

PROF. GIUSEPPE PERA

*Ordinario di Diritto del Lavoro Università di Pisa*



**STATUTO DEI LAVORATORI**  
e  
**PUBBLICO IMPIEGO**

Il riconoscimento dei c. d. diritti sindacali nel campo del pubblico impiego si è verificato, almeno parzialmente e sia pure di poco, prima dell'emanazione della legge 20 maggio 1970, n. 300 relativa allo « statuto dei lavoratori ». Nel settore del p. i. con lo Stato si provvede con gli artt. 45-50 della legge delega 18 marzo 1968, n. 249 mentre, per gli ospedalieri, dispone il d.p.r. 27 marzo 1969, n. 130 (art. 49 e sgg.). Il problema si ripropose nel corso dei lavori preparatori dello « statuto », premendo da diverse parti la volontà politica di non escludere, in generale, i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici dal trattamento previsto nella legge in cantiere, specie in considerazione del principio costituzionale d'eguaglianza. Tuttavia la commissione senatoriale, in ragione della peculiarità della situazione, elaborò un testo ai sensi del quale sarebbe stata conferita al Governo delega per l'emanazione, entro due anni, di norme « intese ad uniformare, compatibilmente con la natura del rapporto, il trattamento giuridico dei dipendenti degli uffici e delle aziende dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri enti

pubblici alle disposizioni della presente legge ». Nell'ulteriore corso dei lavori, il rinvio alla legislazione delegata parve eccessivo e defaticante per le aspettative di settore onde, in via compromissoria, si ripiegò sulla formula, definitivamente approvata, contenuta nella seconda proposizione dell'art. 37 della legge: mentre, con la prima proposizione, le disposizioni dello « statuto » sono dichiarate *tout court* operanti, com'è logico, nei confronti degli enti pubblici economici, la seconda recita che le medesime norme « si applicano altresì ai rapporti di impiego dei dipendenti degli altri enti pubblici, salvo che la materia sia diversamente regolata da norme speciali ». Alquanto stranamente, mentre rispetto agli enti pubblici economici si parla comprensivamente di « rapporti di lavoro e di impiego », nei confronti degli enti non economici si adopera l'espressione, *a contrario* restrittiva, « rapporti di impiego »; di guisa che, alla lettera, se ne potrebbe dedurre l'esclusione del personale salariato, con una conclusione che tuttavia, per la sua intrinseca irrazionalità, non a torto è respinta dalla generalità dei commentatori.

Questa formula dell'art. 37, dell'immediata applicabilità dello « statuto » ove la materia non sia regolata da norme speciali, solleva diversi e delicati problemi che qui si vogliono passare in rapida rassegna. Intanto sempre più frequentemente avviene che i pretori, aditi con lo speciale procedimento di repressione dell'attività antisindacale dei datori di lavoro previsto nell'art. 28 dello « statuto », si pronuncino in ordine all'applicabilità di diverse disposizioni della legge n. 300, emanando, nei confronti dei pubblici amministratori, provvedimenti d'inibitoria. Il Pret. Mestre, 12 gennaio 1971 (in *Orient. giur. lav.* 1971, 53) ha ingiunto ad un'amministrazione ospedaliera di consentire l'assemblea del personale; l'applicabilità dello « statuto » sempre nei confronti degli ospedali è stata ritenuta da Pret. Silandro, 21 ottobre 1970, (in *Riv. giur. lav.* 1970, 2, 694) nonché, in una elaborata sentenza pronunciata nel giudizio d'opposizione, da Trib. Napoli, 7 giugno 1971, (in *Foro it.* 1971, I, 1989). Pret. Venezia, 11 giugno 1971, (*ivi* 1971, I, 2431) ha provveduto nei confronti dell'ECA. Pret. Cagliari, 29 aprile 1971, (in *Quale Giustizia* 1971, 163) ha ordinato al ministro delle finanze di revocare il disposto trasferimento di un funzionario di dogana, per l'assunto carattere antisindacale del medesimo provvedimento. Infine, Pret. Varese, 5 di-

cembre 1970, (in *Riv. giur. lav.* 1970, 2, 780) ha ritenuto l'illegittimità di una circolare dell'amministrazione postale relativa alla misura della detrazione della retribuzione in ragione della partecipazione a scioperi parziali.

Questa giurisprudenza pretoria solleva un altro, *diverso* ed angustiante problema che non è stato visto in un decreto di un pretore romano (4 dicembre 1970, in *Quale Giustizia* 1971, 30) nel quale si è ommesso di pronunciare nel merito nei confronti dell'INAM, su ricorso di un sindacato affiliato alla CISNAL, per il fatto che questo ente ha autonomamente disciplinato in tema di diritti sindacali in un proprio regolamento organico, derivandone così, secondo la lettera dell'art. 37, l'inapplicabilità dello « statuto ». Con questo il magistrato ha erroneamente confuso il problema di diritto sostanziale col diverso quesito in ordine all'applicabilità o no dello speciale procedimento ex art. 28 nei confronti degli enti pubblici non economici. Infatti la formula dell'art. 37 attiene esclusivamente alla identificazione della normativa sostanziale, sostitutiva di quella dello « statuto »; normativa di cui in ipotesi il pretore, adito ex art. 28, ben potrebbe fare applicazione in alternativa a quella contenuta nella legge n. 300 del 1970. Di guisa che la sussistenza di una diversa normativa attiene al merito

della lite, non serve come argomento per escludere il particolare rimedio giurisdizionale.

In realtà, i dubbi in ordine alla applicabilità del procedimento di repressione dell'attività antisindacale derivano dal fatto che la risposta positiva al quesito comporterebbe il superamento, *in parte qua*, del divieto posto al giudice, dall'art. 4 della legge fondamentale 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, di annullare i provvedimenti della pubblica autorità e, a maggior ragione, di ingiungere alla medesima alcunché, a tutela e a garanzia della libertà dell'Esecutivo e dell'Amministrazione secondo le esigenze sentite dai nostri vecchi. E se è vero che quel vecchio principio non può ritenersi, come ha di recente affermato la Corte Costituzionale (6 luglio 1971, n. 161, in *Foro it.* 1971, I, 2112), costituzionalmente illegittimo, è altrettanto vero che il medesimo non è nemmeno costituzionalizzato, cioè imposto dalla carta fondamentale della Repubblica, risultando esso dalla legge ordinaria del 1865 con possibilità, quindi, per il legislatore successivo o di travolgerlo o di escluderne l'applicabilità in determinate situazioni, eventualmente senza che sia all'uopo necessario, si dice, un esplicito disposto, potendo bastare che la conclusione sia coerentemente argomentabile nella logica di una specifica normazione. In questo ordine d'idee, la risposta

positiva al particolare interrogativo potrebbe ritenersi secondo tutta la logica dello « statuto », in particolare assumendo, come si è fatto in un saggio (v. U. ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello statuto dei lav.*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1971, 1309, nn. 7-9), che qui vengono sostanzialmente in giuoco diritti politici essendo per altro verso fuor di luogo il richiamo al principio di eguaglianza.

In termini sostanziali, e in riferimento al disposto dell'art. 37, i problemi di principio sono del tutto diversi. La problematica che scaturisce dalla norma è assai complessa sol che si rifletta sulla materia regolata nella legge n. 300, toccante molti e decisivi momenti della vicenda del rapporto di lavoro. Probabilmente, in questa legge così faticosamente elaborata senza un disegno organico e con non molta sapienza tecnica, la formula estensiva di cui all'art. 37 venne pensata e voluta in riferimento al nucleo originario dello « statuto » relativo, secondo il disegno di legge governativo elaborato sotto la spinta del ministro on. Brodolini, ai soli « diritti sindacali » in senso stretto (rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, assemblea etc.). Sennonché, per il progressivo allargamento verificatosi in sede parlamentare, la legge tocca molti altri aspetti del rapporto di lavoro; si pensi, ad es., alla disciplina del

licenziamento illegittimo o alla norma sulle mansioni del lavoratore etc. Ne consegue che, per molte situazioni oltre quelle strettamente sindacali, il quesito circa il superamento o no di speciali normative nel settore pubblico in ragione dello « statuto » continuamente è destinato a riproporsi. A es. Pret. Lanciano, 19 settembre 1970, (in *Riv. giur. lav.* 1970, 2, 640) ha negato l'applicabilità dell'art. 13 relativo alle mansioni (particolarmente rilevante per quanto attiene alla promozione automatica a seguito dell'utilizzazione in posti superiori di lavoro per un certo periodo) agli ospedalieri, sussistendo quivi una particolare normativa.

In primo luogo ci si può chiedere se la generica espressione dell'art. 37 per quanto qui interessa (« Altri enti pubblici ») sia inclusiva o no dello Stato. In secondo luogo, si discute sul significato attribuibile alla parola « materia », se rilevi semplicemente il fatto che per ogni partizione ideale operabile nello « statuto » secondo i canoni consueti della sistematica giuridica sussista un *corpus* di normazione speciale, oppure se debba più specificatamente richiedersi una diversa regolamentazione per ognuno degli istituti previsti nella legge n. 300; seguendo, come pare più ragionevole, il secondo corno del dilemma, non sarebbe sufficiente, ad es., una disciplina in tema di « diritti sindacali » ove

la medesima, nel caso concreto, risulti carente per la non previsione di un particolare diritto (ad es. il *referendum*, la disponibilità di locali per le rappresentanze sindacali etc.). In terzo luogo, ci si chiede cosa debba intendersi per « norme speciali »: norme di legge, dettate *super partes*, oppure anche norme adottate in sede di regolamento unilateralmente dettato dall'ente pubblico, essendo l'interrogativo angustiante specie laddove, dietro lo schermo formale del provvedimento autoritativo, debba riscontrarsi la sostanziale assenza di una situazione di fatto convenzionalmente pattuita, per la pressione esercitata, di fatto, dai sindacati?

Più in generale, ci si può chiedere se la non applicazione dello « statuto » consegua semplicemente al fatto formale dell'esistenza di una diversa normativa speciale o non sia necessario, viceversa, che quella speciale regolamentazione, a parte gli adattamenti ragionevolmente imposti dalla particolarità della situazione, sia in buona sostanza e nel merito rispettosa dei principi e delle scelte fondamentali dello « statuto » che opererebbe, così, come un « minimo » superabile solo per trattamenti, se non più favorevoli ai lavoratori, quanto meno in definitiva equivalenti. La seconda indicazione è quella che parrebbe più conforme vuoi all'impostazione politica dello « statuto » vuoi ai prin-

cipi generali del diritto del lavoro latamente inteso.

Questi sono, in rapida rassegna, gli interrogativi che il tema propone, nell'attesa che soluzioni adeguate si affermino nella giurisprudenza. È tuttavia consigliabile che il giurista li affronti in piena serenità, sforzandosi di risolverli con i suoi tradizionali ferri del mestiere, cioè con i consueti strumenti ermeneutici, attribuendo alla legge, come è imposto dall'art. 12 delle Preleggi, solo il senso che è fatto palese dal significato proprio delle parole adoperate, secondo la loro connessione, mentre, invero, ben poco può ottenersi, in ragione della scarsità di indicazioni rinvenibili nei lavori preparatori, per quanto attiene all'individuazione, in tanta complessa problematica, dell'intenzione del legislatore. È bene, cioè, che l'interprete non si induca a prescegliere questa o quella soluzione sotto il

peso di pur non trascurabili preoccupazioni di merito, ad es. trovando inconcepibile che un pretore possa ordinare qualcosa al ministro, così gravemente incidendo su quella che un tempo si riteneva la sfera gelosa della discrezionalità politica e amministrativa. Così facendo il giurista farebbe solo, scopertamente o no, opera politica. Al contrario è preferibile che le soluzioni giuridicamente inevitabili siano, in ipotesi, ritenute senza esitazioni, perché anche qui *oportet ut scandala eveniant* nel senso che ove quelle conclusioni siano ritenute politicamente inaccettabili, ben potrà il legislatore intervenire *ad hoc*. È anche questo uno dei modi coi quali il giurista positivo può contribuire al progressivo evolversi e perfezionarsi della politica legislativa, cioè della politica di cui il diritto è forma.

---