97.417

**Iniziativa parlamentare
Diritto del lavoro. Aumento del valore litigioso
per le procedure gratuite (Thanei)**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale**

dell'8 maggio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli vi sottoponiamo il presente rapporto e lo trasmettiamo nel contempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone, con 17 voti favorevoli e 0 contrari, di approvare il presente disegno di legge (una proposta di minoranza è allegata al presente rapporto).

8 maggio 2000

In nome della Commissione:

Il presidente, J. Alexander Baumann

Rapporto

I Parte generale

1 Situazione iniziale

Il 28 aprile 1997 il consigliere nazionale Thanei ha depositato un'iniziativa parlamentare in cui chiedeva che le disposizioni del titolo decimo del Codice delle obbligazioni (CO)¹ siano modificate affinché le procedure relative a controversie derivanti dal rapporto di lavoro il cui valore litigioso non superi 30 000 franchi siano gratuite.

Il 12 gennaio 1998 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare Thanei. Ha in seguito proposto, con 10 voti favorevoli e 9 contrari, di dar seguito all'iniziativa.

Il 16 marzo 1998 il Consiglio nazionale ha aderito alla proposta della maggioranza commissionale decidendo, con 79 voti contro 78², di dar seguito all'iniziativa.

Conformemente a quanto disposto dall'articolo 21^{quater} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli³, il Consiglio nazionale ha incaricato la sua Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di modifica.

2 Lavori della Commissione

Il 25 gennaio 1999 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha esaminato l'avamprogetto e ha deciso di porlo in consultazione. L'8 maggio 2000 la Commissione ha preso conoscenza dei risultati della procedura di consultazione e ha approvato il progetto di legge con 17 voti favorevoli e 0 contrari. Una minoranza della Commissione non desidera modificare l'articolo 343 CO attualmente in vigore e propone quindi di non entrare in materia sul progetto di revisione (cfr. il commento al numero 42).

2.1 Consultazione

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli, la Commissione ha deciso di incaricare il Consiglio federale di procedere a una consultazione per permettere agli ambienti interessati di prendere conoscenza dell'avamprogetto e di pronunciarsi in merito prima del dibattito nel primo consiglio. Dato che la modifica proposta concerne una questione procedurale, la Commissione ha ristretto la cerchia degli ambienti consultati ai Cantoni, ai partner sociali e al Tribunale federale. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia, incaricato della consultazione, ha raccolto 37 pareri, tra cui 26 dei Cantoni, 8 dei partner sociali e quello del Tribunale federale.

¹ RS 220

² Boll. Uff. 1998 N 588

³ RS 171.11

La maggior parte degli interlocutori ha dato un giudizio positivo riguardo all'avamprogetto: 18 Cantoni e 7 organizzazioni (soprattutto sindacati) hanno appoggiato l'aumento del valore litigioso da 20 000 a 30 000 franchi.

I principali argomenti adottati a favore dell'avamprogetto sono i seguenti:

La pratica mostra che, per poter beneficiare dei vantaggi procedurali dell'articolo 343 CO, nell'avanzare pretese derivanti dal diritto del lavoro i lavoratori spesso fissano importi troppo bassi. Di fronte alla crescente pressione economica acquista maggiore importanza un accesso facilitato ai tribunali. L'aumento del valore litigioso si giustifica soprattutto in relazione con la problematica dei licenziamenti abusivi. Alcuni Cantoni, come il Cantone del Vallese e il Cantone di Vaud, hanno raccolto esperienze positive con l'aumento del valore litigioso; anche il Cantone di Ginevra traccia un bilancio positivo del gratuito patrocinio in prima istanza per azioni relative al diritto del lavoro. Alcuni Cantoni sottolineano l'infondatezza del timore di un aumento del numero di litigi. Alcuni di essi auspicano anzi un aumento del valore litigioso a 40 000 franchi.

Otto Cantoni e tre organizzazioni si sono espressi contro un aumento del valore litigioso. Il principale argomento adottato concerne l'attuale situazione finanziaria tesa che secondo loro non permette un tale aumento. Inoltre, essi ritengono che già oggi si possa ovviare ai casi di rigore grazie al gratuito patrocinio. Non da ultimo si teme un sovraccarico dei tribunali. Tre Cantoni e un'organizzazione opposti a un aumento del valore litigioso a 30 000 franchi si dichiarano tuttavia favorevoli a un aumento di tale valore a 25 000 franchi.

II Parte speciale

3 Diritto vigente

L'articolo 343 CO⁴ obbliga i Cantoni a rispettare norme procedurali speciali per le controversie derivanti dal rapporto di lavoro.

Secondo il capoverso 2 della disposizione sopraccitata, i Cantoni sono tenuti a prevedere una procedura semplice e rapida per le controversie il cui valore litigioso non superi 20 000 franchi. Il valore litigioso è determinato dall'importo della domanda, a prescindere dalle conclusioni riconvenzionali.

Il capoverso 3 precisa che, in caso di controversie ai sensi del capoverso 2, alle parti non possono essere accollate né tasse né spese giudiziarie. Consente tuttavia al giudice di infliggere una multa alla parte temeraria e di metterle a carico le tasse e le spese o parti di esse.

Nel 1972 il limite massimo del valore litigioso determinante per una procedura semplice, rapida e gratuita era stato fissato a 5000 franchi. Nel 1988, in occasione della revisione delle disposizioni sulla protezione dalla disdetta, questo massimale è stato portato a 20 000 franchi per adeguarlo al rincaro intervenuto dal 1972⁵. La versione attuale dell'articolo 343 CO, secondo cui il massimale del valore litigioso è di 20 000 franchi, è in vigore dal 1° gennaio 1989.

4 Commento del progetto

4.1 Maggioranza della Commissione

4.1.1

Tutte le persone che invocano pretese derivanti dal diritto del lavoro devono poter adire il giudice alle medesime condizioni, ossia a prescindere dalle risorse finanziarie di cui dispongono. Si tratta di un presupposto indispensabile per l'attuazione effettiva della legislazione sociale, che comprende anche il diritto del lavoro. La prospettiva di dover assumere spese giudiziarie rappresenta, soprattutto per la parte più debole, un ostacolo non indifferente, che contraddice il senso e lo scopo delle disposizioni materiali di protezione sociale. Il pericolo di una «giustizia di classe», cui ricorrerebbe soltanto chi se lo può permettere, diventa viepiù reale.

4.1.2

Oggi è particolarmente importante garantire una buona protezione giuridica a favore dei lavoratori. Il massimale cui il diritto vigente subordina la gratuità delle procedure concernenti controversie di diritto del lavoro non consente tuttavia più di assicurare tale protezione poiché le pretese invocate dai lavoratori superano sovente i 20 000 franchi.

Per illustrare il problema esposto sopra si può citare l'esempio delle azioni proposte in base all'articolo 336a CO. Secondo tale disposizione, in caso di disdetta abusiva è possibile chiedere un'indennità il cui importo non deve superare l'equivalente di

⁴ RS 220

⁵ FF 1984 II 556

sei mesi di salario. Già con un salario mensile di 5000 franchi, l'indennità massima ai sensi dell'articolo 336a CO supererebbe quindi di 10 000 franchi il massimale del valore litigioso determinante per poter beneficiare della procedura gratuita di cui all'articolo 343 CO. In tale ambito, si è constatato che il valore litigioso di molte controversie deferite al giudice è inferiore a 20 000 franchi. Questa situazione va addebitata al fatto che sovente l'attore riduce volontariamente le proprie pretese al fine di evitare spese di procedura, tanto più che i rischi, in particolare le conseguenze finanziarie, sono difficili da stimare e da prevedere. Ciò dimostra che il massimale di 20 000 franchi stabilito dal diritto vigente può produrre effetti perversi.

4.1.3

Gli effetti negativi del vigente articolo 343 capoverso 2 CO⁶ sono mitigati dal fatto che, qualora il valore litigioso superi i 20 000 franchi, le parti possono se necessario chiedere il gratuito patrocinio. La prassi in materia di gratuito patrocinio varia tuttavia fortemente da tribunale a tribunale. Inoltre la classe media e persone che hanno risparmiato a prezzo di grandi sacrifici non possono beneficiare del gratuito patrocinio. Aumentando il massimale del valore litigioso si eviterebbero queste disparità di trattamento.

4.1.4

In caso di disdetta da parte del datore di lavoro, talune casse di disoccupazione esigono che gli assicurati agiscano in giudizio. Il lavoratore che rinuncia a promuovere una procedura giudiziale corre il rischio che la cassa lo ritenga responsabile del licenziamento e riduca quindi le prestazioni. Per evitare che i lavoratori interessati vengano penalizzati in tal modo occorre garantire loro una procedura semplice e gratuita.

4.1.5

Nell'ambito della revisione del diritto del lavoro entrata in vigore il 1° gennaio 1989, l'avamprogetto posto in consultazione non stabiliva un massimale per quanto concerne il valore litigioso. La procedura semplice, rapida e gratuita avrebbe quindi dovuto essere estesa a tutte le controversie in materia di diritto del lavoro, a prescindere dal valore litigioso. I Cantoni hanno tuttavia criticato fortemente questa soluzione, temendo che avrebbe favorito l'incremento dei processi e comportato un sovraccarico insostenibile per i tribunali⁷. Ci si è quindi limitati ad adeguare il valore litigioso al rincaro, portandone il limite massimo dai 5000 franchi introdotti nel 1972 a 20 000 franchi.

Se si tiene conto dell'aumento del costo della vita e dell'evoluzione dei salari, il massimale sopraccitato dovrebbe oggi ammontare a circa 25 000 franchi. Nel 1989, l'indice nazionale dei prezzi al consumo era in media di 115,4 punti⁸ mentre nel 1998 ha raggiunto i 144 punti. Tra il 1989 e il 1998 il rincaro ha quindi registrato un incremento superiore al 25 per cento. La proposta di portare a 30 000 franchi il massimale del valore litigioso sino al quale è possibile beneficiare di una procedura semplice, rapida e gratuita non è quindi esagerata, poiché tale aumento supera soltanto di poco l'incremento del costo della vita. Durante le deliberazioni sull'iniziativa parlamentare Rechsteiner Paul («Diritto del lavoro. Aumento del valore litigioso

⁶ RS 220

⁷ FF 1984 II 556

⁸ Indice nazionale dei prezzi al consumo, base dicembre 1982 = 100

determinante» [96.430]) del 6 ottobre 1997⁹, il Consiglio nazionale ha rifiutato di portare il valore litigioso da 20 000 a 50 000 franchi, ritenendo che un simile aumento fosse eccessivo. Oggi appare ragionevole aumentare tale importo a 30 000 franchi.

4.2 Minoranza della Commissione

Una minoranza della Commissione non desidera modificare la regolamentazione di cui all'articolo 343 capoverso 2 CO. Di conseguenza propone di non entrare in materia sul progetto. Constata che l'aumento proposto supera di 5000 franchi il rincaro intervenuto dopo l'ultimo adeguamento dell'articolo 343 CO e ricorda che già tale adeguamento andava ben oltre il rincaro intervenuto precedentemente. Sottolinea inoltre le ripercussioni finanziarie negative per i Cantoni, che si troverebbero a dover assumere le spese di un numero crescente di processi. Infine teme che l'aumento porterebbe gli attori a gonfiare artificialmente le proprie pretese fino a raggiungere il nuovo massimale di 30 000 franchi. Ritiene che la possibilità di depositare un'azione parziale, la possibilità di beneficiare del gratuito patrocinio e la protezione giuridica di cui beneficia un grande numero di lavoratori permettano di ovviare ai casi di rigore. In tal modo è garantito l'accesso alla giustizia.

5 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

È da prevedere che la modifica dell'articolo 343 CO proposta nel presente avamprogetto comporti spese supplementari per la Confederazione (Tribunale federale) e i Cantoni. V'è infatti da attendersi che l'aumento del massimale del valore litigioso determinante per le procedure gratuite provochi un incremento dei processi di cui Confederazione e Cantoni dovranno assumersi le spese. Va tuttavia tenuto conto del fatto che oggi l'attore riduce sovente e spontaneamente le proprie pretese al di sotto dei 20 000 franchi.

6 Costituzionalità

La competenza della Confederazione a emanare norme in materia di diritto del lavoro si fonda sugli articoli 110 e 122 della Costituzione federale¹⁰.

2151

⁹ Boll. Uff. 1997 N 1968

¹⁰ RS 101