che ognuno faccia seriamente la sua parte. Il legislatore e in particolare il Governo, deve aumentare i casi di eccezione, nei quali la moratoria conciliativa non ha senso, perché è irrealistico il tentativo di conciliazione. È il caso dei provvedimenti ingiuntivi. Ancora il Governo deve ristrutturare le Direzioni provinciali del lavoro, presso cui si svolge in massima par-

te il tentativo di conciliazione, riquilibrando e istruendo il personale addetto allo specifico incarico. Il sindacato, che assistendo al lavoratore nella conciliazione «trilaterale» presso le Direzioni provinciali del lavoro, e, senza queste ultime, nella conciliazione «duale» c.d. «in sede sindacale», è chiamato a un forte impegno di riorganizzazione e riqualificazione dei suoi servizi vertenziali, determinando a tale scopo una stretta collaborazione tra strutture confederali, sia per confrontarsi adeguatamente con la agguerrita parte datoriale, sia per contribuire a stendere documenti delicati come il «verbale di conciliazione», sia per elaborare idonee piattaforme contrattuali per le previste forme di conciliazione «in sede sindacale» e per il completamento delle previsioni relative all'arbitrato. Mentre occorre rilevare che finora il sindacato e in genere anche le Direzioni provinciali del lavoro hanno preso seriamente il tentativo di conciliazione, come nuova sede di soluzione negoziata delle controversie, per quanto riguarda, invece, i datori di lavoro e le loro organizzazioni sindacali il discorso è più articolato. La Confindustria, in particolare, sta dimostrando un sostanziale rispetto dei principi generali fissati dalla legge di riforma, non altrettanto, può dirsi in concreto dei singoli datori di lavoro. Essi, in genere, non si presentano al tentativo di conciliazione o si presentano con un atteggiamento non positivo.

A questo punto, la conciliazione, nel settore privato, sta diventando un comodo strumento dilatorio che consente di preparare meglio ai datori la futura controversia giudiziaria. Questo danneggia oggettivamente i lavoratori e può diventare un boomerang per il sindacato. Di fronte a questa situazione, occorre prevedere legislativamente, che a chi non si presenta, anche in caso di vittoria giudiziaria, non possano essere liquidate le spese legali. Nel caso, poi, di presenza solo formale di una parte, non accompagnata da proposte e motivazioni, si potrebbe fissare il principio che, nella fase giudiziaria successiva, non possano essere presentate difese che non siano state sommarariamente anticipate nella fase di conciliazione.

V) Il carattere volontario dell'arbitrato, e cioè l'esplicito atto di volontà del lavoratore, a lite insorta e dopo che il tentativo di conciliazione sia fallito, di fare ricorso al circuito di giustizia arbitrale in alternativa alla giurisdizione ordinaria, ha fatto cadere le riserve del passato, da parte dei sindacati e in particolare della Cgil, nei confronti di questo istituto. La mancanza di forzature, rispetto alle previsioni legislative, almeno finora, da parte della Confindustria, nelle trattative in corso per l'applicazione contrattuale dell'istituto, sta facendo superare l'idea della forma arbitrale come una sorta di giustizia sommaria o domestica. In tal senso la prospettiva arbitrale si presenta come una possibilità in più e non in meno data al lavoratore. Poiché la legge rinvia l'ulteriore elaborazione e realizzazione alla contrattazione nazionale, è dalla qualità dei contenuti di tali esiti contrattuali che dipenderà l'ulteriore valutazione che potrà darsi sull'ideoneità dell'istituto a raggiungere gli scopi deflattivi previsti dalla riforma, nel rispetto delle garanzie. Quanto più si riuscirà a individuare collegi arbitrali qualificati, stabili, procedure spedite che portino a decisioni rapide, con spese ridotte, tanto più i lavoratori saranno indotti a preferire il circuito alternativo rispetto al lungo e costoso circuito della giurisdizione ordinaria.

Una particolare attenzione dovrà essere posta nelle trattative in corso, per assicurare alle parti e in particolare alla c.d. parte debole del rapporto, il diritto di recedere dalla sua adesione, non meditata, al collegio arbitrale. Occorrerà prevedere esplicitamente l'impugnazione nei casi di violazione delle disposizioni interogabili di legge e delle norme degli stessi contratti collettivi.

\*avvocato. Consulta giuridica del lavoro

## L'ANALISI

## Previdenza, nodi da sciogliere e ritardi da recuperare

AMOS ANDREONI \*

A differenza delle controversie di lavoro, le questioni previdenziali sono regolate da una disciplina legislativa che per anni è rimasta invariata e che si è rivelata inadeguata alle esigenze di giustizia, di tempestività, di soluzione bonaria delle pendenze.

La domanda di prestazione è fatta dall'interessato, spesso tramite il patronato. Le fasi successive di istruttoria sono affidate all'amministrazione, con procedure automatizzate (e con rischi di errori informatici) senza che l'interessato, con procedure automatizzate (e con rischi di errori informatici) senza che l'interessato o il patronato abbiano poteri effettivi di partecipazione, pure previsti dalla legge n. 241/1990.

Occorre dunque istituire un nuovo difensore civico, nominato da una Authority indipendente e dotato di poteri sostitutivi, in caso di persistenti errori ed omissioni dell'amministrazione. Occorre poi che il patronato possa partecipare

al procedimento amministrativo e dialogare con il difensore civico.

L'attuale disciplina prevede poi che l'atto finale (oggi spesso immotivato o incomprendibile), ove neghi la prestazione, non possa essere sottoposto subito all'esame del giudice. Occorre prima effettuare un tentativo di conciliazione, proponendo un ricorso amministrativo alla medesima amministrazione, la quale riesamina il caso e poi decide, per lo più rimettendo la questione a collegi composti da membri esterni. Essi però non sono specialisti della materia.

Occorre dunque realizzare quanto è già stato previsto per il pubblico impiego dall'art. 69 bis, del d.lgs n. 29/1993 (ispirato - non è inutile ricordarlo - dal compianto prof. D'Antona): l'esame del ricorso dovrebbe essere affidato ad un collegio di tre membri, di cui due rispettivamente designati da ciascuna delle parti ed il terzo dal direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro, auspicabilmente pre-

vio accordo delle parti stesse. L'istruttoria deve essere seria e documentata. L'eventuale provvedimento di reiezione del ricorso dovrebbe essere adeguatamente motivato, con parere di maggioranza e di minoranza.

L'atto di conciliazione, all'opposto, dovrebbe essere impugnabile davanti al giudice solo per violazione di norme inderogabili o per difettosa o contraddittoria motivazione.

Essenziale, in ogni caso, è la previsione di un compenso adeguato per i tre componenti, attinto da un fondo generale, finanziato dal gettito contributivo (o fiscale, per le prestazioni di cittadinanza).

La fase giudiziale è oggi affidata alla competenza del Pretore, quale giudice del lavoro e della previdenza sociale. Poiché questa competenza di materie determina un carico di lavoro eccessivo, alcune Commissioni di riforma hanno proposto di eliminare la competenza del

Pretore per le questioni previdenziali, che verrebbero affidate ad un giudice di pace (e poi al Tribunale) oppure alla Corte di appello, in unico grado.

Contro la prima proposta si deve rilevare che molte questioni previdenziali sono più complicate di quelle di lavoro; altre riguardano prestazioni di sopravvivenza o comunque diritti veramente fondamentali. Nell'uno e nell'altro caso si avverte l'esigenza di un giudice togato e professionalizzato.

Contro la seconda proposta si può opporre che eliminare un grado di giudizio (la fase davanti al Pretore) significherebbe aumentare le spinte, di fronte ad un'ingiusta sentenza della Corte di appello, a fare ricorso per Cassazione. Con l'effetto di intasare i ruoli, già sovraccarichi e paralizzarne la funzione di giudice di diritto. Il rimedio sarebbe dunque peggiore del male.

Si potrebbe pensare di lasciare la fase giudiziale così com'è e confidare che le

cause davanti al Pretore ed al Tribunale diminuiscono per effetto della nuova conciliazione, dell'obbligo di motivazione contraria per chi fa il ricorso giudiziario, della fine della gratuità del giudizio previdenziale per i percettori di redditi medio-alti.

C'è poi la questione dell'Impi (e di altri enti) che insistono nel contenzioso, malgrado svariati precedenti sfavorevoli, anche di Cassazione (v. il caso demenziale della c.d. cristallizzazione della seconda integrazione al minimo). Per questa sembra opportuno prevedere una corsia preferenziale per giungere subito ad un giudizio per Cassazione, con un dibattimento allargato alla Presidenza del Consiglio, ai Sindacati ed alle associazioni degli utenti, e con una decisione valida per tutti i casi pendenti, salvo ipotesi eccezionali.

\* docente di Diritto della Sicurezza Sociale, Consultaguridica del Lavoro

## Lavoro.it

Supplemento settimanale diffuso sul territorio nazionale unitamente al giornale L'Unità

Direttore responsabile Paolo Gambescia

Iscrizione al n. 205 del 28/04/1999 registro stampa del Tribunale di Roma  
Direzione, Redazione, Amministrazione:  
00187 Roma, via Due Macelli 23/13  
Tel. 06/69961, fax 06/6783555  
20123 Milano, via Torino 48

Per prendere contatto con Lavoro.it telefonare al numero 02/802321 o inviare fax al 02/80232225 presso la redazione milanese dell'Unità

Stampa in fac simile  
Se. Be. - Roma, via Carlo Pesenti 130  
Satim S.p.A.  
Paderno Dugnano (MI)  
S. Stale dei Giovi 137  
STS S.p.A. 95030  
Catania - Strada 5, 35  
Distribuzione: SODIP  
20092 Cinisello B. (MI), via Bettola 18

