

Rapporto

numero

data

30 gennaio 2019

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 6 novembre 2017 presentata nella forma generica da Massimiliano Ay e cofirmatari per l'istituzione di un Tribunale del lavoro

1. L'INIZIATIVA

L'iniziativa parlamentare in esame è stata inoltrata il 6 novembre 2017 dal collega Massimiliano Ay e da due cofirmatari (i colleghi Ducry e Delcò-Petralli), in base alla considerazione che nel nostro Cantone "*nonostante misure relative al potenziamento degli ispettori incaricati degli accertamenti o quelle relative al sostegno delle commissioni paritetiche (...) il tema del controllo del mercato del lavoro continua ad essere una necessità*". A detta degli iniziativaisti "*occorre dare quindi un ulteriore segnale a favore dei diritti e contro gli abusi*".

Considerato che nell'organizzazione giudiziaria ticinese non esiste un'autorità chiamata a statuire appositamente sulle vertenze nel mondo del lavoro, ma che ciò è di regola demandato alle Preture civili (mentre altri Cantoni conoscono una apposita giurisdizione sul lavoro: i cosiddetti *tribunali dei Prud'hommes*, vale a dire tribunali che si pronunciano, in prima istanza, sulle controversie relative ai rapporti di lavoro), l'iniziativa postula (citiamo) "*la creazione di un Tribunale del lavoro con competenze sul territorio cantonale che si occupi delle pratiche riguardanti tutti i conflitti fra lavoratori e parte padronale*". Il che, a parere degli iniziativaisti, avrebbe il vantaggio di accelerare i tempi e di semplificare le procedure, "*com'è già il caso in altri Cantoni*" (al riguardo citano gli esempi di Vaud, Friburgo e Zurigo)

Sempre a parere degli iniziativaisti, l'istituzione proposta dovrebbe trattare i casi relativi a vertenze di diritto privato derivanti da un contratto di lavoro, così come quelle basate sulla *Legge federale sull'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese*, sulla *Legge federale sulla parità dei sessi*, sulla *Legge federale sul collocamento e il personale a prestito*, infine sulla *Legge federale sulla formazione professionale*.

Inoltre:

- ciascun distretto dovrebbe comprendere una sezione dedicata alle vertenze di lavoro. Quest'ultima dovrebbe essere composta da un presidente, assistito da due assessori, di cui uno scelto tra i lavoratori;
- benché il *Codice di procedura civile* già preveda in materia di lavoro la gratuità della procedura di conciliazione e l'assistenza giudiziaria sia sancita sul piano federale, è importante che il tutto risulti essere gratuito per i lavoratori.

2. IL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato ha preso posizione sull'iniziativa in esame mediante risoluzione governativa n. 2742 del 13 giugno 2018 indirizzata alla scrivente Commissione.

Un po' di storia

La disamina del Consiglio di Stato ricorda anzitutto, per sommi capi, la storia dei tribunali specializzati nell'esame dei conflitti sui posti di lavoro, la cui nascita è tutt'altro che recente. Si ricollega infatti ai tribunali delle Corporazioni medievali. Reintrodotti in Francia in epoca napoleonica, sotto il nome di "Conseils des prud'hommes" e composti, almeno in parte, da giudici non professionisti bensì a stretto contatto col mondo del lavoro. Istituzioni analoghe furono create alla fine dell'Ottocento, in seguito allo sviluppo della rivoluzione industriale, anche in Germania (le "Gewerbegerichte"), come pure in Italia, dove, dal 1878 al 1928 furono attivi i "Collegi dei probiviri". Sull'onda di questi esempi, in seguito alla Legge federale sulle fabbriche del 1877, alla fine dell'Ottocento anche alcuni Cantoni svizzeri, soprattutto di lingua francese, crearono istituzioni di questo tipo. Fu il caso di Ginevra nel 1883, seguito un paio d'anni dopo da Neuchâtel, quindi dal Canton Vaud nel 1888, poi da altri, anche svizzero-tedeschi (Berna, Soletta, Basilea Città, Lucerna, Zurigo...), in parallelo all'aumento dei conflitti tra operai e padronato.

La situazione in Svizzera

Premesso che anche dopo l'entrata in vigore, nel 2011, del nuovo Codice di diritto processuale civile, l'organizzazione giudiziaria resta di competenza cantonale - per cui ogni Cantone ha mantenuto il diritto di istituire tribunali specifici - il Consiglio di Stato osserva che sui 26 Cantoni, 10 hanno tuttora tribunali del tipo citato. Si tratta dei Cantoni di Ginevra, Vaud, Vallese, Giura, Friburgo, Berna, Basilea-città, Lucerna, Argovia e Zurigo. I 16 rimanenti, viceversa, hanno rinunciato a tale possibilità. Alcuni (segnatamente San Gallo, Soletta e Neuchâtel), che già avevano conosciuto questa istituzione per più o meno lungo tempo, vi hanno rinunciato a causa dell'aumento della complessità delle vertenze, che a loro avviso era preferibile sottoporre a giudici professionisti.

La situazione in Ticino

Proseguendo nella sua disamina, il Consiglio di Stato ricorda quindi che atti parlamentari che andavano nella stessa direzione della proposta ora in esame sono già stati inoltrati nel 1982 poi nel '93, infine nel '99, dalle allora deputate Cristiana Storelli, Carla Agustoni e Iris Canonica. Nel primo caso, la proposta era stata fatta propria del Gran Consiglio nel 1988. Negli altri due, invece, era stato seguito il parere di una speciale Commissione presieduta dall'allora giudice d'Appello Spartaco Chiesa che, tenendo conto anche dal giudizio negativo delle Preture, aveva espresso parere contrario, ritenendo che il problema della prima istanza vada esaminato in modo globale, senza procedere a iniziative settoriali, tanto più essendo in previsione la revisione totale della Legge organica giudiziaria.

Giustizia 2018

Nell'ultimo ambito citato, il gruppo di studio "Giustizia 2018" ha valutato la questione dei tribunali settoriali, giungendo alle seguenti conclusioni:

- *Tribunale di famiglia*: il citato gruppo di studio ha confermato la sua contrarietà ad istituire nuovi Tribunali settoriali, distaccati oltre tutto dalle specifiche esigenze locali, come espresso dal Consiglio di Stato nel suo Messaggio n. 7026 del 23 dicembre 2014.
- *Tribunale commerciale*. Considerata l'importanza della piazza finanziaria ticinese e altresì il fatto che alcuni altri Cantoni (Berna, Argovia, Zurigo e San Gallo) avevano fatto uso di questa possibilità prevista dal nuovo Codice di diritto processuale civile, in un primo tempo il consigliere di Stato capo del Dipartimento delle Istituzioni si era espresso per l'istituzione di un Tribunale di questo tipo, specializzato cioè in materia di proprietà intellettuale, diritto cartellistico ecc. In

seguito è stato tuttavia deciso di rinunciare a questa idea, in base al principio che occorra rafforzare le autorità giudiziarie esistenti, piuttosto che istituire Tribunali settoriali specifici per ogni materia.

La procedura dei diritti del lavoro

Entrando poi nel merito dell'iniziativa in esame, il Consiglio di Stato esprime quindi l'opinione che le preoccupazioni degli iniziativaisti siano scarsamente fondate. In particolare, il Governo osserva come le garanzie di rapidità e di semplicità per combattere gli abusi nel mondo del lavoro siano date dall'obbligo della preventiva conciliazione e dalla procedura semplificata, per cui ad es. nelle cause di valore litigioso inferiori ai 30'000 franchi non è previsto l'intervento di un patrocinatore legale e non si prelevano tasse giudiziarie. Questa tesi - osserva il Governo - è peraltro confermata dai dati forniti dalla Magistratura, secondo cui dagli incarti relativi a conflitti sul lavoro aperti nelle Preture risultano sostanzialmente stabili negli ultimi anni, il che dimostra l'assenza di qualunque situazione di emergenza.

Conclusioni del CdS

Avviandosi alle conclusioni (contrarie alla proposta in esame), la risoluzione governativa esprime l'opinione che (citiamo), *"l'organizzazione giudiziaria attuale del nostro Cantone (...) vada confermata e mantenuta nel suo attuale assetto"*, mentre *"l'istituzione di Tribunali settoriali andrebbe in direzione opposta a quella seguita dal Cantone nella sua storia recente"*.

In sostanza, anche in base all'esperienza fatta dalla Pretura di Lugano, il CdS *"ritiene importante mantenere dei giudici generalisti"*. La specializzazione, sempre a suo giudizio, *"va perseguita unicamente se consente di garantire continuità al lavoro e se permette di capitalizzare le esperienze giuridiche e di utilizzarle poi a beneficio dell'utenza"*, ciò che a suo parere non sarebbe il caso con la soluzione proposta.

Dopo aver affermato che il Tribunale unico è preferibile *"anche per evitare la frammentazione dell'apparato giudiziario"*, il Consiglio di Stato rileva che la creazione di Tribunali specializzati sarebbe più onerosa anche dal lato finanziario, comportando la necessità di trovare spazi adeguati e di assumere altro personale. Il tutto senza benefici tangibili, né nella trattazione dei contenziosi, né nella lotta agli abusi, ma danneggerebbe anzi l'immagine delle Preture, *"che operano in maniera efficiente"*.

Infine citando l'esperienza di altri Cantoni che, dopo aver praticato a lungo la soluzione auspicata dall'atto parlamentare, hanno ritenuto di dovervi rinunciare, il Governo ritiene *"superata la presenza di membri non giuristi (...) alla luce della complessità giuridica della materia"*.

L'audizione del collega Ay, primo proponente dell'iniziativa, è avvenuta lo scorso 22 gennaio da parte di una delegazione della Commissione. Vi hanno preso parte i colleghi Corti, Delcò-Petralli, Filippini, Galusero, Minotti e Petrini, oltre al segretario della Commissione e al sottoscritto relatore.

Il proponente ha ribadito il suo punto di vista, sostenendo in particolare la necessità di dare un segnale in favore dei diritti dei lavoratori e contro gli abusi - a suo parere in aumento - che avvengono in materia. Egli contesta quindi l'affermazione del CdS, secondo cui la scarsa casistica non giustificerebbe l'istituzione proposta. Citando al riguardo un documento del sindacato UNIA, l'iniziativaista ha sostenuto che l'affermazione secondo cui ci si troverebbe di fronte a un numero ridotto di casi, non corrisponde al vero. A suo dire si passerebbe infatti da situazioni di "caporalato" a reati finanziari, a casi di fallimento fittizio, oppure a infrazioni di leggi speciali (AVS, AI, imposte alla fonte ecc.). In tutti questi casi, il lavoro della Magistratura sarebbe reso difficile dalle difficoltà delle indagini da effettuare "su un terreno che a volte assomiglia a una giungla, dove solo la domestichezza di un procuratore con le pratiche menzionate può riuscire a venirne a capo". Ay ha inoltre sostenuto la necessità che i giudici chiamati a dirimere le questioni sulle irregolarità avvenute nell'ambito dei problemi del lavoro abbiano una visione d'insieme su queste

problematiche, anche per consentire l'emersione di situazioni illegali. Infine, egli ha sottolineato che trattandosi di un'iniziativa generica, non è sua intenzione insistere su ogni singolo dettaglio. Ad esempio, potrebbe "accontentarsi" dalla creazione di una brigata apposita nella Polizia, o di una Sezione speciale in Magistratura. Sarebbe pure disposto a rinunciare alla richiesta di un organismo particolare in ogni Distretto. Viceversa, ritiene importante ribadire la necessità che negli organismi giudicanti siano presenti sia rappresentanti dei dipendenti che dei datori di lavoro e sull'esigenza di un'autorità di prossimità.

3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione, pur dopo l'audizione testé citata, ritiene di far proprie le valutazioni espresse dal Consiglio di Stato.

In particolare è del parere che in materia, contrariamente alle premesse dell'iniziativa, non occorra "dare segnali" di nessun tipo, bensì assicurare il funzionamento corretto degli organi preposti all'amministrazione della giustizia. In quest'ottica, ritiene che se le garanzie di rapidità e di semplicità per combattere gli abusi nel mondo del lavoro siano date, grazie all'obbligo della preventiva conciliazione. Se gli incarti relativi a conflitti sul lavoro nelle Preture vengono smaltiti in modo soddisfacente come afferma il Governo (e la Commissione non ha motivo di dubitarne), non vi è motivo di modificare radicalmente una prassi consolidata, tanto meno dal momento che altri Cantoni, dopo aver praticato, più o meno a lungo, la soluzione auspicata dall'iniziativa, hanno ritenuto di dovervi rinunciare.

Che l'incontestabile complessità giuridica viepiù crescente, delle materie che possono approdare in Tribunale, renda ormai difficilmente sostenibile la presenza nei gremi chiamati ad applicare le leggi di membri non giuristi, ci sembra un altro elemento inoppugnabile che depone contro l'accoglimento della proposta, tanto più che nulla impedisce ai giudici generalisti, in caso di necessità, di far capo al parere di esperti di questo o quel ramo specifico del mondo del lavoro o delle situazioni che si presentano.

Inoltre l'argomento dei maggiori costi accennato, seppure solo di transenna, nella presa di posizione del Consiglio di Stato ci sembra anch'esso un ulteriore buon motivo - benché non determinante - per non accogliere una proposta forse ben intenzionata, ma la cui applicazione creerebbe più problemi di quanti potrebbe eventualmente risolverne.

Infine, e soprattutto, la maggioranza / minoranza commissionale condivide il principio, più volte richiamato nella risoluzione governativa - e già espresso a suo tempo dal Gruppo di studio presieduto dall'ex giudice Spartaco Chiesa - che occorre rafforzare le istituzioni giudiziarie esistenti, piuttosto che istituire Tribunali settoriali specifici per ogni materia, evitando così una frammentazione dell'apparato giudiziario.

4. CONCLUSIONI

Per i motivi detti, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad archiviare l'iniziativa in esame senza darvi seguito.

Per la Commissione legislazione:

Franco Celio, relatore

Agustoni - Corti (con riserva) - Ferrara -

Filippini - Galusero - Gendotti -

Ghisolfi (con riserva) - Giudici -

Petrini - Rückert - Viscardi