

02.008

**Messaggio
concernente la modifica della legge sul collocamento**

del 9 gennaio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sul collocamento (LC).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

9 gennaio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La nuova versione dell'articolo 343 del Codice delle obbligazioni (CO), entrata in vigore il 1° giugno 2001, ha aumentato da 20 000 a 30 000 franchi il valore litigioso sotto il quale deve essere applicata una procedura semplice, rapida e gratuita. Questa revisione rispondeva all'iniziativa parlamentare 97.417: Diritto del lavoro. Aumento del valore litigioso per le procedure gratuite (Thanei). L'iniziativa si fondava sul fatto che questo valore litigioso, fissato a 5000 franchi nel 1972 e aumentato a 20000 franchi dodici anni dopo, non era in seguito più stato adeguato e di conseguenza era stato del tutto superato dal rialzo dei prezzi e dei salari. Era quindi urgente adeguarlo e fissarlo ad almeno 30000 franchi.

Gli autori dell'iniziativa, il legislatore e l'amministrazione non avevano però pensato alla legge federale sul collocamento (LC; RS 823.11) che, negli articoli 10 e 23, fissa anch'essa il valore litigioso che dà diritto a una procedura giudiziaria gratuita.

La consigliera nazionale Thanei ha perciò chiesto al Consiglio federale nella sua interrogazione ordinaria 01.1027 di portare da 20 000 a 30 000 franchi il valore litigioso previsto negli articoli 10 e 23 LC; il Parlamento non aveva in effetti mai avuto l'intenzione di sfavorire nelle procedure giudiziarie i lavoratori temporanei e le persone in cerca d'impiego.

Nella sua risposta, il Consiglio federale ha ammesso che questa incongruenza va eliminata e si è impegnato a sottoporre una modifica formale al Parlamento.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

L'articolo 343 CO¹ stabilisce regole procedurali speciali, obbligatorie per i Cantoni, per controversie derivanti dal rapporto di lavoro. Secondo il suo capoverso 2, i Cantoni sono tenuti a prevedere una procedura semplice e rapida per le controversie derivanti dal rapporto di lavoro il cui valore litigioso non superi 20 000 franchi.

La revisione del 6 ottobre 1989 della legge sul collocamento (LC)², entrata in vigore il 1° luglio 1991, ha introdotto una regolamentazione in sintonia con quella dell'articolo 343 CO, fatte salve alcune deroghe minori, nell'articolo 10 per le controversie tra chi esercita un'attività di collocamento istituendo contatti fra datori di lavoro e persone in cerca d'impiego (collocatori) da un lato e persone in cerca d'impiego dall'altro e nell'articolo 23 per quelle tra datori di lavoro che cedono per mestiere lavori a terzi (prestatori) e lavoratori a prestito. I rispettivi capoversi 2 fissano a 20000 franchi il limite del valore litigioso sotto il quale i Cantoni sono tenuti a prevedere una procedura semplice e rapida per le controversie.

1.2 Aumento del valore litigioso previsto nell'articolo 343 CO

1.2.1 Iniziativa parlamentare 97.417 Diritto del lavoro. Aumento del valore litigioso per le procedure gratuite (Thanei)

Il 28 aprile 1997 la consigliera nazionale Thanei ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiedeva una revisione dell'articolo 343 capoverso 2 CO allo scopo di prevedere la gratuità della procedura relativa alle controversie risultanti dal rapporto di lavoro il cui valore litigioso non superi 30000 franchi (il diritto attuale prevede 20000 franchi).

Seguendo la proposta della maggioranza della sua Commissione degli affari giuridici, il 16 marzo 1998 il Consiglio nazionale ha deciso con 79 voti contro 78 di dar seguito all'iniziativa. La Commissione degli affari giuridici ha in seguito elaborato un progetto di revisione legislativa.

Su mandato della Commissione degli affari giuridici, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha inviato il progetto in consultazione dal 25 agosto alla fine di novembre del 1999. La consultazione è stata limitata ai Cantoni, ai partner sociali e al Tribunale federale, dal momento che la revisione proposta riguardava solo una questione procedurale.

¹ RS 220

² RS 823.11

Hanno inviato un parere 35 istituzioni consultate ufficialmente, ovvero 26 Cantoni, otto partner sociali e il Tribunale federale.

La maggioranza dei partecipanti – 18 Cantoni e sette organizzazioni (essenzialmente sindacali) – hanno approvato l'aumento del valore litigioso da 20 000 a 30 000 franchi. Otto Cantoni e tre organizzazioni, vale a dire il Centre Patronal, l'Unione padronale svizzera e l'Unione svizzera delle arti e mestieri, si sono invece opposti.

I principali argomenti adottati a favore della modifica sono i seguenti:

La prassi 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 addotto 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 patrocinio gratuito. Non da ultimo si teme un sovraccarico dei tribunali. Tre Cantoni e un'organizzazione contrari a un aumento del valore litigioso a 30 000 franchi si dichiarano tuttavia favorevoli a un aumento di tale valore a 25 000 franchi.

La Commissione degli affari giuridici ha licenziato il suo rapporto l'8 maggio 2000³. Una parte dei suoi membri ha approvato l'aumento del limite del valore litigioso, mentre una minoranza composta di 6 consiglieri nazionali vi si è opposta.

1.2.2 Parere del 30 agosto 2000 sul rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

Nel nostro parere del 30 agosto 2000⁴, abbiamo sostenuto la proposta della consigliera nazionale Thanei.

Pretese derivanti dal diritto del lavoro che superano i 20 000 franchi sono tutt'altro che rare. Si pensi per esempio al caso di un lavoratore che intenta un'azione per disdetta abusiva e chiede un'indennità equivalente a sei mesi di salario (cfr. art. 336a cpv. 2 CO), oppure all'azione di un datore di lavoro che esige il pagamento di una pena convenzionale e il risarcimento del maggiore danno per violazione di un divieto di concorrenza (cfr. art. 340b cpv. 2 CO). Nella prassi si constata tuttavia sovente che una pretesa superiore a 20 000 franchi viene ridotta a tale importo – so-

³ FF 2000 3079

⁴ FF 2000 4237

prattutto da parte dei lavoratori – nel caso in cui la controversia venga deferita al giudice, al fine di poter fruire della procedura gratuita di cui all'articolo 343 CO. Tale constatazione mitiga o relativizza almeno fortemente i timori espressi nel corso della procedura di consultazione secondo i quali l'aumento del valore litigioso proposto comporterebbe un incremento del numero dei processi derivanti da un contratto di lavoro e dunque un conseguente sovraccarico per i tribunali. Infatti nella maggior parte dei casi si tratterà di processi che l'attore avrebbe comunque intentato, ma facendo valere un importo inferiore a quello che secondo lui si sarebbe effettivamente potuto chiedere.

Per questo motivo è poco giustificato il timore che un aumento del valore litigioso possa comportare costi più elevati per i tribunali e per i Cantoni – circostanza questa difficilmente supportabile in considerazione della situazione finanziaria attuale.

All'argomento secondo il quale il patrocinio gratuito permette già oggi di evitare casi di rigore, è possibile contrapporre che tale istituto è accordato soltanto se la situazione finanziaria di colui che lo sollecita – e le sue possibilità di vincere il processo – lo giustificano; nella prassi tale patrocinio viene dunque sovente rifiutato. Inoltre non sussiste alcuna relazione tra il patrocinio gratuito e l'importo della pretesa fatta valere.

Occorre inoltre menzionare che l'articolo 343 CO è redatto in termini paritetici. Conseguentemente l'aumento del valore litigioso profitterà sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro che promuovono un'azione.

Da parte padronale si è osservato che ogni processo provoca anche costi interni ed esterni che non sono compensati dalla gratuità della procedura. In questo senso, ammettiamo, d'accordo con tre Cantoni, che un semplice adattamento del valore litigioso al rincaro, fissandolo cioè a 25 000 franchi, sarebbe ipotizzabile. D'altra parte non va dimenticato che alcuni Cantoni e organizzazioni hanno chiesto di fissare un valore litigioso superiore a 30 000 franchi. Dopo aver valutato tutti gli argomenti, concludiamo che è giusto fissare il valore litigioso a 30 000 franchi, tanto più che un importo superiore a quello che corrisponderebbe al rincaro può rivelarsi vantaggioso per gli anni a venire.

1.2.3 Dibattiti parlamentari sul disegno di revisione dell'articolo 343 CO

I dibattiti parlamentari sono stati incentrati sugli argomenti già trattati nella consultazione. Il Consiglio nazionale ha adottato il disegno il 5 ottobre 2000 con 87 voti contro 64 e il Consiglio degli Stati il 6 dicembre 2000 con 27 voti contro 11. Nella votazione finale del 15 dicembre 2000, il disegno è stato adottato con 119 voti contro 70 dal Consiglio nazionale e con 32 voti contro 8 dal Consiglio degli Stati

1.3 Importanza dell'aumento del valore litigioso negli articoli 10 e 23 LC

Il legislatore e l'amministrazione si sono evidentemente dimenticati di modificare il valore litigioso previsto nella LC in analogia all'articolo 343 CO. Se la modifica degli articoli 10 e 23 LC dovesse essere posta in consultazione, i pareri delle cerchie interessate confermerebbero i risultati della consultazione sull'articolo 343 CO. Per tale motivo e visto l'articolo 1 capoverso 2 lettera b dell'ordinanza sulla procedura di consultazione⁵, si è deciso di rinunciare a una procedura di consultazione.

Le considerazioni da noi formulate nel nostro parere del 30 agosto 2000⁶ sul rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale concernente l'aumento del valore litigioso previsto dall'articolo 343 CO sono valide anche per la presente modifica.

2 Parte speciale

2.1 Diritto vigente

Gli articoli 10 capoverso 2 e 23 capoverso 2 LC prevedono regole di procedura speciali per le controversie tra collocatori e persone in cerca d'impiego per i contratti di collocamento e tra prestatori e lavoratori per i contratti di lavoro.

Secondo i rispettivi capoversi 2 i Cantoni prevedono una procedura semplice e rapida per queste controversie se il loro valore litigioso non supera 20 000 franchi. L'ammontare della pretesa dedotta in giudizio determina il valore litigioso, senza riguardo alle conclusioni riconvenzionali.

I capoversi 4 di questi due articoli stabiliscono che nel caso di controversie secondo i capoversi 2 alle parti non possono essere addossate spese processuali; nondimeno, il giudice può infliggere una multa alla parte temeraria e addossarle in tutto o in parte le spese processuali.

2.2 Modifica proposta

Con l'aumento del valore litigioso da 20 000 a 30 000 franchi negli articoli 10 capoverso 2 e 23 capoverso 2 LC, i Cantoni dovranno sottoporre a una procedura semplice e rapida tutte le controversie tra collocatori e persone in cerca d'impiego per i contratti di collocamento e tra prestatori e lavoratori per i contratti di lavoro il cui valore litigioso non superi 30 000 franchi.

⁵ RS 172.062

⁶ FF 2000 4237

3 Conseguenze

3.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale e conseguenze finanziarie per i Cantoni e la Confederazione

Nel nostro parere del 30 agosto 2000⁷ sul rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale concernente l'aumento del valore litigioso previsto dall'articolo 343 CO, avevamo annunciato che l'aumento del valore litigioso rischiava di avere conseguenze finanziarie negative per i Cantoni sotto forma di una diminuzione delle spese di giustizia, dal momento che vi sarebbero state più procedure gratuite. Ci aspettavamo però conseguenze modeste, ritenendo che il numero dei processi non sarebbe affatto aumentato perché, in seguito all'aumento del valore litigioso, le parti non avrebbero più avuto bisogno di abbassare il valore litigioso a 20 000 franchi per beneficiare della procedura gratuita ma avrebbero potuto far valere l'importo reale delle loro pretese.

Prevedevamo conseguenze analoghe per la Confederazione, aggiungendo a tale proposito che sarebbero dipese dalla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, in particolare dal valore litigioso a partire dal quale un ricorso è ammesso dal Tribunale federale. Il disegno di legge federale sul Tribunale federale⁸ fissa questo valore litigioso a 40 000 franchi, rendendo in gran parte obsolete le conseguenze previste per la Confederazione perché, al di sotto di questo valore litigioso, è possibile adire il Tribunale federale soltanto se si pongono questioni giuridiche d'importanza fondamentale.

Queste considerazioni valgono evidentemente anche per la modifica proposta degli articoli 10 e 23 LC.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è annunciato nel programma di legislatura 1999-2000⁹. Ciò nonostante, dal momento che il nuovo valore litigioso secondo il CO è già entrato in vigore, l'esigenza della parità di trattamento tra i lavoratori a prestito e gli altri lavoratori conferisce a questo disegno un carattere urgente; deve quindi essere sottoposto al Parlamento il più rapidamente possibile.

5 Rapporto con il diritto europeo

Né il diritto europeo in generale né gli Accordi bilaterali tra Svizzera e Comunità europea – non ancora entrati in vigore - prevedono disposizioni sul limite del valore litigioso per aver diritto alla gratuità della procedura. Inoltre, visto che l'Unione europea sostanzialmente non possiede competenze nell'ambito del diritto civile e della procedura civile, in un prossimo futuro non v'è da attendersi un'armonizzazione. Il Libro verde della Commissione europea del 9 febbraio 2000 sull'«assistenza giudi-

⁷ FF 2000 4237

⁸ FF 2001 4025

⁹ FF 2000 2037

ziaria in materia civile: problematiche riscontrate dalle parti nelle controversie transfrontaliere» (COM(2000)51 definitivo) si limita all'esame delle difficoltà per i cittadini dell'UE a ottenere assistenza giudiziaria nel caso in cui intendano promuovere una causa in un altro Stato membro e propone qualche riforma.

6 Basi legali

La modifica proposta degli articoli 10 e 23 LC si fonda sull'articolo 110 capoverso 1 lettere c e a della Costituzione federale¹⁰, che abilitano la Confederazione a emanare prescrizioni sul collocamento e sulla protezione dei lavoratori.

3262

¹⁰ RS 101