

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **TERRACINI, COLOMBI, BOLDRINI Cleto, BENEDETTI, TESCHI TATÒ Giglia, LUBERTI, LUGNANO, PETRELLA, MACCARRONE, GAROLI, GIOVANNETTI, LUCCHI Giovanna, FERMARIELLO, AYASSOT e ZICCARDI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 OTTOBRE 1976

Prescrizione dei crediti dei lavoratori nei rapporti di lavoro subordinato e prescrizione dell'azione di risarcimento da inadempimenti contributivi

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 36 della Costituzione, enunciando i principi che regolano i rapporti economici, in una società pluralistica, quale è quella considerata dalla Carta costituzionale, ha garantito il diritto del lavoratore « ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa ».

Il fondamento posto dalla Carta costituzionale al lavoro e la garanzia riconosciuta dagli articoli 1 e 2 ai diritti inviolabili dell'uomo, hanno profondamente rinnovato la concezione giuridica della retribuzione del lavoratore subordinato.

Sotto l'impero del codice 1865 la dottrina considerava la retribuzione del lavoratore dipendente, secondo la struttura originale del rapporto in esame, e cioè quale equivalente del lavoro in senso oggettivo (BARASSI, *Diritto del Lavoro*, III, pag. 1, RINA SANSEVERINO, *Il contratto individuale del lavoro*, trattato BORSI, II, 55, GRECO, *Il contratto di lavoro*).

Tale concezione — puramente romanica — non è del tutto scomparsa, e la retribuzione appare come il prezzo che l'imprenditore corrisponde al locatore di opere. Non pare, tuttavia, che se ne giovi la tutela dei lavoratori.

L'evoluzione giuridica del concetto di retribuzione parte dalla disciplina legislativa di alcune particolari categorie per arrivare, attraverso la convenzione internazionale numero 26, ratificata con legge del 26 aprile 1930, n. 877, sui salari minimi, alla dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948.

La prima pone l'esigenza di un indeterminato diritto al salario minimo (*minimum wage*), la seconda evolve verso un più comprensivo concetto di giusta retribuzione (*fair wage*). Corrisponde al periodo (corporativo per l'Italia) del salario minimo la teoria che vede, nel salario, *un diritto privato di interesse pubblico* (GUIDOTTI, *La retribuzione nel rapporto di lavoro*, pag. 33).

Anche « se di natura fondamentalmente privatistica, il diritto alla retribuzione non

soddisfa solo l'interesse del singolo lavoratore, ma risponde anche ad un'esigenza di ordine collettivo, che può essere la pace sociale, o la giustizia economica, o la garanzia di un conveniente livello di vita ».

La Costituzione italiana ha determinato una svolta, un salto qualitativo anche per il concetto giuridico della retribuzione.

Il diritto alla retribuzione sufficiente, posto precettivamente dall'articolo 36 della Carta costituzionale è un diritto (pubblico) della personalità, come tale assoluto (e perciò opponibile *erga omnes*, inderogabile ed imprescrittibile) (PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1950, p. 189; NICOLÒ, *L'articolo 36 della Costituzione e i contratti individuali di lavoro*, *ivi*, 1951, II, 5; LEGA, *Il salario minimo e l'articolo 36 della Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1952, II, p. 281, ecc.).

« Si deve partire dal presupposto che l'articolo 36 della Costituzione attribuisce al lavoratore un vero e proprio diritto soggettivo ad una retribuzione sufficiente. Ma questo diritto soggettivo, che è e vuole essere una forma di tutela della stessa personalità umana e della dignità del lavoratore, non può certo essere considerato come un diritto di credito che sorga, volta per volta, quando concorrono i requisiti della fattispecie legale nei confronti di un determinato datore di lavoro, ma si inserisce nel quadro dei diritti della personalità umana, con quei caratteri di assolutezza e di indisponibilità che questi diritti, per la loro natura presentano » (NICOLÒ, *op. cit.*, pag. 6).

« Di che natura è questo diritto? Certo è un diritto personale; ma non un diritto personale relativo, che sorga cioè in seno ad un rapporto giuridico e in virtù del negozio costitutivo di tale rapporto, e quindi in correlazione all'obbligo dell'altro soggetto del rapporto medesimo.

A quest'ultima soluzione si accede, quando si rileva che l'articolo 36 della Costituzione attribuisce un diritto ad un soggetto o crea un obbligo a carico di un altro soggetto ».

« Sembra, invece, più esatto ritenere che si tratti di un diritto assoluto, costituito in favore del lavoratore, in quanto tale, indi-

pendentemente da ogni attuale rapporto di lavoro.

Il contratto, e quindi il rapporto di lavoro, accoglie quel diritto come un dato obiettivo, sulla costituzione del quale non può influire, come non può influire per modificarlo o estinguerlo. Viceversa, costituito il rapporto di lavoro, quel diritto produce, come necessario effetto riflesso l'obbligo di soddisfarlo, da parte del datore di lavoro, che è il solo soggetto che possa dargli soddisfazione. Finito il rapporto di lavoro, si estingue l'obbligo del datore ma non il diritto del lavoratore. Per queste considerazioni persuade la soluzione che propone di considerare codesto diritto come uno dei diritti della personalità » (PUGLIATTI, *Ancora sulla minima retribuzione sufficiente ai lavoratori*, *Riv. Giur. Lav.*, 1951, II, 174). C. Mortati (*Il lavoro nella Costituzione*, *Dir. Lav.*, 1954, I, 173 e segg. *passim*) scrive:

« Con l'articolo 36 il costituente, mentre da una parte ha dato rilievo costituzionale alla materia della retribuzione del lavoro, ha poi voluto caratterizzare l'indole che riveste il salario stabilendo per esso accanto al criterio proporzionale in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, il fine di assicurare in ogni caso un'esistenza "libera e dignitosa" al lavoratore ed alla sua famiglia (*omissis*).

Il diritto al salario sufficiente guardato alla luce della concezione affermata dalla Costituzione rientra fra i diritti di personalità, presentandosi come una specificazione del diritto alla vita, comprensivamente inteso come rivolto al rispetto dell'integrale esistenza fisico-psichica.

Si è opposto che il diritto al salario, traducendosi in un diritto di credito verso il datore manca dei caratteri dei diritti di personalità, che sono dati dal contenuto negativo e dalla direzione *erga omnes* della pretesa. Ma non si è considerata l'evoluzione subita nei tempi moderni dai diritti di personalità o, almeno da alcuni di essi, che ha condotto a trasformare il loro contenuto nel senso di aggiungere (almeno nei confronti della persona del lavoratore) alla pretesa di astensione da ogni offesa da parte di altri, quella alle prestazioni necessarie al mante-

nimento degli attributi essenziali della persona, fra cui rientra il sostentamento ricavato dal lavoro ».

Sostanzialmente tali principi sono stati confermati dall'indirizzo ultra ventennale della Cassazione la quale, tra l'altro (vedi GUIDOTTI, *op. cit.*, pag. 18) ha riconosciuto che l'articolo 36 afferma solennemente il diritto del lavoratore ad una retribuzione sufficiente, con riguardo alla funzione assegnatagli « di tutela e di realizzazione della stessa persona umana ».

La retribuzione sufficiente come diritto dell'uomo.

Diritto della personalità, dunque, diritto della personalità « costituzionalizzata »; esso è affermato anche nei confronti dello Stato e concerne uno dei diritti « inviolabili » dell'uomo (art. 2 della Costituzione).

« I diritti dell'uomo, affermati come inviolabili dall'articolo 2 della Costituzione, sono quindi, i diritti pubblici soggettivi attribuiti all'uomo medesimo dalla stessa Costituzione » (DE CUPIS, *I diritti della personalità*, Giuffrè, pag. 25; MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione della Costituzione*, studi di *Dir. Costituz.*, in memoria di L. Rossi, 1952, pag. 405).

Il diritto alla retribuzione « sufficiente » alla vita libera e sufficiente del lavoratore e della sua famiglia e proporzionale alla quantità e qualità della prestazione ha in sé due criteri — proporzionalità e sufficienza — che attengono al diritto della personalità non in modo complementare (DE CUPIS, *op. cit.*, pag. 61); ma « quale specificazione di tale diritto, come strumento di sussistenza fisica, come mezzo cioè per la conservazione della vita fisica dell'uomo (e della sua famiglia, la nota è nostra); inoltre, mirando ad affrancare l'individuo dalla servitù del bisogno, contribuisce all'effettivo svolgimento della sua libertà, difende ed accresce la sua innata dignità (DE CUPIS, *op. cit.*) ». Esso si configura come essenziale, assoluto, postula dalla generalità un *non facere* in quanto ne vieta ogni violazione, riguarda il modo di essere fisico e morale del lavoratore ed ha un collegamento necessario d'ordine economico e patrimoniale appunto perchè si estrinseca come momento della personalità del

soggetto e come un aspetto del suo diritto di libertà (*freedom from want*).

Lo SMURAGLIA (*La Costituzione ed il diritto del lavoro*, Feltrinelli, pag. 112) osserva che dopo la Costituzione: « Il problema si è posto sotto un diverso profilo e cioè sotto quello dell'inserzione della garanzia, della personalità e libertà del lavoratore nell'economia del rapporto di lavoro nel qual senso mentre da una parte si è andata affermando la riconduzione di certi diritti soggettivi patrimoniali del lavoratore immediatamente nel quadro dei diritti della personalità, dall'altro si è — sia pure con alterne vicende — andata sempre più delineando la necessità della considerazione della personalità del lavoratore a metro finale della valutazione delle posizioni complessive e rispettive delle parti ».

Così dal primo punto di vista si è, ad esempio, sostenuto che il diritto alla retribuzione sufficiente previsto dall'articolo 36 della Costituzione non può essere considerato come un puro e semplice ed occasionale diritto di credito apparendo esso piuttosto come un diritto della personalità e presentando quei medesimi caratteri di assolutezza e di (piena) indisponibilità che sono caratteristici di questo tipo di diritti.

La qual conclusione — indubbiamente da condividere — può certamente essere ritenuta valida anche in ordine ad altri diritti del lavoratore più o meno collegati con quello appena accennato (diritto alla qualifica alle ferie, al riposo settimanale, ecc.) ma non vale in definitiva, a cancellare la tradizionale natura obbligatoria del rapporto pur potendo mettere in evidenza una speciale caratteristica di esso nei confronti degli altri rapporti giuridici obbligatori; e perciò la necessità di una più cauta applicazione ad esso dei principi generali comuni a tutti questi.

Secondo il DE CUPIS (*Diritti della personalità*, Giuffrè, *passim*): « Un particolare aspetto del diritto alla libertà è costituito dal diritto al lavoro, diritto, cioè alla libera esplicazione delle proprie energie per il conseguimento di un risultato economico ... (*omissis*). Inquadrandosi nel diritto alla libertà, il diritto al lavoro si inserisce, in definitiva, tra i diritti della personalità ... (*omis-*

sis, pag. 199) in quanto si rivolge verso la generalità dei soggetti, e rientra nella sfera dei diritti della personalità » (pag. 61).

Il diritto è affermato dall'articolo 2 della Carta costituzionale, in quanto diritto dell'uomo che svolge la sua personalità nelle formazioni sociali.

Secondo il costituente, accanto ai diritti individuali sono tutelati anche i diritti sociali senza i quali la libertà e l'indipendenza della persona non sono effettivamente garantite.

« L'introduzione di questi diritti sociali nel sistema dei diritti essenziali della persona importa dei mutamenti strutturali dell'ordinamento giuridico economico politico derivanti dai principi incompleti del 1789 » (rel. LA PIRA, *Atti C. C.*, vol. III, pag. 15).

Cosicchè per « la garanzia di un minimo di retribuzione » « dopo il riconoscimento del diritto al lavoro » il costituente ha voluto affermare la necessità « di retribuzioni vitali, sufficienti alle necessità delle madri che attendono alle faccende di casa e dei figli immaturi per l'attività produttiva » (FANFANI, res. I Sc. C. p. 27). « Diritto inviolabile dell'uomo » dunque.

Donde la sua imprescrittibilità — donde il contrasto tra le norme costituenti il sistema della prescrizione — estintiva e presuntiva che essa sia e la norma posta dall'articolo 36 della Carta in relazione all'articolo 2 (come abbiamo già rilevato), all'articolo 3, per la palese disparità di trattamento tra la prestazione del lavoratore (la cui prescrizione è impossibile) e la retribuzione (la cui prescrizione è invece possibile, donde le diversità di trattamento tra lavoratore e datore di lavoro), all'articolo 4 perchè praticamente si riconosce fondamento giuridico ed un limite di fatto all'esercizio di un diritto inviolabile.

* * *

Dalle premesse che abbiamo posto ne dovrebbe derivare la conseguenza che il diritto del lavoratore subordinato alla giusta retribuzione, secondo la qualità e la quantità del lavoro prestato, è indubbiamente un diritto

inviolabile e perciò stesso imprescrittibile, anche alla luce del diritto vigente. La questione della imprescrittibilità dei crediti di lavoro è stata sostenuta nell'ambito del sistema del codice civile, in rapporto all'articolo 2934 del codice civile (2113 codice civile 1865) il quale dispone che non sono soggetti alla prescrizione i diritti indisponibili, e De Litala ne ritenne l'imprescrittibilità in costanza del contratto di lavoro fin dal 1942.

Indubbiamente il tentativo non poteva avere fortuna sia perchè per quanto « corporativo » ed indisponibile, il diritto al salario veniva in discussione come un aspetto del sinallagma contrattuale di natura precipuamente privatistica, sia perchè sostenere la « imprescrittibilità » di un credito in costanza di rapporto e la sua prescrittibilità al termine di esso, equivaleva ad una negazione dei principi sui cui si poteva costruire la teoria stessa.

Miglior sorte non ha avuto il principio affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 1966 che, modificando il regime della prescrizione in materia di diritti del lavoratore subordinato, dichiarava: « La illegittimità costituzionale degli articoli 2948, n. 4, 2955, n. 2 e 2956, n. 1, del codice civile limitatamente alla parte in cui consentono che la prescrizione del diritto alla retribuzione decorra durante il rapporto di lavoro ».

La storia interna di questa decisione (BRANCA, *Lavoro, prescrizione e giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 3, 1974) conferma la debolezza dell'assunto della Corte costituzionale.

L'esame delle successive decisioni della stessa Corte costituzionale ha in sostanza confermato che lasciando in piedi la correlazione tra il decorso del tempo e il libero e consapevole esercizio di un potere di rinuncia, si giunge ad affermare la normale prescrittibilità del diritto del lavoratore, quando quel collegamento non appare in pericolo (anche se le remore derivano dallo stesso stato di subordinazione).

Così la Corte costituzionale, non tenendo conto della disuguaglianza di fatto che limita di per sè la libertà (art. 3 della Costi-

tuzione) ha ritenuto non sussistere il pericolo di una non libera rinuncia nei rapporti con lo Stato — nei cui confronti non esisterebbe timore (!) (Corte Costituzionale n. 143 del 1969) o nel rapporto con ente pubblico economico (Corte costituzionale n. 86 del 1971) e neanche nel rapporto di lavoro con il privato, poichè lo statuto dei lavoratori dovrebbe renderlo libero da preoccupazioni e timori (Corte costituzionale n. 174 del 1972). Infine la sentenza 12 aprile 1976 della Corte di cassazione, a sezioni riunite, considera reintrodotta nel sistema giuridico le norme sulla prescrizione dei diritti di credito del lavoratore già dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale!

La giurisprudenza della Corte costituzionale e delle sezioni unite della Cassazione giunge ad affermare che il principio della non decorrenza della prescrizione dei crediti di lavoro durante il rapporto di lavoro, opera solo per quei rapporti che non sono assistiti dalla garanzia di stabilità, pubblici o privati che siano, semprechè l'efficacia di una eventuale risoluzione del rapporto possa essere sottoposta al sindacato del giudice.

Tali decisioni appartengono senza dubbio ad un tipo di giurisprudenza pretoria, di tipo romanico, che crea principi astratti ed universali più propri dell'attività legislativa che di quella interpretativa.

L'errore di fondo del principio affermato consiste nel far dipendere la libertà e la consapevolezza dell'esercizio di una rinuncia dalla stabilità tutelabile giurisdizionalmente del rapporto di lavoro; quasichè l'articolo 2113 del codice civile non fosse operante per i rapporti con garanzia di stabilità e la coercizione della libertà non dipendesse assai spesso dallo stesso carattere subordinato del rapporto e dall'esercizio concreto delle potestà del datore di lavoro.

Tale tipo di giurisprudenza avrebbe potuto essere accettato se l'indagine del giudice fosse rivolta, caso per caso, ad accertare le concrete e libere possibilità di difesa del lavoratore.

La definizione astratta e codicistica del principio affermato costituisce invece una prassi pericolosa ed estremamente grave

perchè ad organi del tutto privi di rappresentatività politica concede poteri che gli sono estranei.

Al di là della grave lacerazione dei principi del vigente sistema costituzionale che non consente nè al giudice della Corte costituzionale, nè al giudice ordinario reintrodurre norme espunte dall'ordinamento giuridico, è necessario porre termine alla confusione e alla continuata espropriazione di diritti dei lavoratori.

In una società pluralistica non è concepibile che si consideri inviolabile il diritto di proprietà o imprescrittibile l'azione di rivendica e non abbia pari dignità sociale il diritto alla retribuzione sufficiente.

La prescrizione in materia di diritti dei lavoratori non trova la sua ragione d'essere in un interesse pubblico che l'ordinamento dovrebbe ritenere preminente, rispetto ad un altro interesse pubblico, il quale giustifica l'irrinunciabilità del diritto da parte del titolare.

La certezza del diritto — fondamento della prescrizione — è, in *subiecta materia*, la certezza del sopruso, dell'ingiustizia. La prescrizione delle retribuzioni, dunque, costituisce « fuori di metafora » la tutela giuridica del sottosalarario e la difesa dell'imprenditore che, pur vivendo fuori del sistema costituzionale e delle leggi, impone ai dipendenti una usura ed un logoramento superiore al salario che corrisponde, ed esercita un'illecita concorrenza con l'imprenditore che osserva le leggi e i contratti.

Si potrebbe, a questo punto della disputa, modificare l'articolo 2934 del codice civile e considerare, in modo esplicito, il diritto alla retribuzione sufficiente tra i diritti indisponibili.

Tuttavia, ad evitare nuova reintroduzione di norme espunte dall'ordinamento, magari sotto il profilo già considerato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 63 del 1966) secondo la quale il diritto della personalità è imprescrittibile; ma prescrivibili rimangono le pretese patrimoniali che dalla lesione di quel diritto derivano, preferiamo proporre la modificazione del regime della prescrizione.

* * *

Egualemente tormentata è, in giurisprudenza, la questione della prescrizione dell'azione di risarcimento dei danni prevista dall'articolo 2116 del Codice civile a causa dell'inadempimento contributivo da parte del datore di lavoro.

Senza tener conto delle oscillazioni della giurisprudenza di merito, basta riferirsi alle contrapposte interpretazioni delle Sezioni della Cassazione, tra di loro in insanabile dissidio, non placato neppure dall'intervento delle Sezioni unite, la cui sentenza n. 1744 del 6 maggio 1975, è stata di recente disattesa da quattro sentenze polemiche della Sezione Lavoro. (Cassaz. 15-12-1975, n. 4113; numero 4114; n. 4115; Cassaz. 18-12-1975, numero 4169). Occorre dunque risolvere il dissidio, e dare certezza al diritto, con un intervento legislativo, per evitare che lavoratori subordinati, già umiliati dal datore di lavoro, subiscano ulteriore offesa dalla Giustizia.

È stato infatti via via sostenuto che il diritto al risarcimento del danno sorgerebbe, per alcuni, al momento in cui si verifica l'inadempimento contributivo (Cassaz. 18-11-1965, n. 2392; Cassaz. 6-4-1966, n. 912; Cassaz. 8-7-1969, n. 2517 in Foro It. 1969, I, c 2436),

per altri, al verificarsi dell'evento che dà luogo alla erogazione delle prestazioni previdenziali (Cassaz. 5-5-1955, n. 1269; 8-4-1964, numero 1029; Cassaz. S. U. 4-3-1966, n. 638), e per altri ancora, con l'estinzione del rapporto di lavoro; fino a che le Sezioni unite della Cassazione (Sent. n. 1744 del 6 maggio 1975) hanno proposto una soluzione parzialmente diversa stabilendo che il danno derivante dall'omissione dei contributi previdenziali diviene attuale nel momento in cui quei contributi si prescrivono, spostando così l'inizio della prescrizione ad un momento in cui il lavoratore non ha conoscenza, probabilmente, neanche dell'inadempimento. Donde la necessità di una soluzione legislativa, che proponiamo in questi termini.

La natura dell'inadempimento è di origine contrattuale e lede uno dei cardini del trattamento retributivo e previdenziale dei lavoratori.

L'azione di danno deve dunque prescriversi in dieci anni e decorre dalla data di comunicazione del provvedimento negativo, totale o parziale, del trattamento previdenziale o assistenziale, a causa dell'inadempimento accertato.

Si raccomanda, pertanto, l'accoglimento di questo disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

L'articolo 2946 del codice civile è sostituito dal seguente:

« Art. 2946. - (*Prescrizione ordinaria*). — Salvi i casi in cui la legge dispone diversamente, i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni.

La prescrizione dei crediti del lavoratore subordinato decorre dal suo licenziamento ».

Art. 2.

Dopo l'articolo 2116 del codice civile, è aggiunto il seguente:

« Art. 2116-bis (*Prescrizione dell'azione di risarcimento*). — L'azione di risarcimento dei danni per mancata o irregolare contribuzione si prescrive in dieci anni e decorre dalla comunicazione del provvedimento di rigetto, totale o parziale, della domanda di trattamento previdenziale o assistenziale fondata sull'inadempimento, totale o parziale, della contribuzione dovuta dall'imprenditore.

Art. 3.

L'articolo 2948 n. 5; l'articolo 2955 n. 2; l'articolo 2956 n. 1 del codice civile sono abrogati.